



BEZORGEN
De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
T 070 - 342 43 44
F 070 - 342 41 30
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

DATUM 28 oktober 2014
BETREFT Beantwoording vragen Tweede Kamer bij de Begrotingsbrief Defensie d.d. 14 oktober 2014 van de Algemene Rekenkamer (34000 X, nr. 8)

Geachte mevrouw Van Miltenburg,

Hierbij bieden wij u de op 28 oktober 2014 vastgestelde antwoorden aan op de door de Vaste commissie voor Defensie gestelde vragen over onze brief Aandachtspunten bij de begroting 2015 van de minister van Defensie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 X, nr. 8).

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.M. Vendrik,
wnd. president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris



Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen¹ van de Tweede Kamer over de Begrotingsbrief Defensie d.d. 14 oktober 2014 2/8

Vraag 1

Op welke concrete inzichten baseert u uw oordeel dat de minister van Defensie gestaag werkt aan een betere financiële onderbouwing van de begroting?

Antwoord: De minister heeft de nota *In het belang van Nederland* onderbouwd aan de hand van de kostenontwikkeling van de belangrijkste wapensystemen in de komende 15 jaar. Ten tijde van deze nota waren de financiële systemen van Defensie nog niet voldoende ingericht om dit soort informatie te genereren; daardoor moest die in veel gevallen handmatig, via speciaal opgestelde toerekeningsregels en schattingen gegenereerd worden. In de nota gaf de minister al een stappenplan aan om beter inzicht in de financiële ontwikkeling van de wapensystemen te krijgen, met name door Life Cycle Costing (LCC) een belangrijkere plaats te geven. De Algemene Rekenkamer en het Ministerie van Financiën hadden toegezegd het ministerie hierbij te zullen steunen. In het afgelopen jaar heeft het Ministerie van Defensie het project Financiële Duurzaamheid opgezet, waarbinnen het principe van LCC uitgewerkt wordt. Dit project vordert gestaag en in de juiste richting. Het is aan de minister van Defensie om u nader te informeren over de hierin genomen stappen.

Vraag 2

Kunt u toelichten wat u precies bedoelt met de zin: "Defensie werkt gestaag aan de verbetering van de financiële onderbouwing van de begroting sinds het verschijnen van de nota In het belang van Nederland"? Welke stappen kunnen hier nog worden gezet?

Antwoord: Zie het antwoord op vraag 1.

Vraag 3

Wat bedoelt u met: "zolang het project Financiële Duurzaamheid nog niet afgerond is, zullen de gebreken in de financiële onderbouwing van de lange termijnplannen van het ministerie inherent zijn"?

Antwoord: Zolang het project Financiële duurzaamheid nog niet afgerond is, moet het Ministerie van Defensie werken met de bestaande financiële systemen en ramingsmethodieken. Deze nemen voornamelijk de organisatieonderdelen als uitgangspunt. Gegevens om inzicht in de lange termijn kostenontwikkeling van wapensystemen te krijgen, zijn hierdoor niet eenvoudig uit deze systemen te betrekken, en zullen tot dit project afgerond is, nog handmatig, via speciaal opgestelde toerekeningsregels en schattingen gegenereerd worden. De nauwkeurigheid van deze

¹ De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.



schattingen en toerekeningsregels zal niet in alle gevallen na te gaan zijn. In ons rapport Validering nota *In het belang van Nederland* merkten we al op dat in een aantal gevallen sprake is van een opeenstapeling van extrapolaties (extrapolaties van geëxtrapoleerde cijfers die weer gebaseerd zijn op schattingen), en dat dit inherent is aan het zo ver vooruit kijken in de financiële onderbouwing. Door in het project Financiële duurzaamheid uit te gaan van de principes van LCC ontstaat een meer gestructureerde werkwijze om inzicht te krijgen in de financiële ontwikkeling van de wapensystemen en zal de financiële onderbouwing van de langetermijnplanning van het ministerie verbeteren. 3/8

Vraag 4

Kent u de oorzaken van de hogere spanning in de lange termijn investeringsplannen, waardoor dit net weer hoger is dan volgens afspraken met de minister van Financiën was toegestaan?

Antwoord: In de jaren 2014 (+4,7%), 2021 (+0,8%) en 2022 (+1,1%) is er sprake van een hogere spanning dan was afgesproken met het Ministerie van Financiën. Volgens het Ministerie van Defensie is deze hogere spanning ontstaan door de 1^e en de 2^e suppletoire begrotingen 2014. Het ministerie heeft naar aanleiding hiervan geen maatregelen genomen om deze te grote spanning binnen de begrenzing van de gemaakte afspraken te brengen.

Vraag 5

Welke stappen moet de minister van Defensie concreet zetten om te komen tot betere informatie over de kostenontwikkeling van wapensystemen?

Antwoord: Essentieel is dat het ministerie systematisch gegevens over gerealiseerde en geraamde kosten, en dus niet slechts uitgaven, verzamelt over de hele levenscyclus van een wapensysteem. Bovendien is van belang dat het ministerie hiermee al een aanvang neemt in de conceptuele fase van het project om tot keuze voor aanschaf of vervanging van een wapensysteem over te gaan. Aan de hand van deze gegevens kan het ministerie de Tweede Kamer deugdelijk informeren over alle opties en het geheel aan financiële consequenties daarvan over de hele levenscyclus van een wapensysteem. Besluitvorming kan dan plaatsvinden aan de hand van zowel de investerings- als de exploitatielasten.

Vraag 6

Hoe kan voorkomen worden dat de discussie tussen de Kamer en de minister van Defensie in de toekomst grotendeels gaat over de rekenkundige aansluiting tussen sjabloon en begroting?

Antwoord: Hiervoor is het nodig dat de minister van Defensie uitlegt hoe begroting en sjabloon qua systeem samenhangen. Het sjabloon is, vanuit het uitgangspunt dat van



jaar tot jaar vastgesteld kan worden dat de daadwerkelijke uitgaven 'passen', 4/8
ingericht vanuit de jaarlijkse uitgaven. Dat is echter, zoals wij in ons rapport Validering nota *In het belang van Nederland* schreven, niet consequent gedaan: voor een aantal posten zijn in plaats van de *jaarlijkse* uitgaven *gemiddelde* uitgaven opgenomen. Hierdoor sluit het sjabloon niet altijd aan op de begroting, die immers op de *jaarlijkse* uitgaven is gebaseerd. In het voornoemde rapport schreven wij daarom dat de minister in het sjabloon het kasritme realistischer zou moeten aangeven. Als het Ministerie van Defensie eenmaal beschikt over een volgroeid LCC-systeem, dan zal dat systeem in staat zijn om informatie te genereren over zowel de *kostenontwikkeling* als de *uitgavenontwikkeling* van wapensystemen, vanuit dezelfde gegevensbasis.

Vraag 7

Wat wordt bedoeld met: "door de inrichting en oriëntatie van de financiële systemen blijft het voor Defensie lastig om te schakelen tussen kosten en uitgaven"?

Antwoord: zie het antwoord bij vraag 6.

Vraag 8

Kunt u uitleggen wat u bedoelt met: "ook in zijn geactualiseerde vorm achten we het sjabloon op dit moment nog steeds de best mogelijke financiële benadering met de thans beschikbare gegevens om inzicht te krijgen in de financiële ontwikkeling van de wapensystemen?"

Antwoord: Zolang het project Financiële duurzaamheid nog niet is afgerond, zal het Ministerie van Defensie niet over een beter systeem dan het huidige beschikken. Dat dit systeem gebreken heeft, zoals wij vaststelden in ons rapport Validering nota *In het belang van Nederland*, neemt niet weg dat het nog steeds de best mogelijke financiële benadering met de thans beschikbare gegevens is om inzicht te krijgen in de financiële kostenontwikkeling van de wapensystemen en de daarmee gemoeide uitgaven in enig jaar.

Vraag 9

Hoe kan de Kamer vanuit de begroting het operationele nut van maatregelen en de robuustheid van keuzes en afwegingen beoordelen? Hoe komt u tot een oordeel over het operationele nut van maatregelen? Wat kan de Kamer daarvan leren?

Antwoord: Nu de minister voor de dienstonderdelen van de krijgsmacht inzetbaarheidsdoelstellingen heeft geformuleerd, bestaat het operationele nut van maatregelen uit de gevolgen voor de inzetbaarheid en de gereedheid. Operationele gereedheid wordt bepaald door het samenspel van materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid. De minister moet in haar onderbouwing van maatregelen daarom ingaan op die drie aspecten in relatie tot de inzetbaarheidsdoelen. In onze brief



hebben wij, aan de hand van het voorbeeld van de infanteriebataljons, laten zien 5/8
dat maatregelen die financieel wellicht goed onderbouwd zijn, gevolgen kunnen hebben op het vlak van een of meer van die drie aspecten.

Vraag 10

U stelt dat Defensie te snel van problemen naar maatregelen overstapt. Bent u van mening dat er te daadkrachtig wordt opgetreden en dat de minister van Defensie langer de tijd zou moeten nemen voor het oplossen van problemen?

Antwoord: In 2008 hebben we diepgaand de problemen in het beheer onderzocht. Toen concludeerden we onder meer dat het departement:

- de oorzaken van problemen onvoldoende analyseert;
- de neiging heeft om direct van problemen naar maatregelen te gaan;
- in het verbeterproces onvoldoende prioriteiten stelt.

In het verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we aangegeven dat we deze gebreken nog steeds terugzien in de wijze waarop het Ministerie van Defensie problemen aanpakt. Om duurzame verbeteringen te realiseren is een gedegen oorzakenanalyse en een planmatige, consistent vol te houden aanpak van wezenlijk belang. Dit kost wel tijd en aandacht. Daarom hebben we de minister geadviseerd de verschillende verbetertrajecten in de tijd te prioriteren. In haar reactie op het verantwoordingsonderzoek 2013 heeft de minister deze aanbeveling onderschreven.

Vraag 11

Welke problemen hebben volgens u prioriteit om op te lossen?

Antwoord: Het was in de eerste plaats van belang dat de minister een prioritering ging aanbrengen in de verschillende verbetertrajecten. Te veel trajecten tegelijkertijd zal oppervlakkige acties in de hand werken en die zullen onvoldoende leiden tot duurzame verbeteringen. De minister heeft nu in de beleidsagenda een prioritering opgesteld. De consequenties hiervan voor de planning van de trajecten is nog onduidelijk.

Vraag 12

Zijn er volgens u nog andere dan financiële redenen waardoor de investeringsquote van 20% niet wordt gehaald?

Antwoord: Naast daling van het budget kunnen er inderdaad ook nog andere redenen zijn waarom een begrote investeringsquote niet wordt gehaald. Er kunnen bijvoorbeeld onverwachte vertragingen optreden in de uitvoering van investeringsprojecten, waardoor de investeringsuitgaven lager uitvallen dan begroot. Ook de toewijzing van voldoende staf van voldoende professioneel niveau kan een rol spelen.



Vraag 13

6/8

Wat is de voorspellende waarde van de tabel 'Raming en realisatie investeringsquote'?

Antwoord: De tabel is niet bedoeld als voorspellende waarde. Met de tabel is bedoeld aan te geven dat er een groot verschil is tussen de realisatie van investeringsuitgaven en de beoogde stijging van de investeringsuitgaven. Uit de tabel blijkt dat Defensie de komende jaren grote inspanningen moet leveren, waarbij het ministerie ook afhankelijk is van externe leveranciers, om de gewenste investeringsquote efficiënt en effectief te bereiken.

Vraag 14

Kunt u toelichten wat u bedoelt met: "de problematiek rond de verwervingsketen is echter weerbarstig"?

Antwoord: Met de term "weerbarstig" willen wij aangeven dat er niet één bepaalde, makkelijk op te lossen oorzaak is om de problemen in de verwervingsketen te verhelpen. Er zijn meerdere, met elkaar samenhangende problemen die tijd en inspanning vergen om op te lossen.

Vraag 15

Welke ruimte biedt de eindejaarsmarge om onderuitputting van de investeringsuitgaven door te schuiven naar de toekomst?

Antwoord: Het Kabinet Rutte heeft het document 'Nederlandse Begrotingsregels 2011-2015' vastgesteld (Tweede Kamer, 32 500, nr. 29). Hierin staan ook afspraken over de eindejaarsmarge. Met betrekking tot de begroting van de minister van Defensie zijn met het Ministerie van Financiën nadere afspraken gemaakt. Voor Defensie is voor investeringen de eindejaarsmarge niet begrensd. Dit geldt alleen voor het Investeringsartikel (artikel 6) van de Defensiebegroting. Defensie mag bij dit artikel een kasschuif van jaar (t) op jaar (t+1) toepassen. Voorwaarde is wel dat er geen overschrijdingen elders bij de realisatie van de begroting aan het einde van het jaar bestaan. Deze regel geldt sinds 2013.

Vraag 16

Wat bedoelt u met: "voor een goede sturing op vastgoed is een heldere interne sturing nodig"?

Antwoord: Wij bedoelen hiermee dat de minister van Defensie duidelijk moet aangeven waar binnen haar organisatie verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden rond vastgoed zijn belegd. Inhoudelijk vergt dit dat Defensie haar strategisch vastgoedbeleid uitwerkt, zodat sturing kan worden gegeven aan de activiteiten op tactisch en operationeel niveau. Organisatorisch vergt dit van Defensie dat de governance (rollen, taken en verantwoordelijkheden) rond het vastgoed helder en actueel zijn vastgelegd en



dat heldere afspraken zijn overeengekomen met relevante externe partijen zoals het Rijksvastgoedbedrijf.

7/8

Vraag 17

Wat bedoelt u met de stelling dat Defensie het risicomanagement voor het vastgoed duidelijker en krachtiger moet invullen?

Antwoord: Wij bedoelen met deze stelling dat de minister van Defensie de risico's die aan haar omvangrijke vastgoedportefeuille zijn verbonden nadrukkelijker in beeld moet brengen. Zij kan dit bijvoorbeeld doen door vastgoedbesluiten op alle drie niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) steeds te toetsen aan een vaste set criteria. Daarbij moet zowel oog zijn voor investeringen, de exploitatie als voor de portefeuille als geheel. Voor een duidelijker en krachtiger invulling van het risicomanagement binnen Defensie moet mogelijk de rol van risicomanager vastgoed worden aangewezen.

Vraag 18

Hoe beoordeelt u het accent op het aanschaffen van extra reservedelen en munitie, het verminderen van de schaarste aan helikoptercapaciteit en de aanschaf van extra Bushmasters, in het licht van de maatregelen uit het begrotingsoverleg 2013, om bezuinigingen terug te draaien? Oordeelt u hierover positief of negatief?

Antwoord: In ons rapport bij de nota *In het belang van Nederland* concludeerden wij dat in de nota de ambities van de krijgsmacht en de mogelijkheden om die te realiseren dichter bij elkaar zijn gebracht, maar dat er nog steeds sprake was van een kloof. Tegen die achtergrond beoordelen wij het positief dat de extra middelen vooral worden aangewend om de bestaande operationele capaciteit aan te vullen.

Vraag 19

Kunt u toelichten wat wordt bedoeld bij de nieuwbouw marinierskazerne te Vlissingen met: "wij wijzen erop dat een duidelijke en onderbouwde uitwerking nodig is, voor een goede aanbesteding en een keuze voor een financieringsvorm die gegeven de behoefte het kleinste begrotingsbeslag vergt"?

Antwoord: De Minister heeft inmiddels aan de kamer laten weten dat voor de kazerne in Vlissingen gekozen is voor een DBFMO contractvorm (Design, Build, Finance, Maintain & Operate), waarvan de aspecten Finance en Operate in september 2014 nog moesten worden uitgewerkt. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) bereidt momenteel de uitvraag richting de markt voor. Gegeven de langjarige verplichtingen, die met een DBFMO contract gepaard gaan, vinden wij het belangrijk dat Defensie en het RVB kunnen steunen op een duidelijke en onderbouwde uitwerking van de vastgoedbehoefte. Dit is bijvoorbeeld nodig om de gewenste langjarige flexibiliteit (aanpassings- en



Antwoorden Algemene Rekenkamer op vragen bij de Begrotingsbrief Defensie d.d. 14 oktober 2014 van de Algemene Rekenkamer (34000 X, nr. 8)

uitbreidingsmogelijkheden van de kazerne) en het te kiezen contract optimaal op elkaar af te stemmen. 8/8

Overigens: de minister is niet ingegaan op onze herhaalde aanbeveling om ook al lopende vastgoedoperaties, waaronder de nieuwbouw

Vraag 20

Kunt u toelichten waarom u, met name waar het gaat om de operationaliteit van verschillende wijzigingen in eerder genomen maatregelen, vraagtekens blijft houden?

Antwoord: Zie het antwoord bij vraag 9.