Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 24 september 2024

betreft Aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen 2025 begrotingshoofdstukken X Defensie en K Defensiematerieelbegrotingsfonds

Geachte heer Bosma,

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer uw Kamer enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de Ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling. Deze brief gaat in op de ontwerpbegrotingen 2025 van het Ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

De ontwerpbegroting van het Ministerie van Defensie omvat € 12.244 miljoen aan uitgaven, € 13.346 miljoen aan verplichtingen en € 245 miljoen aan ontvangsten. In het geval van het Defensiematerieelbegrotingsfonds gaat het om € 9.775 miljoen aan uitgaven, € 10.699 miljoen aan verplichtingen en € 97 miljoen aan ontvangsten. De totale uitgaven aan Defensie voor 2025 zijn daarmee begroot op € 22.019 miljoen. Daarmee stijgen de begrote uitgaven aan Defensie ten opzichte van 2024 met € 721 miljoen (begrote uitgaven ontwerpbegroting 2024 bedroegen € 21.298 miljoen).[1]

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Doelen en kengetallen.
2. Stand van zaken eerdere conclusies Algemene Rekenkamer.
3. Financiële risico's en onzekerheden.
4. Strategische Evaluatie Agenda.
5. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer.

Het centrale thema in deze brief zijn de beoogde doelen van de minister van Defensie in relatie tot de investeringen die hij wil doen. Met het Hoofdlijnenakkoord voegt het kabinet-

[1] Hierbij zijn de mutaties op de ontwerpbegroting 2024 niet meegeteld.

ons kenmerk 24003115 R

bijlage(n)

Schoof structureel € 2,4 miljard aan toe aan de begroting. Eerder voegde het kabinet-Rutte IV structureel € 5 miljard toe aan het defensiebudget en de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2024 voegde nog eens € 500 miljoen toe. Deze investeringen vinden plaats tegen de achtergrond van de afspraken in NAVO-verband om de defensie-uitgaven te laten voldoen aan de NAVO-norm van 2%. De druk op het Ministerie van Defensie om (extra) geld uit te geven is groot, maar de afgelopen jaren bleek dit in de praktijk niet eenvoudig. Dat vraagt om extra aandacht bij de vooruitblik op 2025, waarbij lessen uit het verleden zorgvuldig worden meegewogen om vast te stellen of de doelen met het uitgegeven geld tot de gewenste resultaten leiden.

1. Doelen en kengetallen

In de Staat van de rijksverantwoording 2023 (mei 2024) deden we de aanbeveling om bij een nieuw regeerakkoord de intensiveringen, ombuigingen en doelstellingen zodanig vast te leggen dat het parlement de voortgang en resultaten kan monitoren. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Lee (29 mei 2024) laat zien dat de Tweede Kamer het belang van concrete doelstellingen onderschrijft. We verwachten dat de minister de doelen duidelijk en vindbaar in zijn begroting formuleert.

Prioriteit ligt bij eerste hoofdtaak

De ontwerpbegroting 2025 van Defensie bevat zoals voorgeschreven doelstellingen per begrotingsartikel. Deze doelstellingen zijn gekoppeld aan de krijgsmachtonderdelen en niet aan specifieke beleidsthema's. De beleidsagenda in de begroting bevat de prioriteiten en/of doelstellingen van het beleid van de minister. De doelstellingen per begrotingsartikel hebben betrekking op de inzetbaarheid van de krijgsmachtonderdelen ten behoeve van de 3 hoofdtaken. In de beleidsagenda is te lezen dat de prioriteit momenteel ligt bij de eerste hoofdtaak: de bescherming van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten.

Kengetallen over inzetbaarheid krijgsmacht ontbreken

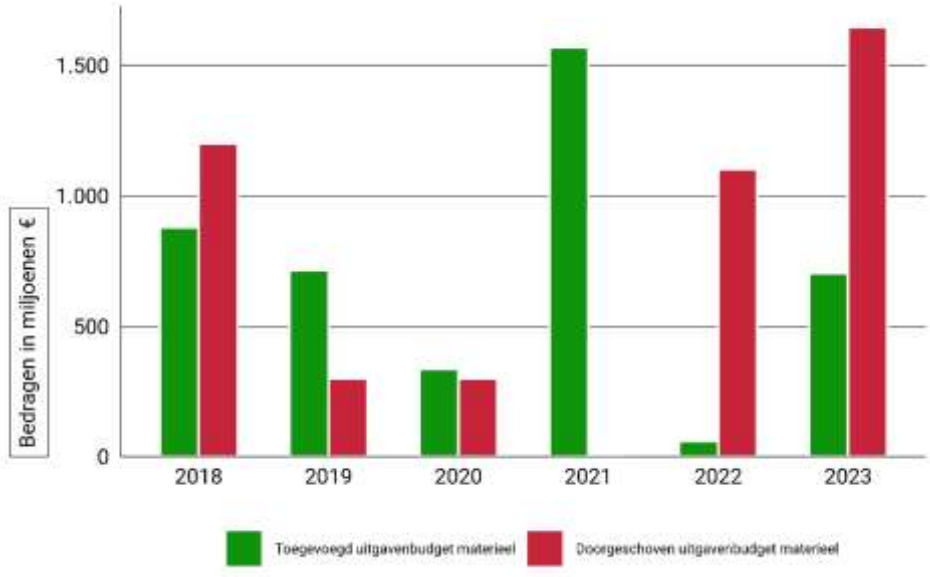
Het formuleren van meetbare doelen is essentieel om resultaten van beleid vast te stellen, om daarvan te leren en om bij te sturen. De minister van Defensie heeft Key Performance Indicators (KPI's) opgenomen in de ontwerpbegroting van Defensie. Maar het overzicht met deze KPI's sluit niet aan bij de thema's uit de Defensienota 2024, de Stand van Defensie mei 2024 en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In dit overzicht mist ook de relatie met de beoogde inzetbaarheid van de krijgsmacht. De in het overzicht opgenomen personele gereedheid (PG) is hiervoor een belangrijke indicator, maar de

materiële gereedheid (MG)[2] en de geoefendheid (GO) ook. Deze indicatoren ontbreken in het KPI-overzicht. Ook in de rest van beide ontwerpbegrotingen wordt hier niet op ingegaan, terwijl dit in het kader van extra uitgaven een belangrijk onderwerp is. Hoe weet uw Kamer wat de resultaten zijn van investeringen voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht?

2. Stand van zaken eerdere conclusies Algemene Rekenkamer

Streven naar realistisch kasritme is verstandige keuze
Het kabinet-Schoof heeft besloten om vanaf 2029 structureel € 2,4 miljard toe te voegen aan de begrotingen van Defensie. Hier wordt vanaf 2027 naartoe gewerkt. In 2027 en 2028 worden als geleidelijke groei respectievelijk € 1,4 miljard en € 1,7 miljard toegevoegd. Dit gebeurt niet al in 2025, omdat de minister van Defensie streeft naar een manier om onderuitputting van middelen te voorkomen. Het streven naar een realistisch kasritme is een verstandige keuze. In ons Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds concludeerden wij namelijk dat het extra geld van de kabinetten-Rutte III en -Rutte IV voor Defensie moeilijk aan het rollen kwam en dat er door kasschuiven sprake was van een zogenaamde boeggolf in de begroting. Onderstaande figuur uit ons rapport laat zien dat de kasschuiven (rode balken) vaak groter waren in 2023 dan het extra geld dat jaarlijks aanvankelijk aan de defensiebegroting werd toegevoegd (groene balken).

Vaak meer geld van begroting doorgeschoven dan toegevoegd



[2] De MG van de A-(wapen) systemen is wel opgenomen in de Stand van Defensie.

De minister van Defensie geeft in de Defensienota 2024 aan dat hij de komende jaren onder meer nieuwe tanks, extra F-35 toestellen en extra munitie wil aanschaffen. Het is belangrijk dat de minister hierbij duidelijke doelen stelt, ook in relatie tot de inzetbaarheid van de krijgsmacht, en over de doelen en resultaten verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. In ons Rapport bij het Jaarverslag 2023 van het Defensiematerieelbegrotingsfonds constateerden wij dat de verplichte evaluatiefase van grote investeringsprojecten in het Defensie Materieel Proces, de E-fase, nauwelijks werd uitgevoerd, terwijl die wel belangrijke lessen op kan leveren voor toekomstige verwervingstrajecten voor defensiematerieel.

Gebruik uitzonderingbepalingen bij inkoop als die aan de orde zijn
Daarnaast wijzen wij erop dat adequaat inkoopbeheer bij investeringen van groot belang is. Sinds 2016 kwalificeren we het inkoopbeheer bij het Ministerie van Defensie als een onvolkomenheid. Hoe meer en sneller geld moet worden uitgegeven, hoe groter de kans op fouten. De aanbestedingsregelgeving biedt de minister van Defensie mogelijkheden om onder voorwaarden uitzonderingsbepalingen toe te passen, waardoor Defensie sneller kan overgaan tot inkoop. De motivering en onderbouwing hiervoor moeten worden vastgelegd in het inkoopdossier. Om rechtmatig te zijn dient de minister, indien uitzonderingen aan de orde zijn, deze uitzonderingsbepalingen zorgvuldig toe te passen. Als de minister hierbij knelpunten ervaart, kan hij hierover in gesprek gaan met de minister van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de aanbestedingswetgeving.

3. Financiële risico's en onzekerheden
In de Staat van de rijksverantwoording 2023 stelden we vast dat de Tweede Kamer regelmatig wordt verrast door berichten over uitgaven, inkomsten of resultaten die in de praktijk substantieel anders uitpakken dan was verwacht. We deden de aanbeveling aan het kabinet om financiële risico's pro-actiever in beeld te brengen en om aandacht te vragen voor de kwaliteit van ramingen.
In beide ontwerpbegrotingen benoemt de minister van Defensie algemene risico's zoals personeelstekorten, maar hij gaat niet in op verwachte financiële risico's en onzekerheden op projectniveau. De minister voor Defensie rapporteert wel over risico's aan de Tweede Kamer in de Defensie Materieel Proces-brieven, in de voortgangsrapportages van grote projecten en in het Defensie Projectenoverzicht (DPO). Hierdoor is het parlement weliswaar geïnformeerd over risico's, maar dit gebeurt gefragmenteerd. Omdat de informatie op verschillende momenten naar de Tweede Kamer wordt verstuurd, is het lastig om een integraal beeld te krijgen van de verwachte

financiële risico's en onzekerheden in de totale investeringsportefeuille van Defensie. Daarom is aandacht in de ontwerpbegroting voor deze (of andere) risico's passend, zodat de Tweede Kamer in staat wordt gesteld hierover met de minister in debat te gaan.

4. Strategische Evaluatie Agenda (SEA)

De minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan de begroting ten grondslag ligt. Zo kan een minister beleid op een onderbouwde manier inrichten en bijsturen en zich goed verantwoorden over behaalde resultaten. De SEA laat zien welke evaluaties zijn geland en uitgevoerd op de belangrijke beleidsthema's van het departement. Eens per 4 tot 7 jaar vindt er per beleidsthema, maar niet per krijgsmachtonderdeel of per verwervingstraject, een periodieke rapportage plaats die – als het goed is – een compleet beeld geeft van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid per thema.

De begroting van het Ministerie van Defensie is ingedeeld op krijgsmachtonderdelen en niet op beleidsthema's, zoals bij veel andere Ministeries het geval is. Daarom is de SEA van Defensie anders ingedeeld dan de begroting. De minister van Defensie kiest in de begroting 2025 voor de volgende (nieuwe) thematische indeling van de SEA:

1. Koers voor versterking
2. Gevechtskracht[3]
3. Mensen
4. Materieel
5. Randvoorwaarden (voor groei en taakuitvoering)

Wij hebben de SEA van het Ministerie van Defensie op 3 aspecten beoordeeld:

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek niet inzichtelijk

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Hoewel de thema's de grootste geldstromen binnen het Ministerie van Defensie betreffen, maakt de minister niet inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt. De thema's lopen namelijk door de begrotingsartikelen heen. Het thema 'randvoorwaarden' raakt bijvoorbeeld aan alle krijgsmachtonderdelen, maar de minister heeft dit niet op het niveau van de begrotingsartikelen uitgewerkt.

[3] In de Defensienota 2024 definieert de minister gevechtskracht als volgt: 'De krijgsmacht moet de juiste gevechtskracht hebben om tegenstanders af te schrikken. En de krijgsmacht moet gereed zijn om te vechten en het gevecht vol te houden, wanneer een tegenstander toch aanvalt.'

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van bijzonder belang achten
De thema's in de SEA passen bij de opgave waar het Ministerie van Defensie voor staat. De geplande periodieke rapportages (syntheseonderzoeken) voor deze thema's zijn belangrijk voor de Tweede Kamer. Gelet op de versterking van de krijgsmacht, die tegelijkertijd kampt met personeelsuitdagingen, is periodieke rapportage 'Een goede werkgever, verbonden met de samenleving' van bijzonder belang voor de Tweede Kamer. De afronding vindt plaats in 2025.

c. Witte vlekken in de SEA: continuïteitsrisico
De indeling van de SEA van het Ministerie van Defensie verandert in de begroting 2025 voor de derde keer in 5 jaar tijd, omdat zij steeds wordt aangepast aan de meest recente Defensienota. Hierin zien wij een continuïteitsrisico: periodieke rapportages kunnen nauwelijks vorm krijgen als de SEA-thema's sneller wijzigen dan de evaluatiefrequentie van 4 tot 7 jaar. Het onderwerp 'gevechtskracht' dat door de huidige minister is geïntroduceerd en raakt aan de inzetbaarheid van de krijgsmacht, was de afgelopen 2 jaar bijvoorbeeld geen beleidsthema in de SEA. Het risico is dat dit zeer relevante onderwerp weer van de SEA verdwijnt voordat het onderzoek kan worden uitgevoerd.

5. Aankomend onderzoek Algemene Rekenkamer

Cybersecurity krijgsmachtnetwerk NAFIN
Momenteel voeren wij een onderzoek uit naar het *Netherlands Armed Forces Integrated Network* (NAFIN). De verwachte publicatiedatum is 7 november 2024. Het NAFIN is een essentiële digitale infrastructuur is voor zowel het Ministerie van Defensie als voor de Rijksoverheid. Tijdens een grote verstoring van het NAFIN op 28 augustus 2024 bleek hoeveel overheidspartijen afhankelijk zijn van dit netwerk. In Europa hebben vitale infrastructuren op zee en op het land steeds vaker te maken met sabotage en spionage. We onderzoeken daarom hoe de minister van Defensie ervoor zorgt dat het NAFIN weerbaar is tegen zowel fysieke als digitale cyberaanvallen. Daarvoor doen wij onder andere fysieke en digitale praktijktesten op het netwerk om te onderzoeken waar directe kwetsbaarheden liggen.

Beveiliging militaire objecten
De afgelopen 2 jaar onderzochten we, naast het beheer van cryptografische middelen, de beveiliging van militaire objecten door Defensie. Hieruit bleek dat het beveiliging van militaire objecten ondermaats was en we beoordeelden dit als een onvolkomenheid. In 2023 zagen we geen verbetering want het door de minister toegezegde plan voor het oplossen van de onvolkomenheid was ontoereikend; er was in 2023 een gebrek aan

urgentie. In het Verantwoordingsonderzoek bij Defensie over 2024 doen we hier wederom onderzoek naar en we rapporteren hierover in mei 2025.

Bijstand van de krijgsmacht: het ondersteunen van civiele autoriteiten
Verder publiceren wij naar verwachting in januari 2025 een onderzoek naar de derde hoofdtaak van de krijgsmacht: het ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crises. Er wordt steeds vaker een beroep gedaan op de krijgsmacht in dit kader en dat vraagt veel van de defensieorganisatie. Wij onderzoeken of de minister van Defensie civiele autoriteiten doeltreffend ondersteunt en of het beleid hiervoor op orde is. Dit doen wij mede in het licht van de prioritering van de minister van Defensie ten aanzien van de eerste hoofdtaak; het verdedigen van het Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied.

Focus op schadevergoedingen voor veteranen
Militairen zetten zich in voor de nationale en internationale vrede en veiligheid. Zij riskeren hiermee hun gezondheid en hun leven. De inzet van militairen bij oorlogsomstandigheden en tijdens vredesmissies is bijzonder. Tijdens hun inzet kunnen ze geconfronteerd worden met gevaarlijke en/of levensbedreigende situaties, waardoor ze risico lopen op lichamelijk en/of geestelijk letsel. Het is belangrijk dat de zorg voor veteranen goed is geregeld. De Algemene Rekenkamer onderzoekt de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) van het Ministerie van Defensie vanuit het perspectief van de veteraan. We brengen de doorlooptijden van aanvragen in kaart en we kijken welke factoren een rol spelen bij de snelheid van de afhandeling. De Veteranenombudsman voert gelijktijdig en in samenwerking met ons een onderzoek uit waarin hij bekijkt hoe de aanbevelingen uit zijn onderzoek uit 2021 zijn opgevolgd. Ons onderzoek publiceren we tegelijk met het onderzoek van de Veteranenombudsman in februari 2025.

Meer informatie over bovenstaande onderzoeken is te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer

Wij vertrouwen erop dat deze brief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

Algemene Rekenkamer

Pieter Duisenberg,
president

Cornelis van der Werf,
secretaris