

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2016

Nr. 18

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2015

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Defensie. De begroting omvat € 8.234 miljoen aan uitgaven en € 269 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief legt de Algemene Rekenkamer een verbinding tussen enerzijds de conclusies en aanbevelingen uit haar Verantwoordingsonderzoek over 2014 en anderzijds de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Defensie. We geven daarnaast enkele aandachtspunten mee die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar. Dit alles betreft de volgende punten:

1. Defensiebegroting stijgt licht, ambities niet bijgesteld.
2. Bijdrage extra begrotingsgeldten aan versterking basisgereedheid nog niet concreet ingevuld.
3. Investerings voor 2016 realistischer geraamd, risico op onderrealisatie blijft.
4. Budget Internationale Veiligheid structureel verhoogd met € 60 miljoen.

We sluiten de brief af met een overzicht van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

1. Defensiebegroting stijgt licht, ambities niet bijgesteld

Reeds in ons rapport *Validering nota «In het belang van Nederland»*¹ uit 2013 wezen wij erop dat kritischer gekeken moet worden naar de relatie tussen ambitie enerzijds en geld, mensen, middelen en tijd anderzijds. We vonden het destijds noodzakelijk dat de Minister van Defensie, maar zij niet alleen, door zou gaan met het toekomstbestendiger maken van zowel

¹ Kamerstuk 33 763, nr. 2.

het raamwerk als de verschillende keuzes. Zo wezen we bijvoorbeeld op het risico dat de meerjarenramingen nog te kort vooruit keken om te voldoen aan de eisen van echte Life Cycle Costing.

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 bij het Ministerie van Defensie² constateerden we dat er nog steeds sprake is van een onbalans tussen uit te voeren taken enerzijds, en personeel, materieel en geld anderzijds. We concludeerden dat Defensie «een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt.»

Wij bevelen de Minister aan in de begroting 2016 aan te geven voor welke onderdelen aanvullende middelen nodig zijn om bestaande ambities waar te kunnen maken, dan wel waar ambities neerwaarts worden bijgesteld. De Minister ging in haar reactie op het verantwoordingsonderzoek niet in op deze aanbeveling. Daarnaast stelden we dat wanneer de Minister een realistische begroting opstelt, het vervolgens voor het parlement van belang is om de defensieorganisatie niet te overvragen.

Extra begrotingsgelden toegekend

In de ontwerpbegroting 2016 van het Ministerie van Defensie is extra geld opgenomen voor de versterking van de basisgereedheid en voor crisisbeheersingsoperaties. Ook in 2014 en 2015 werd extra begrotingsgeld toegekend. Vanwege het structurele karakter daarvan zijn deze mutaties uit eerdere jaren eveneens van belang voor de ontwerpbegroting 2016. Onderstaande tabel geeft de extra begrotingsgelden voor 2016 weer die vanaf de nota *In het belang van Nederland*³ zijn toegekend. Met de toekenning van deze middelen vertoont de omvang van de Defensiebegroting vanaf 2016 voor de eerstkomende jaren een stijgende lijn.

Extra begrotingsgelden Defensie vanaf 2014 voor begrotingsjaar 2016

Eerste maal opgenomen in begrotingsjaar	Totaal extra middelen voor 2016	Doelen
2014	€ 115 miljoen	Intensivering en regionale werkgelegenheid
2015	€ 150 miljoen	Versterking militair handelingsvermogen
2015	€ 56 miljoen	Terrorismebestrijding
2016	€ 220 miljoen	Versterking basisgereedheid
2016	€ 60 miljoen	Crisisbeheersingsoperaties
Totaal	€ 601 miljoen	

In de ontwerpbegroting 2016 ontvangt Defensie dus € 280 miljoen extra voor de versterking van de basisgereedheid en voor crisisbeheersingsoperaties. Doordat investeringsuitgaven worden doorgeschoven en ook de verwachte ontvangsten lager uitvallen dan eerder werd verwacht, stijgt de totale begroting voor 2016 met € 71 miljoen ten opzichte van de stand 2016 in de 1^e supplettoire begroting 2015.⁴

² Kamerstuk 34 200 X, nr. 2.

³ Kamerstuk 33 763, nr. 1.

⁴ Kamerstuk 34 300 X, nr. 2. p. 16. De ontwerpbegroting 2016 bevat een totaal aan uitgaven van € 8.234 miljoen. De stand van de voorjaarsnota 2015 voor het jaar 2016 was een uitgaventotaal van € 8.162,4 miljoen. Het verschil tussen beide standen bedraagt ruim € 71 miljoen. Dit verschil wordt onder meer verklaard door het doorschuiven van € 200 miljoen aan investeringsgelden en de doorwerking van lagere ontvangsten van € 48,9 miljoen.

De Minister heeft in de begroting 2016 de ambities van de defensieorganisatie niet (neerwaarts) aangepast; de vier inzetbaarheidsdoelstellingen blijven gehandhaafd. De Minister geeft wel aan of wapensystemen en eenheden in staat zijn om te voldoen aan de norm voor operationele gereedheid (OG).

De begroting bevat jaarlijks voor ieder krijgsmachtonderdeel een doelstellingenmatrix. In deze doelstellingenmatrices is de «norm OG» opgenomen, dit is de hoeveelheid eenheden die minimaal nodig zijn om te voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. OG eenheden zijn in beginsel inzetbaar voor het gehele pakket van taken en in het gehele geweldspectrum. Dit jaar is voor het eerst ook de «OG 2016» toegevoegd waarin Defensie aangeeft wat zij daadwerkelijk denkt te kunnen realiseren in 2016. In de tabel hieronder is als voorbeeld de doelstellingenmatrix voor de F16 opgenomen.

Doelstellingenmatrix F16

Groep	Organieke Component	Totaal aantal	Norm OG	OG2016
Jachtvliegtuigen	F16	61	11	6

Van de 71 typen eenheden die zijn opgenomen in de 4 doelstellingenmatrices verwacht Defensie voor 19 typen eenheden niet te kunnen voldoen aan haar eigen norm van aantallen eenheden die minimaal benodigd zijn om te voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. Een toelichting op de knelpunten, waardoor deze typen eenheden niet kunnen voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen, geeft de Minister in de inzetbaarheidsrapportage Defensie.⁵ In deze rapportage zien wij echter ook dat niet alle eenheden die Defensie verwacht OG te kunnen stellen, ook inzetbaar zijn voor het gehele pakket van taken en in het gehele geweldspectrum.

Concluderend: ook in 2016 zullen middelen en ambities van Defensie nog niet met elkaar in evenwicht zijn. Wanneer dit evenwicht wel wordt bereikt is onbekend.

2. Bijdrage extra begrotingsgeldten aan versterking basisgereedheid nog niet concreet ingevuld

De Minister gaf in haar reactie op de motie-Van der Staaij aan prioriteit te geven aan de versterking van de basisgereedheid van de krijgsmacht.⁶ Uit de begroting blijkt dat voor de versterking van de basisgereedheid € 220 miljoen beschikbaar is in 2016, oplopend naar € 345 miljoen structureel vanaf 2020. In onderstaande tabel is de verdeling van de extra gelden opgenomen.

Overzicht verdeling gelden motie Van der Staaij (in mln. euro)

Jaartal	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Structureel
Investerings	130	122	94	69	72	69	69
Exploitatie	90	123	176	226	273	276	276
Totaal	220	245	270	295	345	345	345

⁵ Kamerstuk 33 763, nr. 84.

⁶ Kamerstukken 33 694 en 33 763, nr. 81.

De extra gelden voor investeringen zijn geplaatst op artikel 6. Deze gelden zijn verwerkt in de sjablonen, maar een directe relatie tussen extra gelden en individuele wapensystemen is in de begroting niet gelegd.

De extra gelden voor exploitatie zijn voorlopig geplaatst op artikel 12 (nominaal en onvoorzien). De Minister kondigt aan de exploitatiegelden te zullen gebruiken voor het verhogen van de materiële gereedheid, de personele gereedheid en de geoefendheid, de Very High Readiness Joint Task Force van de NAVO en voor overige ondersteuning en de bedrijfsvoering. Concrete maatregelen voor de benutting van deze middelen ontbreken echter nog.

Het is van belang dat de Minister op korte termijn de extra middelen belegt met concrete maatregelen en daarbij de (on)balans tussen ambities en middelen in acht neemt. Ook in komende (suppletoire) begrotingen is het raadzaam als de Minister expliciet aangeeft waar zij extra middelen inzet om de bestaande ambities waar te kunnen maken dan wel waar ambities (tijdelijk) worden bijgesteld.

3. Investeringen voor 2016 realistischer geraamd, risico op onderrealisatie blijft

In ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 concludeerden we dat er substantiële verschillen waren tussen de ramingen en de daadwerkelijke realisatie van investeringsuitgaven. Sinds 2010 slaagt de Minister er niet in het NAVO-streven te realiseren om 20% van de Defensiebegroting te benutten voor investeringen. In 2013 bedroeg de investeringsquote 13,6% en in 2014 14,3%. Voor duurzame inzetbaarheid van het materieel is het van belang dat gedurende de gehele levenscyclus voldoende investeringsbudget beschikbaar is voor modificaties, updates, levensduurverlengend onderhoud en vervangingsinvesteringen. Hiervoor is het van belang dat de Minister het investeringsbudget op korte en langere termijn realistisch raamt.

De Minister heeft uitgaven voor investeringen doorgeschoven naar latere jaren. We zien in de ontwerpbegroting 2016 dat daardoor de ramingen op korte termijn realistischer zijn en dat is winst. In de toelichting op begrotingsartikel 6 geeft zij echter aan dat ook het nu geraamde investeringsbudget zo nodig kan worden doorgeschoven naar volgende jaren. De Minister signaleert risico's die de daadwerkelijke realisatie van de investeringen kunnen doen afwijken van de plannen. Zij kondigt echter geen maatregelen aan om te waarborgen dat het geraamde budget daadwerkelijk kan worden uitgegeven, en ook geen maatregelen om de risico's te mitigeren. Dit vraagt nadere aandacht.

Het risico is niet denkbeeldig dat het ministerie ondanks de realistischer raming niet in staat is het beschikbare budget voor 2016 en verder daadwerkelijk aan te wenden. Daarmee komt op termijn een ander risico in beeld, namelijk dat verschillende projecten over enkele jaren op hetzelfde moment budget en capaciteit nodig hebben, wat tot verdringing tussen projecten kan leiden. Hierdoor bestaat het risico dat uitgestelde projecten alsdan nog verder naar achter moeten worden geschoven in de tijd. Dat kan ten koste gaan van materieel dat aan het einde van de technische levensduur is. Dit kan weer gevolgen hebben voor het bereiken en behouden van de balans tussen ambities en middelen.

4. Budget Internationale Veiligheid structureel verhoogd met € 60 miljoen

Het kabinet-Rutte/Asscher stelde met ingang van 2014 een budget voor internationale veiligheid in van structureel € 250 miljoen per jaar.⁷ Jaarlijks is vanuit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) een bedrag van € 60 miljoen beschikbaar voor de activiteiten die ten laste komen van de begrotingen van de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en van Buitenlandse Zaken (BZ). Voor het Ministerie van Defensie is € 59,5 miljoen beschikbaar voor ondersteunende capaciteiten en training ten aanzien van crisisbeheersingsoperaties. Het resterende bedrag van het BIV kan het Ministerie van Defensie aanwenden voor crisisbeheersingsoperaties. In de ontwerpbegroting 2016 wordt structureel € 60 miljoen euro toegevoegd aan het BIV. Met deze structurele verhoging is de omvang van het budget voor crisisbeheersingsoperaties weer gelijk aan de situatie voor de instelling van het BIV.

Structurele financiering van missies dichterbij; overige uitgaven niet afgerekend

Sinds de instelling van het BIV in 2014 was het ieder jaar noodzakelijk om het budget voor crisisbeheersingsoperaties tussentijds te verhogen. Met de structurele verhoging van het BIV vanaf 2016 lijkt een duurzame financiering van crisisbeheersingsoperaties dichterbij gekomen. Het kabinet komt hiermee tegemoet aan de motie-Ten Broeke/Servaes over een meer toekomstbestendige financiering van missies.⁸

Van alle uitgaven die uit het BIV gefinancierd worden, is alleen van de post crisisbeheersingsoperaties een realisatiestand te vinden in de begrotings- en verantwoordingscyclus. De uitgaven voor ondersteuning en training bij Defensie en de uitgaven van BZ en BHOS worden niet in de verantwoordingscyclus als zodanig afgerekend. Het is dus onbekend of deze vanuit het BIV toegekende gelden de benodigde uitgaven al dan niet dekken.

De Minister van Defensie heeft toegezegd jaarlijks over de uitvoering van het BIV te rapporteren, naast de reguliere verantwoording via de begrotings- en jaarverslagcyclus.⁹ De eerste rapportage, over 2014, is tot op heden niet verschenen. In het Verantwoordingsonderzoek over 2015 zullen wij nader ingaan op het BIV.

5. Reactie Minister op conceptbegrotingsbrief

Op 16 oktober 2015 heeft de Minister van Defensie gereageerd op een conceptversie van deze brief. De volledige reactie is te lezen op www.rekenkamer.nl. In haar reactie op onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 schrijft de Minister van Defensie dat niet alle knelpunten tegelijk kunnen worden opgelost. Het duurt volgens de Minister enige tijd alvorens extra materieel en personeel daadwerkelijk beschikbaar zijn voor de operationele eenheden. Ook kunnen, zo stelt de Minister de problemen per eenheid verschillen en zijn niet alle knelpunten financieel van aard. Het is daarom volgens de Minister niet mogelijk om generiek te duiden wanneer alle knelpunten zijn opgelost.

⁷ Het BIV is een verdeelartikel. Jaarlijks vindt interdepartementale besluitvorming plaats over de besteding van het BIV en worden op de geijkte begrotingsmomenten de gelden verdeeld over de verschillende begrotingshoofdstukken en artikelen.

⁸ Kamerstuk 34 000 V, nr. 21.

⁹ Kamerstuk 33 400 V, nr. 149, p. 4.

Verder geeft de Minister aan dat in de begroting 2016 een tabel is opgenomen met een toelichting op de verschillende maatregelen, die beschrijft waaraan de extra middelen zullen worden besteed. De kaders voor de uitwerking staan daarmee volgens de Minister vast. Bij de eerste suppletoire begroting 2016 zal de Minister de artikelsgewijze toedeling van de middelen verwerken en toelichten. De Minister verwacht in de opeenvolgende begrotingen en jaarverslagen duidelijk te kunnen maken hoe de intensivering resulteert in een verbeterde operationele gereedheid. Voor de investeringsquote geeft de Minister aan dat maatregelen zijn getroffen om de verwervingsketen te versterken. Voor 2016 is een onderrealisatie van enkele procentpunten echter nog mogelijk, aldus de Minister. De Minister streeft ernaar om de stijgende lijn van het gerealiseerde investeringspercentage te kunnen doortrekken. De Minister gaat voor de berekening van de investeringsquote uit van een vijfjarig voortschrijdend gemiddelde conform de aanbeveling uit de IBO Wapensystemen.¹⁰

Wat betreft het Budget Internationale Veiligheid geeft de Minister aan dat verantwoording van de vanuit het BIV toegekende gelden gebeurt door middel van de jaarverslagen van de departementen die bijdragen vanuit het BIV ontvangen. De Minister ziet geen aanleiding af te wijken van de reguliere verantwoording via de begrotings- en jaarverslagcycli. De Minister is van mening dat zij de toezegging heeft gestand gedaan om jaarlijks te rapporteren over de aanwending van het BIV met de kamerbrief van 17 november 2014 (Kamerstuk 33 694, nr.7).

6. Nawoord Algemene Rekenkamer

De Minister van defensie stelt dat de krijgsmacht grotendeels voldoet aan het ambitieniveau en de daarbij behorende inzetbaarheidsdoelstellingen, maar dat er ook wezenlijke beperkingen bestaan. Aanpassing van het ambitieniveau vindt zij niet wenselijk.

Het zou winst zijn als de Minister specifiek aangeeft wat de oorzaken en gevolgen zijn van deze wezenlijke beperkingen voor het realiseren van de inzetbaarheidsdoelstellingen in komende jaren. Daarnaast is het van belang dat de Minister op korte termijn aangeeft hoe zij de extra middelen wil aanwenden.

Wat het BIV betreft volgen wij de gangbare praktijk dat begrotingsgelden ordentelijk verantwoord dienen te worden, volgens het «comply or explain»-principe. Voor de post crisisbeheersingsoperaties zien wij in het jaarverslag over 2014 dat de Minister van Defensie hieraan invulling heeft gegeven. Voor de uitgaven aan ondersteuning en training bij Defensie is dit echter niet het geval. Daar is aan het parlement nog geen inzicht geboden in de realisatie. De rapportage waarnaar de Minister verwijst heeft een beperkte reikwijdte en gaat niet in op de gerealiseerde uitgaven van het BIV.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 verwachten we wat het Ministerie van Defensie betreft het onderzoek monitoring Vervanging F16, inclusief actualisering webdossier, te publiceren. In dit onderzoek, dat we half november 2015 willen publiceren, zullen we onder andere ingaan op de robuustheid van de afspraken over het financiële kader van de nota *In het belang van Nederland*.

¹⁰ Dit stuk is op dezelfde dag verschenen als de ontwerpbegroting 2016 (Kamerstuk 33 729, nr. 15).

Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

Ten slotte wijzen wij u op onze Opvolgmonitor (http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Opvolging_aanbevelingen) waarin terug is te vinden hoe de bewindspersonen opvolging geven aan de aanbevelingen die voortkomen uit onze onderzoeken.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de begroting 2016.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. Visser,
president

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