

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2019

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk X) van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 35 300 X). De begroting omvat € 11.035,1 miljoen aan uitgaven, € 11.395,7 miljoen aan verplichtingen en € 264,6 miljoen aan ontvangsten.

Balanceren tussen inzet en herstel, en groeien en vernieuwen

De Minister van Defensie moet balanceren tussen inzet en herstel van de gereedheid van de krijgsmacht aan de ene kant, en groeien en vernieuwen van de krijgsmacht aan de andere kant. Dit vergt ook in het komende begrotingsjaar het afwegen van de inzet van mensen, middelen en manieren. De aandacht van het kabinet en het parlement is nodig om de balans te bewaken tussen de politieke ambities van de krijgsmacht en zijn feitelijke operationele mogelijkheden. Daarnaast wijzen wij op de lastige relatie tussen de inzet van mensen en middelen voor missies en het gelijktijdige herstel van de geoefendheid van de krijgsmacht zoals wij hebben beschreven in ons Mali-rapport.¹

In deze brief gaan wij in op een aantal bedrijfsvoeringsaspecten waar het vinden van balans telkens een rol speelt, naast andere aandachtspunten die voortkomen uit onze onderzoeken en die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar, te weten:

- Hogere gereedheid versus problemen in de bedrijfsvoering
- Verwerving van nieuw materieel
- Vastgoed en IT-vernieuwing
- Personeelstekorten
- Naar een toekomstbestendige begroting
- Opvolging aanbevelingen

¹ Kamerstuk 29 521, nr. 360.

Wij sluiten deze brief af met een vermelding van nog te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van het Ministerie van Defensie.

Hogere gereedheid versus problemen in de bedrijfsvoering

Het Ministerie van Defensie en de krijgsmacht zijn verantwoordelijk voor de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Ook ondersteunt de krijgsmacht civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. Om zijn taken te kunnen uitvoeren stelt het Ministerie van Defensie militaire eenheden gereed die daarvoor kunnen worden ingezet.

We constateerden in ons verantwoordingsonderzoek over 2018 dat de gereedheid van de eenheden nog altijd niet op het afgesproken niveau is. Daar liggen problemen op diverse deelgebieden van de bedrijfsvoering aan ten grondslag. Zo is de gereedheid van het materieel al enige jaren onder de maat, is er een gebrek aan personeel, is er achterstand in het onderhoud van vastgoed en loopt de vernieuwing van de IT-infrastructuur vertraging op.

De problemen zijn stuk voor stuk complex en niet individueel op te lossen doordat ze onderling van elkaar afhankelijk zijn. De traagste ontwikkeling bepaalt de snelheid van het oplossen van alle problemen. Het is dan ook noodzakelijk dat de Minister van Defensie de onderlinge afhankelijkheden scherp in beeld houdt, om te voorkomen dat oplossingen op het ene terrein onnodig worden vertraagd door te beperkte voortgang op een ander vlak. Overzicht houden en samenwerken daar waar problemen van elkaar afhankelijk zijn, zijn hierin cruciaal. Daarom vraagt het oplossen van de diverse problemen op de deelgebieden tijd.

Verwerving van nieuw materieel

De Minister van Defensie wil de krijgsmacht moderniseren en zal daarvoor in de komende jaren ruim € 20 miljard investeren in materieel. Deze investeringen hebben zowel betrekking op het aanschaffen van nieuw materieel als op vervanging en instandhouding van bestaand materieel. De Minister heeft in 2018 een groot aantal verwervingsprojecten opgestart en de Tweede Kamer daar met A-brieven over geïnformeerd.

Wij zien hierbij twee belangrijke elementen. In de eerste plaats legt dit grote aantal verwervingsprojecten een hogere druk op de uitvoeringsorganisatie, in dit geval de Defensie Materieelorganisatie, die belast is met het verwerven van materieel. De afgelopen jaren bleek uit onderzoeken van zowel het kabinet als de Algemene Rekenkamer dat de werking van de verwervingsketen onvoldoende is. Dit vormt een risico voor de modernisering van de krijgsmacht.

Uit ons verantwoordingsonderzoek over 2018 bleek dat de Minister van Defensie maatregelen heeft genomen om de processen voor de aanschaf van materieel te verbeteren. Naar ons oordeel zien deze verbetermaatregelen er in opzet veelbelovend uit, maar zullen ze zich de komende jaren moeten gaan bewijzen in de praktijk.

De beheersbaarheid van de uitvoering van de verwervingsprojecten die de Minister in gang heeft gezet is het tweede element. Projecten zoals de verwerving van nieuwe onderzeeboten, fregatten en voertuigen kennen een groot financieel belang, zijn ingewikkeld en zullen nog vele jaren de aandacht van het kabinet en de Kamer vragen. Afgelopen voorjaar

publiceerden wij in ons rapport *Lessen van de JSF 11*² generieke lessen voor de aanschaf van defensiematerieel. Deze zijn ook relevant voor en van toepassing op andere grote verwervingsprojecten.

Vastgoed en IT-vernieuwing

De Minister van Defensie wil niet alleen de krijgsmacht moderniseren, maar ook de basis ervan op orde brengen en belangrijke zaken als het vastgoed en de IT-infrastructuur verbeteren. Een moderne krijgsmacht kan immers niet oefenen en optreden zonder goed vastgoed en een goede IT-infrastructuur. Wij zien zowel de staat van de vastgoedportefeuille als de voortgang van de vernieuwing van de IT-infrastructuur als essentieel voor de taakuitvoering van de krijgsmacht.

Het Ministerie van Defensie bezit een grote en gevarieerde vastgoedportefeuille. De Minister heeft uw Kamer afgelopen voorjaar laten weten dat de staat van het Defensievastgoed onvoldoende is en dat haar vastgoedportefeuille toe is aan een forse modernisering. Dat betekent ook dat de vernieuwingsopgave een grotere opgave is dan eerder werd gedacht. In ons verantwoordingsonderzoek over 2018 hebben wij aanbevelingen gedaan voor het op orde brengen van het vastgoedmanagement van het Ministerie van Defensie.

Voor het zomerreces meldde de Staatssecretaris van Defensie dat de vernieuwing van de IT-infrastructuur van het Ministerie van Defensie vertraging oploopt door de ontwikkelingen in het programma *Grensverleggende IT* (GrIT) (Kamerstuk 31 125, nr. 104). Zij heeft meer tijd nodig om de vernieuwing van de IT-infrastructuur vormt te geven. In de *Staat van de rijksverantwoording 2018* schreven wij onder meer dat: »Wil een organisatie de continuïteit van de dienstverlening kunnen garanderen, [dan dient die organisatie] de bestaande ICT beveiligingsupdates te geven, aanbestedingen correct af te handelen en verouderde onderdelen te vervangen (Kamerstuk 35 200, nr. 3). Dat lijkt politiek wellicht niet een spannend aandachtspunt, dat wordt het wel als het niet of te laat is gebeurd.» Het vinden van de juiste balans tussen instandhouding en vernieuwing zodanig dat de (interne) IT-dienstverlening bij het Ministerie van Defensie gewaarborgd blijft, zien wij als een punt van aandacht.

Personeelstekorten

Het Ministerie van Defensie kampt nog steeds met personele tekorten. In de personeelsrapportage van het Ministerie van Defensie over 2018 staat dat de gerealiseerde instroom van (militair) personeel vorig jaar achterbleef bij de gewenste, geplande instroom, en dat de uitstroom van militair personeel hoger is dan de geplande uitstroom (Kamerstuk 35 000 X, nr. 4). De personeelstekorten werden dus niet minder. Inmiddels hebben het Ministerie van Defensie en de vakbonden in 2019 een cao-akkoord gesloten. Volgens de Minister sluiten de nieuwe arbeidsvoorwaarden beter aan bij de eisen die een moderne krijgsmacht stelt. Wat de gevolgen zijn van deze nieuwe cao voor de te lage instroom en te hoge uitstroom van personeel zal de komende tijd duidelijk moeten worden.

De Minister van Defensie schrijft in de personeelsrapportage 2018 dat «...de realisatie van de aanstellingsopdracht, zonder modernisering van het personeelsbeleid, onuitvoerbaar is.» In haar begroting voor 2020 schrijft zij daarom nu dat ze komend jaar verder aan de slag gaat met de arbeidsvoorwaarden, door vernieuwing van het loongebouw en het

² Kamerstuk 26 488, nr. 447

personeelsmodel, om daarmee zowel de behoeften en ontwikkeling van medewerkers als de ambitie van de organisatie te faciliteren.

Wij zien het oplossen van de personeelstekorten bij de krijgsmacht en het Ministerie van Defensie als een punt van aandacht. Alleen met voldoende personeel kan het herstel en de modernisering van de krijgsmacht daadwerkelijk plaatsvinden.

Naar een toekomstbestendige begroting

Op 12 september 2019 hebben we het rapport *Inzicht in publiek geld (deel 2); Naar een toekomstbestendige beleidsbegroting* gepubliceerd (Kamerstuk 31 865, nr. 154). Het parlement heeft steeds meer behoefte aan inzicht in maatschappelijke resultaten van beleid. Ook wanneer een Minister voorwaardenscheppend optreedt voor maatschappelijke veranderingen die andere overheden, burgers en bedrijven vorm geven. We laten zien dat het kabinet verschillende kansen kan benutten om de begroting en het jaarverslag meer betekenis te geven voor het parlement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de informatiefunctie van de begroting, onder andere door het toevoegen van informatie over doelstellingen van beleid en de onderbouwing van beleid en geld met zinvolle indicatoren. De huidige digitale mogelijkheden en de toegenomen beschikbaarheid van (open) data bieden daartoe volop kansen.

Het tweede aandachtspunt vormt de beheersbaarheid van de projecten die de Minister in gang heeft gezet. Projecten zoals de verwerving van nieuwe onderzeeboten, fregatten en voertuigen kennen een groot financieel belang, zijn ingewikkeld en zullen nog vele jaren de aandacht van het kabinet en de Kamer vragen. Ze worden daarom vaak als uniek beschouwd. Afgelopen voorjaar publiceerden wij in ons rapport *Lessen van de JSF 11* generieke lessen voor de aanschaf van defensiematerieel.

Opvolging aanbevelingen

Op 24 september 2019 heeft de Algemene Rekenkamer de resultaten van de Voortgangsmeter aanbevelingen gepubliceerd [link: <https://www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter>].

Hierin wordt een overzicht gegeven van alle aanbevelingen die wij in onze eerdere onderzoeken aan de Minister van Defensie hebben gedaan en wat er volgens het ministerie met deze aanbevelingen is gedaan.

Voor het begrotingshoofdstuk Defensie heeft de Algemene Rekenkamer in de periode 2013–2018 33 aanbevelingen aan de Minister van Defensie gedaan. Op 25 aanbevelingen (76%) heeft de Minister een toezegging gedaan, op 8 aanbevelingen niet.

Overig te publiceren onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Tot de publicatie van ons verantwoordingsonderzoek over 2019 op 20 mei 2020 verwachten we over het Ministerie van Defensie het volgende onderzoek te publiceren:

- Cybersecurity grenstoezicht Koninklijke Marechaussee op Schiphol.

In de ontwerpbegroting zijn de plannen van het kabinet voor het komende jaar uitgewerkt. Wij vertrouwen erop dat we u met deze brief een aantal aandachtspunten meegeven om het beleid kritisch te volgen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris