

Vergaderjaar 2024–2025

36 740 K

Jaarverslag en slotwet Defensiematerieelbegrotingsfonds 2024

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 juni 2025

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Defensie over de brief van 21 mei 2025 inzake het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2024 bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds (Kamerstuk 36 740 K, nr. 2)

De Minister en Staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 10 juni 2025. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Kahraman

Adjunct-griffier van de commissie,
Manten

1. Waarom is de beveiliging van Defensielocaties wederom ondermaats gebleken en is er een concreet plan om dit op te lossen?

Defensie erkent dat de urgentie van het oplossen van deze onvolkomenheid hoog is. De Algemene Rekenkamer (AR) stelt terecht dat sinds 2022 te weinig vooruitgang is geboekt en belangrijke beveiligingsrisico's in de praktijk nog steeds onvoldoende afgedekt zijn door passende beheersmaatregelen. De tekortkomingen in de beveiliging van militaire objecten vormen een risico voor de operationele gereedheid en slagkracht van de krijgsmacht, die vooral van belang is voor het uitvoeren van de eerste hoofdtaak. Defensie onderschrijft daarom dat de beveiliging van militaire objecten topprioriteit moet zijn, juist vanwege deze ontwikkelingen. Daarom zijn er in de afgelopen twee jaar verschillende stappen gezet.

Defensie heeft in 2023 een Plan van Aanpak opgesteld en er is intensief gewerkt aan de uitvoering daarvan. Hoewel daarmee de eerste concrete stappen zijn gezet om de beveiliging te versterken – zoals de versterking van Defensie Bewakings- en beveiligingsorganisatie (DBBO) met 250 mensen – leidt dat nog onvoldoende tot structureel resultaat. In opvolging van de aanbevelingen van de AR is daarom in november 2024 een oorzaakanalyse afgerond, waarmee Defensie inzicht heeft gekregen in de grondoorzaken. Daaropvolgend is in april 2025 een integraal verbeterplan vastgesteld, en zijn vanwege de urgentie parallel verschillende additionele beveiligingsmaatregelen in uitvoering genomen. Om de AR geconstateerde problemen die zijn beschreven in hun rapport structureel op te lossen, wordt met het integrale verbeterplan een programmatische aanpak gehanteerd om te voldoen aan het Defensie Beveiligingsbeleid (DBB). Er is aandacht voor Organisatorische (O), Bouwkundige (B) en Elektronische (E) tekortkomingen en Security Behaviour. Security Behaviour wordt versneld opgepakt. Binnen de O-tekortkomingen valt bijvoorbeeld het oplossen van de DBBO-capaciteit, binnen de B-tekortkomingen het op norm brengen van de oudere gebouwen en binnen de E-tekortkomingen is aandacht voor de beveiligingssystemen. Binnen het programma wordt de PDCA-cyclus gehanteerd waardoor incrementeel verbetermaatregelen worden gemonitord, geëvalueerd en verbeterd. Deze PDCA-cyclus helpt om continu de effecten te toetsen en te controleren of de doelstelling wordt behaald. Binnen de Check-fase valt ook het jaarlijks uitvoeren van een significant aantal penetratietesten. Voor de uit te voeren verbetermaatregelen is reeds budget toegewezen of wordt op basis van de verschillende projectplannen in de reguliere processen financiering gerealiseerd. Voor onvoorziene programma-uitgaven is een reserve beschikbaar.

Ook zijn additionele beveiligingsmaatregelen genomen voor de strengst te beveiligen objecten. Tevens worden dit jaar praktijktesten geïntensiveerd om de effectiviteit van de beveiliging van militaire objecten met het grootste beveiligingsrisico in de praktijk te toetsen en incrementeel verbeteringen door te voeren. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het gedrag van defensiemedewerkers. Daarnaast is er structureel meer geld beschikbaar gesteld voor de inrichting van de beveiligingsketen bij de defensieonderdelen.

Naast deze stappen werkt Defensie aan het aanpassen van het Alert State beleid. Onlangs is ook, gebaseerd op de dreigingsappreciatie (DA) van de MIVD, de Alert State verhoogd naar A+ vanwege de verhoogde dreiging. Met deze aanpassing wordt ook gewerkt aan Security Behaviour van medewerkers en wordt een campagne om Security Behaviour te verbeteren versneld uitgerold.

Defensie zet nu versneld belangrijke stappen om de beveiliging van militaire objecten te verbeteren. Het structureel en toekomstbestendig verbeteren van de beveiliging van militaire objecten vergt een lange adem maar is een randvoorwaarde voor de operationele gereedheid en slagkracht van de krijgsmacht.

2. Kunt u aangeven welke concrete resultaten reeds zijn behaald en welke vervolgstappen gepland staan voor 2025, met name voor de beveiliging van militaire objecten, gezien het feit dat u in 2024 prioriteit heeft gegeven aan het oplossen van bedrijfsvoeringsproblemen die de operationele gereedheid raken?

Zie het antwoord op vraag 1

3. Kunt u een indicatie geven wanneer de aangekondigde oorzakenanalyse voor het munitiebeheer gereed zal zijn en welke concrete acties vervolgens prioriteit krijgen om het munitiebeheer structureel op orde te brengen, gegeven dat dit in 2024 volgens de Algemene Rekenkamer te weinig is verbeterd, ondanks stappen zoals de aanstelling van een projectleider?

In februari 2025 is door Defensie een uitgebreide analyse gestart om inzicht te krijgen in de onderliggende oorzaken van de onvolkomenheden in het munitiebeheer. Deze analyse, die mede gebaseerd is op de rapportage en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, biedt een grondige inventarisatie van de factoren die hebben bijgedragen aan deze onvolkomenheden en is naar verwachting eind juli 2025 afgerond.

Na afronding van de analyse wordt een projectplan opgesteld, waarin concrete acties, prioriteiten en mijlpalen worden vastgelegd. Dit plan zal, conform de huidige planning eind oktober 2025 worden vastgesteld. Met dit plan kan een doelgerichte aanpak worden gerealiseerd om de geconstateerde onvolkomenheden systematisch op te lossen en een robuust en efficiënt beheersysteem te implementeren. In het projectplan zal staan welke tijdplanning wordt gevolgd om de tekortkomingen in het munitiebeheer op te lossen.

Daarnaast zal Defensie de reeds genomen verbeteracties uit het verbeterplan munitiebeheer 2022 blijven monitoren en evalueren. Om dit traject zorgvuldig te doorlopen is deze tijd nodig. Er wordt gestreefd naar zo snel als mogelijk een zorgvuldig en haalbaar plan van aanpak op te leveren. De resultaten van deze monitoring worden samengevoegd met de uitkomsten van de oorzaakanalyse in een integraal projectplan.

4. Welke lessen trekt u, in het licht van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er € 3,3 miljard minder is uitgegeven via het DMF dan begroot (€ 10,9 miljard versus € 7,6 miljard), onder andere door krapte op de defensiemarkt en langere levertijden, voor de begrotingsramingen en de effectiviteit van instrumenten zoals overprogrammering bij de planning van toekomstige uitgaven via het DMF?

De reeksen waarmee de additionele middelen uit Defensienota 2022 aan de defensiebegroting zijn toegevoegd gaven blijk van een ambitieus groeipad. De defensie-uitgaven in 2024 zijn door meerdere kasschuiven aangepast, waarmee budgetten in een beter realiseerbaar ritme zijn gezet. Bij reeksen waarmee na Defensienota 2022 additionele middelen aan de defensiebegroting zijn of worden toegevoegd wordt een meer realistisch groeipad gehanteerd.

5. Kunt u toelichten welke generieke maatregelen worden overwogen of geïmplementeerd om de projectbeheersing binnen het Defensie Materieel Proces (DMP) te verbeteren en toekomstige vertragingen te minimaliseren, in het licht van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat 68% van de 103 defensiematerieelprojecten uitloopt ten opzichte van de initiële planning?

In het Defensie Projectenoverzicht wordt toegelicht wanneer een uitloop in de planning zich voordoet (Kamerstuk 27 830, nr. 465). Er kunnen meerdere redenen zijn dat defensiematerieelprojecten uitlopen. Dit kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door een verhoogde vraag naar defensiematerieel en een overspannen markt waarin productie- en leverzekerheid onder druk staan of onvoldoende en gekwalificeerd personeel beschikbaar is binnen de defensie-industrie. Mede hierdoor worden levertijden en tijdplanningen bijgesteld en laten offertes vanuit de defensie-industrie langer op zich laten wachten. In sommige gevallen wordt de scope van het project uitgebreid door additionele behoeftes vanuit Defensie of door internationale vraagbundeling met andere landen. In andere gevallen prioriteert Defensie de interne project- of verwervingscapaciteit naar andere projecten in het kader van de voorbereiding op Hoofdtak 1. Tot slot worden verschuivingen ook veroorzaakt door de complexiteit van sommige materieelprojecten. Hierdoor kan de verwerving van deze materieelprojecten meer tijd kosten dan vooraf werd ingeschat.

Het stroomlijnen van deze voorzien-in keten is een doorlopend verbeterproces. Hiervoor lopen reeds maatregelen en initiatieven. Zo kan verwerving «van de plank» en gezamenlijke inkoop in NAVO-verband bijvoorbeeld bijdragen aan versnelling. In lijn met de motie-Paternotte/Van Campen laat Defensie standaardisatie zwaarder mee wegen bij de aanschaf van militair materieel (Kamerstuk 21 501-20, nr. 2046). Bij het voorzien-in proces hanteert Defensie een meer integrale benadering met betrokkenheid van alle relevante spelers en een verbeterde projectregie. De *concurrent design* methodiek helpt daarbij, in het bijzonder bij projectfasen waarin nog veel projectkeuzes voorliggen en waarbij complexe integratievraagstukken een rol spelen (Kamerstuk 27 830, nr. 379). Ook draagt het verhogen van de grensbedragen van het Defensie Materieel Proces (DMP) bij aan het vergroten van de wendbaarheid. De ondergrens van projecten waarover uw Kamer apart wordt geïnformeerd, is verhoogd van € 25 miljoen naar € 50 miljoen en de mandateringsgrens van € 100 miljoen naar € 250 miljoen. Met deze maatregelen kan Defensie meer projecten intern afhandelen en dit verkort de doorlooptijd (Kamerstuk 27 830, nr. 431). Ook kijkt Defensie naar versnellingsmogelijkheden bij alle stappen van het inkoopproces en naar het bevorderen van een interne organisatiecultuur die oog heeft voor snelheid (Kamerstuk 36 600 X, nr. 6).

6. Welke berekeningsmethode is leidend in het vaststellen of er voldaan wordt aan de voorwaarden van de Wet Financiële Defensieverplichtingen?

Voor het vaststellen of er voldaan wordt aan de voorwaarden van de Wet Financiële Defensieverplichtingen zal gebruik gemaakt worden van de Nederlandse berekeningswijze. Vooruitlopend op behandeling van deze wet door de Eerste Kamer past het demissionaire kabinet de systematiek reeds vanaf 1^e suppletoire begroting 2025 toe. In bijlage 4 bij de 1^e suppletoire begroting Hoofdstuk X van Defensie is een overzicht opgenomen waarin, volgens de Nederlandse berekeningswijze, de defensie-uitgaven

in 2025 tot en met 2030 als percentage van het bbp inzichtelijk zijn gemaakt.

7. Wat is precies het verschil tussen de NAVO-berekeningsmethode en de Nederlandse berekeningsmethode om de uiteindelijke NAVO-norm vast te stellen?

Zowel de Nederlandse als de NAVO berekeningswijze hanteren het beginsel defensie-uitgaven gedeeld door het bbp en zijn gebaseerd op dezelfde NAVO-richtlijn. De berekeningswijzen wijken echter op twee punten af. Omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen bondgenoten presenteert de NAVO de defensie-uitgaven in dollar en in een specifiek prijspeil. Hierdoor wordt gecorrigeerd voor prijseffecten in het bbp en zijn alleen de volume effecten consistent inzichtelijk voor alle bondgenoten. Daarnaast gebruikt de NAVO de raming van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voor het bbp van de bondgenoten. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid drukt de NAVO ook deze raming uit in dollar en een specifiek prijspeil. Omdat NAVO teller en noemer met een verschillende deflator terugrekent naar het prijspeil, leidt dit tot verschillen in de uitkomsten van de Nederlandse en de NAVO berekeningswijze.

8. Welke berekeningsmethode geniet de voorkeur van Defensie en waarom?

Beide berekenwijzen brengen in kaart welk percentage van het bbp naar defensie-uitgaven gaat, maar de NAVO berekeningswijze is gericht op vergelijking met bondgenoten terwijl de Nederlandse berekeningswijze aan moet sluiten op de gehanteerde uitgangspunten van de Rijksbegroting. Hierdoor kan niet gesteld worden dat de ene berekeningswijze een voorkeur heeft ten opzichte van de ander.

Voor aan de defensiebegroting gerelateerde nationale doeleinden, zoals begrotingsstukken waaronder Ontwerpbegroting en Jaarverslag, zal de Nederlandse berekeningswijze worden gehanteerd. Voor het vaststellen of er voldaan wordt aan de voorwaarden van de Wet Financiële Defensieverplichtingen schrijft deze wet de Nederlandse berekeningswijze voor.

Omdat de NAVO de resultaten volgens haar berekeningswijze openbaar maakt in het jaarverslag van de Secretaris Generaal van de NAVO en met bondgenoten deelt in haar *burden sharing report*, zal Defensie uw Kamer duiding blijven geven over de NAVO-norm volgens NAVO berekeningswijze en de eventuele verschillen die tussen de Nederlandse en de NAVO berekeningswijze bestaan.

9. Wat zijn de voor- en nadelen van beide berekeningsmethoden?

Zie antwoord op vraag 8.

10. Kunt u toelichten welke stappen nog gezet moeten worden om de key control interne controle, die volgens de Algemene Rekenkamer nog moet worden geïmplementeerd, te voltooien en wanneer u verwacht deze onvolkomenheid volledig opgelost te hebben, gezien de constatering van de Algemene Rekenkamer over de vooruitgang bij diverse meerjarig bestaande onvolkomenheden, zoals het inkoopbeheer?

De Algemene Rekenkamer heeft de opzet en het bestaan van de key controls inkoopbeheer vastgesteld, maar volgens de Algemene Reken-

kamer mist nog een inrichting en systematische uitvoering van de monitoring op de werking van de key controls. Defensie is van mening dat deze constatering verder gaat dan de scope van de originele onvolkomenheid. Daarom is in de bestuurlijke reactie aangegeven dat het handhaven van de onvolkomenheid niet herkend wordt. We gaan deze zomer met de Algemene Rekenkamer in gesprek om concrete acties te definiëren die de oplossing van de onvolkomenheid in de weg staan en daar een tijdlijn aan te koppelen.

11. Kunt u aangeven welke maatregelen tot 2026 worden genomen om de risico's die gepaard gaan met de huidige functiescheidingsconflicten in kaart te brengen en te beperken, gezien de verwachting dat de problemen met het autorisatie-beheer dan worden opgelost met een nieuw IT-systeem?

Op toekenning en gebruik van autorisaties vindt logging en monitoring continue plaats. Elk kwartaal verstrekt de beheerorganisatie aan defensie-onderdelen rapportages met nader inzicht in de bestaande functiescheidingsconflicten in het materieellogistieke domein. Door het uitvoeren van risicomanagement worden waar mogelijk conflicten opgelost door het wijzigen van toegekende autorisaties of risico's verminderd door het treffen van risicobeperkende maatregelen of bewust geaccepteerd. Het inperken van de beheerrechten is in realisatie en zal in 2025 worden afgerond, dit geldt ook voor het aanscherpen van de monitoring op deze rechten.

12. Hoe bent u voornemens de monitoring op de naleving van gemaakte afspraken, zoals audit-rights, verder te versterken, gezien de constatering van de Algemene Rekenkamer dat hierin nog beperkingen zijn, en de waardering voor de aandacht voor waarborgen in internationale samenwerkingsovereenkomsten?

Defensie heeft al concrete stappen gemaakt om de monitoring van gemaakte afspraken in internationale samenwerkingsovereenkomsten te verbeteren. Zo is er dedicated capaciteit vrij gemaakt om de monitoring te doen en worden internationale partners actief benaderd voor documentatie.

13. Kunt u bevestigen dat de correcties van onjuist toegepaste financiële instrumenten, die om administratieve redenen niet meer konden worden gecorrigeerd in 2024, zullen worden doorgevoerd in de begroting en het jaarverslag van 2025, zoals de Algemene Rekenkamer verwacht?

Ja, met ingang van 2025 wordt een deel van de uitgaven voor Oekraïne onder het financiële instrument bijdrage aan (internationale) organisatie ondergebracht. De uitgaven voor kennis en innovatie worden niet langer verantwoord onder het financiële instrument bekostiging maar onder het financiële instrument opdrachten.

14. Kunt u een update geven over de voortgang van het onderzoek, samen met de Minister van Financiën, naar de juiste verwerkingswijze van de affinanciering van militaire pensioenen (€ 8,5 miljard), mede gezien de naderende deadline van 1 juli 2025 voor het implementatieplan van de Wet toekomst pensioenen?

Het onderzoek naar de juiste verwerkingswijze is in de afrondende fase. Dit wordt gedaan in goed overleg met de Auditdienst Rijk. Overigens is de deadline van 1 juli 2025 voor het implementatieplan van de Wet toekomst

pensioenen met de Wijziging van het van het Besluit uitvoering pensioenwet en wet verplichte beroepspensioenregeling en het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen met betrekking tot aanpassen deadline implementatieplan en versoepelen indexatieregels aangepast¹. Met dit Besluit is geregeld dat de deadline voor de indiening van de implementatieplannen (inclusief communicatieplan) dynamisch wordt gemaakt. Dit Besluit wordt op zeer korte termijn gepubliceerd en treedt daarmee in werking. Vanaf de inwerkingtreding moeten pensioenfondsen deze plannen uiterlijk 12 maanden voor de invaardatum inleveren bij de toezichthouder. De beoogde invaardatum voor de ABP-pensioenregeling is 1 januari 2027.

15. Kunt u nader toelichten welke factoren en verbeteringen in het inkoopproces in het bijzonder hebben bijgedragen aan het resultaat dat, voor het eerst sinds de oprichting in 2021, bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) de tolerantiegrenzen niet zijn overschreden, zoals de Algemene Rekenkamer positief heeft vastgesteld?

Met name de verplichte juridische toets bij het gebruik van uitzonderingen op Aanbestedingsregelgeving en het hebben van een heldere escalatieprocedure voor de gevallen waar uitzonderingen niet volstaan, hebben hier aan bijgedragen.

Praktijkgerichte kaders en handreikingen ondersteunen de inkoopfunctie bij het maken van een gedegen en snelle keuze voor een aanbestedingsprocedure.

16. Kunt u de hoofdlijnen van het verbeterplan en de kortetermijnmaatregelen toelichten die hebben geleid tot het opheffen van het bezwaar betreffende de beveiliging van militaire objecten door de Algemene Rekenkamer op 7 mei 2025, na ontvangst van uw verbeterplan?

Zie het antwoord op vraag 1.

¹ <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK027501/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>