



Uit het vizier

2021

Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?



Algemene
Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar bezuinigingsmaatregelen uit de beleidsnota Defensie na de kredietcrisis, uit 2011. Het doel van dit rapport is om lessen te trekken voor de toekomst door te leren van het verleden. Uit vorige crises weten we dat de maatschappelijke gevolgen van maatregelen niet altijd duidelijk bekend waren. Vanuit onze onderzoeksreeks *Zicht op Bezuinigingen* en *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen*, die gingen over bezuinigingen na de kredietcrisis, bleek bovendien dat de verwachte opbrengsten van maatregelen lang niet altijd gehaald werden. Voor parlement was de realisatie van bezuinigingen vervolgens nauwelijks te volgen.¹ Daarom hebben wij in dit onderzoek de bezuinigingen bij het Ministerie van Defensie ontleed via het af te stoten materieel. Door dit materieel door de tijd te volgen, konden wij ditmaal wel de realisatie en de besluitvorming volgen.

Uit ons onderzoek trekken wij 7 lessen die wij willen meegeven aan kabinet en parlement. Wij publiceren dit rapport daarom kort na de verkiezingen, in afwachting van een nieuw regeerakkoord en nieuw kabinetsbeleid. Dat gebeurt in tijden van corona, die grote invloed heeft op de overheidsfinanciën en de manier waarop beleid wordt gemaakt. Wij hopen dat hierbij kan worden geleerd van het verleden.

De tekst in dit document is vastgesteld op 7 april 2021. Dit document is op 13 april 2021 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

1. Inleiding | 5

- 1.1 Onderzoek naar 4 casussen | 5
- 1.2 Uitkomsten onderzoek: geen van de bezuinigingen is gehaald | 6
- 1.3 Aanpassingen in begroting en administratie nodig om inzicht in bezuinigingen te krijgen | 7
- 1.4 Geordend en toegankelijk archief essentieel voor democratische controle | 7
- 1.5 Leeswijzer bij rapport | 7

2. Eerste akte: de aanloop naar het bezuinigingsbesluit | 9

- 2.1 Nieuw rekenmodel geeft beter financieel inzicht in scenario's | 12
- 2.2 Basis voor besluitvorming en keuze voor bezuinigingsalternatieven | 12
- 2.3 Beperkte vergelijking tussen kosten en effecten van bezuinigingsalternatieven | 12
- 2.4 Rekenmodel bevat fouten | 13
- 2.5 Weinig aandacht voor gevolgen van bezuinigingen op andere defensie-eenheden | 13
- 2.6 Uiteindelijke keuze voor bezuinigingsmaatregelen niet navolgbaar | 13
- 2.7 Onvolledig inzicht in kosten en opbrengsten van vastgoed | 14

3. Tweede akte: het terugdraaien van de maatregelen | 17

- 3.1 Na 2011: meer aandacht voor investeringen in slagkracht en ondersteuning | 17
- 3.2 Transporthelikopters blijven vliegen | 18
- 3.3 Leaseconstructie voor kennisbehoud over gevechtstanks | 18
- 3.4 Verkoop mijnenjagers strandt, minister leaset privaat schip | 19
- 3.5 Geen nieuwe marinierskazerne in Vlissingen | 19
- 3.6 Besluitvorming over beleidswijzigingen niet systematisch: bezuinigingen uit beeld | 23

4. Derde akte: de bezuinigingen worden niet gerealiseerd | 24

- 4.1 Begroting en kostenberekeningen sluiten niet op elkaar aan | 24
- 4.2 46% minder bezuinigd dan beoogd | 25
- 4.3 Uitgaven voor materieel bleven hoog en slecht voorspelbaar | 28
- 4.4 Personeelsbesparing in de casussen was vooral herverdeling van personeel | 28
- 4.5 Verkoopopbrengsten werden niet gehaald door staat van het onderhoud | 29
- 4.6 Ondoelmatig beheer van publieke middelen | 30

5. 7 Lessen voor nieuwe bezuinigingen en investeringen | 32

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 35

- 6.1 Bestuurlijke reactie minister van Defensie | 35
- 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 37

Bijlagen | 39

- Bijlage 1 Onderzoeksopzet en normenkader | 39
- Bijlage 2 Eindnoten | 42

1. Inleiding

Op 8 april 2011 presenteerde de minister van Defensie zijn beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis*. De brief verscheen na de financieel-economische crisis en het kabinet wilde bezuinigen. Dat gold ook voor het Ministerie van Defensie. De minister besloot Defensie-breed een kleine € 1 miljard structureel te bezuinigen. Van dit bedrag was € 635 miljoen per jaar een afspraak uit het regeerakkoord. Er moest daarnaast € 175 miljoen per jaar worden bezuinigd om bestaande tekorten ongedaan te maken. Ook wilde de minister met bezuinigingen €154 miljoen vrijspelen om te gebruiken voor investeringen en innovaties.

Als eerste stap in de bezuinigingsoperatie werden verschillende wapensystemen (schietend defensiematerieel, bijvoorbeeld tanks) gereduceerd of zelfs afgestoten. De bezuinigingen troffen ook het personeel: er kwamen 12.000 functies (18%) te vervallen. Als tweede stap verscheen op 31 augustus 2011 het Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie, een plan om vastgoed af te stoten en locaties samen te voegen. Met dit plan moest er structureel € 61 miljoen op uitgaven aan vastgoed worden bespaard.

1.1 Onderzoek naar 4 casussen

De Algemene Rekenkamer heeft in 2020 aan de hand van 4 casussen onderzocht hoe doeltreffend en doelmatig de bezuinigingsoperatie van 2011 is uitgevoerd. We hebben voor deze casussen gekozen omdat zij de grootste bezuinigingen op materieel weergeven per krijgsmachtsdeel:

- verkoop van alle 116 gevechtstanks, beoogde jaarlijkse bezuiniging € 91 miljoen vanaf 2016 voornamelijk bij de Koninklijke Landmacht;

- afstoten van alle 17 Cougar-transporthelikopters, beoogde jaarlijkse bezuiniging € 49 miljoen vanaf 2016 voornamelijk bij de Koninklijke Luchtmacht;
- afschaffen van 4 van de 10 mijnenjagers, beoogde jaarlijkse bezuiniging € 14,4 miljoen vanaf 2016 voornamelijk bij de Koninklijke Marine;
- verhuizing van marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen, beoogde vanaf 2017 oplopende jaarlijkse bezuiniging tot structureel € 2,7 miljoen vanaf 2027 plus éénmalig € 23 miljoen voornamelijk bij het Defensie Ondersteuningscommando.

Deze vier casussen gezamenlijk omvatten een doelstelling van € 157 miljoen aan bezuinigingen per jaar, oftewel 16% van bovengenoemde structurele Defensie-brede bezuiniging van een kleine € 1 miljard. Voor de periode 2011 tot en met 2018 die wij onderzoeken is voor deze vier casussen een bezuiniging ingeboekt van cumulatief € 909 miljoen. Daarnaast is er voor de 4 casussen € 204 miljoen aan verkoop-opbrengsten geraamd die het Ministerie van Defensie zou kunnen inzetten ten behoeve van investeringen.

1.2 Uitkomsten onderzoek: geen van de bezuinigingen is gehaald

10 jaar na de bezuinigingsoperatie constateren wij dat geen van de onderzochte bezuinigingsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Hierdoor is in deze periode op de vier casussen 46%, oftewel € 423 miljoen cumulatief, minder bezuinigd dan beoogd in de Beleidsbrief. De van alle casussen opgetelde verkoopopbrengsten liggen minimaal € 22 miljoen lager dan geraamd. Voor de tegenvallende verkoopopbrengsten is de minister vanuit de schatkist gecompenseerd, terwijl de reden voor de lage verkoopprijs vooral de slechte staat van het onderhoud was. Uit ons onderzoek blijkt dat de bezuinigingen anders uitgevoerd zijn dan in 2011 werd beoogd en dat af te stoten materieel vaak toch wordt aangehouden en zelfs wordt uitgebreid. Dat is vanuit het oogpunt van de bezuiniging niet doeltreffend. Deze veranderingen zijn weliswaar aan het parlement gemeld, zij het vaak summier, maar hierbij is het verband met de beoogde bezuinigingen niet gelegd. Het is voor het parlement daarom niet inzichtelijk of er ook daadwerkelijk minder geld wordt uitgegeven.

Daarnaast blijkt uit ons onderzoek dat er sinds 2017 nieuw materieel wordt geleased – bij de Marine en de Landmacht – en dat er door het Ministerie plannen zijn goedgekeurd om nieuw materieel aan te schaffen voor materieel dat in 2011 werd wegbezuinigd. Als voorbeeld: het weer kopen van gevechtstanks kost meer dan € 1 miljard. Wij concluderen dat dit bijna 8 maal duurder uitvalt dan wanneer de na 2011 door Nederland verkochte tanks waren geüpgraded naar hetzelfde type in plaats van verkocht.

1.3 Aanpassingen in begroting en administratie nodig om inzicht in bezuinigingen te krijgen

De Algemene Rekenkamer heeft de 4 casussen in dit rapport zelf moeten reconstrueren omdat de administratie van het Ministerie van Defensie zelfs na tien jaar geen realisatiecijfers kan produceren. Dat maakt dat de kosten en de effecten van bezuinigingen onvoldoende zichtbaar en navolgbaar zijn. Dit wordt versterkt door de vertaalslag die de administraties in de uitvoering moeten maken om de departementale begroting te kunnen opstellen. Door het voorgaande kan de minister de realisatie niet vaststellen en die informatie evenmin ter verantwoording delen met het parlement.

Achteraf zou controleerbaar moeten zijn wat er met belastinggeld gebeurt. We weten echter uit eerder onderzoek dat de systematiek van de rijksbegroting ervoor zorgt dat bezuinigingen nauwelijks te volgen zijn.² Daarmee blijft een deel van het parlementaire budgetrecht in de praktijk gemankeerd.

1.4 Geordend en toegankelijk archief essentieel voor democratische controle

Tijdens ons onderzoek hebben wij in alle casussen geconstateerd dat besluiten niet, of pas na heel lang zoeken, terug te vinden zijn en dat door het niet archiveren van besluitvormingsstukken de besluitvorming vaak niet navolgbaar is.³ Daarom oordelen we dat het archief van het Ministerie van Defensie niet in de goede, geordende en toegankelijke staat is die de Archiefwet voorschrijft. De wetgever schrijft dat ‘zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk.’⁴ Helaas moeten wij hierbij ook opmerken dat vanwege de gebrekkige informatievoorziening de Algemene Rekenkamer slechts met de grootste moeite zijn wettelijke taak kon uitvoeren. Hierdoor raakt de verantwoording in de knel. Uit de recente rapporten van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed weten we dat het Ministerie van Defensie hier zeker niet uniek in is, maar dat de informatievoorziening binnen het Rijk tekortschiet.⁵

1.5 Leeswijzer bij rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Het schetst in hoofdstuk 2 eerst het proces voorafgaand aan de bezuinigingen. Daarna komt de besluitvorming over de bezuinigingen aan bod. In hoofdstuk 3 belichten we de uitvoering van de

bezuinigingen en laten we zien hoe de bezuinigingen snel uit beeld raken door de focus op nieuw beleid. In hoofdstuk 4 lichten wij toe waarom de Algemene Rekenkamer oordeelt dat de bezuinigingen niet doeltreffend en niet doelmatig zijn. In aparte kaders presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de 4 casussen die we hebben onderzocht. Dit rapport sluit af met de belangrijkste lessen voor kabinet en parlement, om ondoelmatig en ondoeltreffend bezuinigen in de toekomst te voorkomen (hoofdstuk 5). Hierna volgen in hoofdstuk 6 de bestuurlijke reactie van de minister van Defensie en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

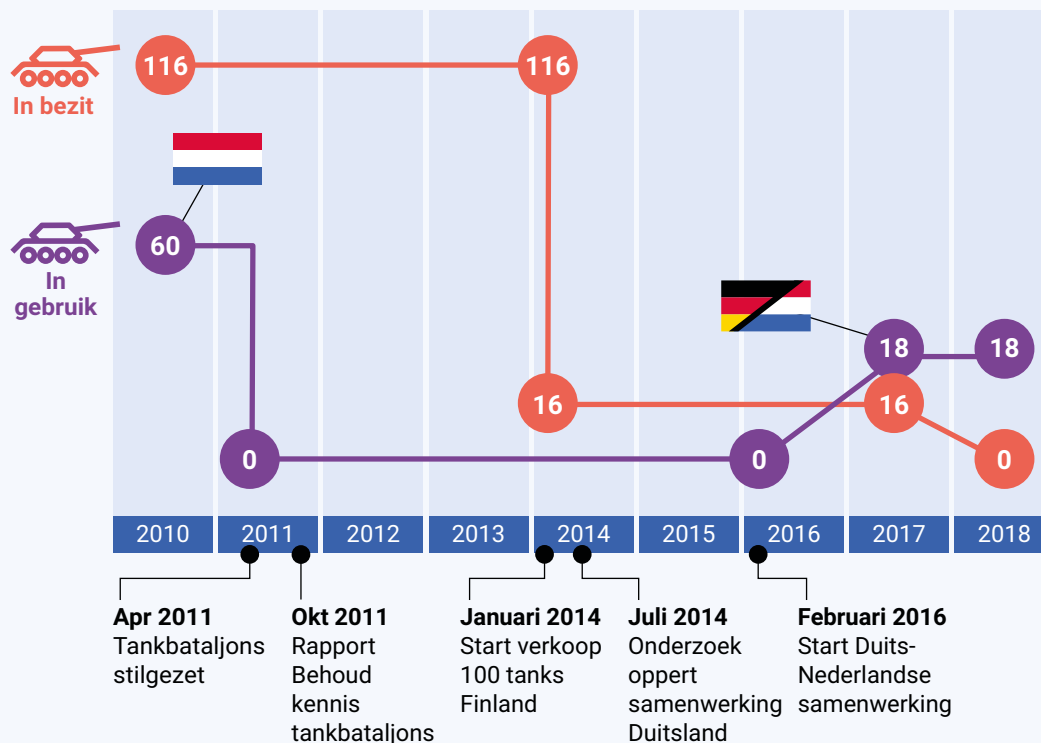
2.

Eerste akte: de aanloop naar het bezuinigingsbesluit

Lang voordat in 2011 de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* verscheen, werd op het Ministerie van Defensie al nagedacht over mogelijke bezuinigingen. In 2008 startte het interdepartementaal traject 'Verkenningen' waarin toekomstscenario's, bijbehorende samenstelling en het daarvoor noodzakelijke budget van de krijgsmacht werden onderzocht. Het traject werd ingehaald door de gevolgen van de financiële crisis, en in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 startten de 'brede heroverwegingen'. In deze serie ambtelijke rapporten werden ten behoeve van de kabinetsformatie interdepartementaal opties geïnventariseerd waarmee de rijksoverheid kon bezuinigen. Ook voor de beleidsterreinen defensie en internationale veiligheid werd zo'n rapport geschreven. Hierin werden de scenario's uit de eerdere 'Verkenningen' uitgewerkt tot bezuinigingen op de verschillende wapensystemen. De openbaar gemaakte brede heroverwegingsrapporten vonden hun weg naar vrijwel alle verkiezingsprogramma's. De coalitiepartijen besloten in het regeerakkoord om € 18 miljard te bezuinigen en gebruikten hiervoor onder andere de opties uit de brede heroverwegingen.

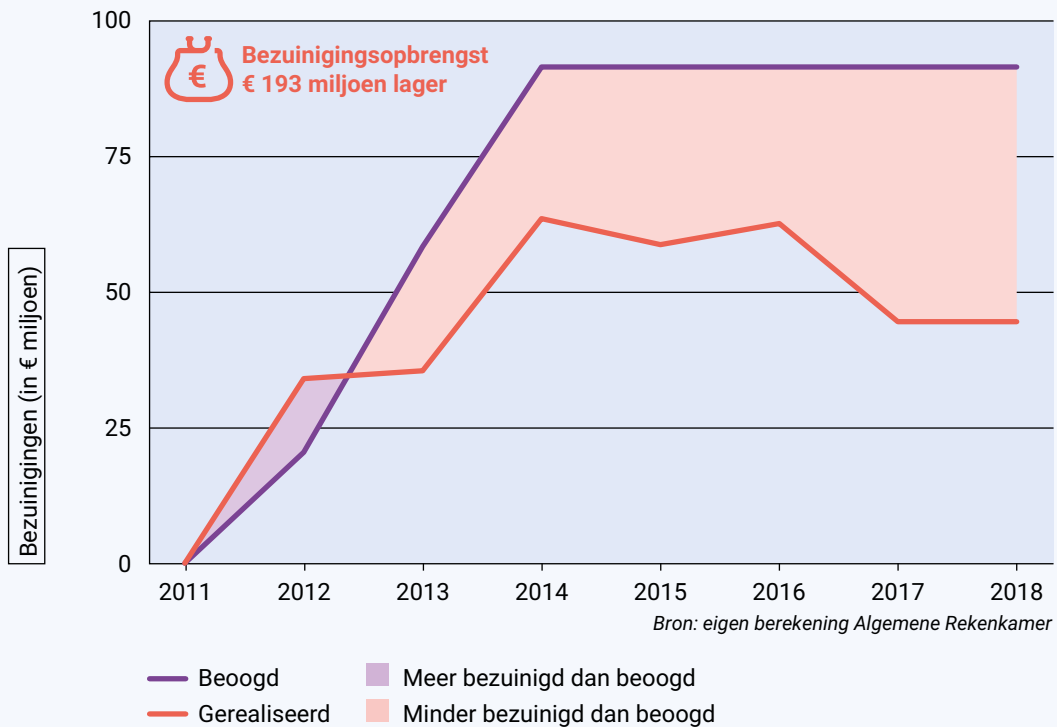
Tanks

Minder tanks afgestoten dan beoogd, Nederland leaset nu tanks



In april 2011 besluit de minister van Defensie alle 116 gevechtstanks te verkopen. De 2 Nederlandse tankbataljons werden per direct opgeheven. Een interne studie van het Ministerie van Defensie uit oktober 2011 pleit vervolgens voor het behoud van kennis van het tankoptreden. De minister van Defensie schrijft begin januari 2014 aan de Tweede Kamer dat 100 tanks aan Finland worden verkocht. Halverwege 2014 komt het Ministerie van Defensie met een onderzoek waarin zij samenwerking met Duitsland adviseert om kennis over tanks te behouden. Begin 2016 wordt de samenwerking bekrachtigd en draagt Nederland zijn laatste 16 tanks vanaf 2018 over aan Duitsland en leaset vanaf 2017 18 tanks van Duitsland. In 2018 presenteert de minister van Defensie het nationaal plan voor de NAVO, waarin Nederland zijn verhoogde bijdrage aan de NAVO schetst. Het Ministerie van Defensie keurt goed dat Nederland 52 nieuwe tanks aanschaft zodra er budget is. De bijbehorende Kamerbrief (de zogenaamde B-brief) wordt niet verstuurd.

Veel minder bezuinigd op tanks dan beoogd



De verwachte bezuinigingen op de gevechtstanks zijn niet gehaald door de minister van Defensie. Tussen 2011 en 2018 was een besparing van totaal € 536 miljoen voorzien. Daarvan is 63% (€ 343 miljoen) gerealiseerd. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de exploitatie destijds € 30 miljoen per jaar hoger is geraamd dan de daadwerkelijke kosten bedroegen. Daarnaast zorgt de samenwerking met Duitsland voor extra uitgaven.

Tanks behouden was 7 tot 8 keer goedkoper geweest dan afstoten en nieuwe kopen

Tanks afstoten en nieuwe aanschaffen	Tanks behouden en upgraden
52 2022-2023 Nieuwe tanks aanschaffen Uitgaven > € 1 miljard	52 2019-2022 Upgrade tanks Uitgaven € 100-250 miljoen

Wanneer het plan om nieuwe gevechtstanks aan te schaffen wordt uitgevoerd, beschikt Nederland in 2023 weer over 52 tanks. Dit planalternatief zetten wij af tegen het nulalternatief: de hypothetische situatie waarin 52 tanks niet verkocht zijn maar van een upgrade zijn voorzien. Met deze upgrade zou Nederland over exact hetzelfde type tank beschikken als het ministerie nu wil kopen. De kosten van de aanschaf van nieuwe tanks zijn 7 tot 8 maal hoger dan de kosten om 52 oude tanks te upgraden.

2.1 Nieuw rekenmodel geeft beter financieel inzicht in scenario's

Het Ministerie van Defensie werkte de financiële gevolgen uit van de bezuinigings-opties die zijn geïnterpreteerd in de 'Verkenningen' en in de heroverwegingen. Om de financiële consequenties goed te kunnen begroten, stelde het Ministerie van Defensie een nieuw rekenmodel op dat de gehele defensiebegroting toerekende aan wapensystemen. Dit was nodig omdat tot dan toe geen toerekening plaatsvond van budget aan wapensystemen of eenheden, en er geen koppeling bestond met realisatiecijfers. De bouw van dit rekenmodel is een belangrijke stap voor het ministerie in het krijgen van inzicht in de gevolgen van bezuinigingen of investeringen voor de begroting. De snelle bouw en het inzicht dat het model biedt, verdient waardering. Ook is het positief dat in de jaren daarna de minister van Defensie het model is blijven verfijnen.

Toch constateren wij in ons onderzoek dat het lastig blijft om de exacte gevolgen van de bezuinigingen te voorspellen, omdat het model voor een groot deel is gebaseerd op toerekeningsfactoren voor gebruik van personeel en materieel.

2.2 Basis voor besluitvorming en keuze voor bezuinigingsalternatieven

De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat besluitvorming zorgvuldig en afgewogen moet zijn. Wij vertalen die naar de normatiek uit de Comptabiliteitswet en hulpmiddelen als het Integraal afwegingskader of de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse. Die regels stellen – kort gezegd – dat zorgvuldige besluitvorming gediend is bij besluiten die alle stappen doorlopen. Zo kan het beleidsalternatief worden gekozen waarmee het meest zuinig en zinvol met belastinggeld wordt omgegaan. Op basis daarvan concluderen we over het besluit tot bezuinigingen het volgende.

2.3 Beperkte vergelijking tussen kosten en effecten van bezuinigingsalternatieven

Er lag in 2011 een degelijke basis onder de besluitvorming over de invulling van de bezuinigingen in 2011. De financiële gevolgen van de maatregelen waren in kaart gebracht in de heroverwegingen en daarna verder uitgewerkt met behulp van het rekenmodel. Een vergelijking van kosten en effecten tussen bezuinigingsalternatieven heeft echter maar beperkt plaatsgevonden.

2.4 Rekenmodel bevat fouten

Ondanks de gedegen voorbereiding van de bezuinigingsmaatregelen met voorstudies en de inzet van het nieuwe rekenmodel was deze voorbereiding niet feilloos. Zo bevatten de bezuinigingsmaatregelen niet allemaal dezelfde onderdelen. Ook werden upgrades die konden vervallen als het wapensysteem niet langer zou bestaan niet in de bezuinigingsmaatregelen meegenomen. Daarnaast constateren we in ons onderzoek dat er rekenfouten in het rekenmodel zaten. Bij de tanks werd de exploitatie € 30 miljoen hoger geraamd dan de daadwerkelijke jaarlijkse uitgaven. Dit hield in dat de werkelijke gerealiseerde besparing op het afstoten van de tanks een derde minder was dan de gepresenteerde besparing. Anders gezegd: de feitelijke jaarlijkse exploitatie-uitgaven op dat moment aan de 116 tanks waren € 60 miljoen en niet de gepresenteerde € 90 miljoen.

2.5 Weinig aandacht voor gevolgen van bezuinigingen op andere defensie-eenheden

Wapensystemen van het Ministerie van Defensie zijn van elkaar afhankelijk, zeker als het om ondersteunend materieel gaat zoals helikopters en mijnenjagers. Wat uit ons onderzoek naar de besluitvorming uit 2011 blijkt, is dat indertijd nauwelijks aandacht was voor de gevolgen voor andere defensie-eenheden en de gereedheidsdoelstellingen. Als voorbeelden: Door het wegvallen van de Cougar-helikopter kon de Luchtmobiele Brigade minder goed oefenen, hetgeen consequenties had voor geoefendheid en gereedheid. Het gat dat de mijnenjagers lieten vallen in de NAVO-vlootverbanden moest worden opgevuld door andere Nederlandse marineschepen. Bij de tanks viel op dat genietanks voor bruggenleggen en berging behouden bleven, waardoor feitelijk niet bezuinigd kon worden op de kostbare logistiek en infrastructuur voor tanks, terwijl het wel in de plannen was verwerkt.

2.6 Uiteindelijke keuze voor bezuinigingsmaatregelen niet navolgbaar

De alternatieven waaruit gekozen is zijn voornamelijk varianten binnen een beperkt aantal wapensystemen per krijgsmachtsdeel. Er is geen vergelijking gemaakt over krijgsmachtdelen heen. Met als gevolg dat er uiteindelijk slechts een beperkte vergelijking is gemaakt tussen de kosten en de effecten op andere eenheden, vastgoed of voor de slagkracht van de krijgsmacht. De overwegingen om uiteindelijk te kiezen om de Cougar-helikopters en gevechtstanks af te stoten en de vloot van de mijnenjagers in te krimpen zijn – ook door de staat van de archivering – niet meer te

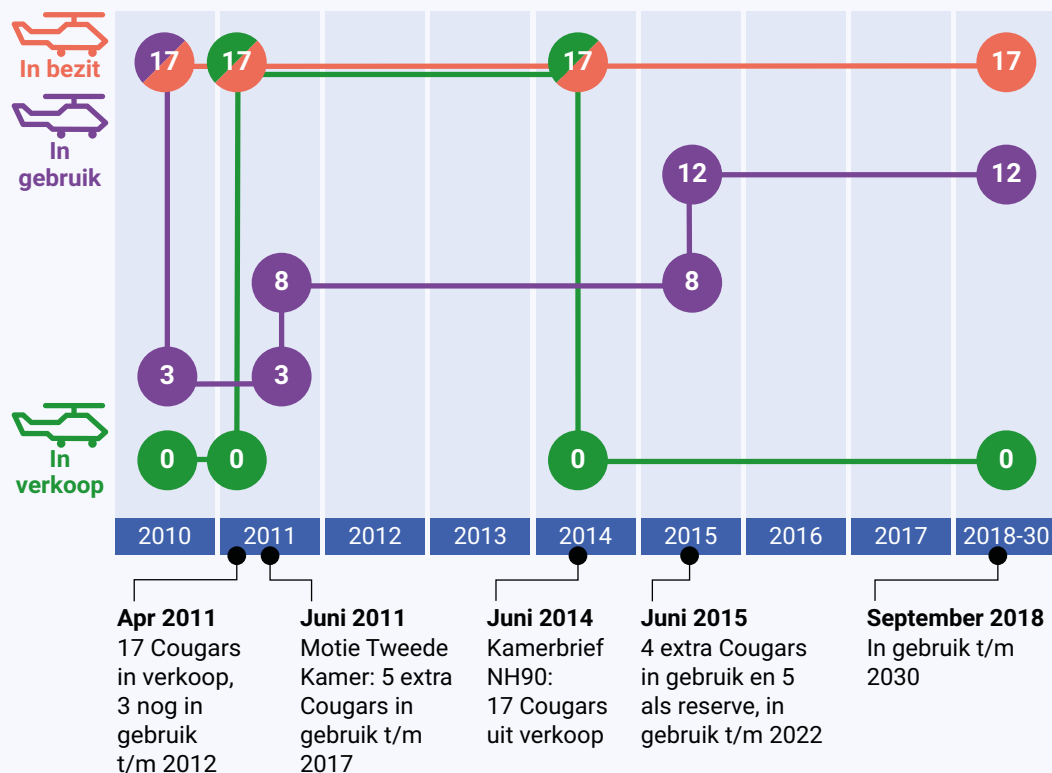
achterhalen. Daarom is de uiteindelijke keuze voor de bezuinigingsmaatregelen niet navolgbaar. Hierdoor is ook geen les te trekken voor de minister van Defensie zelf om overwegingen bij te stellen of te actualiseren en kan om die reden in de toekomst mogelijk hetzelfde probleem optreden.

2.7 Onvolledig inzicht in kosten en opbrengsten van vastgoed

Met de besluitvorming om de marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen te verplaatsen, volgde in 2011-2012 de tweede stap van de bezuinigingsoperatie. De verplaatsing was onderdeel van de uitwerking van het *Herbeleggingsplan Vastgoed Defensie*, waarin stond welk vastgoed door de beleidsbrief overtollig was geworden, en hoe de minister verwachtte jaarlijks € 61 miljoen te besparen. We wijzen in dit verband op ons onderzoek uit 2012 waarin wij schreven dat de minister zich rijk rekende met de ingeplande bezuinigingen.⁶ Over het besluit tot nieuwbouw van de marinierskazerne in Vlissingen schreven we in 2012 dat dit (financieel) risicovol was. Door haast werd een alternatievenvergelijking slechts beperkt uitgevoerd en was er geen volledig inzicht in kosten en opbrengsten.

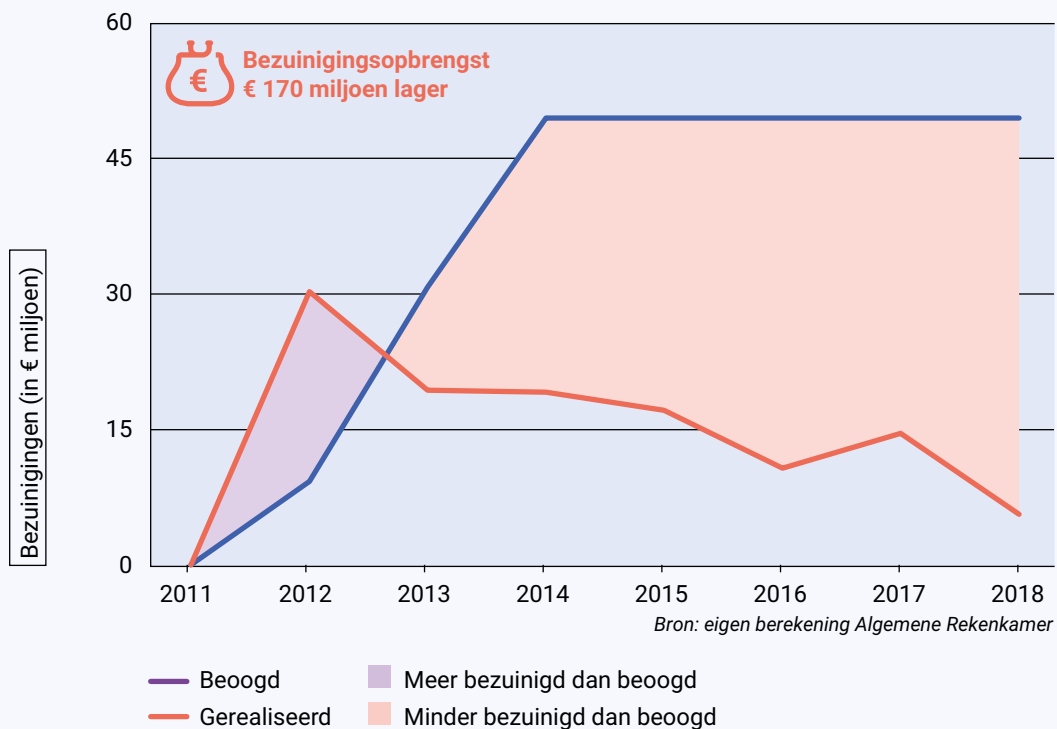
Cougar transporthelikopters

Afstoten Cougar stapsgewijs teruggedraaid, Cougar blijft langdurig in gebruik



In april 2011 besluit de minister van Defensie om alle 17 Cougar-helikopters af te stoten, als bezuinigingsmaatregel. Dit moet een structurele besparing opleveren van € 49,4 miljoen. Het einde van de levensduur werd 2012 verwacht. De bezuinigingsmaatregel wordt vlak daarna, in juni 2011, al deels teruggedraaid, mede op verzoek van de Kamer. Door problemen met de levering van de opvolger van de Cougar-helikopter, de maritieme (gevechts)helikopter NH90, draait de minister in 2014 de hele bezuinigingsmaatregel terug. Uiteindelijk besluit de minister in 2018 dat de Cougar-helikopters blijven doorvliegen tot en met 2030. De helikopters hebben sindsdien een nieuwe taak, het vervoer van Special Forces.

Veel kleinere opbrengst bezuinigingen door Cougar te blijven gebruiken



Het terugdraaien van het besluit om de Cougar-helikopters af te stoten in 2014, betekent dat de bezuinigingen die al waren ingeboekt, bij lange na niet worden gerealiseerd. De kosten voor het opnieuw in gebruik nemen van de Cougar-helikopters zijn niet gecompenseerd en het financiële gevolg hiervan moet binnen de begroting van het Ministerie van Defensie worden opgevangen.

3.

Tweede akte: het terugdraaien van de maatregelen

Nadat de bezuinigingen in 2011 in de departementale begroting waren ingeboekt en door het parlement geaccordeerd, kregen de krijgsmachtdelen en de ondersteunings-commando's (vastgoed en materieel) de opdracht om bij de financiële doelstellingen behorende maatregelen uit te voeren. De uitvoering moest snel gebeuren; materieel werd zeer snel stilgezet. Voor de veranderingen op personeelsgebied werd 2 jaar uitgetrokken. Maar na een vliegende start, verdween zowel ambtelijk als politiek de aandacht voor de bezuinigingen. Zo werd er in de eigen systemen van het Ministerie van Defensie niet bijgehouden of beoogde kostenbesparingen daadwerkelijk werden gerealiseerd. Ook vanuit de Tweede Kamer was er weinig aandacht voor de realisaties van de voorgenomen bezuinigingen.

Naast afgenomen aandacht voor de bezuinigingen werden de genomen maatregelen (gedeeltelijk) tenietgedaan in de jaren na 2011. Dit kwam door een veranderende veiligheidssituatie of door veranderingen in aanpalend materieel – zoals de vertraagde NH90 maritieme (gevechts)helikopter. Het aantal stuks af te stoten materieel veranderde hierdoor vaak en snel. De Algemene Rekenkamer vroeg vanwege die snelheid al eerder aandacht voor de robuustheid van de maatregelen-pakketten in de strategische nota's van de minister.⁷

3.1 Na 2011: meer aandacht voor investeringen in slagkracht en ondersteuning

Gedeeltelijk was het terugdraaien van de maatregelen te verklaren doordat in de jaren na 2011 het besef kwam dat er te diep in de ondersteuning was gesneden.⁸

De besluiten om de transporthelikopters en een deel van de mijnenjagers af te stoten, waren daar voorbeelden van. Het kabinet stelde in 2015 op basis van de

aangenomen motie van Van der Staaij en in 2017 op basis van het regeerakkoord extra geld ter beschikking om de ondersteuning en bevoorrading van de krijgsmacht te verbeteren. Een andere ontwikkeling was het besluit om de Nederlandse krijgsmacht meer te richten op de eerste hoofdtaak: de verdediging van het nationale en bondgenootschappelijke grondgebied. Bij de besluitvorming hierover speelde bijvoorbeeld de bezetting van de Krim door Rusland in 2014 een rol.

3.2 Transporthelikopters blijven vliegen

Als eerste werd de maatregel bij de transporthelikopters stapsgewijs teruggedraaid. Dit gebeurde aanvankelijk op verzoek van de aangenomen motie van Tweede Kamerlid Knops in juni 2011.⁹ Daarna werd de doelstelling van het aantal af te stoten helikopters steeds lager, mede door de vertraagde oplevering van de nieuwe NH-90-helikopters en de lagere inzetbaarheid van de Chinook-transporthelikopters waarover het Ministerie van Defensie beschikte. In 2015 werd uiteindelijk besloten om alle 17 Cougar-helikopters te behouden: 12 helikopters om mee te vliegen en 5 voor reserve-onderdelen. Dit besluit was mede gebaseerd op de constatering indertijd dat de verkoop van de Cougar-helikopters inmiddels nog geen 40e zou opbrengen van wat in 2011 was geraamd. Ook kreeg de helikopter na verloop van tijd nieuwe rollen toebedacht, zoals de ondersteuning van de Special Forces.

3.3 Leaseconstructie voor kennisbehoud over gevechtstanks

Terwijl in 2011 nog 100 gevechtstanks moesten worden verkocht, begon tegelijkertijd in de krijgsmacht een proces om kennis van tankoptreden voor de landmacht te behouden. Dit leidde ertoe dat in 2016 de overgebleven 16 tanks aan Duitsland werden overgedragen en dat Nederland sindsdien 18 Duitse tanks leaset. In 2018 presenteerde de minister het nationaal plan voor de NAVO waarin Nederland schetste wat zijn verhoogde bijdrage aan de NAVO in de toekomst zou zijn. De behoeftes van het Ministerie van Defensie waren in kaart gebracht en de onderzoeksfase naar de verwerving was afgerond. De conclusie was dat onder de noemer 'vuurkracht op land' 52 tanks moesten worden aangeschaft. De bijbehorende Kamerbrief, de zogenaamde B-brief, werd alleen niet verstuurd. In antwoorden op Kamervragen over hoe vuurkracht op land werd ingevuld, schrijft de minister van Defensie niet dat de er plannen zijn om nieuwe tanks te kopen.¹⁰ Uit ons onderzoek blijkt dat de kosten van de aanschaf van de gevechtstanks bijna 8 maal hoger zijn dan de kosten om de verkochte Nederlandse tanks te upgraden naar hetzelfde type.

3.4 Verkoop mijnenjagers strandt, minister leaset privaat schip

De 4 af te stoten mijnenjagers werden meteen in 2011 aan de wal gelegd met een geraamde verkoopprijs van ongeveer € 40 miljoen. Maar door het besluit ook geen onderhoud meer te plegen – die bezuiniging was immers ook meteen ingeboekt dus uitgaven aan onderhoud waren niet meer mogelijk – nam de waarde en de verkoopbaarheid snel af. In 2018 werden de schepen alsnog door de Defensie Materieelorganisatie teruggegeven aan de marine, zodat zij ze van – schaars geworden – reserveonderdelen kon ontdoen. Hierdoor zakte de verkoopwaarde van de mijnenjagers echter verder tot nihil. Toen de minister in datzelfde jaar besloot dat Nederland meer mijnenjaagcapaciteit nodig had, was de staat van de schepen te slecht om ze weer in de vaart te nemen. Daarom leaset de marine sinds 2020 van een private partij een offshore-bevoorradingsschip om de vloot en de inzet uit te breiden, en om te experimenteren met nieuwe manieren van mijnenjagen. Dat laatste zien we als een goede voorbereiding op de geplande aanschaf van nieuwe mijnenjagers, samen met België.

3.5 Geen nieuwe marinierskazerne in Vlissingen

Na het besluit om een nieuwe marinierskazerne in Vlissingen te bouwen, raakte het bijbehorende bezuinigingsdoel – jaarlijks een besparing van € 2,7 miljoen op de exploitatie – uit beeld. De Tweede Kamer had deze besparing bij motie opgedragen, als bijdrage aan de € 61 miljoen aan vastgoedbezuinigingen.¹¹ Tijdens de voorbereiding van de bouw in Vlissingen werd het de Defensiestaf in 2015 al duidelijk dat de bezuiniging op de exploitatie van € 2,7 miljoen niet gerealiseerd zou worden. Dit is pas in 2018 vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gemeld.

Bij de voorbereiding van de nieuwbouw in Vlissingen deden zich een aantal financiële tegenvallers voor, die met een zorgvuldigere besluitvorming deels voorzien hadden kunnen worden. Zo bleek uit ons onderzoek dat 30 hectare van de 70 hectare grond die medeoverheden ter beschikking hadden gesteld onbruikbaar was doordat het pal naast een rioolwaterzuivering in een geur- en geluidzone lag en doordat er verontreiniging en archeologische vondsten in de bodem zaten. Hierop moest de minister € 12,8 miljoen besteden aan nieuwe gronden en sanering. Daarnaast maakte de minister tot 2018 € 28 miljoen aan andere projectkosten zoals het bouwrijp maken van het terrein.

Uiteindelijk viel in februari 2020 het besluit om van de nieuwbouw in Vlissingen af te zien, omdat er bovenop het voorgaande geen draagvlak was bij de mariniers om te verhuizen en er te weinig oefengebieden in de omgeving waren. De kosten bleven

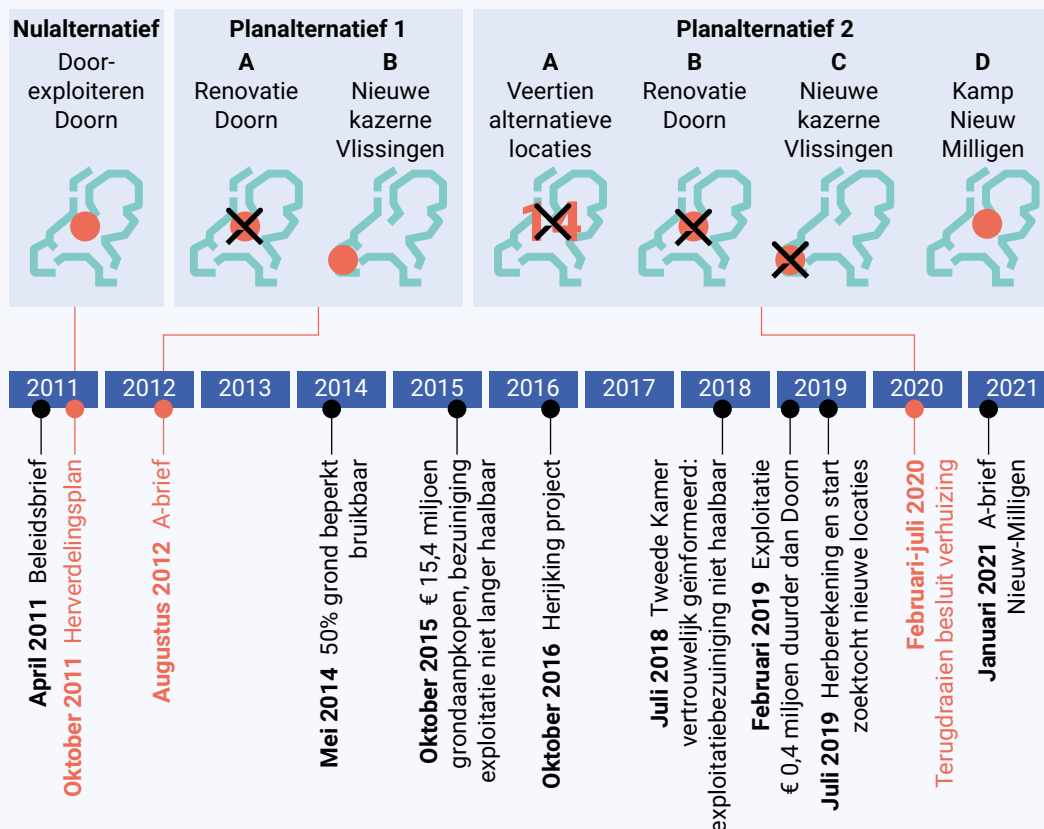
daarnaast oplopen. In een actualisatie en herberekening van het projectbesluit bleek dat het noodzakelijke investeringsbedrag meer dan tweemaal hoger werd dan in het besluit om naar Vlissingen te verhuizen stond.

Vervolgens werd een compensatiepakket voor Zeeland samengesteld van € 670 miljoen. Uit het hoge tempo waarmee de compensatiemaatregelen, zoals de businesscase voor het justitie- en gevangeniscomplex 'Law Delta', tot stand kwam zien wij parallellen met het proces waarmee in 2011 werd besloten tot de verhuizing van de mariniers naar Vlissingen.

In februari 2020 nam de staatssecretaris het besluit om de marinierskazerne in Kamp Nieuw-Milligen te vestigen. Deze locatie zou in het Herbeleggingsplan van 2011 nog gesloten worden om jaarlijks € 4,3 miljoen te besparen op gebouwen die oud en in slechte staat zijn. De keuze voor Nieuw-Milligen is naar ons oordeel wel een voorbeeld van een afgewogen besluit. De kosten en baten van het blijven in Doorn zijn zorgvuldig afgezet tegen de kosten en baten van 15 mogelijke locaties. Deze zijn op uniforme manier met elkaar vergeleken, ditmaal met de juiste risico-opslagen en de juiste normen, waarna een goed te volgen en onderbouwde keuze is gemaakt. In januari 2020 stuurde de staatssecretaris de zogenaamde A-brief met de functionele omschrijving van de nieuwe marinierskazerne, waar nu ook de special forces van de mariniers gehuisvest zullen worden. Deze kazerne moet na sloop en nieuwbouw eind 2028 gereed zijn. Dit is elf jaar later dan oorspronkelijk gepland en bijna 20 jaar na de kredietcrisis die aanleiding was voor de taakstelling. Het is daarnaast tweemaal duurder dan de businesscase voor Vlissingen uit 2012. Het is ontluisterend dat wij moeten concluderen dat als gevolg van onzorgvuldige besluitvorming, het niet volgen van eigen normen en vanwege deels voorzienbare en vermijdbare meerkosten door het Rijk inmiddels een kleine € 1 miljard meer moet worden uitgegeven dan in 2012 aan de Tweede Kamer is voorgesteld.

Marinierskazerne

Nieuwe huisvesting mariniers verloopt niet zonder tegenslag



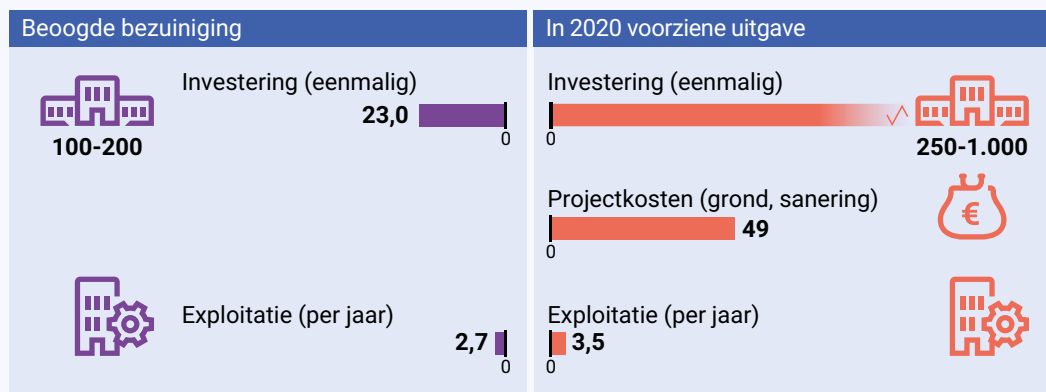
In oktober 2011 presenteert de minister van Defensie het Herverdelingsplan Vastgoed Defensie. Dit moet een structurele besparing opleveren van € 61 miljoen. Eén van de onderdelen is de nieuwe huisvesting voor de mariniers. De minister besluit in 2012 om een nieuwe marinierskazerne te bouwen in Vlissingen. Hiermee wil hij € 23 miljoen aan investeringen besparen ten opzichte van renovatie van de marinierskazerne in Doorn. Anders dan in de andere bezuinigingen wordt in dit bedrag de verkoopopbrengst voor de kazerne Doorn wel meegenomen. Daarnaast wil de minister jaarlijks € 2,7 miljoen besparen op de exploitatie van de kazerne. In 2014 blijkt de beschikbare grond in Vlissingen minder groot dan gedacht en kan maar 50% van de grond volledig gebruikt worden. Hierop koopt de minister voor € 12,8 miljoen grond aan om de marinierskazerne te kunnen huisvesten. Andere kosten zoals bouwrijp maken zorgen voor projectkosten van € 28 miljoen die niet in het investeringsbedrag van het besluit zaten. Ook moet er tussen € 2,5 tot € 12,5 miljoen worden gereserveerd voor niet gesprongen explosieven in de grond.

Al in 2015 is het bij Defensiestaf bekend dat de bezuiniging op de exploitatie niet gehaald zal worden en zelfs duurder zal zijn dan in Doorn. Dit wordt echter pas in 2018 vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gemeld¹.

Na herberekening van het besluit om te gaan verhuizen blijkt dat de investeringskosten 2x zo hoog zijn geworden. Dit is te verklaren doordat risicoreserveringen niet zijn toegepast en kosten te laag geschat zijn. In februari 2020 besluit de minister af te zien van de verhuizing naar Vlissingen. In hetzelfde jaar wordt Nieuw Milligen aangewezen als locatie voor de nieuwe kazerne.

¹ Kamerstuk II 2017/18, 33 358 Marinierskazerne Zeeland, Nr. 7. Mededeling inzake een vertrouwelijke brief over de marinierskazerne Vlissingen (5 juli 2018).

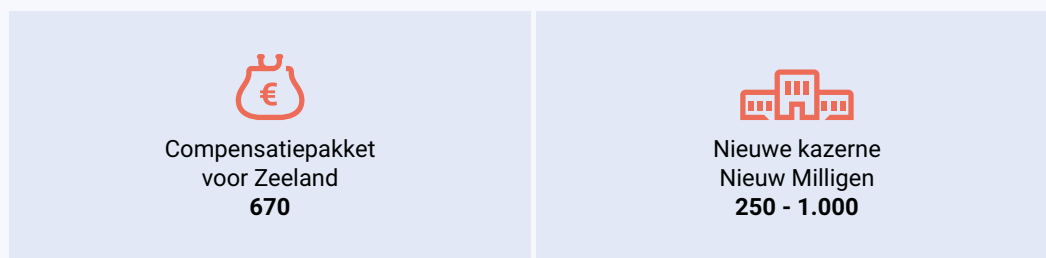
Nieuwbouw Vlissingen 2x zo duur geworden op het moment dat staatssecretaris afziet van verhuizing



Stand 2020, bedragen in € miljoen

De geplande bezuiniging van € 23 miljoen door nieuwbouw is niet gehaald. Alleen al aan projectkosten voor de bouwvoorbereiding geeft de minister €49 miljoen uit aan zaken als grondaankoop en bodemsanering. Deze zaken waren geen onderdeel van het besluit uit 2012 om een kazerne te bouwen in Vlissingen. Investerings die wel in het besluit zaten blijken na herberekening tweemaal duurder dan in 2012 is geraamd. Hiermee is de nieuwe marinierskazerne vele malen duurder dan renovatie van de kazerne in Doorn. Na de herberekening blijkt dat de exploitatie €3,5 miljoen hoger zou zijn geweest dan in 2012 is geraamd.

Schrappen kazerne Vlissingen leidt tot extra rijksuitgaven



Bedragen in € miljoen

Het terugdraaien van het besluit om een marinierskazerne in Vlissingen te bouwen wordt door het Rijk gecompenseerd door het compensatiepakket Zeeland. Hierdoor zijn er tot en met 2030 € 670 miljoen aan extra uitgaven aan Zeeland. Door het updaten van de cijfers van de businesscase voor Vlissingen naar de actuele behoefte en prijs is de raming voor de gehele nieuwe kazerne in Kamp Nieuw Milligen ruim tweemaal hoger dan het oorspronkelijke plan voor de Marinierskazerne in Vlissingen. Door het compensatiepakket, de herberekening die nodig was om een marinierskazerne op Kamp Nieuw Milligen volgens de normen en met risicobeheersing te kunnen bouwen, plus de uitgaven die als voorbereiding voor de kazerne in Vlissingen zijn gedaan wordt in totaal een kleine € 1 miljard meer uitgegeven dan bij het besluit in 2012 om de mariniers te verhuizen naar Vlissingen werd geraamd.

3.6 Besluitvorming over beleidswijzigingen niet systematisch: bezuinigingen uit beeld

We trekken uit ons onderzoek de conclusie dat indertijd de besluitvorming van al deze beleidswijzigingen niet systematisch en niet coherent is verlopen. Zo hebben wij geen onderbouwde probleemanalyse aangetroffen voor de herintroductie van het materieel. Evenmin zijn de kosten en gevolgen van niet handelen onderzocht of alternatieven serieus in kaart gebracht. De financiële doelstellingen raakten mede hierdoor uit beeld en waren ook voor het parlement niet navolgbaar in de daartoe geëigende documenten voor begroting en verantwoording. Dát de bezuinigingen niet te volgen zouden zijn, dat meldde de minister al in 2012 aan de Tweede Kamer in de eerste voortgangsrapportage over de defensiebezuinigingen. Volgens de minister kwam dit door de vrijheid die de krijgsmachtonderdelen hebben om zelf de organisatie in te richten. Dit voorbehoud werd echter in de voorafgaande beleidsbrief nooit gemaakt.

In voortgangsrapportages over de bezuinigingen werd het parlement wel op de hoogte gesteld van de voortgang van het afstoten van materieel. De minister van Defensie informeerde het parlement ook over maatregelen zoals het weer in de lucht brengen van de helikopters of het aangaan van leaseconstructies voor de gevechtstanks of de aanschaf van de nieuwe mijnenjager. Deze informatie was echter summier en er werd ook geen verband gelegd met de financiële doelstellingen, de ingeboekte bezuinigingen op het materieel.

4.

Derde akte: de bezuinigingen worden niet gerealiseerd

Zowel voor het Ministerie van Defensie als voor de Algemene Rekenkamer is anno 2021 lang niet altijd traceerbaar of navolgbaar of de voorgenomen bezuinigingen zijn gerealiseerd.

Dat is voor een deel verklaarbaar door de wettelijk voorgeschreven administratie. Het begrotingsstelsel – het zogenoemde kas-verplichtingenstelsel – is niet bedoeld om inzicht in de exploitatiecijfers te geven. Dit stelsel rapporteert alleen over het moment en de hoogte van kasuitgaven en verplichtingen. Bij provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties zoals de politie en Rijkswaterstaat en ook het bedrijfsleven daarentegen wordt ten eerste de boekwaarde van kapitaalgoederen in beeld gebracht op de balans, en vervolgens de kosten ervan weergegeven. Op die manier wordt meer informatie verstrekt via het zogenaamde baten-lastenstelsel. Hierdoor kunnen alle lasten (kapitaalslasten, exploitatie, onderhoud) in beeld worden gebracht en in verband worden gebracht met de hoogte van de waarde van materieel, onroerend goed en dergelijke. Dat bevordert de mogelijkheid tot doelmatige besluiten, omdat sommige investeringen zichzelf ‘terugverdienen’ door lagere lasten aan exploitatie. Niet voor niets ziet de Studiegroep Begrotingsruimte meerwaarde van baten-lasten-informatie voor investeringsdepartementen als de Ministeries van Defensie en van Waterstaat en Infrastructuur.

4.1 Begroting en kostenberekeningen sluiten niet op elkaar aan

De doorontwikkeling van het rekenmodel en de introductie van zogeheten normerings-sheets voor het onderhoud van defensiematerieel, stellen de minister in staat om beter inzicht te krijgen in de kosten van de krijgsmacht.

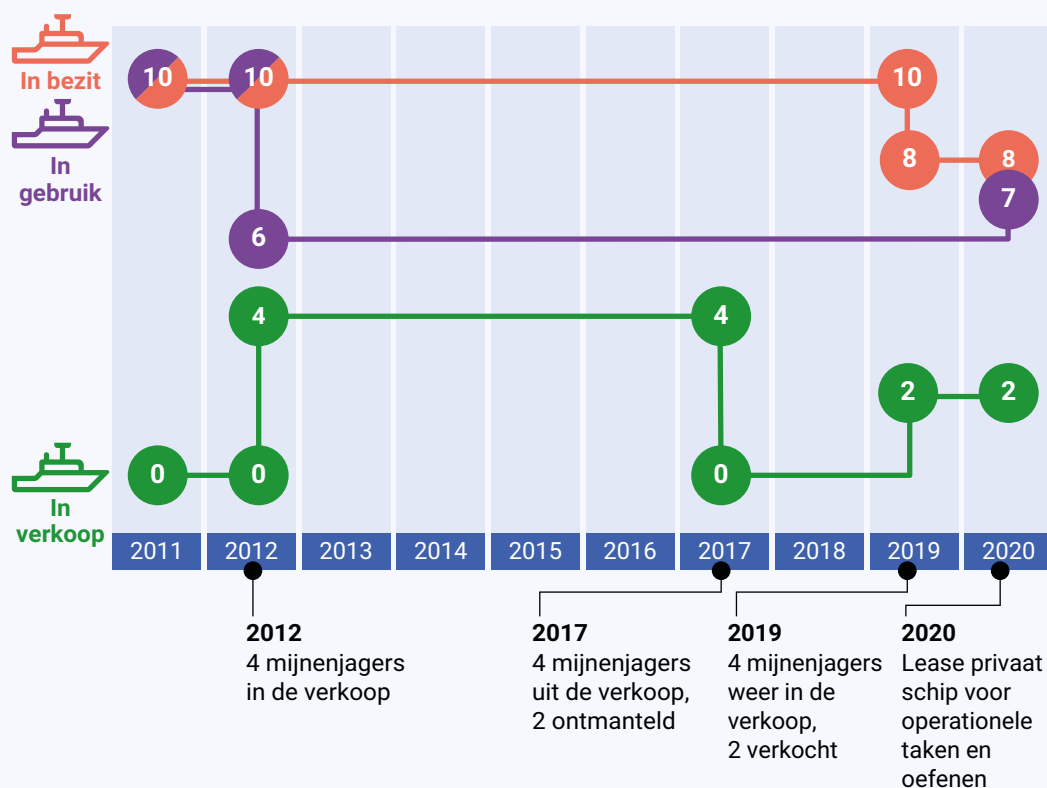
Dit rekenmodel en de normeringssheets zijn echter geen onderdeel van de begroting. Dit betekent dat ze in formele zin geen deel uitmaken van de begroting: ze zijn extracomptabel. Daardoor worden fouten en afwijkingen in deze modellen niet snel zichtbaar in de begroting en kan het gebeuren dat deze modellen kwijtraken, zoals nu gebeurde. Doordat de rijksbegroting een andere boekhoudkundige logica gebruikt moeten onderhouds- en gereedheidsgegevens vertaald worden.¹² Hierbij worden ze budgettair passend gemaakt. Daardoor is het onduidelijk of de begroting daadwerkelijk de kosten van ieder wapensysteem dekt.¹³ Dit illustreert dat de begroting van de minister en administraties van de krijgsmachtdelen niet op elkaar aansluiten. Om de exploitatie mogelijk te maken en daarop te sturen en daarmee uiteindelijk de gereedheid te halen die door de minister wordt beloofd, is meer inzicht in de exploitatiecijfers noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer heeft bij herhaling gewezen op een gebrek aan zicht op de exploitatiekosten van het materieel.¹⁴ Met baten-lasteninformatie in de begroting worden exploitatielasten helder zichtbaar en kan de realisatie van bezuinigingen door zowel het parlement als de minister wél gevolgd worden. Dat zorgt voor meer inzicht in de doelmatigheid van de overheidsuitgaven en voor een betere invulling van het budgetrecht.¹⁵ Hiertoe experimenteert de minister van Defensie in 2020 en 2021 met 2 beperkte investeringspilots.¹⁶

4.2 46% minder bezuinigd dan beoogd

Van het deel van de uitgevoerde bezuinigingen dat wel navolgbaar is in de administraties, is het voor de casussen duidelijk dat € 423 miljoen aan verwachte bezuinigingen niet gehaald zijn. Er is in de onderzochte casussen daarmee 46% minder bezuinigd dan beoogd. Alhoewel in de beleidsbrief uit 2011 de verwachting is gewekt dat de minister op welhaast chirurgische wijze een bezuiniging in kaart kan brengen en op basis van duidelijke maatregelen kan uitvoeren, is dat op basis van de huidige begrotingssystematiek – en doordat wapensystemen (logischerwijs) niet volledig los van elkaar opereren – niet te realiseren en valt de realisatie tegen. Wij specificeren dit hieronder voor zowel de bezuinigingen op materieel als op personeel. Daarna vergelijken wij de verkoopopbrengsten met de ramingen. Dit neemt overigens niet weg dat een deel van de lager gerealiseerde bezuinigingen ook verklaard kan worden doordat het parlement na 2011 weer extra middelen aan de begroting van het Ministerie van Defensie heeft toegevoegd.

Mijnenjagers

Mijnenjagers niet verkocht door staat onderhoud, vloot vergroot met leaseschip

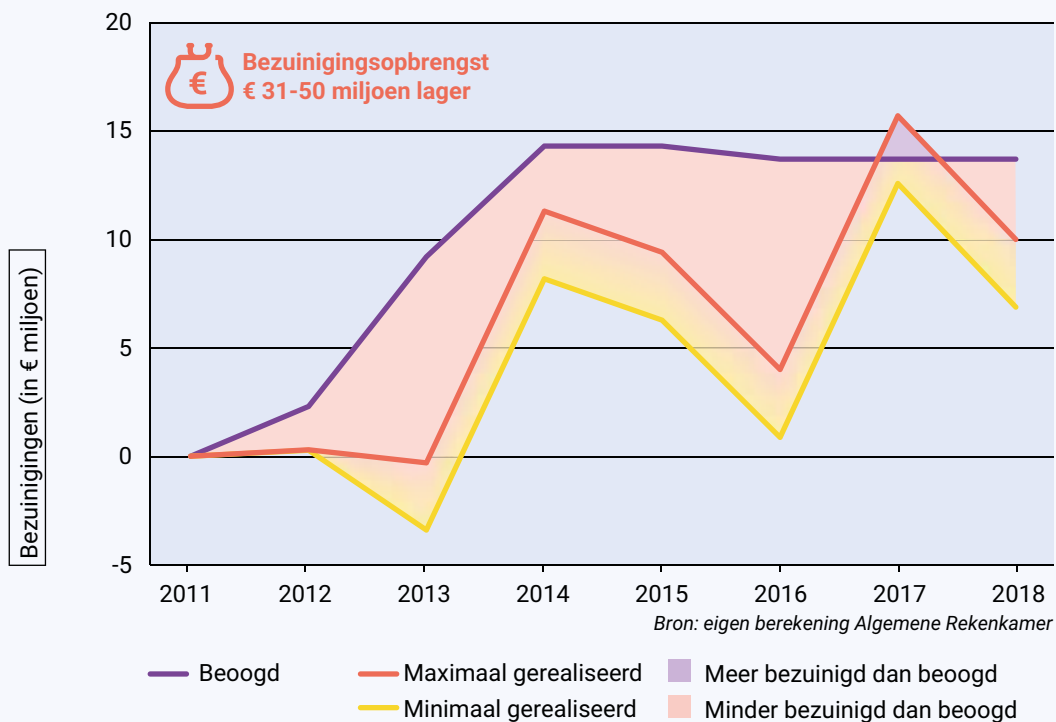


In april 2011 besluit de minister van Defensie als bezuinigingsmaatregel om 4 van de 10 mijnenjagers af te stoten. Dit moet een structurele besparing opleveren van € 14,3 miljoen. De 4 schepen worden in 2012 ingepakt tegen weersinvloeden, in afwachting van een koper.

In 2017 wordt besloten om de 4 schepen uit de verkoop te halen om schaarse reserveonderdelen te demonteren. Na 2 schepen is de reservedelenvoorraad voldoende aangevuld. De 2 resterende schepen worden in 2019 alsnog verkocht.

In 2017 besluit de minister de mijnenbestrijdingsvloot uit te breiden om 2 missies gelijktijdig uit te kunnen uitvoeren, zoals voor de bezuiniging ook mogelijk was. De staat van de 2 nog niet ontmantelde schepen is te slecht om deze in te zetten. Daarom leaset de marine sinds 2020 het offshore-bevoorradingschip Geosea.

1/3 minder bezuinigd op mijnenjagers door oplopende onderhoudskosten



De verwachte bezuinigingen op de mijnenjagers zijn niet gehaald. De oplopende onderhoudskosten van de mijnenjagers zijn hiervoor een belangrijke verklaring. De 200 bemanningsleden en onderhoudspersoneel krijgen op 1 na allemaal een plek binnen de marine; vaak binnen de mijnenbestrijding. Hoe groot de gerealiseerde personele bezuinigingen zijn is niet goed vast te stellen, dit verklaart ook de bandbreedte in de gerealiseerde bezuiniging. De verkoopopbrengst van de 4 schepen is € 35 miljoen lager dan ingeboekt.

4.3 Uitgaven voor materieel bleven hoog en slecht voorspelbaar

Door de eigen onbekendheid met de exploitatiekosten, bleken de uitgaven grillig en vaak hoger dan geraamd. Dat gold bijvoorbeeld voor de helikopters en de mijnenjagers. De exploitatielasten van de oorspronkelijke 10 mijnenjagers namen sinds 2011 nauwelijks af, ondanks het feit dat de vloot 40% kleiner was geworden. Ten dele kwam dat doordat er na nader onderzoek door de marine in de administratiesystemen specifieke uitgaven aan de mijnenjagers konden worden toegerekend. Andersom gold dat bij de gevechtstanks de bezuinigingsmaatregel €30 miljoen per jaar te hoog was berekend. In beide gevallen leidde het tot een tegenvaller in de realisatie. Daarnaast bleek dat onderhoud in vele gevallen duurder was geworden dan voorzien. Meer inzicht in feitelijke uitgaven en consistent gebruik van deze informatie als uitgangspunt voor de begroting maakt de kosten van onderhoud voorspelbaarder en beter te controleren.

4.4 Personeelsbesparing in de casussen was vooral herverdeling van personeel

De maatregelen met betrekking tot de 3 wapensystemen bestonden naast de bezuinigingen op materieel uit een personeelsreductie van in totaal 1.308 voltijdfuncties. Na afkondiging van de bezuinigingsmaatregelen, waren er echter nauwelijks medewerkers die het ministerie verlieten. Binnen een jaar stelde de top van het ministerie in 2012 intern vast dat de bezuinigingen op het toenmalig personeelsbestand niet gerealiseerd zouden worden en dat de beloofde vulling van gevechtseenheden niet gehaald werd. Dat is zo niet aan de Tweede Kamer gemeld. Uit ons onderzoek blijkt dat anticiperend op de bezuinigingen, bijvoorbeeld door de marine, een jaar voor de beleidsbrief van 2011 al begonnen was met het niet langer vervullen van vacatures. Zo kon het gebeuren dat een kwart van de personeelsreductie bij de mijnenjagers in 2011 uit niet gevulde arbeidsplaatsen bestond. Deze uitgaven waren er in de praktijk dus niet, terwijl de vermeende besparing op deze uitgaven wel als bezuiniging werd geboekt. In de praktijk mondde de personeelsreductie voor de onderzochte wapensystemen dan ook vooral uit in een herverdeling van het personeel van de af te stoten wapensystemen naar onvervulde vacatures op andere plekken in de organisatie. Gezien het tekort aan technisch personeel was het behoud van dit cruciale personeel op zichzelf noodzakelijk om uitvoering van taken mogelijk te blijven maken.

Tegelijkertijd duidt dit ook op ‘ondervulling’; waarbij personele onderbezetting wordt gebruikt om elders (bijvoorbeeld in het materieel) gaten in de exploitatie te vullen. Voor de bezuinigingen had dit als gevolg dat de personeelsreductie van 18% voor de gehele bezuinigingsoperatie die uiteindelijk wel degelijk werd gerealiseerd, op een andere manier werd ingevuld dan met de bezuinigingsmaatregelen die in de beleidsbrief aan het parlement waren gepresenteerd. En wel door geen nieuw burgerpersoneel aan te nemen, minder te werven, contracten van militairen niet te verlengen en door lege plekken binnen het Ministerie van Defensie op te vullen met mensen die werken met af te stoten wapensystemen. Hierdoor werden er minder nieuwe technische specialisten aangenomen, waardoor op andere plekken dan de onderzochte casussen een tekort aan gekwalificeerd personeel bleef bestaan. Daarnaast verouderde het personeelsbestand waardoor dit ook duurder werd.

4.5 Verkoopopbrengsten werden niet gehaald door staat van het onderhoud

De verkoopopbrengsten van het af te stoten materieel maakten geen deel uit van de doelstelling tot structurele bezuinigingen van 2011. De minister van Defensie mocht de verkoopopbrengsten gebruiken voor investeringen, dus eenmalige uitgaven exclusief jaarlijkse exploitatiekosten. Met dit doel voor ogen werden de geraamde verkoopopbrengsten in 2011 al wel ingeboekt op het investeringsartikel van zijn begroting. Uit ons onderzoek blijkt dat voor zowel de helikopters als voor de mijnenjagers deze opbrengsten veel te hoog waren ingeschat, gelet op de staat waarin het materieel dan verkeerde. Om de ingeboekte opbrengsten te halen, waren forse investeringen nodig in het onderhoud; ook om ze verkoopbaar te maken. In beide gevallen bleven die investeringen na 2011 achterwege zonder dat de begroting hierop werd aangepast. Tegelijkertijd werd zowel bij de helikopters als de mijnenjagers een deel van het materiaal dat voor verkoop was bedoeld, toch weer gebruikt voor reserveonderdelen. Door de slechte staat van het onderhoud en het gebruik voor reserveonderdelen brachten de mijnenjagers uiteindelijk maar 1/40e op van de beoogde verkoopprijs van € 40 miljoen. De helikopters werden vanwege dezelfde redenen nooit verkocht. Iets soortgelijks gebeurde ook bij de marinierskazerne in Doorn: vooruitlopend op de sluiting werd het onderhoud tot een minimum beperkt. Nu de nieuwe kazerne pas eind 2028 open gaat is er in Doorn een forse onderhoudsachterstand ontstaan.

Om de 100 gevechtstanks verkoopbaar te maken, waren geen investeringen nodig. Op het moment dat de maatregelen werden genomen kwamen de tanks namelijk net uit een grote onderhoudsbeurt en update. Verkoop van de tanks leverde €180 miljoen op, tweemaal zoveel geld op als begroot. De minister van Defensie werd voor de

gederfde verkoopopbrengsten van de mijnenjagers en de helikopters gecompenseerd uit de algemene middelen. Er was zelfs sprake van overcompensatie. De boekwaarde was namelijk te hoog voor de staat van deze 2 wapensystemen. Bovendien waren verkoopopbrengsten en andere voordelen, zoals de gedemonteerde reserveonderdelen van de mijnenjagers, niet in het compensatiebedrag meegenomen.

4.6 Ondoelmatig beheer van publieke middelen

Het gezegde penny-wise, pound-foolish dringt zich op nu we, 10 jaar later, terugkijken. De bezuinigingen zijn niet doelmatig uitgevoerd. De uitgaven aan de wapensystemen zijn nog steeds hoger dan in de bezuinigingen van 2011 is voorzien. Ook zijn de bezuinigingen niet doeltreffend geweest: er rijden immers nog steeds tanks en er vliegen nog altijd Cougar-helikopters.

Eenzijds is dit te verklaren door een veranderend dreigingsbeeld gekoppeld aan de ambitie en prioriteitsstelling van de minister van Defensie om te acteren. Anderzijds is het Ministerie van Defensie bij uitstek een organisatie waarvan verwacht mag worden dat strategisch handelen en omgaan met een onzekere toekomst in het bloed zit. Daarom mag van de minister van Defensie verwacht worden dat deze in staat is om een realistisch samengestelde en toekomstbestendige krijgsmacht te vormen. Als materieel eerst wordt afgestoten en vrij snel daarna weer wordt teruggeleaset omdat het verkocht is, dan kan de Algemene Rekenkamer niet tot een andere conclusie komen dat een dergelijke kapitaalvernietiging een ondoelmatig beheer van publieke middelen is. Dat geldt nog sterker voor de bouw van de marinierskazerne, waar door onzorgvuldige besluitvorming grote financiële risico's zijn genomen. Met als gevolg dat er nu honderden miljoenen euro's extra publiek geld moet worden uitgegeven die dientengevolge niet beschikbaar zijn voor andere doeleinden.

De te bezuinigen bedragen zijn bovendien in de begroting van 2011 en verder al ingeboekt. Te hoog geraamde opbrengsten leiden tot extra bezuinigingen op andere delen van de departementale begrotingen met verdere uitholling als gevolg. Daar is het Ministerie van Defensie helaas niet echt uniek in. Hetzelfde gebeurt wanneer de doelstellingen niet volledig worden gerealiseerd en noodzakelijke kosten zoals onderhoud blijft doorlopen, ook dan moet kennelijk vanuit andere plaatsen in de begroting geld worden bijgelegd. Daarmee trekt de minister van Defensie een wissel op zichzelf omdat dit niet volledig gecompenseerd is door de toekenning van extra gelden in latere jaren. We verwijzen ook naar ons verantwoordingsonderzoek over 2019, waaruit bleek dat het knelt in de gereedstelling wanneer budget en taken niet in evenwicht zijn. Juist daarom hechten wij zoveel belang aan het werken met

betrouwbare realisatiecijfers.¹⁷ Betrouwbare cijfers omtrent realisatie ten opzichte van de beoogde doelstellingen zijn namelijk van belang omdat het parlement vanwege het budgetrecht die informatie dient te krijgen, en omdat het tussentijds bijsturen van ambities ondersteunt.

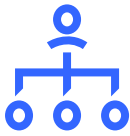
5.

7 Lessen voor nieuwe bezuinigingen en investeringen

Normaliter leidt een doelmatigheidsonderzoek tot aanbevelingen gericht op betere uitvoering of aanpassing van beleid. In dit geval betreft ons onderzoek een terugblik, en gedane zaken nemen geen keer. Daarom leidt ons onderzoek dit keer tot lessen voor Tweede Kamer en kabinet. Om te stimuleren dat bezuinigingen in het vervolg daadwerkelijk gerealiseerd worden, beter gevolgd kunnen worden en de besluitvorming hierover verbeterd, formuleren wij op basis van ons casusonderzoek de volgende lessen voor de minister van Defensie.



1. Systematische besluitvorming is de basis voor zorgvuldige bezuinigingen. Dit is niet voor niets een verplichting in de Comptabiliteitswet voor alle kabinetsbesluiten die aan het parlement worden voorgelegd. Na dit besluit is meer inzicht in de uitvoering van bezuinigingen nodig alsook een rapportage aan het parlement over de realisatie van bezuinigingen gedurende de kabinetsperiode. Wanneer bezuinigingsmaatregelen – ook in relatie tot nieuwe politieke ambities – worden teruggedraaid, moet ook in kaart worden gebracht hoe de nog resterende bezuinigingen moeten worden ingevuld. Zorg dat nieuwe besluiten over zaken waarop is bezuinigd, doordat de situatie is veranderd, altijd in relatie worden gebracht met de beoogde bezuinigingen.



2. Reken bij bezuinigingen op het Ministerie van Defensie ook effecten door voor andere eenheden, opleidingen, vastgoed en onderhoud. Ook moet in kaart worden gebracht wat de gevolgen zijn voor de gereedheidsdoelstellingen.



3. Hoge vervangingswaarde zou expliciet onderdeel moeten worden van de besluitvorming. Kijk niet alleen naar de exploitatie, maar ook naar de investeringskosten. Zeker met lange aankooptrajecten dienen voor- en nadelen van materieel opslaan afgewogen te worden tegen afstoting. Om die reden is het cruciaal om beter inzicht te krijgen in de levensduurkosten en strekt deze manier van het denken over kapitaalkosten ook tot voorbeeld voor andere departementen.



4. Het onderhoudsbudget moet beschikbaar blijven tot aan het moment dat afstoting een feit is. Dit voorkomt dat de minister zich rijk rekent met bezuinigingen op onderhoud en helpt de geraamde verkoopopbrengsten te realiseren. Ook voorkomt verborgen onderhoudskosten wanneer het parlement of minister de bezuinigingen alsnog aanpast.

Tot slot formuleren wij 3 lessen over bezuinigingen en verantwoording die boven de onderzochte casussen van het Ministerie van Defensie uitstijgen en belangrijk zijn voor het nieuwe kabinet en het parlement.



5. Departement overstijgend geldt dat als investeringen of bezuinigingen ook een maatschappelijk doel hebben – zoals behoud van regionale werkgelegenheid – en dus niet alleen de eigen organisatie raken, dat deze maatschappelijke kosten en baten ook tot uitdrukking moeten komen in de besluitvorming.



6. Voorkom de vertaalslag tussen de verschillende administratie- en begrotingssystemen en voeg daarom baten-lasteninformatie toe aan de defensiebegroting. Dit stimuleert om de levensduurkosten van materieel en vastgoed mee te nemen in besluiten en oog te houden voor de kosten van exploitatie en vervanging. Een bijkomend voordeel is dat op deze wijze de uitvoering van bezuinigingen wél gevolgd kan worden. Zo verbetert de verantwoording van de begroting en het inzicht in de doelmatigheid van de overheidsuitgaven. De kabinetsformatie is een logisch moment om tot invoering van het baten-lasteninformatie voor het Ministerie van Defensie te besluiten.



7. Versterk de archivering en de informatievoorziening in overeenstemming met de Archiefwet. Informatievoorziening is van belang voor zorgvuldige besluitvorming. Besluitvorming moet worden vastgelegd. Goede archivering van de besluitvorming is van belang voor verantwoording, aanpassing, evaluatie en nacalculatie.

6. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

6.1 Bestuurlijke reactie minister van Defensie

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw rapport 'Uit het Vizier'. Ik ben de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor dit onderzoek en de lessen die u trekt richting de toekomst. Ik maak graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren. Daarbij ga ik ook in op de lessen die u meegeeft aan een volgend kabinet.

Bezuinigingen 2011 hebben nog steeds impact

De bezuinigingsopgave uit het Regeerakkoord van 2010 vroeg om lastige keuzes bij Defensie. In het licht van de verslechterende veiligheidssituatie en in samenspraak met het parlement hebben we sommige van deze besluiten in de loop der tijd (gedeeltelijk) kunnen terugdraaien, waarbij Defensie steeds een sluitende begroting heeft ingediend en gerealiseerd. De bezuinigingen hebben echter een zware wissel getrokken op Defensie en laten nog steeds hun sporen na. Het afschaffen van een wapensysteem heeft langdurig effect en betekent niet alleen het afstoten van materieel, maar ook het verlies van capaciteiten, kennis en kunde. Ook hebben de bezuinigingen een negatief effect gehad op de ondersteunende capaciteiten, IT, logistiek en het vastgoed bij Defensie. Het herstel hiervan is ingezet, maar vraagt investeringen en tijd. Het terugdraaien van maatregelen kan dan ook leiden tot extra uitgaven ten opzichte van de situatie waarin niet tot afstoting was overgegaan. Juist om deze reden hebben de Staatssecretaris en ik in de Defensievisie 2035 aangegeven dat Defensie gebaat is bij een stabiele en schokbestendige begroting.

Defensie verbetert (kosten)inzicht en systematische besluitvorming

Met de lessen 1, 2, 3 en 6 adviseert u om het inzicht in de financiële gevolgen en tweede en derde orde effecten van (eventuele) bezuinigingen en investeringen te vergroten en in te zetten op meer systematische besluitvorming. Deze lessen onderschrijf ik en ik wil benadrukken dat Defensie hier in de afgelopen jaren al grote stappen heeft gezet. De inrichting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds is hier een voorbeeld van. Daarnaast is in 2020 het project 'Inzicht in kosten' gestart. In dit project komen verschillende initiatieven samen, zoals het programma *life cycle costing*, het voornemen om te komen tot een materiële vaste activa-administratie en de lopende pilots baten-lasteninformatie. De pilots zijn input voor de evaluatie naar het rijksbrede verslaggevingsstelsel, die medio 2021 van start gaat (Kamerstuk, 31865, nr. 107). Hiermee sluit Defensie aan bij het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om de mogelijke meerwaarde van aanvullende baten-lasten-informatie te onderzoeken. Dit zijn langdurig trajecten waarbij Defensie de komende jaren stapsgewijs steeds meer inzicht en kosteninformatie krijgt en kan delen met het parlement via de begroting en het jaarverslag.

Afstoting materieel vraagt integrale afweging

Uw vierde les, het beschikbaar houden van het instandhoudingsbudget voor materieel dat verkocht gaat worden, vind ik te eenzijdig geformuleerd. Defensie heeft bij de afstoting van materieel meerdere mogelijkheden: verkoop, bewaren voor eventueel later gebruik, het gebruik van de reservedelen en verschroting. Defensie maakt hierbij een integrale afweging. Indien Defensie kiest voor verkoop of bewaren geldt dat de financiële middelen die eventueel moeten worden aangewend voor het (tijdelijk nog) in stand houden niet meer kunnen worden besteed aan het materieel dat nog in gebruik is. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de materiële en operationele gereedheid van de krijgsmacht. Ik hecht aan deze integrale afweging.

Defensie verbetert informatiehuishouding en transparantie

De lessen 5 en 7, die betrekking hebben op de informatiehuishouding en transparante en navolgbare besluitvorming, onderschrijf ik. Defensie heeft op dit terrein al stappen gezet in lijn met de kabinetsreactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag. In dit kader heeft Defensie bijvoorbeeld intern de 'Taskforce Informatiehuishouding en Transparantie' ingesteld en sluiten wij aan bij de Rijksbrede programma's. Ook neemt

Defensie in de komende twee jaar een nieuw en gebruiksvriendelijker document-managementsysteem in gebruik dat ons nog beter in staat stelt om informatie duurzaam toegankelijk te archiveren.

Tot slot

Op drie punten breng ik graag inhoudelijk een nuance aan. Ten eerste was de behoefte om te investeren in gevechtstanks aan te schaffen onderdeel van het Nationaal Plan (Kamerstuk 28 676 nr. 308), maar heeft het kabinet heeft in ontwerpbegroting 2020 andere prioriteiten gesteld, zoals de aanschaf van negen extra F-35's. Aangezien is besloten (nog) geen gevechtstanks aan te schaffen, is daarover geen DMP-brief verstuurd aan het parlement. Immers, dit vereist financiële dekking die niet beschikbaar is. Aan de hand van de Defensievisie 2035 gaat Defensie bepalen welke investeringen in de toekomst prioriteit hebben. Daarnaast wil ik opmerken dat vanuit operationeel, financieel en technisch perspectief er een groot verschil bestaat tussen de aanschaf van nieuwe gevechtstanks en het updaten van een bestaande capaciteit.

Ten tweede houdt uw vergelijking van de businesscases uit 2012 en 2020 voor het verplaatsen van de Marinierskazerne naar Vlissingen onvoldoende rekening met veranderingen in tijd en scope. Zo was, ongeacht voor welke locatie uiteindelijk is gekozen, in 2020 sprake van een ander prijspeil en een hogere duurzaamheids-opgave. Daarnaast is de behoefte uitgebreid met faciliteiten voor de special forces van de mariniers. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een hogere financiële behoefte, ongeacht voor welke locatie uiteindelijk gekozen is. Derhalve zijn de beide businesscases niet 1-op-1 met elkaar te vergelijken.

Ten derde wil ik opmerken dat het parlement meermaals, middels halfjaarlijkse personeelsrapportages en rapportages bij de begroting en het jaarverslag, is geïnformeerd over de realisatie van de bezuinigingen op het personeelsbestand en de vulling van gevechtseenheden.¹⁸ Dat er bij de realisatie van de bezuinigingen uitdagingen golden, is ook meermaals gemeld.¹⁹ Omdat Defensie de financiële realisatie van de afzonderlijke taakstellingen niet heeft kunnen volgen, is hierover ook niet aan het parlement gerapporteerd.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Dat de minister van Defensie 6 van de 7 lessen volledig en 1 les met nuancering onderschrijft is betekenisvol voor het parlementair budgetrecht. Implementatie van onze aanbevelingen maakt dat in de toekomst de financiële realisatie van afzonderlijke bezuinigingen, of intensiveringen, wel kunnen worden gevolgd. Vervolgens kan

dan voortaan wel aan het parlement gerapporteerd worden wat de voortgang en realisatie is van democratisch genomen besluiten.

Dat de daaraan verbonden invoering van baten-lasteninformatie tijd vraagt, is evident. Maar zo lang die niet beschikbaar is, is het voor ons niet duidelijk hoe de minister bij investeringen of bezuinigingen bij besluitvorming in beeld brengt wat de effecten voor personeel of materieel, vervangingswaarde en maatschappelijke doelen als werkgelegenheid zijn.

Een ander punt van aandacht is hoe de minister de eerstkomende twee jaar wil borgen, dat wordt voldaan aan de eisen aan verantwoording en archivering.

Over de businesscase van de Marinierskazerne in Vlissingen, die ook het uitgangspunt is voor de kazerne in Nieuw-Milligen, merken wij op dat uit ons onderzoek blijkt dat reguliere prijsbijstellingen niet de oorzaak zijn voor onze conclusie dat het project twee maal zo duur is geworden. De oorzaak is voornamelijk dat in 2012 de eigen normen en risicobeheersing niet zijn toegepast, met als gevolg dat indertijd het parlement een te laag investeringsbedrag is gepresenteerd.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksopzet en normenkader

Onderzoeksopzet

In dit onderzoek hebben wij onderzocht of de beoogde bezuinigingen uit de beleidsbrief Defensie na de Kredietcrisis uit 2011 van de minister van Defensie zijn gerealiseerd. Hierbij staat de hoofdvraag centraal: Welke lessen zijn er te trekken over hoe effectief en doelmatig de realisatie van bezuinigingen zijn op basis van de casus van de door Defensie tussen 2011-2018 uitgevoerde bezuinigingen op (wapen) systemen?

Wij hebben vier bezuinigingsmaatregelen onderzocht:

1. De afstoten van 4 van de 10 mijnenjagers;
2. Het afstoten van alle gevechtstanks;
3. Het afstoten van alle Cougar-transporthelikopters;
4. De bezuiniging op investeringen en exploitatie door een nieuwe marinierskazerne in Vlissingen te bouwen in plaats van de bestaande kazerne in Doorn te renoveren.

Onderzoeksafbakening

De selectie van de casussen is gedaan door de financieel omvangrijkste bezuinigingsmaatregel van iedere krijgsmachtdeel te selecteren. Bij de Koninklijke Marine kiezen we voor de mijnenjagers en niet voor de Ocean Going Patrol Vessels of het Bevoorradingsschip omdat deze twee maatregelen snel ongedaan zijn gemaakt. In het onderzoek beperken wij ons voor de realisatie van de bezuinigingen tot het jaar 2018. Dit is twee jaar nadat de bezuiniging structureel is, dit doen we om te kijken of dat ook daadwerkelijk is gebeurd. Als er in het beleid van het

wapensysteem wijzigingen zijn doorgevoerd na 2018 schetsen wij die ook. Wij hebben enkel het wapensysteem uit de bezuinigingsmaatregel onderzocht, ander materieel dat afhankelijk is van het wapensysteem waarop bezuinigd is hebben wij niet onderzocht.

Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij ons gebaseerd op openbare bronnen zoals Kamerstukken), bij het Ministerie van Defensie opgevraagde stukken zoals interne nota's, businesscases en besluitvormingsstukken. Daarnaast hebben wij data over ramingen en realisaties, zoals het rekenmodel, wapensysteem-sjablonen, normeringssheets gebruikt. Naast deze documentstukken hebben wij onze bevindingen geverifieerd in interviews en in twee bevindingen- en explicatiesessies met meest betrokkenen. Verdere triangulatie hebben wij verkregen door beperkt ambtelijke stukken op te vragen bij het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor iedere casus is een nota van bevindingen opgesteld. De betrokken ministeries hebben feitelijke onjuistheden aangetekend in het zogenaamde ambtelijk hoor en wederhoor. Deze 4 nota's bevatten de feitenbasis voor dit rapport. In deze nota's zijn de uit de hoofdvraag voortvloeiende normen beoordeeld.

Normenkader

In dit onderzoek zijn 4 soorten normen getoetst. Dit zijn normen voor zorgvuldige en systematische besluitvorming, normen voor doeltreffendheid, normen voor doelmatigheid en normen voor archivering en informatievoorziening.

De Algemene Rekenkamer hanteert als norm dat besluitvorming zorgvuldig en afgewogen moet zijn. Die regels stellen – kort gezegd – dat zorgvuldige besluitvorming alleen kan plaatsvinden als de besluiten stapsgewijs genomen worden. Wij hebben dit getoetst aan de hand stap 1 t/m 4 van de MKBA-leidraad. Deze stappen gelden voor alle ex-ante evaluaties.

De door ons gehanteerde norm voor doeltreffend is dat de reductie van het aantal in de bezuinigingsmaatregel is gerealiseerd en dat deze reductie is toe te schrijven aan het gevoerde beleid.

De door ons gehanteerde norm voor doelmatig bestaat uit twee onderdelen.

Allereerst de doelmatigheid van de uitvoering van de bezuiniging. De norm hiervoor is dat de uitgaven aan het wapensysteem na 5 jaar (hier 2016) gelijk of lager zijn dan het als structureel genoemde bedrag uit de taakstelling. Ten tweede de doelmatigheid van de bezuiniging. De norm hiervoor is dat de uitgaven na de bezuiniging lager zijn dan de geraamde uitgaven van het nulalternatief. Het nulalternatief is hier dat de wapensystemen waren gebruikt zoals voor de bezuiniging was gepland.

Als normen voor archivering en informatievoorziening geldt dat de norm voor rechtmatige archivering betekent dat de archivering voldoet aan de Archiefwet (1995), Archiefbesluit (1995) en Archiefregeling (2009). De norm voor doeltreffendheid van de archivering van de Algemene Rekenkamer is dat de informatiehuishouding is zo ingericht dat (digitale) informatie van meet af aan, maar ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek is en blijft.

Bijlage 2 Eindnoten

1. Algemene Rekenkamer, rapportenserie *Zicht op bezuinigingen* (2014-2016), *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen* (2016) 2011-2016 en *Zicht op publiek geld 2* (2019).
2. Algemene Rekenkamer, rapportenserie *Zicht op bezuinigingen* (2014-2016), *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen* (2016) 2011-2016 en *Zicht op publiek geld 2* (2019).
3. Zo waren de besluiten tot het opschorten van de verkoop en het later weer verkopen van de mijnenjagers niet vindbaar, vond de minister pas na heel lang zoeken het rekenmodel uit 2011 (buiten een archiefplek waarmee het niet duurzaam bewaard was) en waren de stukken die dienden als basis voor de besluitvorming over de bezuinigingen in 2011 niet gearchiveerd, waardoor het dossier incompleet was.
4. Kamerstuk II 1992/3, 22 8666, nr. 3. Memorie van toelichting, Archiefwet (1995).
5. Kamerstuk II 2020/21 35 510, nr. 2. Verslag - Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: Ongekend onrecht, p. 8, 9; Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Een dementerende overheid 2.0? 15 jaar informatievoorziening bij het Rijk* (Den Haag, 2021).
6. Rekenkameronderzoek Herbelegging Vastgoed Defensie, Kamerstuk II 2012/13, 32 733, nr. 108.
7. Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Defensie (X).
8. Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Defensie (X).
9. Kamerstuk II 2010/11, 32 733, nr. 13. Motie Knops c.s. over vijf extra Cougar-helikopters.
10. Kamerstuk 2019/20, 35 300-X nr. 15, Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden Defensiebegroting 2020; Kamerstuk II 2020/21, 34 919, nr. 73, lijst van vragen en antwoorden Defensievisie 2035.
11. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 733, nr. 75. Motie Bosman en Knops over een nieuwe marinierskazerne in Vlissingen.
12. Zie voor Defensie ons verantwoordingsonderzoek 2017 en Algemene Rekenkamer, *Instandhouding hoofdwegennet* (2014).
13. Zie hierover ook ons te verschijnen onderzoek naar meerjarenramingen (juni 2021).
14. Bijvoorbeeld in onze validering van de Defensienota 2013, het verantwoordingsonderzoek Defensie 2017 en recent nog in het onderzoek naar de studie over de aankoop van de nieuwe onderzeeboten (2020).

15. Zie onze brieven over de voordelen van het baten-lastenstelsel, Kamerstukken II 31 865, nr. 97, 109 en 116.
16. Kamerstukken II 2020/21, 27830 nrs. 315 50/100/150Kn Wielvoertuigen, 321 midlife update CV90.
17. Zie onze pleidooien en opmerkingen in: Algemene Rekenkamer, *Validatie In het belang van Nederland* (2013), Vizier op de verwerving van onderzeeboten (2020).
18. Zie onder andere Kamerstuk II 33 605 X, nr. 1 en Kamerstuk II 33 400 X nr. 2.
19. Zie bijvoorbeeld Kamerstuk II 32733, nr. 116 en Kamerstuk II 3340, nr. 73.

Algemene Rekenkamer
Voorlichting
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto omslag: Defensie

Den Haag, april 2021