

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2026

36 800 K

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Defensiematerieelbegrotingsfonds voor het jaar 2026

Nr. 7

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2025

Het budgetrecht is één van de belangrijkste parlementaire rechten. Het begint met het goedkeuren van begrotingswetsvoorstellen door het parlement.

Ieder jaar stuurt de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer daarom aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van de ministeries ten behoeve van de begrotingsbehandeling.

Deze brief gaat in op de ontwerpbegroting 2026 (begrotingshoofdstuk nummer X en K) van het Ministerie van Defensie en Defensiematerieelbegrotingsfonds.

De onderwerpen in deze begrotingsbrief zijn:

1. Geld
2. Sturen op resultaten
3. Risico's en beheer

Wij verwachten dat de Minister de Kamer op inzichtelijke wijze informeert over deze onderwerpen.

1. Geld

De ontwerpbegrotingen moeten de Kamer inzicht bieden in de beleidsvoornemens van het kabinet en de daarmee gemoeide uitgaven en ontvangsten.

De totale defensie-uitgaven (begroting Ministerie van Defensie X en DMF K) bedragen in 2026 € 34,9 miljard. In de ontwerpbegroting 2025 was de stand voor 2026 € 24,7 miljard. Het verschil bedraagt dus + € 10,2 miljard. Een groot deel van die stijging komt door de eenmalige affinanciering van militaire pensioenen. De affinanciering houdt in dat Defensie medio december 2026 de netto contante waarde van de toekomstige pensioen-uitkeringen in één keer betaalt aan het ABP. De huidige inschatting van de

benodigde middelen zijn via een overboeking overgeheveld van de Aanvullende Post naar de Defensiebegroting. De Defensiebegroting wordt daarmee eenmalig in 2026 verhoogd. Hieronder lichten we deze en een aantal andere grote mutaties uit en geven aan welke toelichting de Minister daarbij geeft in zijn begroting.

Tabel 1: Grote mutaties begroting 2025 en ontwerpbegroting 2026

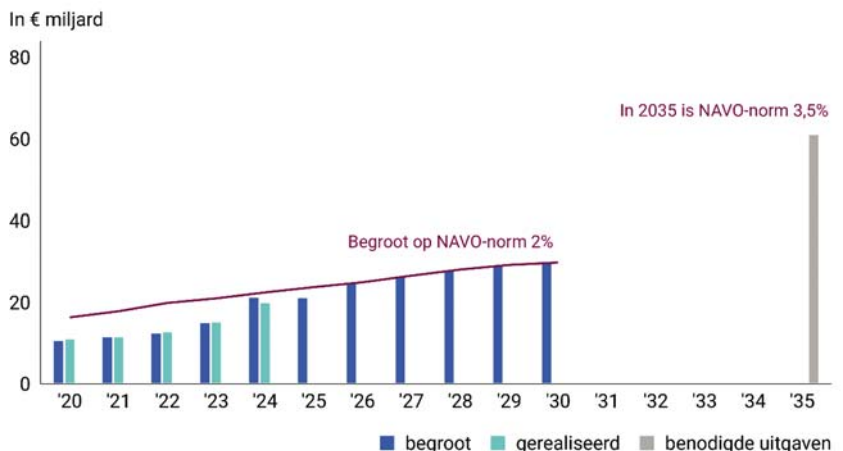
Maatregel	Mutatie (x miljoen euro)	Toelichting op mutatie door Minister
<i>Voor de begroting 2026</i>		
Affinanciering militaire pensioenen	+ 8.150	De affinanciering houdt in dat Defensie medio december 2026 de netto contante waarde van de toekomstige pensioenuitkeringen in de vorm van een voorlopige inkoopsum in één keer betaalt aan het ABP.
Grensbewaking Koninklijke Marechaussee	+ 27,9	Ook is er voor het intensiveren van de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee extra geld beschikbaar gesteld.
<i>Voor de begroting 2025</i>		
Continuering militaire steun Oekraïne	+ 1.990	Om de militaire steun aan Oekraïne voort te zetten zijn met de 1 ^e suppletoire begroting additionele middelen toegekend, waarvan € 2,0 miljard in 2025.
Grensbewaking Koninklijke Marechaussee	+ 14,3	Ook is er voor het intensiveren van de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee extra geld beschikbaar gesteld.

Stijgende Defensiebegroting, maar geld uitgeven blijkt lastig

In de ontwerpbegroting van 2025 schreef de Minister van Defensie dat er bewust gekozen werd voor geleidelijke groei van extra budget voor Defensie. De krapte op de defensiemarkt en het gebrek aan personeel vereist realisme – het is niet gemakkelijk om het extra geld uit te geven. In 2024 is namelijk € 3,3 miljard minder uitgegeven dan begroot (zie figuur 1). Op 13 juni 2025 besloot een meerderheid van uw Kamer akkoord te gaan met het verhogen van de NAVO-norm van 2 naar 3,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Dit besluit is nog niet verwerkt in de begroting voor 2026. Het is aan een volgend kabinet om het groeipad hier naar toe te bepalen. Het realistisch plannen en begroten van dit groeipad en of deze budgetten daadwerkelijk kunnen worden uitgegeven, vereisen uw aandacht.

Figuur 1: Ontwikkeling defensie-uitgaven i.r.t. NAVO-norm¹

Uitgaven verhogen om NAVO-norm te behalen wordt grote opgave voor Defensie



¹ Bij de berekening van dit percentage worden niet enkel uitgaven van de begrotingen van het Ministerie van Defensie en het Defensiematerieelbegrotingsfonds meegerekend. Sommige (kleinere) uitgaven van andere ministeries worden ook toegerekend aan de defensie-uitgaven.

2. Sturen op Resultaten

Doelen

Het formuleren van concrete doelen is een voorwaarde om op een later moment vast te kunnen stellen welke resultaten worden bereikt. In de overkoepelende begrotingsbrief van september 2024 stelden we vast dat doelstellingen in de begrotingen veelal niet of slechts abstract gedefinieerd waren. Hierdoor is de voortgang voor het parlement moeilijk te volgen en te controleren. We realiseren ons dat niet alle doelen in begrotingen worden opgenomen maar vaak in beleidsnota's en in wetten zijn te vinden. Het helpt wel als die doelen bijvoorbeeld via digitale links in de begroting zijn opgenomen. Doelen moeten voor parlement en burgers eenvoudig vindbaar zijn.

Doel tijdige schadevergoeding aan veteranen nog niet behaald

Een voorbeeld van een concreet doel van de Minister van Defensie is de doorlooptijd van de Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) voor veteranen. Met deze regeling kunnen veteranen die letsel hebben opgelopen door hun uitzending een schadevergoeding bij Defensie aanvragen. De Minister van Defensie streeft ernaar om een RVS-aanvraag binnen 2 jaar af te handelen. Wij hebben, in samenwerking met de Veteranenombudsman, onderzocht hoe de Minister hier uitvoering aan geeft.¹ Uit ons onderzoek blijkt dat bij 60% van de aanvragen de afdeling langer dan 2 jaar duurt. In reactie op de onderzoeken heeft de Minister aangegeven 6 maatregelen te nemen om de procedure voor veteranen beter te maken. Het gaat onder andere om het uitbreiden van de capaciteit bij de afdeling letselschadeclaims en het aanschaffen van een zaakvolgsysteem. Ook werkt de Minister van Defensie aan betere communicatie met veteranen. We raden uw Kamer aan om te volgen of deze maatregelen ook leiden tot een snellere afhandeling van de schadevergoedingen en een betere dienstverlening aan veteranen.

Hoofdtak 1 doel in zicht?

We stellen vast dat voor de in de beleidsagenda aangegeven beleidsprioriteiten beperkt doelen zijn geformuleerd. Defensie geeft prioriteit aan de invulling van hoofdtak 1: Het beschermen van het Nederlandse grondgebied en dat van onze bondgenoten. Defensie krijgt in 2026 bijna 3,5 miljard euro extra toegewezen om dit doel te bereiken. Dat wil echter niet zeggen dat met extra geld het resultaat automatisch in zicht komt. Om operationeel gereed te zijn moet het materieel beschikbaar en gereed zijn, er voldoende gekwalificeerd personeel zijn en dat personeel moet geoefend zijn. De Minister heeft KPI's opgesteld en scoort daarop in de begroting. Maar deze KPI's zijn niet één op één herleidbaar naar de prioriteit van hoofdtak 1. Er staat informatie in over personele gereedheid, maar bijvoorbeeld geen informatie over geoefendheid of materiaal. Deze staan in de vertrouwelijke bijlage van de Stand van Defensie. Het is aan uw Kamer daar kennis van te nemen en zo een compleet beeld te vormen van de gereedheid van Defensie.

¹ Algemene Rekenkamer (2025) *Focus op schadevergoedingen voor veteranen* en Veteranen Ombudsman (2025) *Tijdig, transparant en toegewijd. Een vervolgonderzoek naar de behandeling van letselschadeclaims van veteranen* (Kamerstuk 30 139, nr. 280).

Defensie heeft naast de eerste hoofdtaak, ook de verantwoordelijkheid om de internationale rechtsorde en stabiliteit te bevorderen (tweede hoofdtaak) en het ondersteunen van civiele autoriteiten en leveren van bijstand bij rampen en crises (derde hoofdtaak). De Algemene Rekenkamer concludeerde in maart 2025 dat er een reëel risico is dat die hoofdtaken van de krijgsmacht elkaar beconcurreren en verdringen.² Het is in toenemende mate onzeker of de Minister van Defensie de derde hoofdtaak kan uitvoeren, terwijl civiele autoriteiten soms volledig afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Zo zijn er bijvoorbeeld geen alternatieven voorhanden voor de Explosieven Opruimingsdienst en de blushelikopters van Defensie. In reactie op vragen van uw Kamer antwoordt de Minister van Defensie dat civiele autoriteiten er verstandig aan doen om zich voor te bereiden op een beperkte beschikbaarheid van defensiecapaciteiten. Voor de uitwerking hiervan verwijst de Minister naar de weerbaarheidsaanpak van het kabinet.³ Het is belangrijk dat er heldere afspraken zijn over waar civiele autoriteiten wel (en in de toekomst wellicht niet) op kunnen rekenen, omdat deze soms afhankelijk zijn van de krijgsmacht voor rampenbestrijding, rechtshandhaving of humanitaire hulpverlening. Wij adviseren u hierover nader de dialoog aan te gaan met de Ministers van Defensie en Justitie en Veiligheid.

Strategische evaluatieagenda (SEA)

De Minister is verantwoordelijk voor het periodiek onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat aan zijn/haar begroting ten grondslag ligt. De SEA laat zien welke evaluaties zijn uitgevoerd en gepland per beleidsthema. De Kamer kan de evaluatieagenda in deze begroting beoordelen en kan de Minister aangeven welke evaluaties met extra belangstelling worden gevolgd en welke evaluaties ontbreken in de agenda. Wij zijn nagegaan:

- a. of Minister de Kamer inzicht geeft of de evaluatieagenda financieel dekkend is;
- b. Daarnaast wijzen we de Kamer op evaluaties die ons inziens van belang zijn.

a. Afdekking van de uitgaven door evaluatieonderzoek

De SEA is er op gericht om de beleidsthema's en de daarbij behorende uitgaven met onderzoek af te dekken. Defensie richt zich hierbij op het afdekken van de «waardeketen» van Defensie, die de samenhang tussen primaire en ondersteunende processen van de organisatie inzichtelijk maakt. Uit de SEA blijkt dat voor alle waarden en begrotingsartikelen evaluaties zijn uitgevoerd of gepland. De Minister maakt daarnaast inzichtelijk in hoeverre begrotingsmiddelen met evaluaties zijn afgedekt en biedt de Kamer zo een duidelijk beeld van de afdekking van de financiële middelen met evaluaties en welke evaluatieopgave er voor de komende periode nog ligt. Op deze wijze heeft de Tweede Kamer inzicht in de mate waarin geplande en uitgevoerde evaluaties in de SEA de uitgaven afdekken.

² Algemene Rekenkamer (2025) *De derde hoofdtaak van de krijgsmacht*. (Kamerstuk 33 763, nr. 160)

³ Beantwoording Kamervragen VCD over het Rapport «De derde hoofdtaak van de krijgsmacht; Ondersteuning bij rampenbestrijding, rechtshandhaving en humanitaire hulp», 15 juli 2025. (Kamerstuk 33 763, nr. 166)

b. Geplande evaluaties in de SEA die wij van belang achten

In 2026 verwacht Defensie een evaluatie af te ronden: veiligheid van personeel. Zoals de Minister van Defensie eerder aan uw Kamer schreef, behoort een veilige werkomgeving een vanzelfsprekendheid te zijn wanneer men snel en grootschalig wil opschalen.⁴ Gezien de uitdaging waar Defensie momenteel voor staat om zo snel mogelijk gereed te zijn voor hoofdtak 1, vinden we het evaluatieonderzoek naar veiligheid van Defensiemedewerkers uit de SEA daarom van belang. In deze periodieke evaluatie wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen die in de periode 2018 tot en met 2023 zijn genomen ter verbetering van de veiligheid op de werkvloer onderzocht. Het rapport wordt uiterlijk eind 2025 aan uw Kamer aangeboden. Wij adviseren u deze evaluatie voor uw agendering in overweging te nemen.

3. Risico's en beheer

Wij verwachten dat in de begroting aandacht wordt besteed aan financiële risico's en/of beleidsrisico's en hoe de Minister daarmee wil omgaan. In onderstaande tabel schetsen we een aantal gesignaleerde risico's en hoe de Minister deze aanpakt.

Tabel 3: Adressering van risico's in de begroting van Ministerie van Defensie

Risico-omschrijving	Bron	Aandacht in begroting ja/nee	Wijze waarop risico volgens de Minister wordt aangepakt
De beveiligingsstructuur binnen Defensie zowel organisatorisch als op het fysieke en personele vlak is niet op orde. ¹	Verantwoordingsonderzoek 2024 Defensie, Begroting 2026	Ja	• Defensie werkt verder aan door de implementatie van het herziene veiligheidsmanagementsysteem, dat uitgaat van een integrale risicobeoordeling afhankelijk van de context en intensiteit van het optreden • Defensie zet de activiteiten rond de Nadere Inventarisatie Gevaarlijke Stoffen door om de risico's van deze stoffen te mitigeren.
De basis (personeel, informatie, materieel en IT-systemen) is niet op orde.	Verantwoordingsonderzoek 2024 Defensie, Begroting 2026	Ja	• Defensie zet in op het vergroten van het integraal risico- en beveiligingsbewustzijn bij de medewerkers. Onder andere door een uniforme en herkenbare defensiebrede campagne te ontplooiën. • Op het gebied van bedrijfsvoering zet Defensie stappen op meer data-gericht werken en het versnellen van het voorzien-in proces. Uiteraard blijft er bijzondere aandacht voor het oplossen van de problemen in de bedrijfsvoering zoals geconstateerd door de Algemene Rekenkamer.
De staat van het vastgoed en de geopolitieke ontwikkelingen zorgen ervoor dat de vastgoedbehoefte de komende jaren groter is dan het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) op dit moment kan realiseren.	Verantwoordingsonderzoek 2024 Defensie, Begroting 2026	Ja	• Om de benodigde versnelling te realiseren, werken Defensie en het RVB met marktpartijen aan een nieuwe vorm van samenwerking. Deze is gericht op het vroegtijdiger inschakelen van de expertise en de capaciteit van de markt voor de opgave als geheel in plaats van per project.

¹ Bijvoorbeeld de beveiliging van militaire objecten en het NAFIN.

Materieelbeheer al jaren een probleem

We zien ook (langlopende) risico's in de bedrijfsvoering, vooral op het gebied van materieel beheer. Het beheer van munitie, van cryptografische middelen, en van inventarissen van zaken variërend van uniformen tot medische bevoorrading raken de slagkracht van de krijgsmacht en dienen op orde te worden gebracht. We zullen uw Kamer op Verantwoordingsdag opnieuw informeren over of hier verbetering in is opgetreden.

⁴ Tweede Kamer (2025). Toekomst van de krijgsmacht, vergaderjaar 2024–2025, 33 763, nr. 161, Den Haag.

Daarnaast was de beveiliging van de militaire objecten voor het derde opeenvolgende jaar niet op orde. Dit was voor de Algemene Rekenkamer reden om op 2 april 2025 bezwaar te maken. Dit is een uitzonderlijke escalatieprocedure binnen de Comptabiliteitswet. Wij vroegen de Minister om het geplande plan van aanpak af te ronden, concrete maatregelen te treffen op korte termijn en om een gedegen onderzoeksplan om de werking in de praktijk te testen. Op 30 april 2025 ontvingen we van de Minister zijn reactie op het bezwaar. Het verbeterplan en de kortetermijnmaatregelen voldoen aan de door ons gestelde eisen en daarom hebben we het bezwaar opgeheven maar er is nog steeds sprake van een ernstige onvolkomenheid. Wij zullen de uitvoering van het verbeterplan en de resultaten van de praktijktesten aandachtig volgen in ons verantwoordingsonderzoek over 2025. Zeker gezien de huidige geopolitieke situatie, roepen we uw Kamer op scherp te zijn op dit dossier.

Nood breekt geen wet

Vrijheid in Europa is niet meer vanzelfsprekend, en Europa moet meer zelf doen om veilig te blijven, dat schreef de Commandant der Strijdkrachten in de dagorder van 9 april 2025. Hij roept in deze dagorder militairen op zich gereed te stellen voor een mogelijke bijdrage aan een militair conflict. De organisatie heeft in dat kader besloten dat Defensieonderdelen voor Oekraïne, hoofdtak 1 en het gevecht van de toekomst extra uitgaven mogen doen. In «operatie Quantum Leap» worden deze plannen verder geconcretiseerd.⁵ In 2025 is er € 250 miljoen extra om de militaire gereedheid te verhogen voor het eventuele «gevecht van de toekomst.» Daarnaast worden een aantal verwervingstrajecten als noodzakelijk voor de gereedstelling beschouwd, waarbij er direct gegund mag worden aan bedrijven. In het kader van uw controlerende functie raden wij u aan om zich breder te laten informeren over deze operatie.

Wij zien hier risico's ten aanzien van transparantie en verantwoording. Maar ook in oorlogssituaties blijft de rechtstaat in stand. De Comptabiliteitswet en de Aanbestedingswet blijven van kracht en kennen ook specifieke spoedprocedures. De geschiedenis laat zien dat het volgen van regels – dus het nakomen van gemaakte afspraken – geen vrijblijvende keuze is, maar een voorwaarde voor een goed functionerende democratie. En die regels zijn niet alleen bedoeld voor de makkelijke momenten, maar ook voor crisistijd en crisismaatregelen.

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

Algemene Rekenkamer

drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,
president

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

⁵ Ministerie van Defensie, *Operatie Quantum Leap*, 9 april 2025.