

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 mei 2000

Inleiding

Het is mij een bijzonder genoegen om u bijgaande voorbeeldbegroting 2000 van het Ministerie van Defensie¹, gebaseerd op de uitgangspunten van het project «Van **B**eleidsbegroting **T**ot **B**eleidsverantwoording (VBTB)» aan te bieden. Bij het samenstellen van deze begroting is gestreefd om naast het vergroten van de leesbaarheid, eenduidig de relatie tussen doelstelling en de benodigde financiële middelen weer te geven.

Doordat de aandacht is verlegd van een input-georiënteerde begroting naar een output-georiënteerde begroting is met name het aantal input-(ramings-) kengetallen aanzienlijk verminderd. Een ontwikkeling die door mij wordt onderschreven. Slechts in specifieke gevallen, waarin uitdrukkelijk door u om dergelijke informatie is gevraagd, is deze nog opgenomen. De inputgegevens zullen overigens, voor zover benodigd voor de interne bedrijfsvoering, wel beschikbaar blijven en zo nodig via de internetsite van Defensie worden verspreid. Dit laatste, zowel de wijze waarop als de inhoud, is overigens mede afhankelijk van interdepartementale ontwikkelingen terzake.

Bij de opzet van de voorbeeldbegroting zou Rijksbreed worden uitgegaan van een «vertaling» van de bij u ingediende Ontwerpbegroting 2000. Dit uitgangspunt is door mij niet gevolgd. Dit vanwege het feit dat de door mij opgestelde Ontwerpbegroting 2000 beleidsarm was vanwege de Defensienota die ten tijde van het opstellen van de Ontwerpbegroting 2000 werd ontworpen. Juist om een goede indruk te kunnen krijgen van een beleidsbegroting Defensie, zijn de voornemens zoals door mij verwoord in de Defensienota meegenomen in de voorliggende voorbeeldbegroting. Dit is vooral het geval bij de gepresenteerde beleidsagenda en de genoemde veranderdoelstellingen. Budgettair is het niveau van de ontwerpbegroting aangehouden.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aangezien het voorliggende document een voorbeeldbegroting is, leent deze zich niet voor een inhoudelijke behandeling. Ik ga er vanuit dat de behandeling van de aangeboden voorbeeldbegroting zich richt op de wijze waarop in de toekomst met een defensiebegroting, gericht op het bereiken van operationele doelstellingen dient te worden omgegaan, te weten het aggregatieniveau, de aard van de onderwerpen en de volledigheid van de informatie.

Onderstaand ga ik in op de gekozen opzet van de voorbeeldbegroting, de nadere concretisering op grond van de opgedragen taken (doelstellingen) en de vragen gesteld door de Werkgroep Financiële verantwoording (Van Zijl II – Van Walsem). De gevoegde bijlagen gaan in op het vervoltraject binnen Defensie en anderzijds en op de voorziene kosten die dit project voor Defensie tot gevolg (zullen) hebben.

Opbouw begroting

De Defensie-organisatie streeft drie algemene doelstellingen na:

- in staat zijn tot operationele inzet van personeel en middelen om bij te dragen aan de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied tegen een, voor de afzienbare toekomst beperkte, militaire dreiging en de verdediging tegen een veelheid van veiligheidsrisico's die diffuus van aard zijn;
- in staat zijn tot operationele inzet van personeel en middelen om bij te dragen aan de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder begrepen de bevordering van veilige en stabiele verhoudingen in de periferie van het Navo verdragsgebied en
- in staat zijn tot operationele inzet van personeel en middelen om bij te dragen aan de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van en hulpverlening aan civiele overheden, nationaal en internationaal, bij rampenbestrijding en vredesopbouw.

Deze doelstellingen vormen het uitgangspunt voor de indeling van de Defensie voorbeeldbegroting en hebben uiteindelijk geleid tot de volgende begrotingsindeling:

- beleidsartikel 01 «Beschikbaarheid krijgsmacht»;
- beleidsartikel 02 «Vredesoperaties en internationale samenwerking»,
- beleidsartikel 03 «Civiele taken»,
- beleidsartikel 04 «Wetenschappelijk Onderzoek en Ontwikkeling»,
- beleidsartikel 05 «Geheime uitgaven»,
- beleidsartikel 06 «Nominaal en onvoorzien» en
- beleidsartikel 07 «Algemeen».

De eerste drie (hoofd-)beleidsartikelen hangen direct samen met de uitvoering van de eerder genoemde algemene doelstellingen die Defensie nastreeft.

De gekozen indeling is in overleg met het Ministerie van Financiën tot stand gekomen. De onderliggende discussie richtte zich vooral op de samenstelling en omvang van het beleidsartikel 01 «Beschikbaarheid krijgsmacht», dat ca 90% van de totale uitgavenraming omvat. Het budgetrecht van de Kamer en de inzichtelijkheid van dit artikel voor het Ministerie van Financiën zijn in de discussie maatgevend geweest.

Toelichting op de begrotingsopbouw

Aangezien het niet in de rede ligt dat op afzienbare tijd uitgaven gedaan zullen worden voor de feitelijke verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, zijn geen uitgaven voor de eerst genoemde doelstelling geraamd. Omdat dit ook in de (nabije) toekomst niet het geval zal zijn, is besloten om hiervoor geen artikel in de begroting op te nemen.

Voor het verwezenlijken van de bovengenoemde drie algemene doelstellingen is een brede inzetbaarheid van een geoefende krijgsmacht noodzakelijk. Krijgsmachtdelen moeten taken zowel afzonderlijk als gezamenlijk kunnen uitvoeren. Hierop is de inrichting van de krijgsmacht (de beheersorganisatie en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheden) afgestemd. Bij de opzet van de voorbeeldbegroting is het voor Defensie geldende uitgangspunt: «het beleid is gericht op het beheer» dan ook onverkort gehandhaafd.

Om de krijgsmachtdelen adequaat te kunnen laten functioneren is goede ondersteuning noodzakelijk. Deze ondersteuning wordt gevonden in een veelheid aan activiteiten die vanwege doelmatigheidsoverwegingen zijn ondergebracht in het Defensie Interservice Commando en een niet onbelangrijk deel, de personeelszorg. Dit laatste aspect betreft de noodzakelijke uitgaven voor pensioenen, uitkeringen en wachtgeld alsmede de ziektekostenvoorziening voor het Defensiepersoneel. Al deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en bepalen de mate van aantrekkelijkheid, beschikbaarheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht en dienen derhalve, in de VBTB-gedachten, als één geheel te worden beschouwd.

Om de Kamer inzicht te verschaffen in de wijze waarop de uitgaven voor de «Beschikbaarheid krijgsmacht» nader zijn verdeeld, is een duidelijke onderverdeling gemaakt in artikelonderdelen. Deze zijn voor een groot deel één-op-één gerelateerd met de beheersorganisatie binnen Defensie en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheden.

Binnen het beleidsartikel 01 «Beschikbaarheid krijgsmacht», waar de uitgaven worden geraamd voor het «apparaat» krijgsmacht en de geoefendheid daarvan, wordt geen onderscheid gemaakt in de door de VBTB-gedachten nagestreefde Apparaatsuitgaven en Programma-uitgaven. Het onderscheid Apparaatsuitgaven versus Programma-uitgaven is weergegeven in de eerder genoemde (hoofd-) beleidsartikelen. De Apparaatsuitgaven zijn ondergebracht in het beleidsartikel «Beschikbaarheid krijgsmacht», de Programma-uitgaven worden bij de artikelen «Vredesoperaties en internationale samenwerking» en «Civiele taken» geraamd.

De bedragen benodigd voor de investeringen zijn expliciet zichtbaar gemaakt. Dit is uiteraard niet zonder enige reden. De kwaliteit van het te gebruiken materieel is essentieel enerzijds voor het (operationele) resultaat van uit te voeren acties en anderzijds voor de bescherming en veiligheid van het in te zetten personeel. Een tweede reden van het afzonderlijk zichtbaar maken van deze uitgaven is gelegen in het feit dat met name in deze uitgavencategorie sprake is van budgetflexibiliteit welke wordt bepaald door de hoogte van de juridische en complementaire verplichtingen. De niet-investeringsuitgaven hebben overwegend een kas=verplichtingen-karakter. De mate van budgetflexibiliteit is specifiek zichtbaar gemaakt bij het desbetreffende artikelonderdeel. Overigens moet wel worden bedacht dat de aanwezige budgetflexibiliteit niet zonder meer kan worden aangewend voor andere doeleinden, zonder de inzetbaarheid van de krijgsmacht op termijn aan te tasten.

Hoewel budgetflexibiliteit met name aan de orde is bij investeringsuitgaven, zou ook bij niet-investeringsuitgaven toch nog enige vorm van budgetflexibiliteit kunnen worden onderkend. Deze moeilijk te kwantificeren flexibiliteit kan worden verkregen door het uitstellen, temporiseren dan wel afstellen van, voor de operationele inzetbaarheid, noodzakelijke oefeningen en activiteiten. Het gebruik maken deze vorm van flexibiliteit kan evenwel leiden tot een verminderde operationele inzetbaarheid op korte termijn.

De onderdelen van de krijgsmacht die onder beleidsartikel 01 «Beschikbaarheid krijgsmacht» vallen voeren de taken uit in het kader van beleidsartikel 02 «Vredesoperaties en internationale samenwerking» en beleidsartikel 03 «Civiele taken». De twee laatst genoemde beleidsartikelen hebben daardoor ramingstechnisch een ander karakter gekregen. Zijn op beleidsartikel 01 de integrale uitgaven geraamd (voor het apparaat), op de beleidsartikelen 02 en 03 zijn de (additionele) uitgaven geraamd die direct voortvloeien uit feitelijke inzet van eenheden om de bijbehorende doelstellingen te realiseren.

Werkgroep Financiële verantwoording (Van Zijl II – Van Walsem)

Door de Kamer is, naast extra informatie over het begrotingsjaar 1999, gevraagd om extra informatie in de verantwoording 2000 op te nemen betreffende werving, energieverbruik en doorlooptijd materieelprojecten. Deze informatie is niet direct output-georiënteerd, doch kan met de nodige moeite worden opgeleverd. Gezien het inputkarakter van de informatie en het feit dat de belangstelling binnen Defensie sinds geruime tijd uitgaat naar output-gerichte informatie, zal het enige tijd kosten om dergelijke informatie te genereren. Ik vraag uw begrip daarvoor.

Ten aanzien van het onderwerp werving kan ik u meedelen dat dit (evenals een aantal overige belangrijke ondersteunende activiteiten) onderdeel uitmaakt van het Voorhoedeproject Defensie inzake prestatie-indicatoren, dat bij het Defensie Interservice Commando wordt uitgevoerd. De in dit kader gedefinieerde indicatoren zijn reeds opgenomen in de verdiepingsbijlage van de voorbeeldbegroting. Dit betreft ondermeer:

- «kostprijs» werving;
- «kostprijs» selectie;
- doorlooptijd selectie;
- bezettingsgraad selectieproces en
- «kostprijs» aanstelling.

Thans wordt gewerkt aan het aanpassen van de management-informatiesystemen teneinde de gegevens op structurele wijze voor- en nacalculatorisch te genereren. Om een juiste interpretatie van de uitkomsten mogelijk te maken, mede gezien het ontwikkeltraject dat op dit gebied nog wordt doorlopen, zal een gedegen toelichting noodzakelijk zijn. Eerst na enige tijd, als trends zich ontwikkelen, kan wellicht pas tot het trekken van verantwoorde conclusies worden overgegaan.

Momenteel wordt geïnventariseerd waar en op welke wijze het energieverbruik van gebouwen en materieel wordt bijgehouden. Gezien het binnen Defensie ingevoerde sturingsconcept (decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden met de daarbij behorende bedrijfsvoeringsbudgetten) is het niet eenvoudig om op centraal niveau informatie omtrent dit onderwerp te genereren. Daarnaast zal het noodzakelijk zijn, om de informatiewaarde van de gegevens omtrent energieverbruik te verhogen, dat gerelateerde informatie wordt bijgevoegd (inhoud en soort gebouwen, verreden kilometers, vaardagen, gehouden

oefeningen e.d.). Omtrent dit laatste element zal binnen Defensie nog nader overleg moeten plaats vinden.

De structurele inzet van materieel bij vredesoperaties (onder operationele omstandigheden en soms in onherbergzame gebieden) heeft niet alleen gevolgen voor het personeel, doch zeker ook voor het gebruikte materieel. Reeds eerder is naar voren gekomen dat versnelde veroudering en daardoor vervanging van materieel onvermijdelijk is. Inzicht in de gevolgen hiervan is slechts op incidentele basis bekend. In zijn algemeenheid wordt wat betreft de vervanging van het materieel rekening gehouden met de resterende hoeveelheid materieel en de technische levensduur (veelal bepaald op basis van bijvoorbeeld verreden kilometers en vliegreuren). Deze gegevens vormen een input voor het reguliere planproces waar de vervanging van het materieel (in hoeveelheid en tijd) wordt afgezet tegen overige behoeften. Voor wat betreft de uitgaven die zijn verbonden aan het extra onderhoud tijdens de inzet voor vredesoperaties kan worden opgemerkt dat dit is afgedekt via de additionele uitgavensystematiek en dat dit geen (nadelige) gevolgen heeft voor de beschikbare financiële middelen op de Defensiebegroting in enge zin.

Ik stel mij voor dat op korte termijn een informeel overleg met u wordt gevoerd over de thans gepresenteerde voorbeeldbegroting. Hierbij kan dan nader worden ingegaan op de informatiewaarde van de gepresenteerde indicatoren en de wijze waarop de beantwoording van de door u gestelde vragen concreet kan worden afgedaan.

Afsluiting

Gezien het brede draagvlak binnen de Defensie-organisatie, dat tijdens het «bouwen» van de voorbeeldbegroting is ontstaan (en het voor een deel samenlopen van de VBTB-ontwikkelingen met de interne bedrijfsvoeringsontwikkelingen) verwacht ik op het gebied van het plan- en begrotingsproces geen problemen. De «mind-setting» is aanwezig, de uitdaging is opgepakt. Van groot belang in dit kader is evenwel de voorspoedige voortgang van het besluitvormingsproces over het VBTB-project. Door een niet tijdige afronding van de besluitvorming terzake kan het momentum verloren gaan.

Hoewel ik mij bewust ben van het feit dat de u gepresenteerde voorbeeldbegroting nog ontwikkelingen zal doormaken, ben ik van mening dat een product tot stand is gekomen dat in wezen voldoet aan de gedachten om te komen tot een begroting waarin duidelijkheid wordt gegeven in de na te streven beleidsdoelstellingen en het daarmee verbonden financiële beslag. Op deze wijze wordt, naar mijn oordeel een belangrijk element toegevoegd aan het budgetrecht van de Kamer en is de mogelijkheid geschapen om tot een wezenlijke afweging tussen na te streven beleidsdoelstellingen te komen, met daarbij een duidelijk inzicht in de financiële gevolgen.

De Minister van Defensie,
F. H. G. de Grave

Binnen Defensie wordt reeds gedurende lange tijd gewerkt aan een beter inzicht in de uitgaven die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de opgedragen taken. Hiertoe zijn, onder de noemer Verbeterd Economisch Beheer (VEB), budgetten en verantwoordelijkheden gedecentraliseerd vanuit de Haagse staven naar de uitvoerende eenheden. Dit met het doel om te komen tot een betere (doelmatiger) afweging van uitgaven ten opzichte van de uit te voeren taken en om te komen tot een verbeterd kosteninzicht. Dit alles heeft mede geleid tot de in 1998 bereikte «kante-ling» van de Defensiebegroting.

De vergroting van de inzichtelijkheid vereist duidelijke doelstellingen en meetbare indicatoren voor het bereiken van deze doelstellingen. Hiervoor heeft Defensie het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000 (BBD 2000) ontwikkeld. BBD 2000, waarin de actiepunten uit de evaluatie van het VEB zijn meegenomen, definieert negen doelstellingen die in onderlinge samenhang een helder verband tonen met de financiële middelen. Voor het meetbaar maken van deze doelstellingen is een meerjarig traject ontwikkeld waarover ik U in mijn brief nr F99006821 van 12 november jl. heb geïnformeerd (Kamerstuk II, 26 541, jaargang 1999–2000 nr 67).

Uiteindelijk zal in de Defensiebegroting 2003, met behulp van de doelstel-lingen voor operationele gereedheid en de bijbehorende prestatie-indicatoren//kengetallen, de output van de totale krijgsmacht transparant worden gemaakt. De output, zijnde de voor inzet gereede operationele eenheden, zal worden gemeten met behulp van een samenstel van indica-toren op het gebied van materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid. In begroting en jaarverslag zal over de output van de krijgs-macht worden gerapporteerd tot op het niveau van artikelonderdelen, i.c. de afzonderlijke krijgsmachtdelen en Dico. Langs deze weg ontstaat een duidelijk inzicht in de doelstellingen en de voor doelbereiking benodigde activiteiten en de hiertoe aangewende middelen.

Om de realisatie van de output-doelstellingen van de krijgsmachtdelen te kunnen meten en hierover in het jaarverslag te kunnen rapporteren, is een onderliggend systeem van doelstellingen en kengetallen voor de lagere organisatieniveaus noodzakelijk.

Het onderliggende systeem van doelstellingen en kengetallen, inclusief de meting van de output die de ondersteunende eenheden leveren aan het uiteindelijke operationele product, zal binnen defensie gebruikt worden voor de interne sturing en beheersing van de krijgsmachtdelen. De lijn-managers rapporteren hierover aan de staatssecretaris en mij door middel van de periodieke Toprapportages.

Het totale systeem, dat de noodzakelijke data vanaf de lagere niveaus in de defensie-organisatie genereert, zal in 2002 zijn ingevoerd. Daarna zal het systeem, zoals gebruikelijk, worden onderworpen aan periodieke interne evaluaties en audits, alsmede aan toetsing door de Algemene Rekenkamer. Over de opzet, werking en betrouwbaarheid van het systeem van outputmeting zal de Staten-Generaal door Defensie in de bedrijfs-voeringsparagraaf van de begroting worden gerapporteerd.

In de voorliggende voorbeeldbegroting wordt een eerste opzet opge-nomen van het meetbaar maken van de doelstellingen van de operatio-nele eenheden. In tegenstelling tot bij de genoemde veranderdoelstel-lingen, wordt bij de doelstellingen van de operationele eenheden niet aangegeven wanneer deze doelstellingen moeten zijn bereikt. Het behalen van deze doelstellingen wordt continu nagestreefd. In de periodieke

Toprapportages wordt aangegeven of deze doelstellingen worden gehaald en zo neen, wat de oorzaak hiervan is en welke maatregelen noodzakelijk zijn om als nog tot doelrealisatie te komen.

Om een begroting nieuwe stijl te kunnen administreren is het noodzakelijk dat systemen worden aangepast. Welke systemen op welke wijze moeten worden aangepast is voor een groot deel afhankelijk van de uitkomst van de VBTB-discussie. Met name het antwoord op de vraag tot op welk niveau de relatie tussen prestatie-indicatoren, doelstellingen, beleid, financiële en niet-financiële middelen moet worden vastgelegd is essentieel voor een goed inzicht in de informatiekundige gevolgen.

Voor een deel van de systeemaanpassingen bestaat thans duidelijkheid. Dit betreft het aanpassen van de Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie (GVKKA). Hoewel de conversie van een «input»-georiënteerde begroting naar een «beleid»-georiënteerde begroting samenvalt met de invoer van de Euro, kan deze conversie, zoals het zich thans laat aanzien, zonder al te grote problemen worden uitgevoerd. De aanpassing van de vele management-informatiesystemen zal grote inspanningen en veel kosten met zich brengen.

Kosten VBTB voor Defensie

Hoewel de afronding van het VBTB-traject een verbeterde begroting en verantwoording zal opleveren, brengt de uitvoering van dit project toch extra, structurele, uitgaven voor Defensie met zich, met name op het gebied van de aanpassen van informatiesystemen. Interdepartementaal is daar al over gesproken en ook van de zijde van het ministerie van Financiën is dit onderkend. Van die zijde is reeds voorgesteld om, analoog aan het project Comptabel Bestel, tegemoet te komen in de financiering van deze extra uitgaven.

Een eerste inventarisatie van de kosten die noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt om het VBTB-traject binnen Defensie vorm te geven, alsmede om het eindresultaat straks op verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren wordt thans gemaakt. Gezien de vele activiteiten die thans lopen of in meer of mindere wijze zijn voorzien om uitvoering te kunnen geven aan de «eigen» doelstellingen zoals verwoord in het VEB en het BBD2000, is het niet eenvoudig om de juiste kosten op dit moment boven tafel te krijgen.

De eerste globale gegevens met betrekking tot een, defensiebrede, kosteninventarisatie luiden evenwel als volgt:

- voorbereidende kosten: 2 vte'n gedurende drie jaren
- uitvoeringskosten: 12 vte'n structureel vanaf 2002
- conversie GVKKA: 1 1/2 vte plus NLG 0,5 miljoen
- informatiekundige gevolgen (aanpassen van de nodige systemen): PM

Omdat hoogwaardig personeel is en wordt ingezet om het project uit te voeren, zowel in de voorbereidende fase als tijdens de feitelijke uitvoering ervan, leidt deze personele inzet tot het volgende kostenplaatje (geabstraheerd wordt vooralsnog van de informatiekundige gevolgen, hierover is nog discussie gaande):

bedragen x NLG 1000

| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | e.v.j. |
|------|------|------|------|--------|
| 300 | 300 | 1100 | 1800 | 1800 |

Hierbij is uitgegaan van de menscapaciteit die benodigd is geweest en nog zal zijn in de voorbereidende fase; de menscapaciteit die extra benodigd zal zijn om uitvoering te kunnen geven aan het opstellen, uitvoeren, verantwoorden van een beleidsbegroting maar ook benodigd om de nieuwsoortige informatie te analyseren en te verwerken/bewerken.

De verwachting is evenwel dat de uiteindelijke kosten voor Defensie, gezien de veelheid aan geautomatiseerde systemen en diversiteit daarvan, meerdere miljoenen guldens per jaar zullen gaan bedragen.