

Vergaderjaar 1999–2000

26 541

Financiële verantwoordingen over het jaar 1998

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 november 1999

In het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Defensie op 15 september jl. (kamerstukken 26 541, nr. 62) naar aanleiding van de financiële verantwoording 1998 van de Defensiebegroting is over een aantal punten van gedachten gewisseld. Daarbij bleek ten aanzien van een drietal onderwerpen behoefte te bestaan aan een nadere toelichting, te weten:

- oefenen en opleiden in relatie tot uitzendingen;
- financiële gang van zaken rond vredesoperaties en
- gevechtskracht in relatie tot operationele gereedheid.

Verder is toegezegd de schriftelijke afhandeling van de vraag van het lid Van den Doel inzake uitvoeringskosten USZO.

Oefenen en opleiden in relatie tot uitzendingen

In reactie op de vraag over geoefendheid in relatie tot uitzendingen moge het volgende dienen. Militairen volgen na indiensttreding een algemene militaire vorming, gevolgd door een vakopleiding die hen voorbereidt op de eerste functie of groep van functies. Na het voltooien van deze opleiding wordt de militair geplaatst bij bijvoorbeeld een operationele eenheid. Deze eenheid doorloopt een oefenprogramma waarin de individuele vaardigheden en de teamtraining resulteren in een maximale geoefendheid voor het hele scala van inzetmogelijkheden.

De Koninklijke landmacht heeft zijn eenheden in een driedeling (het accentmodel) gegroepeerd. Hierbij is telkens één eenheid bezig met opleiden en trainen, is één eenheid beschikbaar voor inzet en is één eenheid in voorkomend geval bezig met recuperatie na uitzending. Aan dit accentmodel wordt zo veel mogelijk de hand gehouden. Bij de keuze van een eenheid voor een mogelijke uitzending wordt uiteraard eerst gekeken naar de primaire taak van die eenheid. Echter, de vraag naar bepaalde typen eenheden is groter dan het aanbod. In die gevallen wordt overwogen, indien redelijkerwijs mogelijk, over te gaan tot het aanwijzen van een andersoortige eenheid. Zo wordt op dit moment door een

pantserluchtdoelartillerie-eenheid als lichte infanterie opgetreden in Cyprus. Het is onvermijdelijk dat in deze gevallen geen of slechts beperkt aandacht besteed kan worden aan het bijhouden van de vaardigheden voor de primaire taak van de eenheid. Echter, in de recuperatieperiode en in de daar weer op volgende opleidingsperiode wordt de eenheid weer op het vereiste niveau voor zijn primaire taak gebracht. Daarnaast moet worden bedacht dat de eenheid weliswaar niet zijn primaire taak uitvoert, maar dat de uitzending een zeer positieve bijdrage levert aan de vorming, teambuilding en algemene militaire vaardigheden van die eenheid.

Bij de Koninklijke marine en Koninklijke luchtmacht worden militairen en eenheden doorlopend getraind en geoefend. De trainingen en oefeningen zijn gericht op het op niveau brengen en houden van vaardigheden benodigd voor de uit te voeren taken en de te verwachten inzet in het hele scala van inzetmogelijkheden dus onder meer in vredes-operaties. Bovendien vindt voorafgaand aan de uitzending van eenheden en bij individuele uitzendingen, een zogenaamd opwerkprogramma plaats (inclusief medische voorbereiding) dat is toegesneden op de specifiek noodzakelijke vaardigheden en samenwerkingsverbanden.

In reactie op het lid Van den Doel die zijn zorg uitsprak over een onderbezetting van de loopbaanfaseopleidingen (management opleidingen) zoals deze o.a. door het IDL worden verzorgd, kan ik het volgende mededelen. Het beschikbaar maken van personeel voor een loopbaanfaseopleiding heeft als consequentie dat het betrokken personeel niet beschikbaar is voor de reguliere functie vervulling. In de toewijzing van dergelijke opleidingen wordt er dan ook een balans gezocht tussen de vulling van de operationele en ondersteunende functies en het vullen van de loopbaanfaseopleidingen. Bij het IDL is er in de laatste drie jaar voor de nationale managementopleidingen een bezettingsgraad van boven de 80% gerealiseerd (89% in 1996 en 1997 en 87% in 1998). Voor 1999 is de verwachting dat een bezettingsgraad van 86% zal worden gerealiseerd.

Financiële gang van zaken Vredesoperaties

Met de indeling van de begroting heeft Defensie ervoor gekozen om de additionele uitgaven voor vredesoperaties op een daarvoor afzonderlijk in het leven geroepen begrotingsartikel te verantwoorden (artikel 08.02). Reden hiervoor is het hebben van inzicht op elk gewenst moment in enig jaar in de additionele uitgaven voor vredesoperaties. Met ingang van 1997 is, ter uitwerking van de nota «Herijking van het buitenlands beleid», de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) ingesteld. De additionele uitgaven voor vredesoperaties worden tot deze homogene groep gerekend.

Plaats van vredesoperaties in de defensie-organisatie

Het ambitieniveau voor één van de hoofdtaken van Defensie is het gelijktijdig kunnen deelnemen aan maximaal vier vredesbewarende operaties. Het gaat hier om bijdragen op het niveau van een bataljon of het equivalent daarvan (bijvoorbeeld twee fregatten of een F16-squadron); zie prioriteitennota 1993. Dit betekent dat (de) defensie(middelen), op het moment dat militaire inzet voor een vredesoperatie politiek wordt verlangd, hiervoor «klaar» moeten zijn. De parate eenheden moeten op dat moment voldoen aan hoge kwalitatieve eisen. De voornaamste daarvan zijn:

- a. kunnen optreden onder uiteenlopende geografische en klimatologische omstandigheden;
- b. hebben van (strategische en tactische) mobiliteit;

- c. op de juiste tijd, op de juiste plaats en met de juiste middelen kunnen optreden;
- d. kunnen opereren met andere krijgsmachtdelen en krijgsmachten;
- e. zelfstandig kunnen opereren door (kleine)sub-eenheden;
- f. mogelijkheid hebben tot inzet voor langere tijd.

Bovenstaande opdracht aan Defensie geeft aan dat de voorbereiding op en de deelname aan vredesoperaties een integraal deel uitmaakt van het gebruikelijke «activiteitenplan» van Defensie.

Structurele voorziening vredesoperaties

a. Karakter

In het geval van de structurele voorziening voor vredesoperaties betekent dit: gelden reserveren voor de financiële consequenties van mogelijke inzet van operationele eenheden (= additionele uitgaven) in toekomstige vredesoperaties. Bij een dergelijke voorziening is het onduidelijk of de gereserveerde fondsen daadwerkelijk zullen worden gebruikt; de daadwerkelijke inzet hangt af van:

- I. vindt er een vredesoperatie plaats of wordt een bepaald mandaat verlengd en indien zulks het geval is,
- II. besluit de politiek defensiemiddelen in deze operatie in te zetten of bij mandaatverlenging de inzet te continueren.

Het alternatief zou zijn het telkenmale in voorkomend geval financieren van dergelijke uitgaven uit een lopende en sluitende begroting. Dat is evenwel onwerkbaar.

b. De hoogte van de voorziening

De voorziening moet van voldoende omvang zijn om daadwerkelijke inzet te kunnen compenseren. Als maatstaf voor de hoogte/omvang is genomen de ambitie op dat vlak. Het bedrag van de structurele voorziening voor vredesoperaties bedroeg in 1994 ca. f 303 mln. In dat bedrag is verwerkt een raming voor de ontvangsten VN ad structureel f 58 mln. Per voorjaarsnota 1997 zijn, vanwege verschuiving van door de VN geleide operaties naar vredesoperaties onder bevel van Navo, de ramingen voor de VN-ontvangsten naar beneden bijgesteld. Door het achterblijven van deze ontvangsten is, conform de opbouwsystematiek (ontvangsten maken onderdeel uit van de voorziening), de hoogte van de voorziening per voorjaarsnota 1997 structureel verlaagd tot uiteindelijk ca. f 248 mln.

Deze hoogte van de structurele voorziening sluit voor de jaren 1999 en 2000 niet aan op de feitelijke invulling van het Nederlandse ambitie-niveau, zoals mag blijken uit de noodzakelijke incidentele toevoegingen aan de voorziening in 1999 (f 200 mln.) en 2000 (f 99 mln.). Het jaar 1999 mag evenwel als uitzonderlijk worden beschouwd, vanwege de relatief grote inzet van defensiemiddelen in de peace-enforcing operatie Allied Force in Kosovo en de daarmee samenhangende operaties in Albanië (Allied Harbour) en Macedonië (Extraction Force).

c. Integraal versus additioneel

Zoals hierboven aangegeven vormt het inzet gereedhouden van defensiemiddelen voor mogelijke deelname aan vredesoperaties een onlosmakelijk geheel met de overige hoofdtaken van Defensie. De defensiebegroting is een weergave van de uitgaven die Defensie moet plegen om aan de politiek opgedragen (hoofd)taken te kunnen voldoen. Samengevat kan worden gesteld: Defensie krijgt financiële middelen toegewezen om aan een politiek bepaald niveau van operationele gereedheid te kunnen

(blijven) voldoen. Een splitsing van financiële middelen naar taken kan hierbij niet worden gemaakt. Het is niet mogelijk de instandhouding van bijvoorbeeld een bataljon, een squadron of een fregat te relateren aan één specifieke hoofdtak. Het toch toerekenen van deze ondeelbare middelen naar de hoofdtak vredesoperaties leidt daarom slechts tot arbitraire, discutabele en niet duurzame verdelingen.

In het huidige systeem immers is op basis van een politieke ambitie een niveau afgesproken. Defensie dient ervoor zorg te dragen dat voldoende mensen en materieel in staat zijn/opgeleid zijn om daartoe te kunnen worden ingezet. Of Defensie daartoe in staat is en wat daarvan de financiële consequenties zijn, zal in de begroting moeten worden aangegeven via de doelstellingen-hiërarchie.

Voor de specifieke vraag omtrent daadwerkelijke inzet is met name van belang welke extra kosten daarmee gemoeid zijn: de additionele uitgaven. Betoogd zou kunnen worden dat voor de vraag omtrent inzet een integrale kostenberekening niet relevant is. Immers hij of zij is aanwezig in de krijgsmacht los van het feit of de persoon wel of niet wordt ingezet. In alle gevallen krijgt betrokkene een salaris en/of geniet opleidingen en blijft oefenen etc.

Voor de vraag wat de financiële gevolgen zijn van het ambitie-niveau voor vredesoperaties is een integrale kostenberekening wel relevant, doch niet te geven aangezien we geen specifieke organisatiedelen voor die ambitie hebben aangewezen. De doelstellingshiërarchie zal daarom uitkomst moeten bieden.

Op de doelstellingshiërarchie en «gevechtskracht» wordt hieronder nader ingegaan.

Gevechtskracht in relatie tot operationele gereedheid

In het overleg gaf de heer Zijlstra aan dat het wat hem betreft bij het punt «gevechtskracht» gaat om de vraag of Nederland waar voor zijn geld krijgt: «In het jaarverslag 1999 moet worden aangegeven of dat daadwerkelijk het geval is. Duidelijk moet worden wat op de mat gebracht kan worden en tegen welke prijs.»

Hiermee ben ik het eens, zij het dat ik daarvoor een andere benadering heb gekozen en zij het dat de gewenste transparantie niet reeds zijn beslag kan krijgen in het jaarverslag 1999. Voor de verantwoording aan de Tweede Kamer is het van belang dat door ministeries het beleid in de vorm van beleidsdoelstellingen wordt geformuleerd en dat, waar zinvol, over de realisatie met behulp van kengetallen wordt gerapporteerd. Hiermee wordt een duidelijke en transparante relatie gelegd tussen het beleid en de daarvoor in te zetten middelen. Dit rijksbrede streven om te komen tot een beleidsbegroting en een beleidsverantwoording loopt parallel aan mijn streven om tot een meer bedrijfsmatige aansturing van de defensieorganisatie te komen. In de begroting voor 1999 is een dergelijk structuur nog niet gerealiseerd, waardoor ook in de verantwoording over dat jaar nog niet in die termen kan worden gecommuniceerd. Wel zijn reeds in de begroting 2000, conform het Beleid Bedrijfsvoering 2000, meetbare doelstellingen voor operationele gereedheid opgenomen, waarover in de verantwoording over dat jaar zal worden gerapporteerd.

Door Defensie wordt met de voorgestelde doelstellingen voor operationele gereedheid inzicht gegeven in de relatie tussen de output van de krijgsmacht («wat kan/moet op de mat») en de daarvoor noodzakelijke prestaties, middelen en uitgaven («tegen welke prijs»). Deze benadering is, als outputgerichte vraag, onderdeel van het Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000 (BBD2000), dat binnen Defensie wordt ingevoerd. Daarbij wordt bij de bedrijfsvoering in toenemende mate gebruik gemaakt van doelstellingen en kengetallen voor sturing, beheersing, toezicht en

verantwoording. Door de output van de krijgsmachtdelen in meetbare doelstellingen te formuleren, waarover met behulp van kengetallen wordt gerapporteerd, wordt inzicht (transparantie) verkregen in de mate waarin de krijgsmacht gereed is voor haar taken en meer specifiek de gereedheid om vredesoperaties uit te kunnen voeren. Deze transparantie stelt bovendien mij en de Chef Defensiestaf in staat om beter invulling te geven aan het interne bedrijfsproces crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Ook externe invloeden hebben die richting en met name de snelheid van het project doelstellingen en kengetallen bepaald, zoals m.n. de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (ARK), de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) en de bevindingen van de werkgroep van Zijl. In de defensiebenadering wordt operationele gereedheid (gevechtskracht) gezien als de output die wordt geleverd door de krijgsmacht en niet als een kwalificatie voor onderdelen van de organisatie. Deze benadering sluit volledig aan bij de ontwikkelingen rondom de begroting en jaarverslag in de 21e eeuw.

Gewenste eindsituatie

In de doelstellingen voor implementatie van het BBD2000 is inzake doelstellingen en kengetallen als gewenste eindplaat neergelegd dat in de begroting 2003 het defensiebeleid in meetbare doelstellingen moet zijn weergegeven en dat de doelrealisatie met behulp van kengetallen moet kunnen worden gemeten en gepresenteerd. Defensie zou daarmee dan een mate van transparantie hebben bereikt die noodzakelijk is voor de interne bedrijfsvoering en wenselijk wordt geacht voor de externe verantwoording. Om deze gewenste eindsituatie te bereiken is een aantal concrete tussendoelen geformuleerd:

- In de defensiebegroting 2000 zijn reeds meetbare doelstellingen voor operationele gereedheid tot op ressortniveau opgenomen.
- In de verantwoording 2000 zal de realisatie van die operationele doelstellingen dan ook moeten worden weergegeven.
- In de defensiebegroting 2001 dient ook het ondersteunende veld met behulp van meetbare doelstellingen te zijn verwoord.
- In de defensiebegroting 2003 (dus feitelijk al medio 2002!) dient de eindsituatie te zijn bereikt en maken doelstellingen en prestatie-indicatoren/kengetallen deel uit van de bedrijfsvoering bij Defensie.

Huidige stand van zaken

In de begroting 2000 zijn doelstellingen verwoord die het ontwikkelen van operationele gereedheidskengetallen mogelijk moeten maken. In de doelstellingen worden de volgende drie aspecten van operationele gereedheid meetbaar gemaakt: het hoeveelheidsaspect (grootte van de eenheid), het tijdsaspect (gereedheidstermijn) en het kwaliteitsaspect (NAVO-norm). Voorts zijn in de begroting 2000, zoals in de verantwoording 1998 aan de Tweede Kamer was toegezegd, de operationele doelstellingen per ressort opgenomen. Per krijgsmachtdeel is voor de operationele ressorts in een matrix weergegeven het aantal eenheden van een bepaalde soort en grootte dat binnen een gegeven tijdsbestek operationeel gereed dient te zijn voor het uitvoeren van de hoofdtaken van Defensie.

Verder is een systematiek neergezet waarop kengetallen voor operationele gereedheid verder moeten worden ontwikkeld. Deze doeltreffendheidskengetallen zijn gebaseerd op de top-down tot stand gekomen doelstellingenstructuur, maar worden bottom-up opgebouwd. Kengetallen die inzicht geven in de operationele gereedheid op de lagere niveaus vormen de bouwstenen voor de kengetallen op het hogere niveau. Een kengetal voor operationele gereedheid is opgebouwd uit de onderlig-

gende kengetallen voor personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. Deze onderliggende kengetallen zijn samengesteld uit meerdere zowel kwalitatieve als kwantitatieve prestatie-indicatoren. De betrouwbaarheid en validiteit van de kengetallen voor operationele gereedheid wordt bewaakt door het periodiek uitvoeren van audits.

Operationele Gereedheid																													
Personele Gereedheid										Materiële Gereedheid										Geoefendheid									
Cdt eval		Kwaliteit				Kwantiteit				Cdt eval		Kwaliteit				Kwantiteit				Cdt eval		Kwaliteit				Kwantiteit			

Deze systematiek vormt tezamen met de basisdoelstellingenstructuur het uitgangspunt voor de plannen van aanpak die door de krijgsmachtdelen zijn ingediend.

Met deze totale systematiek en dit bedrijfsvoeringsconcept verwacht ik een goed instrument neer te zetten in relatie tot output-gerichte sturing en daarmee ook geheel te voldoen aan de vraag vervat in de term «gevechtskracht» en hetgeen daarmee wordt beoogd.

Antwoord op de vraag van dhr. Van den Doel inzake uitvoeringskosten

Verschillen in de verhouding uitkeringslast versus uitvoeringskosten van de USZO zijn inherent aan de vergoedingssystematiek. De hoogte van de uitvoeringskosten is namelijk gebaseerd op het aantal handelingen dat moet worden verricht om een uitkering te laten plaatsvinden. Bepalend is derhalve het aantal personen dat een uitkering krijgt en de complexiteit van de diverse regelingen op basis waarvan de uitkering plaatsvindt en dus niet de omvang van de uitkeringen.

De hoogte van de uitkeringslast is gebaseerd op het volume (in geld) van de aanspraken van het personeel. Bepalend is derhalve de aard van de regeling uit hoofde waarvan de uitkering plaatsvindt. Zo leidt een UKW-uitkering bijvoorbeeld tot een andere verhouding tussen uitkeringslast en uitvoeringskosten dan een wachtgeld-BBT uitkering. Daarnaast wordt een vergelijking bemoeilijkt door het feit dat ook uitvoeringskosten ten laste van de beleidsterreinen worden gebracht die betrekking hebben op handelingen waarvan de uitkeringen op Beleids-terrein 2 (Pensioenen en Uitkeringen) worden verantwoord.

De onderling verschillende samenstelling van de populatie en vullings-systematieken binnen de beleidsterreinen zal dus altijd aanleiding blijven geven tot verschillende verhoudingsgetallen uitkering/uitvoering.

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