

Vergaderjaar 2018–2019

27 830

Materieelprojecten

Nr. 281

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2019

In de Defensienota is aangekondigd dat Defensie komt met voorstellen om de voorspelbaarheid en de schokbestendigheid van de materieelbegroting te verbeteren (Kamerstuk 34 919, nr. 1). In de begroting voor het jaar 2019 is dit geconcretiseerd, door de aankondiging dat Defensie een Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) zal instellen, waarin de uitgaven aan investeringen en de instandhouding daarvan worden opgenomen. Hiermee is tevens een eerste stap gezet in de uitwerking van de motie Belhaj/Voordewind (Kamerstuk 34 919, nr. 19) over het voorbereiden van wetgeving om een begrotingsfonds in te stellen. Tijdens de behandeling van de ontwerpbegroting 2019 heb ik aan uw Kamer is toegezegd u begin 2019 te informeren over de hoofdlijnen van het DMF. In deze brief – die ik mede namens de Staatssecretaris van Defensie stuur – worden de eerste contouren van het DMF geschetst, waaronder de afbakening van het fonds. Dit is nog niet in beton gegoten. Het is mogelijk dat het definitieve wetsvoorstel hier enigszins van afwijkt, bijvoorbeeld vanwege de praktische uitvoering. In deze brief wordt daarnaast ingegaan op het vervolgproces.

Wat houdt het DMF in?

Op grond van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 kan besloten worden een begrotingsfonds in te stellen ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn. Voor het instellen van een begrotingsfonds moet een specifieke wet worden opgesteld, die mede door de Minister van Financiën wordt ondertekend. In de instellingswet van een fonds wordt beschreven wat het doel is van het betreffende fonds is en welke uitgaven ten laste van het fonds mogen worden gedaan. De insteek van een begrotingsfonds is dat de geormerkte ontvangsten of financiële middelen (budgetten) meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het fonds. Het instellen van begrotingsfondsen beperkt daarmee de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse politieke prioriteitenstelling bij de aanwending van de middelen. Dit laat onverlet dat het kabinet budgettaire

handelingsvrijheid houdt. Ook blijft het budgetrecht van uw Kamer ongewijzigd.

Waarom is een DMF nodig?

Het DMF is een begrotingsfonds zoals in de Comptabiliteitswet wordt bedoeld. Met de invoering van een DMF waarin investerings- en instandhoudingsuitgaven worden opgenomen, wordt het lange termijn karakter van deze uitgaven benadrukt. De initiële kosten van investeringsprojecten zijn vaak hoog en de baten materialiseren zich pas op langere termijn. De instelling van het DMF benadrukt het belang van de lange termijn doelstellingen van Defensie en bevordert een juiste weging van het belang van langetermijn investeringsprojecten ten opzichte van uitgaven die al op korte termijn hun effect hebben. Bovendien is het kasritme van zowel investerings- als instandhoudingsuitgaven afwijkend van andere uitgaven: het is lastiger te plannen, kan jaargrenzen makkelijker overschrijden en investeringsprojecten hebben vaak een lange looptijd. Bij een vertraging in een project blijven de middelen in het fonds beschikbaar voor het desbetreffende project.

De voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de Defensiematerieelbegroting wordt met het DMF vergroot. Dit is nodig omdat de uitgaven voor investeringsprojecten (en ook de uitgaven voor instandhouding) niet altijd goed gepland kunnen worden. Het moment waarop een factuur binnen komt en waarop de factuur betaald kan worden is niet altijd van tevoren goed in te schatten. Vaak gaat het om grote bedragen. Met het DMF ontstaat er meer continuïteit bij het beschikbaar blijven van middelen: de financiële middelen die bestemd zijn voor een specifiek doel blijven meerjarig voor dat doel beschikbaar. Met de onbeperkte eindejaarsmarge was dat ook al het geval voor investeringen. Nu komen de uitgaven voor instandhouding daarbij, waardoor een langjarige integrale afweging tussen investeringen en instandhouding beter gemaakt wordt.

Het DMF maakt het mogelijk om de uitgaven van de ontwikkeling, verwerving, het beheer en het onderhoud van defensiematerieel, ICT en infrastructuur integraal te kunnen afwegen, niet in de laatste plaats omdat met het DMF wordt bijgedragen aan het inzicht in de integrale uitgaven van (wapen)systemen. Door dit inzicht wordt de *life cycle costing* (LCC) gedachte ondersteund, waarbij de aanschaf, instandhouding, vervanging en afstoting in samenhang kunnen worden gezien.

Welke uitgaven kunnen uit het DMF worden gedaan?

De basis voor de reikwijdte van het begrotingsfonds zijn – zoals opgenomen in de begroting 2019 – investeringen en de daaraan gerelateerde instandhoudingsuitgaven. Dit begrip moet verder worden afgebakend, waarbij het vooral van belang is dat we de doelen van het fonds: het bevorderen van een integrale afweging en het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting centraal stellen. Deze doelstellingen gelden niet alleen voor investeringen in materieel, maar ook voor investeringen in ICT en infrastructuur. Het DMF zal dus ook de uitgaven voor verwerving van ICT en Infrastructuur omvatten. Deze uitgaven zijn momenteel al onderdeel van het investeringsprogramma van Defensie.

Defensie voert een aantal investeringsprojecten en instandhoudingsprojecten in een internationaal samenwerkingsverband uit. Voorbeelden zijn de verwerving van de Multi Role Tanker Transport vliegtuigen (MRTT) en de afspraken die met België zijn gemaakt over het onderhoud van de M-fregatten en de mijnenbestrijdingsvaartuigen. Daarnaast zullen door

internationale samenwerking bijvoorbeeld in het kader van het Europees Defensie Fonds (EDF) uitgaven worden gedaan voor het ontwikkelen van materieel. Deze uitgaven zijn gericht op het ontwikkelen, verwerven en instandhouden van materieel. Deze uitgaven kunnen daarom ook uit het DMF worden bekostigd. De uitgaven samenhangend met het daadwerkelijke gebruik van materieel, ICT en infrastructuur, zoals brandstof, blijven onderdeel van de reguliere Defensiebegroting en worden niet ondergebracht in het DMF. Hetzelfde geldt voor de uitgaven voor inzet, gereedstelling en pensioenen en uitkeringen.

Uitgaven voor het verwerven van materieel, ICT en infrastructuur

De investeringsuitgaven, zoals die nu ook onder artikel 6 van de huidige begroting zijn opgenomen, samenhangend met de verwerving van materieel, ICT en infrastructuur komen ten laste van het fonds, inclusief de projectkosten.

Onder materieel vallen ook de uitgaven aan munitie en de persoonlijke uitrusting van militairen. Deels worden deze uitgaven in de huidige systematiek ook als investeringsuitgave gekwalificeerd en bekostigd uit het investeringsprogramma, bijvoorbeeld als het gaat om het Defensie Operationeel Kleding Systeem (DOKS) en het aanvullen van munitievoorraden in het kader van het Beleidskader Inzetvoorraden (BKI), maar niet in alle gevallen. Daar wordt met het DMF eenduidigheid in gebracht, omdat het uitgaven aan materieel betreft.

De uitgaven voor kennis en innovatie die zijn gekoppeld aan concrete projecten worden – net als nu – onder de investeringsuitgaven geschaard. Een uitzondering betreffen de structurele bijdrage aan kennisinstututen; die los staat van specifieke uitgaven voor kennis en innovatie. Deze worden in de huidige situatie als investeringen geclassificeerd, maar zullen worden overgeheveld naar artikel 9 (Algemeen) van de reguliere Defensiebegroting, omdat die naar hun aard beter bij de andere uitgaven van dat artikel – subsidies en bijdragen – passen.

Uitgaven voor instandhouding van materieel, ICT en infrastructuur

Als instandhoudingsuitgaven classificeren we alle uitgaven die samenhangen met beheer, onderhoud en normstelling die gericht zijn op het gebruiksgereed houden van materieel, ICT en infrastructuur.

In eerste instantie zijn dit de uitgaven die bij de verschillende beleidsartikelen zijn opgenomen voor instandhouding. Concreet betekent dit dat de uitgaven van de instandhoudingsorganisaties zoals de Directie Materiele Instandhouding, het Materieel Logistiek Commando en het Logistiek Centrum Woensdrecht grotendeels onder het begrotingsfonds zullen vallen.

Ook de personele uitgaven die gerelateerd zijn aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur kunnen in het DMF worden opgenomen. Een aandachtspunt is nog de wijze waarop deze uitgaven worden meegenomen in het fonds. Het opnemen van deze personele uitgaven is een grote, ingewikkelde operatie omdat er budgetten ontvlochten moeten worden uit de administratie en dit ook gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de Defensieonderdelen. Of en op welke wijze personele uitgaven in het fonds worden opgenomen wordt nog nader onderzocht.

Voeding van het fonds

Tegenover de uitgaven die ten laste van het fonds worden gedaan, zal ook voeding van het fonds moeten staan. Het fonds zal grotendeels gevoed worden vanuit de huidige begroting van Defensie. De budgetten die nu gemoeid zijn met de hierboven genoemde uitgaven vormen de voeding van het fonds. Daarnaast zal het ook mogelijk zijn dat andere overheden of internationale organisaties bijdragen aan de voeding van het fonds. Dat is bijvoorbeeld het geval bij verrekeningen met het Fonds Nationale Inzet Krijgsmacht (FNIK) of het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Wanneer materieel moet worden hersteld nadat het is ingezet in een missie, worden de instandhoudingsuitgaven gedekt uit het BIV. De ontvangsten van het BIV worden in die gevallen in het DMF gestort.

Hoe komt de begroting van het DMF eruit te zien?

De Kamer ontvangt in de tweede helft van 2019 een dummy-begroting. In deze dummy-begroting wordt een voorstel gedaan hoe het DMF er in de praktijk uit zal komen te zien en welke informatie de Kamer in de toekomst in de begroting van het DMF kan vinden.

De Rekenkamer vroeg in haar brief over de aandachtspunten bij de begroting 2019 van Defensie (Kamerstuk 35 000 X, nr. 5) specifiek aandacht voor een goede informatievoorziening aan het parlement over investeringen, onderhoudskosten en exploitatiekosten ten behoeve van de afweging met betrekking tot doelmatigheid. Met de voorgestelde indeling van het DMF zet ik hierin een belangrijke stap. Ik verwacht hiermee aan de informatiebehoefte van de Kamer te voldoen, omdat de Kamer integraal wordt geïnformeerd over alle aspecten van de materieelvoorziening van het Ministerie van Defensie.

Vervolgproces

Een begrotingsfonds wordt ingesteld bij wet. Zoals u weet kent een wetstraject een aantal stappen en daarmee een bepaalde doorlooptijd. Ik verwacht het wetsvoorstel voor de instelling van het begrotingsfonds – samen met de «dummy-begroting» in de tweede helft van 2019 aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

Het DMF zal gefaseerd worden ingevoerd. Dat is vooral nodig om de wijzigingen in de administratie ordentelijk door te kunnen voeren. Daarom beginnen we met de grote brokken, investeringen en instandhouding. Deze zijn relatief eenvoudig uit de huidige administratie te herleiden. Daarnaast zal een aantal uitgaven ontvlochten moeten worden uit huidige budgetten. Dat vraagt de nodige analyse en zorgvuldigheid, waarvoor ik de tijd wil nemen.

Wanneer de administratie tijdig is aangepast en de behandeling van het wetstraject voorspoedig verloopt, verwacht ik u de eerste officiële begroting van het DMF in september 2020 aan te kunnen bieden. Dat zal de begroting over het jaar 2021 zijn.

Tot slot

Ik ben verheugd dat dit kabinet de stap naar het instellen van een Defensiematerieelbegrotingsfonds kan zetten. Het DMF zal Defensie helpen bij het maken van een integrale afweging als het gaat om ontwikkeling, verwerven, beheer en onderhoud van materieel, ICT en infrastructuur. Tegelijkertijd zal ook de informatievoorziening over de gemaakte keuzes aan de Kamer verbeteren en krijgt ook de Kamer meer

inzicht in de samenhang. Ik zie uit naar het moment waarop ik u het wetsvoorstel en de dummy-begroting kan aanbieden, zodat een volgende concrete stap op weg naar het instellen van het begrotingsfonds kan worden gezet.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten