



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)

Nader Rapport

*2 september 2019,
BS2019016148,
Directie Juridische Zaken*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 14 juni 2019, nr. 2019001164, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 26 juni 2019, no. W07.19.0141/II, bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W07.19.0141/II
's-Gravenhage, 26 juni 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2019, no.2019001164, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Defensie, mede namens de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds), met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotings-fonds)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is ter bevordering van een meerjarig integraal beheer van de defensiematerieelbegroting een begrotingsfonds in te stellen voor investeringen in en instandhouding van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van Defensie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1 Definities

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *fonds*: defensiematerieelbegrotingsfonds, bedoeld in artikel 2;
- b. *infrastructuur*: alle onroerende voorzieningen ten behoeve van het Ministerie van Defensie;
- c. *instandhouding*: het beheer en het onderhoud, gericht op het gebruiksgereed houden van materieel, ICT-middelen en infrastructuur;
- d. *meerjarenoverzicht*: het meerjarig defensieprojectenoverzicht over verwervingsprojecten, bedoeld in artikel 6.

Artikel 2 Instelling en doel defensiematerieelbegrotingsfonds

1. Er is een defensiematerieelbegrotingsfonds.
2. Het fonds heeft ten doel te voorzien in een meerjarig integraal beheer van de financiering en bekostiging van de ontwikkeling, de verwerving, de instandhouding en de afstoting van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie.

Artikel 3 Beheer en begroting

1. Het fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016.
2. Onze Minister van Defensie beheert het fonds.
3. De begroting van het fonds bevat een overzicht van de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten voor het begrotingsjaar en de veertien daarop aansluitende jaren.

Artikel 4 Ontvangsten

De ontvangsten van het fonds zijn:

- a. bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk;
- b. gelden, verkregen uit de verkoop en ontwikkeling van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van Defensie;
- c. andere ontvangsten in het kader van het realiseren van het fonds.

Artikel 5 Financiële verplichtingen en uitgaven ten laste van het fonds; uitgesloten verplichtingen en uitgaven

1. Ten laste van het fonds komen de financiële verplichtingen en de uitgaven ten behoeve van de ontwikkeling, de verwerving, de instandhouding en de afstoting van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie.
2. Ten laste van het fonds komen de financiële verplichtingen en de uitgaven ten behoeve van de ontwikkeling, de verwerving, de instandhouding en de afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur in het kader van investeringsprojecten in internationaal samenwerkingsverband.
3. Ten laste van het fonds kunnen de personele uitgaven komen voor de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van het Ministerie van Defensie.



4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daarbij aan te geven financiële verplichtingen en uitgaven als bedoeld in het eerste en tweede lid worden uitgezonderd van financiering en bekostiging uit het fonds.

Artikel 6 Meerjarenoverzicht

1. Jaarlijks stelt Onze Minister van Defensie een meerjarig defensieprojectenoverzicht op. Het overzicht is een onderdeel van de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds.
2. Het meerjarenoverzicht verschaft informatie over de uitgaven ten behoeve van de verwerving van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie die ten laste van de rijksbegroting worden gebracht.
3. De verdeling van de middelen van het fonds over afzonderlijke verwervingsprojecten wordt, zo gedetailleerd als redelijkerwijze mogelijk is, aangegeven in het meerjarenoverzicht voor een periode van vijf jaar. Tevens wordt indicatief en geaggregeerd aangegeven welke groepen van projecten of beleidsterreinen in welke mate in de daaropvolgende tien jaar voor financiering en bekostiging uit het fonds in aanmerking komen en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid.

Artikel 7 Voorhang uitvoeringsregelgeving

De voordracht voor een krachtens artikel 5, vierde lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 8 Evaluatie

Onze Minister van Defensie zendt in overeenstemming met Onze Minister van Financiën binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 10 Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet defensiematerieelbegrotingsfonds.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Defensie,

De Minister van Financiën,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding en achtergrond

In het regeerakkoord 2017–2021 'Vertrouwen in de toekomst' (Kamerstukken II, 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 49) en in de «Defensienota 2018 – investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid» (Kamerstukken II, 2017/18, 34 919, nr. 1) is opgenomen dat het kabinet met voorstellen komt om de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting te vergroten. In de defensiebegroting 2019 (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 X, nr. 2, p. 9) is aangegeven dat hieraan invulling wordt gegeven door het instellen van een defensiematerieelbegrotingsfonds, waarin de uitgaven aan investeringen en de instandhouding daarvan worden opgenomen.

Ook tijdens de behandeling van de Defensienota 2018 kwam de instelling van een begrotingsfonds aan de orde. Op 5 juni 2018 aanvaardde de Tweede Kamer der Staten-Generaal een motie van de leden Belhaj en Voordewind (Kamerstukken II, 2017/18, 34 919, nr. 19) waarin de regering werd verzocht om wetgeving voor te bereiden voor het instellen van een defensiematerieelbegrotingsfonds. In de op 5 april 2019 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden brief zijn de contouren voor het defensiematerieelbegrotingsfonds geschetst (Kamerstukken II, 2018/19, 27 830, nr. 281). Het voorliggende voorstel van wet strekt ertoe het defensiematerieelbegrotingsfonds gestalte te geven. Overeenkomstig de motie Belhaj/Voordewind is de systematiek van de Wet Infrastructuurfonds als uitgangspunt genomen voor dit voorstel van wet tot instelling van het defensiematerieelbegrotingsfonds.

Gelet op artikel 2.11, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 wordt deze memorie van toelichting mede namens de Minister van Financiën uitgebracht.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 maakt het mogelijk 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. Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet.

De instelling van een begrotingsfonds is dat de geormerkte ontvangsten of financiële middelen (budgetten) meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het fonds. Met de invoering van een defensiematerieelbegrotingsfonds wordt het lange termijn karakter van de verwervings- en instandhoudingsuitgaven van het Ministerie van Defensie benadrukt.

De initiële kosten van verwervingsprojecten zijn vaak hoog en de baten worden pas op langere termijn zichtbaar. De instelling van het defensiematerieelbegrotingsfonds benadrukt het belang van langetermijninvesteringprojecten ten opzichte van uitgaven die al op korte termijn hun effect hebben. Bovendien is het kasritme van zowel verwervings- als instandhoudingsuitgaven lastig te plannen. Het voorgestelde defensiematerieelbegrotingsfonds maakt het voor het Ministerie van Defensie mogelijk om te komen tot een integrale afweging bij het verwerven en in stand houden van materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Tegelijkertijd zal ook de informatievoorziening over de gemaakte keuzes aan de Staten-Generaal verbeteren, waarbij meer inzicht wordt geboden in de samenhang tussen verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur.

Op hoofdpijnen voorziet het wetsvoorstel in:

- het instellen van het begrotingsfonds;
- de verantwoordelijkheid voor het beheer van het begrotingsfonds;
- de ontvangsten van het fonds;
- de uitgaven van en de verplichtingen ten aanzien van het fonds;
- het meerjarenprogramma.

Hierna wordt nader ingegaan op deze hoofdpijnen.

De reikwijdte van het defensiematerieelbegrotingsfonds omvat de uitgaven voor de ontwikkeling, verwerving (waaronder vervanging), instandhouding (beheer en onderhoud) en afstoting van defensiematerieel, ICT-middelen en infrastructuur (vastgoed). De uitgaven die samenhangen met het daadwerkelijk gebruik van materieel, ICT-middelen en infrastructuur, blijven onderdeel van de reguliere begroting van het Ministerie van Defensie en worden niet ondergebracht in het begrotingsfonds.

2.1. Instelling en beheer

Het in te stellen defensiematerieelbegrotingsfonds heeft tot doel het bevorderen van een integrale afweging door het meerjarig plannen, monitoren en beheersen van de uitgaven aan de ontwikkeling, verwerving en instandhouding van defensiematerieel, ICT-middelen en infrastructuur. Met het beheer



van het begrotingsfonds wordt de Minister van Defensie belast.

- Voor het Ministerie van Defensie biedt de instelling van een begrotingsfonds een aantal voordelen:
- het begrotingsfonds maakt het mogelijk om de uitgaven voor de ontwikkeling, verwerving en instandhouding van defensiematerieel, ICT-middelen en vastgoed integraal te kunnen afwegen, waarmee het aansluit bij de *life cycle costing* (LCC) gedachte, die de kosten gedurende de gehele levensduur van een systeem in beschouwing neemt;
 - er ontstaat continuïteit in de beschikbaarheid van middelen;
 - er kan beter rekening worden gehouden met het specifieke karakter van defensiematerieel, waarbij het betaallritme lastig te voorspellen is.

Door de instelling van een begrotingsfonds wordt de voorspelbaarheid en de schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting vergroot. Dit is nodig omdat de uitgaven voor verwervingsprojecten (en ook de uitgaven voor instandhouding) niet altijd goed in de tijd 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 begrotingsfonds blijven financiële middelen die bestemd zijn voor een specifiek doel, meerjarig voor dat doel beschikbaar. Met de onbeperkte eindejaarsmarge was dat ook al het geval voor verwervingsprojecten. Nu komen de uitgaven voor instandhouding daarbij, waardoor de integrale afweging tussen investeringen in nieuwe aanschaf en instandhoudingsuitgaven beter gemaakt kan worden.

Ook de personele uitgaven die gerelateerd zijn aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur kunnen in het begrotingsfonds 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. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om op termijn deze uitgaven aan het begrotingsfonds toe te voegen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de met ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur gemoeide bedragen in miljarden euro's, exclusief de personele uitgaven gerelateerd aan ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Onder materieel, ICT-middelen en infrastructuur valt een breed scala aan onderwerpen, zoals onderzeeboten, gevechtsvliegtuigen, munitie, kleding, communicatieapparatuur en de (nieuw)bouw van kazernes op militair terrein.

Omschrijving (bedragen x € 1 miljard)	2019	2020	2021	2022	2023
Ontwikkeling, verwerving en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur	2,8	3,1	3,2	2,8	2,6
Instandhouding materieel, ICT en infrastructuur	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Totaal	3,9	4,2	4,3	4,0	3,8

In lijn met de eerder genoemde motie Belhaj / Voordewind is de systematiek van het Infrastructuurfonds als uitgangspunt genomen voor de inrichting van de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds. De Algemene Rekenkamer heeft daarnaast gewezen op het belang van een goede informatievoorziening aan het parlement over investeringen, onderhoudskosten en exploitatiekosten ten behoeve van de afweging met betrekking tot doelmatigheid (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 X, nr. 5). Naar aanleiding hiervan heeft het Ministerie van Defensie zich beraden over een mogelijke inrichting van het begrotingsfonds die enerzijds voldoende inzicht biedt aan het parlement om haar controlerende taak uit te kunnen oefenen en anderzijds aansluit bij de binnen het Ministerie van Defensie gehanteerde sturing. Door middel van een tegelijk met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden zgn. dummybegroting zal inzicht worden geboden in de wijze waarop de Kamer informatie krijgt aangereikt.

2.2. Ontvangsten van het fonds

Het fonds zal grotendeels gevoed worden vanuit de huidige begroting van het Ministerie van Defensie. De budgetten die thans gemoeid zijn met de uitgaven voor verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van het Ministerie van Defensie, 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 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 fonds gestort. Zoals volgt uit artikel 2.11, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 is een belangrijk kenmerk van



een begrotingsfonds dat middelen die in een jaar niet tot besteding komen, voor het fonds behouden blijven en mee gaan naar een volgend jaar. Met het materieelbegrotingsfonds wordt dat gerealiseerd voor de uitgaven voor ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van het Ministerie van Defensie. De overige middelen van het Ministerie van Defensie, zoals de uitgaven voor inzet, gereedstelling alsmede pensioenen en uitkeringen, blijven staan op hoofdstuk X van de Rijksbegroting, de begroting van het Ministerie van Defensie.

2.3. Verplichtingen en uitgaven van het fonds

De verwervingsuitgaven, zoals die nu ook onder artikel 6 van de huidige begroting van het Ministerie van Defensie zijn opgenomen, zullen ten laste van het fonds komen, inclusief de projectuitgaven voor de verwerving van nieuw materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Instandhoudingsuitgaven (beheer en onderhoud), zoals de uitgaven door instandhoudingsorganisaties als de Directie Maritieme Instandhouding, het Materieel Logistiek Commando en het Logistiek Centrum Woensdrecht, zullen onder het begrotingsfonds vallen. Ook de uitgaven voor voorraadvoorzorging zullen ten laste van het fonds komen. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de uitgaven voor munitie en persoonlijke uitrusting. Deels worden deze uitgaven in de huidige systematiek ook als investeringsuitgave gekwalificeerd, bijvoorbeeld bij het 'defensie operationeel kleding systeem' en bij het aanvullen van munitievoorraden in het kader van het Beleidskader Inzetvoorraden, maar niet in alle gevallen. Daar wordt met het materieelbegrotingsfonds eenduidigheid in gebracht. De uitgaven voor kennis en innovatie die zijn gekoppeld aan concrete projecten worden – net als onder de tot nu toe geldende begrotingssystematiek – onder de investeringsuitgaven geschaard en vallen binnen de reikwijdte van het fonds.

2.4. Meerjarenprogramma voor verwerving

Tot nu toe voorziet het jaarlijks met Prinsjesdag aangeboden Materieelprojectenoverzicht (MPO) in informatie aan het parlement over materieelprojecten met een omvang van meer dan € 25 miljoen waarvoor in de komende 15 jaar uitgaven zijn geraamd. De instelling van een defensiematerieelbegrotingsfonds brengt daarin verandering. Parallel aan de ontwikkeling van het begrotingsfonds wordt het MPO omgevormd tot een meerjarig defensieprojectenoverzicht (DPO), waarin over een periode van totaal 15 jaar inkomsten en uitgaven en aangegane verplichtingen met betrekking tot verwervingsprojecten voor materieel, ICT-middelen en infrastructuur worden geraamd. Dit betreft niet alleen projecten in uitvoering, maar ook geplande projecten en daarmee het hele investeringsprogramma van Defensie voor de komende 15 jaar. Het voornemen is om het DPO, dat een nadere toelichting is op het verwervingsdeel van de jaarlijks voor het begrotingsfonds op te stellen begroting, te integreren in de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds. Voor individuele investeringsprojecten zoals de vervanging van de M-fregatten, de midlife update van het infanteriegevechtsvoertuig CV90 en het project Apache remanufacture, zal zoals gebruikelijk het 'defensie materieel proces' worden gehanteerd, met inbegrip van de daarin voorziene informatie aan de Tweede Kamer.

3. Verhouding tot andere wetten

De mogelijkheid om een begrotingsfonds in te stellen wordt geopend in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016. Dat artikel schrijft voor dat een begrotingsfonds wordt ingesteld bij een wet die mede wordt ondertekend door de Minister van Financiën. Ook geeft dat artikel een aantal voorschriften voor onderwerpen waarin de instellingswet in ieder geval moet voorzien, zoals het bepalen van de aard van de uitgaven en de ontvangsten en welke minister met het beheer van het fonds is belast.

4. Overwogen alternatieven

Voor het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn, voorziet de Comptabiliteitswet 2016 specifiek in de mogelijkheid om een begrotingsfonds in te stellen. Dit gaat een stap verder dan de huidige werkwijze van Defensie, waarin voor investeringsuitgaven een onbegrensde eindejaarsmarge wordt gehanteerd. De instelling van een begrotingsfonds benadrukt het lange termijn karakter van de investeringsuitgaven en de daaraan gekoppelde instandhoudingsuitgaven. Met de instelling van een fonds wordt bereikt dat deze middelen meerjarig beschikbaar blijven voor het doel waarvoor het fonds is ingesteld. Het instellen van een begrotingsfonds beperkt daarmee de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse prioriteitenstelling bij de aanwending van middelen. Dit laat onverlet dat het kabinet budgettaire handelingsvrijheid houdt en ook het budgetrecht van het parlement wijzigt niet. Met de instelling van het defensiematerieelbegrotingsfonds wordt de schokbestendigheid en de voorspelbaarheid van de defensiematerieelbegroting vergroot. Alternatieven daarvoor zijn niet voor handen.



5. Gevolgen

De instelling van een begrotingsfonds betekent een wijziging in de begrotingssystematiek van Defensie. Een dergelijke wijziging heeft geen directe financiële gevolgen en heeft evenmin gevolgen voor burgers en bedrijven. De instelling van een begrotingsfonds betreft immers puur de wijze waarop een deel van de begroting van het Ministerie van Defensie gestalte krijgt. Om die reden is afgezien van internetconsultatie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

Dit artikel bevat een aantal definities. Onderdeel b (infrastructuur) omvat al het bij het Ministerie van Defensie in gebruik zijnde vastgoed, zoals kazernes, luchthavens, havens, schietbanen, oefengebieden, munitiedepots, radarstations en pijpleidingen.

Artikel 2 Instelling en doel defensiematerieelbegrotingsfonds

De Comptabiliteitswet 2016 bepaalt in artikel 2.11 dat een begrotingsfonds kan worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel zijn bestemd. In aansluiting daarop stelt artikel 2 van het voorstel van wet het doel van het defensiematerieelbegrotingsfonds vast. Het doel van het begrotingsfonds is het bevorderen van de integrale afweging door het meerjarig kunnen plannen, monitoren en beheersen van de uitgaven voor de ontwikkeling, verwerving (met inbegrip van vervanging), instandhouding en afstoting van het materieel, de middelen van informatie- en communicatietechnologie en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie. Daardoor wordt de voorspelbaarheid en de schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting vergroot.

Artikel 3 Beheer en begroting

Artikel 3 geeft in het eerste en tweede lid uitvoering aan artikel 2.11, tweede en derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 door het begrotingsfonds in het leven te roepen en de Minister van Defensie met het beheer van dat fonds te belasten. De in het derde lid van artikel 2.11 genoemde aard van de uitgaven en ontvangsten is neergelegd in de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel. Zoals volgt uit de Comptabiliteitswet 2016 heeft het begrotingsfonds een eigen begroting. De begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds is een niet-departementale begroting die onderdeel is van de Rijksbegroting. De jaarlijkse begroting van het fonds geeft inzicht in de aangegane en nog aan te gane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten voor het begrotingsjaar en de veertien daarop aansluitende jaren (derde lid). Dit komt overeen met de planningshorizon van het investeringsprogramma van Defensie en het huidige artikel 6 van de defensiebegroting. Deze relatief lange planningshorizon hangt samen met de doorgaans lange looptijd van verwervingsprojecten. Door een langere planningshorizon te hanteren, wordt het inzicht van het parlement in de investeringsplanning versterkt.

Artikel 4 Ontvangsten

Dit artikel betreft de ontvangsten van het fonds. De primaire bron van ontvangsten van het fonds vormen de in onderdeel a genoemde bijdragen uit andere begrotingen van het Rijk, waaronder uiteraard in de eerste plaats de begroting van het Ministerie van Defensie. Meer concreet betreft het de tot nu toe op artikel 6 van de defensiebegroting gebaseerde investeringen en de daaraan gerelateerde instandhoudingsuitgaven. Daarnaast gaat het om bijdragen uit de begrotingen van andere departementen, waarbij moet worden gedacht aan bijdragen ten behoeve van de Kustwacht (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) en bijdragen ten behoeve van de Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Justitie en Veiligheid). Voorts moet worden gedacht aan ontvangsten uit het Budget Internationale Veiligheid ten behoeve van het herstellen van materieel dat ingezet is geweest, bijvoorbeeld bij een crisisbeheersingsoperatie.

Bij de ontvangsten in onderdeel b gaat het met name om de opbrengst uit verkoop van overtollig materieel en om ontvangsten uit royalty-regelingen van ontwikkelingstrajecten waar Defensie een bijdrage aan heeft geleverd.

Onder onderdeel c vallen de aan het doel van het begrotingsfonds te relateren bijdragen van andere landen, de EU en internationale organisaties als de NAVO en de Verenigde Naties. Het betreft bijvoorbeeld bijdragen aan materieelonderhoud na inzet van de krijgsmacht.



Artikel 5 Financiële verplichtingen en uitgaven ten laste van het fonds; uitgesloten verplichtingen en uitgaven

De uitgavenkant van het begrotingsfonds is neergelegd in artikel 5.

Het eerste lid betreft de uitgaven die rechtstreeks de verwerving, instandhouding en ontwikkeling van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van het Ministerie van Defensie betreffen. Bij de verwerving van materieel gaat het naast groot materieel als vaartuigen, voertuigen en luchtvaartuigen ook om de verwerving van munitie en persoonlijke uitrusting (kleding). Het gaat veelal om langdurige verwerkingstrajecten. Opname van deze uitgaven in het begrotingsfonds draagt bij aan het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de materieelbegroting. Bij verwerving van infrastructuur kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de nieuwbouw van kazernes op militair terrein.

De instandhoudingsuitgaven betreffen alle activiteiten die erop gericht zijn materieel, ICT-middelen en infrastructuur gereed te houden voor gebruik en inzet. Dat omvat ook materieel dat in het kader van oefening en training op permanente basis in het buitenland is gestationeerd. Onder de instandhoudingsuitgaven vallen o.a. werkplaatsinrichting, en reservedelen. De uitgaven van de instandhoudingsorganisaties zoals de Directie Maritieme Instandhouding, het Materieel Logistiek Commando en het Logistiek Centrum Woensdrecht zullen onder het begrotingsfonds vallen.

Bij uitgaven voor de ontwikkeling van materieel, ICT en infrastructuur gaat het mede om uitgaven voor kennis en innovatie voor zover het concrete ontwikkelingsprojecten betreft die direct gerelateerd zijn aan de verwerving of instandhouding.

Onder het eerste lid van artikel 5 vallen ook de projectuitgaven verbonden aan verwervingsprojecten. Het gaat om de uitgaven voor het projectmanagement en eventuele externe inhuur van personele capaciteit. Het onder het begrotingsfonds brengen van deze uitgaven vindt zijn rechtvaardiging in de afhankelijkheid van de voortgang van het desbetreffende project.

Het tweede lid betreft investeringen in internationale samenwerkingsverband, gericht op het ontwikkelen, verwerven en instandhouden van materieel. Voorbeelden zijn de verwerving van de Multi Role Tanker Transport vliegtuigen 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 uitgaven worden gedaan voor het ontwikkelen van materieel.

Het derde lid maakt het mogelijk de aan de instandhouding gerelateerde personele uitgaven op een later tijdstip onder het begrotingsfonds te brengen. Voordeel daarvan is dat dit een integrale afweging van uitgaven ten goede komt. Omdat het ontvlechten van de hier bedoelde personele uitgaven een ingewikkelde operatie betekent, zijn deze uitgaven onder het specifieke derde lid van artikel 5 gebracht zodat deze uitgaven op een later moment onder het begrotingsfonds kunnen worden gebracht.

Het vierde lid maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde uitgaven uit te zonderen van bekostiging vanuit het fonds, zoals de uitgaven die samenhangen met het daadwerkelijk gebruik van materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Deze blijven onderdeel van de reguliere defensiebegroting en worden niet ondergebracht in het begrotingsfonds. Concreet gaat het om uitgaven die samenhangen met het daadwerkelijk gebruik van materieel, ICT-middelen en infrastructuur, waarbij met name moet worden gedacht aan brandstof, energie, water, beveiliging en schoonmaak.

Artikel 6 Meerjarenoverzicht

In het algemeen gedeelte van deze toelichting is reeds ingegaan op het meerjarenoverzicht van verwervingsprojecten. Het in dit artikel bedoelde meerjarenoverzicht krijgt gestalte in de vorm van een defensieprojectenoverzicht, dat een onderdeel uitmaakt van de begroting voor het defensiematerieelbegrotingsfonds. Het meerjarenoverzicht geeft inzicht in zowel lopende als geplande verwervingsprojecten met betrekking tot materieel, ICT-middelen en infrastructuur. De planperiode strekt zich uit over in totaal 15 jaar, verdeeld in een zo gedetailleerd mogelijk overzicht over een periode van vijf jaar en een indicatief overzicht voor de daarop volgende periode van tien jaar.

Artikel 7 Voorhang uitvoeringsregelgeving bij Staten-Generaal

Artikel 5, vierde lid, maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur nader aan te geven uitgaven uit te zonderen van bekostiging en financiering vanuit het begrotingsfonds, waarbij het gaat om de in de toelichting op dat artikel genoemde onderwerpen. Omdat deze bepaling de reikwijdte van het fonds betreft, voorziet artikel 7 in de mogelijkheid van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming terzake.



Artikel 8 Evaluatie

Dit artikel voorziet in evaluatie van het begrotingsfonds binnen zeven jaar na de instelling ervan. De evaluatie strekt ertoe het effect van het defensiematerieelbegrotingsfonds op de schokbestendigheid en de voorspelbaarheid van de defensiebegroting inzichtelijk te maken. Er is gekozen is voor een termijn van zeven jaar vanwege het feit dat artikel 5, derde lid, de mogelijkheid opent de daar genoemde personele uitgaven op een later moment onder het fonds te brengen. Een kortere termijn dan zeven jaar kan in dat geval te kort zijn om tot een goede evaluatie te komen.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Artikel 9 voorziet in de mogelijkheid onderdelen van het begrotingsfonds later in werking te laten treden. Deze mogelijkheid is in het bijzonder opgenomen met het oog op de in artikel 5, derde lid, genoemde aan de verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur gerelateerde personele uitgaven. Naar verwachting zal het ontvlechten van de hier bedoelde personele uitgaven meer tijd kosten.

Het tijdstip van inwerkingtreding is mede afhankelijk van de begrotingscyclus. Dat kan betekenen dat niet kan worden aangesloten bij de vaste verandermomenten.

De Minister van Defensie,