Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 280 Regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 november 2019

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over het wetsvoorstel van 6 september 2019 inzake regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds) (Kamerstuk 35 280, nr. 2).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 november 2019. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aukje de Vries

De griffier van de commissie,
De Lange

kst-35280-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

1

Wat is het feitelijke verschil tussen het defensiematerieelbegrotingsfonds en de onbeperkte eindejaarsmarge bij Defensie?

Het defensiematerieelbegrotingsfonds kent een grotere reikwijdte, namelijk alle uitgaven die gerelateerd zijn aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, IT en infrastructuur van Defensie.
De invoering van het defensiematerieelbegrotingsfonds houdt in dat het voordelig saldo in het fonds in een begrotingsjaar ten gunste komt van de begroting van het daarop volgende jaar. Voor een nadelig saldo in het fonds geldt hetzelfde: dit komt ten laste van de begroting van het daarop volgende jaar. Dit houdt in dat de systematiek van de onbegrensde eindejaarsmarge bij begrotingsfondsen geldt voor onderrealisatie, maar ook voor overrealisatie. De ontvangsten en uitgaven van het fonds worden immers afzonderlijk en voor een specifiek doel beheerd.
Dat is nu niet het geval bij de onbegrensde eindejaarsmarge op artikel 6 van de Defensiebegroting. Daarnaast geldt de onbegrensde eindejaarsmarge op dit moment alleen voor artikel 6 van de Defensiebegroting.

2

Wat zijn de nadelen danwel minpunten van het instellen van een defensiematerieelbegrotingsfonds?

Met de instelling van een fonds wordt bereikt dat deze middelen meerjarig beschikbaar blijven voor het doel waarvoor het fonds is ingesteld. Dat sluit aan bij het lange termijn karakter van de uitgaven die via het fonds worden gedaan. Een gevolg hiervan is dat, ten opzichte van de huidige systematiek, het overhevelen van uitgaven van de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds naar de reguliere defensiebegroting in het uitvoeringsjaar wordt beperkt. Bijvoorbeeld het schuiven tussen instandhoudingsuitgaven en andere exploitatiebudgetten.

3

Hoe wordt de informatievoorziening over de gemaakte keuzes aan de Staten-Generaal verbeterd met een defensiematerieelbegrotingsfonds?

De begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) bevat de concrete uitwerking van het beleid dat in de Defensiebegroting wordt aangekondigd. De dummybegroting van het DMF, die als voorbeeld is aangeboden, geeft inzicht in de wijze waarop Defensie voornemens is de Staten-Generaal jaarlijks te informeren over de uitgaven die met het fonds gedaan worden.

In de begroting is een onderverdeling aangebracht naar drie uitgavenartikelen: materieel, IT en Infrastructuur & Vastgoed. Op dit moment zijn de investeringsuitgaven van al deze categorieën gebundeld op een beleidsartikel. De transparantie naar de Kamer neemt daardoor toe.

In de begrotingsartikelen worden naast investeringsuitgaven ook de instandhoudingsuitgaven gepresenteerd. Ook wordt in de artikelen inzicht gegeven in de instandhoudingsuitgaven voor de grote wapensystemen, wat hiervoor nog niet het geval was.

De tabellen budgettaire gevolgen van beleid in de begrotingsartikelen van het fonds bevatten meer gedetailleerde informatie. Er wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt naar de fase waarin een verwervingsproject zich bevindt. Verschuivingen tussen deze fases worden zichtbaar voor de Staten-Generaal. Hetzelfde geldt voor verschuivingen tussen artikelonderdelen. Er wordt meer in detail inzicht gegeven in de over- en onderprogrammering per begrotingsartikel.

Defensie is voornemens in de begroting van het DMF meer informatie te geven dan voorheen in de Defensiebegroting over verwervingsprojecten. Alle projecten groter dan 100 miljoen euro worden kort toegelicht in de begroting van het DMF, dit geldt ook voor de projecten in voorbereiding waar nog geen A-brief over verstuurd is.

4

Hoe wordt omgegaan met de post personeel binnen het defensiematerieelbegrotingsfonds? Welke personele uitgaven worden wel en niet meegenomen in het fonds en welke blijven op de begroting staan? Hoe is dit geregeld in vergelijkbare fondsen zoals het Deltafonds en het Infrastructuur- c.q. Mobiliteitsfonds? Wat wordt bedoeld met «kunnen in het begrotingsfonds worden opgenomen» als het gaat om de personele uitgaven die gerelateerd zijn aan de ontwikkelingen, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur?

Het wetsvoorstel Defensiematerieelbegrotingsfonds (artikel 5, derde lid) biedt de mogelijkheid om (op een later moment) personele uitgaven gerelateerd aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur, op te nemen in het defensiematerieelbegrotingsfonds. Defensie brengt de komende periode in kaart of en op welke wijze het opnemen van de relevante personele uitgaven vorm zou kunnen krijgen. De Kamers worden hierover in de eerste begroting van het DMF nader geïnformeerd. De aan ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting gerelateerde personele uitgaven maken daarom nog geen onderdeel uit van de dummybegroting en dat zal ook niet het geval zijn in de eerste «echte» begroting van het fonds. In vergelijkbare fondsen, zoals het infrastructuurfonds en het Deltafonds, komen de uitgaven, inclusief de personele uitgaven, die bijdragen aan de doelen van de fondsen, ten laste van de fondsen. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor instandhouding en aanleg van infrastructuur. Daarom worden aan de doelen van de fondsen te relateren apparaatskosten (inclusief afschrijving en rente) van ProRail en Rijkswaterstaat geraamd en verantwoord op het IF en DF.

5

Wat valt er wel en niet onder instandhouding? Waar ligt de grens voor het opnemen in het defensiematerieelbegrotingsfonds tussen «instandhouding» en «onderhoud»/»beheer»? Wat is de definitie voor het wel of niet opnemen van uitgaven c.q. investeringen in het fonds? Gaat het hier dan bijvoorbeeld om een «midlife update» of gaat het hier om het reguliere onderhoud?

Criterium voor opname in het Defensiematerieelbegrotingsfonds is dat uitgaven (en verplichtingen en ontvangsten) ten behoeve zijn van de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van het Ministerie van Defensie. De instandhoudingsuitgaven betreffen alle uitgaven voor beheer en onderhoud, gericht op het gebruiksgereed houden van materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Midlife updates maken in de huidige systematiek onderdeel uit van de investeringen en het regime van de onbegrensde eindejaarsmarge en dat blijft ook zo na invoering van het defensiematerieelbegrotingsfonds.

6

Waarom worden ICT-middelen opgenomen in het fonds? In hoeverre komt er een minimumbedrag gerelateerd aan investeringen in ICT-middelen voordat deze worden opgenomen in het begrotingsfonds? In hoeverre gaat het hier ook om software?

Investeringen in ICT maken nu al onderdeel uit van de investeringen op artikel 6 van de Defensiebegroting. Deze uitgaven worden ook onderdeel

van het fonds. Ook voor uitgaven aan ICT geldt dat het kasritme afwijkend is van andere uitgaven: het is lastiger te plannen, kan jaargrenzen makkelijker overschrijden en investeringsprojecten hebben vaak een lange looptijd. Daarvoor geldt geen minimumbedrag; alle investeringen en instandhouding in ICT zitten in het fonds. Software valt hier ook onder.

7

Hoe valt de instelling van het defensiematerieelbegrotingsfonds te rijmen met, c.q. hoe valt dit samen met, de pilot voor het baten-lastenstelsel bij uw ministerie?

Het begrotingsfonds en de pilots hebben een andere ontstaansgeschiedenis en ook een andere doelstelling. Doel van het begrotingsfonds is het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting, terwijl het doel van de pilots het verbeteren van het inzicht in waardeontwikkeling en informatieverstrekking bij het besluitvormingsproces is. De twee trajecten kunnen dan ook goed naast elkaar bestaan.

8

Wat resteert er nog op de reguliere begrotingsposten van Defensie na de totstandkoming van het defensiematerieelbegrotingsfonds?

Na de totstandkoming van het defensiematerieelbegrotingsfonds resteren op de reguliere begroting van Defensie: inzet, personele uitgaven, gereedstellingsuitgaven, algemene uitgaven, apparaat Kerndepartement en geheime uitgaven. Daarnaast wordt op de Defensiebegroting een artikel gecreëerd waarin de voeding van het DMF wordt opgenomen. De omvang van de Defensiebegroting wijzigt daardoor niet.

9

Hoe zijn personeelsuitgaven straks binnen het defensiematerieelbegrotingsfonds nog te volgen?

Op dit moment maken de personele uitgaven gerelateerd aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur nog geen deel uit van het defensiematerieelbegrotingsfonds (zie ook het antwoord op vraag 4). Defensie brengt de komende periode in kaart of en op welke wijze het opnemen van personele uitgaven vorm zou kunnen krijgen. De Kamers worden hierover in de eerste begroting van het DMF nader geïnformeerd. Daarin wordt ook ingegaan op de wijze waarop de Kamers de personele uitgaven kunnen blijven volgen, als deze uitgaven in het fonds worden opgenomen.

10

Waarom is gekozen voor een AMvB voor het uitzonderen van bekostiging vanuit het fonds van bepaalde uitgaven? Waarom wordt dit niet opgenomen in de wet?

De instelling van een defensiematerieelbegrotingsfonds brengt voor het Ministerie van Defensie een nieuwe werkwijze met zich mee. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is, conform de strekking van de motie Belhaj / Voordewind, zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van het Infrastructuurfonds. De keuze voor een AMvB is dan ook mede ingegeven door de systematiek van de Wet Infrastructuurfonds. Het wetsvoorstel kent, conform de systematiek van het Infrastructuurfonds, een brede opzet qua reikwijdte, om afbakeningsproblematiek zoveel mogelijk te voorkomen. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke AMvB tijdig aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Artikel 7 van het wetsvoorstel voorziet in een dergelijke voorhang.

11

Wat wordt verstaan onder «daadwerkelijk gebruik» van materieel, ICT-middelen en infrastructuur?

De uitgaven die samenhangen met het daadwerkelijk gebruik van materieel, ICT en infrastructuur vallen niet binnen de reikwijdte van het fonds. Hierbij moet met name gedacht worden aan uitgaven samenhangend met inzet en gereedstelling.

12

Hoe moet de rol van het Rijksvastgoedbedrijf bij onroerende zaken gezien worden in verhouding tot het defensiematerieelbegrotingsfonds voor «infrastructuur» (i.c. alle onroerende voorzieningen ten behoeve van het Ministerie van Defensie)? Hoe zit het met de financiële geldstromen vanuit het defensiematerieelbegrotingsfonds naar het Rijksvastgoedbedrijf?

De rol van het Rijksvastgoedbedrijf verandert niet ten opzichte van de huidige systematiek; de financiële geldstromen die er nu al zijn, blijven gehandhaafd. Ze lopen in de toekomst alleen niet meer vanuit de reguliere Defensiebegroting maar vanuit de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds.

13

Hoe wordt omgegaan met valutaschommelingen in het defensiematerieelbegrotingsfonds?

De omgang met valutaschommelingen wijzigt niet ten opzichte van de huidige situatie. De reserve valutaschommelingen zal onderdeel gaan uitmaken van het fonds en zal gebruikt worden voor het opvangen van mee- en tegenvallers in de dollarkoers.

14

Hoe wordt omgegaan met de prijs- en loonbijstelling in relatie tot het defensiematerieelbegrotingsfonds? Hoe worden deze opgenomen c.q. meegenomen in het fonds?

De loon- en prijsbijstelling zal in het begrotingsfonds, net als nu het geval is, jaarlijks bij de eerste suppletoire begroting worden toegevoegd aan de Defensiebegroting.

15

Tot welk «niveau» gaat het budgetrecht van de Tweede Kamer als het gaat om het defensiematerieelbegrotingsfonds? Welke verschillen zijn er met het budgetrecht van de Tweede Kamer ten aanzien van de begroting van Defensie?

Er zijn geen verschillen tussen het budgetrecht van de Tweede Kamer bij reguliere begrotingen en begrotingsfondsen. Het budgetrecht van de Tweede Kamer ziet op het op artikelniveau vaststellen van de beschikbare budgetten. Mutaties tussen begrotingsartikelen behoeven de goedkeuring van de Tweede Kamer. In de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds wordt meer informatie opgenomen dan voorheen het geval was in de Defensiebegroting, dit draagt bij aan het inzicht van de Kamer bij het uitoefenen van het budgetrecht.

16

Hoe wordt omgegaan met de beleidsdoorlichtingen bij het defensiematerieelbegrotingsfonds die nu per beleidsartikel op de begroting plaatsvinden? In hoeverre is artikel 3.1 over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven van toepassing op een begrotingsfonds?

De wijze waarop beleidsdoorlichting worden uitgevoerd blijft hetzelfde.

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 heeft betrekking op alle voorstellen aan de Kamer. Ook hier verandert niets, alle voorstellen aan de Kamer moeten voldoen aan CW 3.1, ongeacht de dekkingsbron.

17
Op welke manier worden de mogelijkheden tot een jaarlijkse politieke prioriteitenstelling bij de aanwending van middelen beperkt door het begrotingsfonds? Wat zal precies het verschil zijn met de huidige situatie?
19
Is het mogelijk om van het ene jaar op het andere een grote bezuiniging door te voeren op het fonds?
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. 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. In het uitvoeringsjaar zijn ten opzichte van de huidige situatie de mogelijkheden beperkter om in te grijpen in het fonds, omdat uitgaven die eenmaal in het fonds zitten, meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het fonds. Daarnaast kunnen reeds meerjarige juridische verplichtingen zijn aangegaan die moeten worden nagekomen. Het is wel mogelijk om de omvang van het fonds te veranderen door de voeding van het fonds, via de reguliere Defensiebegroting met goedkeuring van de Kamers, aan te passen.

18
Klopt de conclusie van het Koninklijk Instituut Van Ingenieurs (KIVI) dat het fonds voornamelijk gevoed gaat worden uit niet-gerealiseerde bedragen uit de lopende begroting van Defensie?
Nee, die conclusie is niet terecht. Alle bestaande budgetten voor investeringen en instandhouding worden volledig overgeheveld naar het defensiematerieelbegrotingsfonds.

19
Is het mogelijk om van het ene jaar op het andere een grote bezuiniging door te voeren op het fonds?
Zie het antwoord op vraag 17.

20
Worden investeringen in het defensiematerieelbegrotingsfonds die betrekking hebben op R&D apart geoormerkt?
Nee, deze worden, net als in de huidige systematiek, niet apart geoormerkt. Er wordt wel een traject gestart om te bezien of de uitgaven aan kennis en innovatie apart inzichtelijk kunnen worden gemaakt.