

Vergaderjaar 2019–2020

35 280

Regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2020

Ik dank de leden van uw Kamer voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van het wetsvoorstel voor het defensiematerieelbegrotingsfonds. Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag dat de vaste commissie voor Defensie over het wetsvoorstel heeft uitgebracht.

Inleiding en achtergrond

Defensie is er voor bescherming van ons (bondgenootschappelijk) grondgebied; het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde; en het ondersteunen van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp. Om deze taken beter te kunnen invullen heeft dit kabinet kort na het aantreden versneld geld vrijgemaakt voor investeringen en in maart 2018 is de koers voor de komende jaren gepresenteerd in de Defensienota. Daarin staan onze mensen centraal, investeren we in middelen en veranderen we manieren van werken. Maar we zijn er nog niet. Investeren kost tijd, tussen het moment van bestellen en uiteindelijk ontvangen van bijvoorbeeld munitie kan wel vijf jaar zitten. De instelling van het defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) draagt bij aan het belang van de lange termijn doelstellingen van Defensie, door het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de materieelbegroting. Ook bevordert het een juiste weging van het belang van langetermijninvesteringen ten opzichte van uitgaven die al op korte termijn een effect hebben. Het DMF zie ik als een belangrijke stap naar een voorspelbare en schokbestendige defensiematerieelbegroting, omdat met het begrotingsfonds financiële middelen die bestemd zijn voor een specifiek doel, meerjarig voor dat doel beschikbaar blijven. Het DMF ondersteunt daarmee de noodzaak om onze mensen te voorzien van betrouwbaar materieel. Met het DMF wordt het budgetrecht van de Kamer geborgd en verbetert de informatiepositie van de Kamer. Ik ben verheugd dat verschillende fracties met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel, of reeds hun steun daarvoor hebben uitgesproken. Graag ga ik, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Defensie, in op de gestelde vragen en gemaakte

opmerkingen. Daarbij zijn vergelijkbare vragen samengenomen en gegroepeerd.

Hoofdpijnen en reikwijdte van het fonds

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verschillen en/of overeenkomsten zijn tussen de termen «gereedstelling», «beheer», «onderhoud», «instandhouding» en «verwerving» en vragen, naast het geven van voorbeelden, welke van deze uitgavencategorieën wel of niet binnen het DMF vallen. Ook de leden van de CU-fractie vragen naar het verschil tussen uitgaven voor instandhouding en uitgaven voor gereedstelling.

Het 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 van Defensie. Verwerving betreft de aanschaf van materieel – waaronder munitie en kleding, ICT-middelen en infrastructuur van Defensie. Gereedstellingsuitgaven vallen niet binnen de reikwijdte van het fonds. Dit zijn uitgaven die worden gedaan voor opwerk- en oefenactiviteiten. Dit betreft onder andere operationele rantsoenen, voeding aan boord van schepen, civiele taken (waaronder inhuurcontracten voor civiele helikopters/vliegtuigen ten behoeve van de Kustwacht), brandstof en smeermiddelen en operationele zaken waaronder het huren van oefenterreinen, schietbanen, uitgaven bij havenbezoeken en uitgaven bij lanceringen (voor het oefenen van daadwerkelijke lanceringen wordt gebruik gemaakt van schietbanen op zee waar in veel gevallen een gebruikstarief voor is verschuldigd).

De leden van de CU-fractie vragen of het fonds voldoende beveiligd is tegen oneigenlijk gebruik van middelen uit het fonds voor doeleinden die niet met de lange termijn materieelplanning te maken hebben. Zij wijzen hierbij op artikel 5, lid 4, van de wet die de mogelijkheid biedt om via een voorgehangen algemene maatregel van bestuur bepaalde financiële verplichtingen en uitgaven uit te zonderen van financiering en bekostiging uit het fonds. Als concrete voorbeelden worden in de memorie van toelichting zaken genoemd als uitgaven voor brandstof, energie, water, beveiliging en schoonmaken. Volgens deze leden zouden dergelijke uitgaven hoe dan ook nooit uit het fonds bekostigd moeten worden. Zij vragen of de regering het daarmee eens is en of dit dan ook niet op deze manier in de wet opgenomen zou moeten worden.

Uitgaven aan brandstof, energie, water, beveiliging en schoonmaak zijn uitgaven die sterk samenhangen met het gebruik en daarmee in de exploitatie vallen, maar wel een relatie hebben met investeringsbeslissingen. Een voorbeeld hiervan is de verduurzaming van het vastgoed van Defensie, een investering waarvan het dempende effect op de exploitatie uitgaven pas jaren later zichtbaar wordt. Met de leden van de CU-fractie ben ik van mening dat de uitgaven voor brandstof, energie, water, beveiliging en schoonmaak niet uit het fonds moeten worden bekostigd. De intentie was dit bij algemene maatregel van bestuur te expliciteren. Bij nadere overweging concludeer ik dat een dergelijke constructie overbodig is. Uitgaven die samenhangen met het gebruik van materieel, ICT en infrastructuur vallen niet binnen de reikwijdte van het fonds. Immers, de uitgaven die via het fonds gedaan kunnen worden, moeten samenhangen

met de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van Defensie. Instandhouding is daarbij in het wetsvoorstel gedefinieerd als alle uitgaven voor beheer en onderhoud, gericht op het gebruiksgereed houden van materieel, ICT-middelen en infrastructuur van Defensie. Omdat de hier bedoelde uitgaven niet samenhangen met de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur, maar zien op het gebruik, kan worden geconcludeerd dat deze uitgaven niet onder de reikwijdte van het fonds vallen. Het vierde lid van artikel 5 is daarmee overbodig en kan komen te vervallen. In de tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag aangeboden nota van wijziging is voorzien in het vervallen van het vierde lid van artikel 5 en het daarmee samenhangende artikel 7 inzake de voorhangprocedure voor bedoelde algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CU-fractie vragen of de regering een toelichting kan geven op de opmerking uit de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat het instellen van een begrotingsfonds de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse prioriteitenstelling bij de aanwending van de middelen beperkt. Ook vragen deze leden hoe gevoelig het fonds niettemin kan zijn voor eventuele toekomstige besluiten om opnieuw drastisch te bezuinigen op Defensie-uitgaven.

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. Ten opzichte van de huidige situatie zijn de mogelijkheden beperkter om in te grijpen in het fonds, omdat het saldo van het fonds in het uitvoeringsjaar wordt meegenomen naar een volgend jaar. Uitgaven die eenmaal in het fonds zitten, blijven daardoor meerjarig beschikbaar voor het doel van het fonds. Daarnaast kunnen reeds meerjarige juridische verplichtingen zijn aangegaan die moeten worden nagekomen. Het is 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. Bovendien kan de Tweede Kamer via een amendement de omvang van een begroting aanpassen; dit geldt ook voor de begroting van een begrotingsfonds.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de mogelijkheid om via de eindejaarsmarge middelen over te hevelen van middelen van instandhouding naar investeringen.

Hiervoor geldt dat binnen het fonds geschoven kan worden als daar aanleiding toe is, dit hangt niet specifiek samen met de eindejaarsmarge. In beginsel geldt dat middelen die in enig jaar overblijven op de investeringsprojecten of instandhoudingsprojecten, bestemd zijn voor investerings- of instandhoudingsprojecten. Schuiven via de eindejaarsmarge ligt dan niet in de rede. Mocht het opportuun zijn om te schuiven tussen investeringen en instandhouding dan is dat mogelijk. Eventuele schuiven tussen instandhouding en investeringen zijn zichtbaar in de begrotingsstukken en zijn daardoor zichtbaar voor de Kamers.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het DMF een wettelijke status geeft aan de onbegrensde eindejaarsmarge. Ook vragen deze leden of het juist is dat voor de instandhoudingsuit-

gaven de eindejaarsmarge gelimiteerd is tot 1% van de uitgaven, waardoor niet uitgegeven middelen niet onbeperkt kunnen worden meegenomen naar het volgende jaar.

Een kenmerk van een begrotingsfonds is dat de middelen die in het fonds worden ondergebracht, meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het fonds. Met de instelling van het begrotingsfonds wordt daardoor de onbegrensde eindejaarsmarge wettelijk vastgelegd voor alle uitgaven die binnen de reikwijdte van het fonds vallen. Dus ook voor de uitgaven aan instandhouding van materieel, ICT en infrastructuur. De eindejaarsmarge is dus niet gelimiteerd tot 1%.

De leden van de CDA-fractie roepen de regering daarnaast op om prioriteit te blijven geven aan het versterken van de voorzieninketen.

De Rekenkamer constateert in haar rapport van 15 mei 2019 inzake «Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Defensie (X)» (Kamerstuk 35 200 X, nr. 2) dat er maatregelen zijn genomen om de processen voor de aanschaf van materieel te verbeteren. De Rekenkamer meent dat deze maatregelen er in opzet veelbelovend uitzien. Wij beschouwen het rapport van de AR daarmee als een steun in de rug voor het gevoerde beleid en zullen nauwlettend volgen of dit beleid effect sorteert. Defensie heeft bij de start van deze kabinetsperiode een duidelijke koppeling gemaakt tussen inzetbaarheidsdoelstellingen samenstelling en toerusting van de krijgsmacht op hoofdlijnen. Een operationeel duurzame relatie tussen doelstellingen en middelen staat centraal. Een concrete maatregel die hieruit voortvloeit is dat het Defensie life cycle plan (DLP) naar een horizon van 5 naar 15 jaar is verbreed. Een andere maatregel is dat de investeringsplanning geïntegreerd is in de interne begrotingscyclus en uitgaat van een hoofdbesluitvormingsmoment per jaar. Deze maatregelen dragen bij aan de rust in de planningsystematiek van Defensie.

Ten aanzien van de uitgavenkant van het begrotingsfonds (artikel 5) vragen de leden van de SGP-fractie waarom in lid 2 gekozen is voor het afzonderlijk opnemen van bepalingen over investeringsprojecten in internationaal samenwerkingsverband en of hieronder ook de uitgaven in het kader van samenwerking binnen PESCO (Permanent Structured Cooperation) of de NAVO vallen.

Artikel 5, tweede lid maakt het mogelijk de uitgaven ten behoeve van de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT-middelen en infrastructuur in het kader van investeringsprojecten in internationaal samenwerkingsverband onder het fonds te brengen. Voorbeelden hiervan zijn de verwerving van de Multi Role Tanker Transport vliegtuigen (MRTT) en de afspraken die met België zijn gemaakt over het onderhoud aan de M-fregatten en de mijnenbestrijdingsvaartuigen. Daarnaast zullen door internationale samenwerking bijvoorbeeld in het kader van Pesco en het Europees Defensie Fonds uitgaven worden gedaan ten laste van het DMF. Ook projecten die betrekking hebben op de Nederlandse bijdrage in het gemeenschappelijk gefinancierde NAVO veiligheids- en investeringsprogramma (NVIP) vallen hier onder. Hetzelfde geldt voor de instandhouding van de AWACS-vliegtuigen. Omdat deze uitgaven zijn gericht op het ontwikkelen, verwerven en instandhouden van materieel, kunnen deze uitgaven uit het DMF worden bekostigd. Aangezien al deze uitgaven een specifiek karakter hebben, namelijk internationale samenwerking, is ervoor gekozen om hiervoor een afzonderlijke bepaling op te nemen.

Personele uitgaven

Een aantal fracties heeft vragen gesteld over de mogelijkheid om de aan ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur gerelateerde personele uitgaven in het fonds op te nemen. De leden van de SGP-fractie vragen naar de reden om deze uitgaven in het fonds op te kunnen nemen en welke uitgaven het specifiek betreft. Ook vragen zij naar de wijze waarop onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende categorieën personele uitgaven. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de personele uitgaven nog geen onderdeel zullen zijn van de eerste begroting van het DMF en naar het verschil met het infrastructuurfonds en het deltafonds. De leden van de VVD-fractie wensen dat de personele kosten wel binnen het fonds vallen. De leden van de SP-fractie vragen naar de mogelijkheden om personele middelen in het fonds mee te nemen naar een volgend begrotingsjaar.

In vergelijkbare fondsen, zoals het infrastructuurfonds (IF) en het Deltafonds (DF), 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 afschrijvingen en rente) van ProRail en Rijkswaterstaat geraamd en verantwoord op het IF en DF. Analoog aan het IF en DF kunnen personele uitgaven die gerelateerd zijn aan de ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur worden opgenomen in het DMF. Het opnemen hiervan is een grote, ingewikkelde operatie doordat 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 daarom nog nader onderzocht evenals de wijze waarop de afbakening hiervan vormgegeven kan worden. De Kamers worden hierover in de eerste begroting van het DMF nader geïnformeerd. Daarbij zal ook worden ingegaan op de wijze waarop de Kamers de personele uitgaven kunnen blijven volgen, als deze uitgaven in het fonds worden opgenomen. De Kamers zullen geïnformeerd worden over het eventuele voornemen tot opname in het fonds van personele uitgaven. Personele uitgaven die zijn opgenomen in het fonds die overblijven, kunnen mee worden genomen naar het volgende jaar.

De leden van de SP-fractie geven de voorkeur aan het personeel en willen de basisvoorzieningen op hoger niveau krijgen. De regering geeft – zo stellen deze leden – op dat terrein de voorkeur aan een flexibel personeelssysteem, terwijl op het vlak van ontwikkelingen en aanschaf van hoogtechnologische wapensystemen wordt getracht de onzekerheid zoveel mogelijk te beperken.

Defensie blijft niet alleen in materieel, maar ook in mensen investeren. Omdat we een organisatie willen zijn waar mensen met trots werken. Veel investeringen zijn dan ook gericht op het personeel, om hen in staat te stellen hun werk goed te kunnen doen. Voorbeelden daarvan zijn de investeringen in het verbeteren van wifi, telefoons voor alle medewerkers en investeringen in vastgoed en legering. Andere voorbeelden zijn projecten gericht op de verbetering, zowel kwalitatief als kwantitatief, van kleding zoals DOKS, VOSS en gevechtslaarzen, maar ook de investeringen in (groot) materieel dragen eraan bij dat het personeel hun werk goed kan doen. Daarnaast wordt er vanwege de veranderende arbeidsmarkt en de

behoefte aan meer maatwerk voor ons personeel, bijvoorbeeld door meer aan te sluiten bij levensfasen en flexibiliteit in loopbaanpaden, gewerkt aan een nieuw personeelsmodel.

LCC/integrale afweging

De leden van de CDA-fractie vragen naar de effecten die Defensie verwacht ten aanzien van de life cycle costing (LCC) benadering. Zij vragen zich af of Defensie verwacht extra kosten in beeld te krijgen. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het derde lid van artikel 5 (personele uitgaven) kan bijdragen aan meer en beter inzicht in de LCC van een militair gedurende diens gehele loopbaan.

Het defensiematerieelbegrotingsfonds is gericht op defensiematerieel. Inzicht in de levensduurkosten van een militair is daar niet aan gerelateerd.

Met het Programma *life cycle costing* (LCC) beoogt Defensie de geplande en gerealiseerde levensduurkosten van wapensystemen in de administratie en in de bedrijfsvoering van Defensie te verankeren. Daarmee ontstaat een op feitelijke informatie gebaseerd inzicht in de levensduurkosten en daarmee ook beter inzicht in de mogelijke meer- of minderkosten per wapensysteem. Dit kan per wapensysteem verschillen. De fondsvorming ondersteunt het life-cycle cost-denken onder meer omdat investeringen en instandhoudingsuitgaven over een langere periode in samenhang gepresenteerd worden.

De leden van de SP-fractie vragen of de materieelkosten van Defensie met dit fonds beter zijn te beheersen.

Met de invoering van het DMF, waarin de uitgaven aan ontwikkeling, verwerving, instandhouding en afstoting van materieel, ICT en infrastructuur worden opgenomen, wordt het lange termijn karakter van deze uitgaven benadrukt. De instelling van het DMF benadrukt het belang van de lange termijndoelstellingen van Defensie en bevordert een juiste weging van het belang van langetermijninvesteringsprojecten 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 investerings- en instandhoudingsprojecten hebben vaak een lange looptijd. Bij vertragingen blijven de middelen beschikbaar in het fonds. Met het DMF ontstaat dus meer continuïteit en de jaargrens is niet langer knellend voor deze uitgaven. Dit draagt bij aan een betere beheersing van de uitgaven die via het fonds gedaan worden.

De leden van de CU-fractie vragen of toegelicht kan worden hoe de integrale afweging bij het verwerven en instandhouden van materieel, ICT en infrastructuur verder zal verbeteren door invoering van het DMF.

Het DMF werkt toe naar een meer integrale afweging aan de voorkant, waarbij de nadruk ligt op de totale levensduur van een investeringsbeslissing. Naast de uitgaven voor verwerving van materieel, vastgoed en infrastructuur en ICT, worden ook de instandhoudingsuitgaven opgenomen in het defensiematerieelbegrotingsfonds. Dat maakt een integrale afweging van investeringsbeslissingen beter mogelijk. Het DMF ondersteunt daarmee de wens van Defensie om meer inzicht te krijgen in de LCC.

Vergroten voorspelbaarheid en schokbestendigheid

De leden van de CDA-fractie stellen dat het fonds weliswaar de onvoorspelbaarheid en schokgevoeligheid van de defensiematerieelbegroting vermindert, maar ze slechts ten dele wegneemt. Ook zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van een specifieke prijsindex voor Defensie en vragen deze leden naar de stand van zaken rond de besluitvorming hierover. De leden van de fracties van D66, SP en CDA vragen naar de gevolgen van het instellen van het DMF voor de voorziening voor valutaschommelingen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de genomen maatregelen, als de instelling van een reserve voor valutaschommelingen geslaagd acht, nu die reserve is opgegaan aan de F-35? Zij vragen ook of er andere methoden zijn overwogen om om te gaan met valutaschommelingen.

Het kabinet heeft in 2016 eenmalig 40 miljoen euro vrijgemaakt om een reservering voor valutaschommelingen binnen de Defensiebegroting aan te leggen. Wisselkoerstegenvallers worden vanuit deze reservering gedekt, wisselkoersmeevallers komen ten gunste van deze reservering. De Defensiebegroting kent een geraamde valutategenvaller voor de planperiode van 15 jaar van in totaal 250 miljoen euro. Van deze totale valutategenvaller gaat 158,5 miljoen euro zich voordoen bij het project VF-35. De reserve valutaschommelingen, die voor alle investeringsprojecten op de Defensiebegroting beschikbaar is, bedroeg 138 miljoen euro. De reserve was daarmee niet voldoende om alle valutaschommelingen op de Defensiebegroting, met een totaal van 250 miljoen te compenseren en is volledig uitgeput. Het kabinet onderzoekt momenteel op welke manier de schokbestendigheid van de Defensiebegroting tegen valutaschommelingen kan worden vergroot.

De ontwikkeling van de prijzen voor exploitatie en investeringen zal ik – conform de aanbeveling van het CBS – ook de komende jaren blijven volgen. In het jaarverslag en de begroting zal ik u hierover informeren.

Informatiepositie, budgetrecht en relatie tot het infrastructuurfonds

De leden van de SGP-fractie vragen naar de verhouding tussen de artikelen 4, 5 en 6. Deze leden vragen of het klopt dat zowel ontvangsten (artikel 4) als uitgaven (artikel 5) integraal en in samenhang worden weergegeven in een meerjarenoverzicht conform artikel 6. Daarnaast vragen zij waarom de verdeling van middelen alleen voor een periode van vijf jaar gedetailleerd wordt weergegeven en niet waar mogelijk ook voor de daaropvolgende jaren? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom het Defensieprojectenoverzicht zou moeten komen te vervallen. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat deze informatie komt te vervallen, indien het DPO in de begroting van het fonds wordt geïntegreerd? En of de regering erkent dat dit een verslechtering van de informatiepositie van de Kamer zou betekenen? En of de regering bereid is het DPO te handhaven naast de Defensiematerieelbegroting? De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom de regering een aantal informatieve posten, zoals in het jaarlijkse Defensiematerieeloverzicht, niet heeft opgenomen in de voorbeeldbegroting van het Defensiematerieelfonds. De leden van de SP-fractie dringen er bij de regering op aan dat bij volgende gelegenheden te doen. En deze leden vragen of de regering bereid is ieder voorjaar een Defensieprojectoverzicht (DPO) uit te brengen, dus het jaarlijkse materi-

eeloverzicht in stand te houden naast de begroting voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds?

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om het DPO te integreren in de begroting van het DMF. In de uitwerking bleek dit echter niet wenselijk, omdat het karakter van de begroting en het jaarverslag anders is dan het karakter van het DPO (zie ook aanbiedingsbrief dummybegroting, 2019–2020, 27 830, nr. 289). Het DPO dat u met Prinsjesdag ontvangt geeft de actuele stand van zaken van de projecten en de DPO-afwijking rapportage die u met Verantwoordingsdag ontvangt, bevat de wijzigingen daarop. Daarbij zijn de mogelijkheden om beeldmaterieel te presenteren beperkter in de begroting en sluit het publiceren van een DPO aan bij de systematiek van lenW, waarbij projectinformatie in het MIRT wordt gepresenteerd. Daarom is er voor gekozen de begroting van het DMF en het DPO niet te integreren. In het DPO wordt op projectniveau vijf jaar vooruit, zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk, de verdeling van de middelen weergegeven. In het zeldzame geval waar dat van toepassing is betreft dit ook ontvangsten. In het DPO wordt tevens een indicatieve vooruitblik van 15 jaar gegeven van het investeringsprogramma van Defensie op projectniveau. Het DMF geeft op geaggregeerd niveau een financieel beeld dat 15 jaar vooruit kijkt. Integraal en in samenhang. Op deze wijze wordt de informatieverstrekking aan de Kamer verbeterd. Deze werkwijze sluit aan bij de werkwijze van het Infrastructuurfonds.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre onderzocht en overwogen is wat, met het oog op zeer langdurige verwervings-trajecten, het nut of de meerwaarde zou zijn van een overzicht voor een periode van bijvoorbeeld twintig jaar.

De jaarlijkse begroting van het DMF geeft inzicht in de aangegane verplichtingen en de nog aan te gane verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten voor het begrotingsjaar en de veertien daarop aansluitende jaren. Dit komt overeen met de planningshorizon van het investeringsprogramma van Defensie en het huidige artikel 6 van de defensiebegroting. De begroting van 2019 bevatte voor het eerst een overzicht van de investeringsuitgaven voor een periode van 15 jaar, overeenkomstig met de planningshorizon van het investeringsprogramma. Deze relatief lange planningshorizon – reguliere begrotingen kijken vijf jaar vooruit – hangt samen met de doorgaans lange looptijd van verwervingsprojecten. Door deze langere planningshorizon te hanteren, wordt het inzicht van het parlement in de investeringsplanning versterkt. In het DMF wordt dit inzicht verbreed naar de instandhoudingsuitgaven. Vooralsnog ziet Defensie geen aanleiding om deze horizon te verlengen naar bijvoorbeeld 20 jaar.

De leden van de VVD-fractie, de D66-fractie en de SGP-fractie vragen naar de wijze waarop het budgetrecht van de Kamer wordt beïnvloed door de oprichting van het DMF. De leden van de VVD-fractie en de leden van de D66 fractie geven daarbij aan dat het budgetrecht van de Kamer niet verzwakt mag worden ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de PVV-fractie stellen dat het begrotingsfonds leidt tot een verslechtering van de parlementaire controle.

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 in de begroting van het DMF en de Defensiebegroting. Mutaties tussen begrotingsartikelen behoeven de goedkeuring van de Tweede

Kamer. Het huidige investeringsartikel op de Defensiebegroting wordt uitgesplitst naar drie uitgavenartikelen, waar de instandhoudingsuitgaven aan worden toegevoegd. Omdat het budgetrecht van de Kamer ziet op het op artikelniveau vaststellen van de beschikbare budgetten in de begroting, wordt door de invoering van het DMF in positieve zin bijgedragen aan het budgetrecht van de Kamer.

De leden van de fracties van D66 en de VVD vragen naar de wijze waarop de informatiepositie van de Kamer wordt geborgd met het invoeren van het DMF. De leden van de SP-fractie en de D66-fractie vragen in dit kader of de regering bereid is het artikel «Materieel» verder te specificeren.

Ten aanzien van de informatiepositie van de Kamer geldt dat in de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds meer informatie wordt opgenomen dan voorheen het geval was in de Defensiebegroting. 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.

De Kamer ontvangt de volgende informatie extra ten opzichte van de huidige werkwijze:

Het huidige investeringsartikel, artikel 6 op de defensiebegroting, is in de dummybegroting opgesplitst naar drie uitgavenartikelen: materieel, ICT en infrastructuur & vastgoed. Het artikel materieel is in de dummybegroting verder onderverdeeld naar de artikelonderdelen maritiem, land, lucht en defensiebreed materieel. Deze zijn op hun beurt weer onderverdeeld naar een aantal subartikelonderdelen. Er wordt onderscheid gemaakt naar de fase van verwervingsprojecten en aan deze artikelonderdelen zijn de instandhoudingsuitgaven toegevoegd. Verschuivingen tussen deze (sub)artikelonderdelen worden zichtbaar voor de Staten-Generaal. Een nog verdere uitsplitsing van deze subartikelonderdelen naar individuele verwervingsprojecten is niet opportuun, omdat informatie over individuele projecten tot ver in de realisatiefase van een project commercieel vertrouwelijk is. De Kamers krijgen meer detailinformatie in de begroting van het DMF dan in de huidige begroting. Waar mogelijk wordt meer gedetailleerde financiële informatie over individuele projecten in de toelichting in de begroting gegeven. Ook dit is terug te vinden in de dummybegroting. Ook wordt in de toelichting in de begrotingsartikelen inzicht gegeven in de instandhoudingsuitgaven voor de grote wapensystemen, wat voorheen nog niet het geval was. Ook wordt er meer in detail inzicht gegeven in de over- en onderprogrammering per begrotingsartikel.

Tot slot is Defensie voornemens in de begroting van het DMF alle projecten groter dan 100 miljoen euro kort toe te lichten. Dit geldt ook voor de projecten in voorbereiding waarvan verwacht wordt dat in deze begrotingsperiode een A-brief verstuurd wordt.

Naast de informatie die via de reguliere Defensiebegroting en de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds wordt gegeven, wordt jaarlijks op Prinsjesdag ook het Defensie Projectenoverzicht (DPO) aan de Kamer aangeboden en op de derde woensdag in mei de DPO-afwijkingrapportage.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om een verdiepingsbijlage op te nemen die vergelijkbaar is met het Infrastructuurfonds, om meerjarig inzicht te kunnen krijgen in

wijzigingen en verschuivingen van budgetten op artikelonderdeel-niveau? Ook de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar.

Voor het kunnen opstellen van een verdiepingsbijlage is een voorgaande begroting nodig, om de aansluiting tussen begrotingsstanden te kunnen maken. Doordat het een nieuwe opzet van de begroting is, was die voor de dummybegroting nog niet beschikbaar. De verdiepingsbijlage wordt in de reguliere DMF begroting toegevoegd, in lijn met de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijkheid om conform het Infrastructuurfonds, een bijlage over instandhouding op te nemen in de begroting van het DMF. Dit om eventueel tekorten zichtbaar te maken, bij bijvoorbeeld het vastgoed van Defensie.

In de begroting van het DMF wordt in artikel 1, materieel, inzicht gegeven in de instandhoudingsuitgaven van de grote wapensystemen. Deze informatie is nieuw ten opzichte van de huidige werkwijze. Over de wijze waarop de Kamer nader geïnformeerd kan worden over instandhouding ten aanzien van vastgoed, kom ik graag terug in de eerste begroting van het DMF.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is om, conform de systematiek van het Infrastructuurfonds, aparte artikelonderdelen op te nemen voor projecten die als groot project zijn aangewezen.

Financiële informatie over individuele projecten is doorgaans tot ver in de realisatiefase commercieel vertrouwelijk. Vanuit dat oogpunt is het niet mogelijk om voor individuele projecten aparte artikelonderdelen te maken. Dat neemt niet weg dat de Kamer adequaat geïnformeerd moet worden over de financiële aspecten van verwervingsprojecten. Daarvoor heeft Defensie het Defensiematerieelproces (DMP) ingericht voor projecten groter dan 25 miljoen euro. Aanvullend geldt voor projecten die zijn aangemerkt als grote projecten, dat de Kamer specifieke eisen stelt aan de informatievoorziening aan de Kamer. Dit biedt de mogelijkheid om de Kamer, met commercieel vertrouwelijke brieven, te informeren over de financiële aspecten van verwervingsprojecten, zodat de Kamer in staat is om het budgetrecht uit te oefenen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is naar het voorbeeld van het Infrastructuurfonds alle veranderingen, of mutaties, apart toe te lichten en daarbij uit te gaan van de grenzen die in het Infrastructuurfonds worden gehanteerd.

Bij het toelichten van mutaties wordt uitgegaan van de ondergrenzen uit de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. In de begroting van het Infrastructuurfonds wordt voor begrotingsartikelen met een omvang van 200 miljoen euro of meer een ondergrens van 5 miljoen euro gehanteerd voor het toelichten van zowel beleidsmatige als technische mutaties. Dat is lager dan de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften voorschrijven. Het hanteren van dezelfde ondergrenzen voor het DMF als bij het Infrastructuurfonds zou leiden tot honderden mutaties die zouden moeten worden toegelicht, die samenhangen met de reguliere bedrijfsvoering. Bovendien worden afwijkingen in product, tijd en geld in DMP-plichtige projecten gemeld in het DPO en in de afwijkingsrapportage DPO.

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