

Vergaderjaar 2013–2014

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2013

Inleiding

Op 17 september jl. heb ik de nota *In het belang van Nederland* gepresenteerd (Kamerstuk 33 763, nr. 1). In die nota kiest het kabinet voor een krijgsmacht die operationeel en financieel duurzaam is. Om die financiële duurzaamheid op langere termijn te kunnen onderbouwen, moet inzicht worden opgebouwd in de totale uitgaven per wapensysteem gedurende de hele levenscyclus. Conform mijn toezegging in de nota en in mijn bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de nota (Kamerstuk 33 763, nr. 2) stuur ik u hierbij het plan van aanpak om hiertoe te komen.

Planningsinzicht op de langere termijn

Ten behoeve van de financiële onderbouwing van de nota *In het belang van Nederland* is gebruik gemaakt van zogenoemde sjablonen voor de grote wapensystemen. Daarin zijn de investeringen, de relevante exploitatie en de ontvangsten in samenhang beschouwd over een periode van vijftien jaar. Defensie heeft een grote inspanning geleverd om de financiële informatie over de grote wapensystemen bijeen te brengen. Zoals gemeld in de nota betreft het geen eenmalige exercitie. Defensie zal de inspanningen voortzetten, zodat in de komende jaren het financiële inzicht verder wordt versterkt, het meerjarige inzicht in investeringen en exploitatie van de wapensystemen wordt vergroot en de informatievoorziening daarover aan de Kamer wordt verbeterd. De eerste contouren daarvan zal ik presenteren in de Ontwerpbegroting voor 2015. Het bijgevoegde plan van aanpak vormt daarbij de leidraad.

Als het gaat om het lange termijnperspectief bij investeringen en exploitatie wordt vaak het begrip *Life Cycle Costing* (LCC) gehanteerd. De intentie van de levensduurkosten-benadering is om een meerjarig integraal kosteninzicht te kunnen bewerkstelligen, op basis waarvan

afwegingen voor de toekomst kunnen worden gemaakt en besluiten kunnen worden genomen.

In deze systematiek worden kosten toegerekend aan de periode waarin en het wapensysteem waarvoor zij worden gemaakt. Het begrip LCC, ofwel levensduurkosten, is niet nieuw voor Defensie. Er wordt al langer gebruik van gemaakt om financiële afwegingen te maken bij investeringsprojecten, meerjarige exploitatiekosten en afstoting. Defensie wil deze systematiek uitbreiden en een structurele plaats geven in de bedrijfsvoering, het plan- en begrotingsproces en in lopende trajecten. Zij kiest daarbij voor een benadering van levensduurkosten die niet alleen die afwegingen mogelijk maakt, maar steeds ook een gedegen onderbouwing garandeert voor de aan de begroting ten grondslag liggende ramingen voor uitgaven en ontvangsten van wapensystemen.

De begroting van Defensie is op verzoek van de Kamer ingedeeld naar organieke eenheden (marine, landmacht, luchtmacht, marechaussee en ondersteunende eenheden). Daardoor zijn de uitgaven per defensieonderdeel gemakkelijk uit de begroting te halen. De totale uitgaven en ontvangsten van wapensystemen (investerings-, exploitatie en afstoting) zijn juist lastig in de begroting te vinden, omdat zij bij verschillende begrotingsartikelen zijn opgenomen. In de Ontwerpbegroting 2013 zijn de investeringsuitgaven overigens voor het eerst samengebracht in een afzonderlijk begrotingsartikel (artikel 6 -Investerings- en afstoting kriegsmacht). Daarmee is een eerste stap gezet om het inzicht in de investeringen te verbeteren.

Inbedding van de nieuwe systematiek in de bedrijfsvoering

De nieuwe systematiek van de sjablonen voor de wapensystemen met het grootste financiële beslag, zoals gebruikt voor de nota, moet verder worden ontwikkeld en in de bedrijfsvoering van Defensie worden ingebed. Dat vergt omvangrijke wijzigingen in de ramingssystematiek en administratiesystemen, die niet van vandaag op morgen mogelijk zijn. Andere trajecten, zoals de reorganisaties, de voltooiing van de invoering van ERP en de verdere verbetering van het beheer dienen eerst te worden voltooid en lopen tot 2016. Waar mogelijk zal daarbij al rekening worden gehouden met de inbedding van de LCC-systematiek. Daarnaast speelt de herziening van het Defensie Materieel Proces (Kamerstuk 27 830, nr. 117 van 1 oktober jl.) die niet los kan worden gezien van de invoering van de levensduur benadering. De LCC-benadering moet worden afgestemd op het Defensie Materieel Proces. Inzicht in (gewijzigde) gebruiksprofielen per wapensysteem en mogelijkheden om in een zo vroeg mogelijk stadium in het keuzeprocess, via kostenopstellingen en normeringen, systemen met elkaar te kunnen vergelijken, zijn daarin onontbeerlijk. De ramingssystematiek vraagt kortom een zorgvuldige inbedding in en coördinatie met andere processen. Gegeven die complexiteit en samenhang verwacht ik de voorbereidingen voor deze nieuwe ramings-systematiek in 2016 te kunnen voltooien. De systematiek zal dan in 2017 structureel zijn ingebed in de processen en systemen van Defensie. In de tussentijd zal Defensie het inzicht in de uitgaven en onderliggende kostenramingen van wapensystemen behouden, door buiten de administratiesystemen om de totale uitgaven en exploitatiekosten per wapensysteem gedurende de levensduur te blijven volgen.

Ten slotte

Het traject op weg naar een levensduurbenadering voor wapensystemen die is ingebed in de processen en systemen van Defensie, vergt tijd. In de Ontwerpbegroting 2015 zal voor het eerst inzicht worden geboden in wapensystemen, rekening houdend met de organieke indeling van de

beleidsartikelen en begrotingseisen. Na die eerste slag zullen vervolgstappen nodig zijn om het inzicht verder te vergroten en de processen van Defensie verder aan te passen. Dat gebeurt in 2016.

Gedurende het proces zal ik dankbaar gebruik maken van het aanbod van het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer om Defensie te ondersteunen.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

BIJLAGE: PLAN VAN AANPAK

De levensduursystematiek wordt de komende jaren uitgewerkt en ingevoerd aan de hand van een aantal stappen. Die worden hieronder toegelicht.

Stap 1 *Bepalen welke informatie per wapensysteem al in de huidige administratie is opgenomen.*

Stap 2 *Bepalen welke aanvullende informatie per wapensysteem op korte(re) termijn in de administratie kan worden opgenomen.*

De sjablonen die ten grondslag liggen aan de nota vormen de basis voor de werkzaamheden in de komende periode. Zij zijn opgebouwd uit verschillende componenten. Enerzijds betreft het informatie die al rechtstreeks uit de begrotingsadministratie komt (stap 1), zoals over de investeringen. Daarmee wordt ongeveer een derde tot de helft van de totale uitgaven gedurende de levensduur afgedekt. Anderzijds betreft het informatie die niet rechtstreeks in de begrotingsadministratie is terug te vinden (stap 2). Dit betreft gegevens over de materiële en personele exploitatie. Die kosten worden in de meeste gevallen met toerekenregels, schattingen en aannames toegewezen.

Defensie zal bij de uitwerking de ervaringen betrekken die zijn opgedaan bij de totstandkoming van de sjablonen. Ook zal de systematiek gaandeweg verder verbeteren. Defensie leert daar ook weer van. De volgende activiteiten worden in gang gezet:

- Het is van belang dat elke wijziging ten opzichte van de sjablonen die voor de nota zijn gebruikt, binnen de plan- en begrotingscyclus wordt geadministreerd. De uitkomst is zo steeds herleidbaar en verklaarbaar. Deze gegevens zullen ook worden gebruikt voor de opstelling van nieuwe begrotingen.
- Voor zover in de administratie (ERP) exploitatie-uitgaven nog niet aan wapensystemen zijn toegewezen, zullen die, waar dit niet conflicteert met andere lopende processen, aan een wapensysteem worden toegewezen. Hiermee zal in ERP gaandeweg één meerjarige basisadministratie ontstaan voor plannen en begroting, waarin over een periode van vijftien jaar ook de samenhang tussen de uitgaven voor investeringen en exploitatie van wapensystemen is geborgd.
- De ERP-administratie dient niet alleen inzicht te genereren in de uitgaven per wapensysteem, maar moet ook zoveel mogelijk inzicht bieden in de daaraan ten grondslag liggende exploitatiekosten en genormeerde gebruiks- en verbruikscijfers van bijvoorbeeld reserveonderdelen en munitie. Ook moet inzicht worden geboden in de personele toerekeningen naar wapensystemen in de tijd (kosten). Het ERP-systeem van Defensie, waarin materieel, logistiek en financiën worden geïntegreerd, biedt die mogelijkheden. Het systeem zal zodanig worden ingericht dat het zowel het begrotingsproces ondersteunt (met een planhorizon van vijftien jaar) als de interne bedrijfsvoeringsprocessen voor wapensystemen (met inzicht gedurende de gehele levenscyclus).

Stap 3 *Bepalen hoe in de begroting van 2015 de inrichting op basis van wapensystemen het beste kan worden weergegeven, rekening houdend met de huidige organieke indeling van beleidsartikelen en andere begrotingseisen. Tevens zal worden bezien hoe het ramingsinstrument voor wapensystemen (nog in ontwikkeling) kan worden aangepast zodat de benodigde onderbouwing van uitgaven en verplichtingen kan worden gegenereerd.*

Het is van belang dat in de Ontwerpbegroting van 2015 het inzicht naar wapensystemen kan worden aangesloten op de bestaande begrotingsindeling. Ik zal de Ontwerpbegroting van 2015 voorzien van een tabel waarmee deze vergelijking inzichtelijk wordt.

Om de veranderingen in goede banen te leiden wordt een kennis- en expertiseteam ingesteld, waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd die bij dit veranderproces zijn betrokken. Daarbij gaat het over kennis en expertise op het gebied van plannen, begroten, levensduurkosten van wapensystemen, IV/ICT en operationele bedrijfsvoering. Dit team levert de belangrijkste inhoudelijke bijdrage voor de noodzakelijke veranderingen. Hiermee is tevens gewaarborgd dat deze benadering past bij de andere defensieprocessen en dat die processen goed op elkaar zijn afgestemd. Defensie zal, zoals de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, gebruik maken van ervaringen bij andere organisaties van de overheid, zoals bij grote infrastructuurprojecten.

Stap 4 *Evaluatie in 2015 van de resultaten van stap 1 tot en met 3. Zo nodig aanpassingen om alsnog een langdurig inzicht per wapensysteem te verkrijgen.*

Defensie zal de aanpassingen midden 2015 evalueren. Op grond van de uitkomsten daarvan bepaal ik het definitieve beleid voor de levensduur benadering. Het is van groot belang dat Defensie een hoge mate van zekerheid kan blijven geven over de financiële duurzaamheid van de operationele gereedheid en de inzetbaarheid. Het is evident dat daarbij niet alleen de wapensystemen een rol spelen, maar ook de ontwikkelingen in de andere uitgavencomponenten of veranderingen in het defensiebeleid. In de tweede helft van 2015 zal ik opdracht geven om de benodigde proces- en systeemaanpassingen met ingang van 2017 te effectueren. Deze aanpassingen kunnen dan gecoördineerd worden uitgevoerd met al lopende verandertrajecten, zoals de reorganisaties, de invoering van ERP en het verbeterprogramma beheer.

Stap 5 *Vanaf 2016 zo nodig uitvoeren van aanvullende maatregelen.*

Vanaf 2016 kunnen de benodigde wijzigingen in de processen en systemen worden voorbereid en doorgevoerd. Daarna kan er zoveel mogelijk vanuit één basisadministratie worden gewerkt. Voor mij staat voorop dat Defensie door de jaren heen financieel duurzaam is en dat de benodigde informatie helder is en tijdig beschikbaar om beslissingen te nemen en de Kamer daarover te informeren.