

Vergaderjaar 1996–1997

25 250

Financieel inzicht in vredesoperaties

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	Blz.
Samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Beleidsuitgangspunten voor deelname aan vredesoperaties	8
1.2 Methodiek voor het rammen	9
1.2.1 Uitgangspunten voor de uitgavenramingen	9
1.2.2 Uitgangspunten voor de ontvangstenramingen	9
1.3 Ramingen en toelichting op de begroting	9
1.3.1 Begrotingsramingen en realisatie 1993–1995	9
1.3.2 Toelichtingen in begrotingen en verantwoordingen	10
1.4 Opzet voor het onderzoek	10
2 Knelpunten in de ramingsmethodiek	11
2.1 Raming van uitgaven en ontvangsten voor een hoofdbeleidsterrein	11
2.2 Beoordeling financiële paragraaf	12
2.3 Interpretatie van het begrip «additioneel»	12
2.4 Gebruik van tarieven voor de ramingen	12
2.4.1 Vastlegging ramingstarieven	12
2.4.2 Vergelijking van gehanteerde kostensoorten en tarieven	13
2.5 Knelpunt bij de ontvangstenramingen	13
3 Declaratieproces	14
3.1 Soorten vergoedingen van de VN	14
3.2 Fouten bij het indienen van claims bij de VN	14
3.3 Nederlandse claims bij de VN	15
3.3.1 Permanente vertegenwoordiging bij de VN	16
3.3.2 VN-beoordeling van Nederlandse claims	16
4 Conclusies	19
5 Reactie ministers en nawoord Rekenkamer	21
5.1 Reactie ministers	21
5.2 Nawoord Rekenkamer	22
Bijlage 1 Lijst van in het onderzoek betrokken vredesoperaties	23
Bijlage 2 Lijst van gebruikte afkortingen	24

SAMENVATTING

In de Prioriteitennota van januari 1993 wordt als tweede omvangrijke hoofdtaak voor het Ministerie van Defensie het deelnemen aan vredesoperaties genoemd. De nota gaat uit van gelijktijdige deelname aan maximaal vier vredebewarende operaties. Ten behoeve van de besluitvorming over deelname hebben de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken in 1994 een toetsingskader met veertien criteria gepresenteerd aan de Staten-Generaal. Eén van de criteria betreft het waarborgen van de financiële haalbaarheid. Daartoe is met ingang van de begroting 1994 een structurele voorziening van f 300 miljoen opgenomen in de begroting. De beleidsmatige redenering voor de hoogte van dit bedrag bleef voor de Algemene Rekenkamer onduidelijk. Zij verrichtte in 1996 een onderzoek naar het financieel inzicht in vredesoperaties bij het Ministerie van Defensie. Daarbij ging het met name om de wijze van ramen van uitgaven en ontvangsten en om de verhouding tussen ramingen en realisatie. Ook werd ingegaan op het proces van declareren en verkrijgen van financiële middelen voor ter beschikking gesteld personeel en materieel bij de Verenigde Naties.

Het onderzoek betrof de in de begrotingsperiode 1993–1995 lopende vredesoperaties.

Bij het ramen van de uitgaven voor het komende begrotingsjaar gaat Defensie, binnen het gestelde kader van f 300 miljoen, uit van de op dat moment lopende vredesoperaties. Bij het ramen van de ontvangsten wordt volgens het ministerie een eenduidige systematiek gehanteerd. Waar in het begrotings- en verantwoordingsproces wordt gesproken over uitgaven betreft het uitsluitend additionele uitgaven. Dit zijn uitgaven die bij normale bedrijfsvoering niet gemaakt zouden zijn en een directe relatie hebben met een specifieke vredesoperatie. Doordat uitsluitend uitgegaan wordt van deze additionele uitgaven hebben de krijgsmacht delen, het ministerie en de Staten-Generaal geen inzicht in de werkelijke uitgaven in het kader van vredesoperaties. De financiële paragraaf – voor zover aanwezig van het beslissingsdocument dat voor een operatie aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd, verschafft dit inzicht evenmin.

Dit inzicht dient er volgens de Comptabiliteitswet wel te zijn. Bij de zesde wijziging van deze wet is het begrip hoofdbeleidsterrein geïntroduceerd. De tweede hoofdtaak van Defensie, te weten het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid, is volgens de Rekenkamer vergelijkbaar met een hoofdbeleidsterrein. De door Defensie gekozen begrotingsindeling naar organisatie-eenheden, bemoeilijkt het geven van het vereiste inzicht. Hiertoe zou in elk geval in de toelichting bij de begrotingsartikelen van de krijgsmacht delen voor personeel en materieel een indicatieve verdeling moeten worden gegeven van die raming over de hoofdbeleidsterreinen. Dit gebeurt thans echter niet. De minister heeft in antwoord op een vraag uit de Eerste Kamer over de aan de Verenigde Naties aangeboden eenheden, medegedeeld dat deze bijdrage moeilijk in geld is uit te drukken. Dit zou tot arbitraire en niet consistente berekeningen leiden. Volgens de Rekenkamer echter zou deze kwantificering bij een betere informatievoorziening wel degelijk mogelijk zijn.

Uit vergelijking van de ramingen en realisatie van de additionele uitgaven en ontvangsten voor vredesoperaties over de periode 1993–1995 kwamen zeer grote verschillen naar voren. Deze vloeiden voort uit de gehanteerde ramingsmethodiek. De uitgaven voor vredesoperaties worden namelijk uitsluitend op basis van de lopende operaties geraamd, waardoor Defensie gedurende het begrotingsjaar voortdurend achter de

feitelijke ontwikkelingen aanloopt. De ontvangsten bleken onvoldoende eenduidig geraamd te worden.

In de (suppletore) begrotingen en in de verantwoordingen alsmede in de toelichtingen daarop werd geen goed inzicht gegeven in de geraamde additionele uitgaven en in de ontvangsten per operatie en werd geen inhoudelijke informatie verstrekt over de afwijkingen ten opzichte van de ramingen van de werkelijke additionele uitgaven per operatie. De Rekenkamer is van oordeel dat hiermede afbreuk wordt gedaan aan het inzicht in de begroting.

In haar regelgeving heeft het Ministerie van Defensie vastgelegd welke additionele uitgaven door de drie krijgsmachtdelen aan deelname aan vredesoperaties mogen worden toegerekend. Een aantal direct aan deelname aan vredesoperaties toe te schrijven extra uitgaven bleken niet als additioneel te worden gerekend. Voor de uitgaven die wel als additioneel worden beschouwd, moeten de drie krijgsmachtdelen tarieven berekenen. De tariefberekeningen vormen de grondslag voor de uitgavenramingen voor vredesoperaties. Tussen de drie krijgsmachtdelen bleken verschillende opvattingen te bestaan omtrent vastlegging, aantal te berekenen tarieven en de feitelijke tariefberekening. Dit leidt tot grote verschillen bij de hantering van tarieven waardoor onzekerheid bestaat over de juistheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de uitgavenramingen en verantwoordingen. Voor de totstandkoming en berekening van de tarieven acht de Rekenkamer betere centrale sturing en controle noodzakelijk.

Voor het ramen van de ontvangsten moet het mogelijk zijn een zodanige systematiek te ontwikkelen dat deze ramingen beter aansluiten op de door de Comptabiliteitswet gestelde eisen.

De Rekenkamer onderzocht de stand van zaken ten aanzien van de uitstaande Nederlandse claims bij de VN per 31 juli 1996. In totaal was nog f 270 miljoen te vorderen van de VN. Het vergoed krijgen door de VN van de verschillende soorten uitgaven als gevolg van deelname aan vredesoperaties is een moeizaam proces. Afgezien van bij de VN gelegen oorzaken, schort het bij de lidstaten vaak ook aan kennis over en inzicht in de complexe VN-organisatie. Het Ministerie van Defensie heeft gepoogd hierin te voorzien door plaatsing van een militair adviseur bij de Permanente Vertegenwoordiging bij de VN te New York, om de Nederlandse belangen aldaar te laten behartigen.

Wat betreft de verschillende soorten te ontvangen vergoedingen voor de inzet van personeel en materieel bij vredesoperaties constateerde de Rekenkamer dat sinds haar onderzoek «Leren van vredesoperaties» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 605, nrs. 1–2) verbeteringen zijn opgetreden. De meest recent ingediende *in/out survey* werd door de VN als zeer goed beoordeeld. Toch trof de Rekenkamer nog enkele belangrijke tekortkomingen, die te maken hadden met het lopen van onnodige valutarisico's en het mislopen van vergoedingen door het niet tijdig indienen van claims.

In zijn reactie gaf de minister van Defensie aan dat hij niet de opvatting van de Rekenkamer deelde dat de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, als tweede hoofdtaak van Defensie, vergelijkbaar is met een hoofdbeleidsterrein zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet. Zijn beleid is gericht op het formeren, instandhouden en inzetten van de krijgsmacht, met als hoofdtaken: de bescherming van het nationale en bondgenootschappelijk gebied en het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties. Omdat het beleid dus gericht is op de krijgsmacht als instrument beschouwt de minister de krijgsmachtdelen als hoofdbeleidsterrein in de

begroting. De gehanteerde indeling achtte de minister niet in strijd met de Comptabiliteitswet. Dit was ook de mening van de minister van Financiën.

De minister van Defensie achtte een correcte en adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer gewaarborgd. De structurele voorziening geeft inzicht in de voorgenomen omvang van deelname aan vredesoperaties. De uitgaven als gevolg van daadwerkelijke deelname aan vredesoperaties worden inzichtelijk gemaakt door de weergave van de additionele uitgaven.

Zowel de gekozen begrotingsindeling als de gekozen ramings-systematiek bleken de instemming te hebben van de minister van Financiën. Deze tekende hierbij overigens aan dat het wel mogelijk is in de toelichtingen bij de suppletore wetten en uiterlijk bij de Slotwet meer inzicht te geven in de integrale kosten van vredesoperaties.

Het declaratieproces bij de VN is, volgens de minister van Defensie, moeizaam door tal van factoren. Daarom streeft Nederland actief naar de stroomlijning en vereenvoudiging van het formele proces. De minister heeft er van af gezien om met terugwerkende kracht claims in te dienen voor *inland transportation*. Hij achtte dit een aanmerkelijk administratieve belasting en verwachtte geen meeropbrengsten.

De minister van Defensie zegde verbeteringen toe van de wijze waarop afwijkingen van ramingen in de suppletore begrotingen en de verantwoording worden weergegeven. Ook zal één methode voor tariefberekening voor de additionele uitgaven worden vastgelegd. Deze methode zal centraal worden gecoördineerd en vastgesteld. Claims voor *death and disability* zullen met voortvarendheid ter hand worden genomen.

De Rekenkamer merkt op dat de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 1976 in vele opzichten een opmaat was voor ingrijpende veranderingen in de begrotingsinrichtingen bij alle ministeries. Dit is in het algemeen lastig en het Ministerie van Defensie is in dit opzicht geen uitzondering. De minister van Defensie kiest voor de begrotingsindeling naar instrument en ziet de instandhouding van dat instrument (krijgsmacht) als zijn beleid. In de visie van de Rekenkamer doet dit geen recht aan de strekking van de zesde wijziging.

Voor een afgewogen besluitvorming over inzet en prioriteiten bij vredesoperaties en voor de beheersbaarheid van de kosten van vredesoperaties op langere termijn acht de Rekenkamer inzicht in de totale werkelijke uitgaven noodzakelijk. Uitsluitend uitgaan van de additionele uitgaven is in dat opzicht onvoldoende. Ook de minister van Financiën geeft in zijn brief aan het mogelijk te achten om bij de suppletore wetten en uiterlijk bij de Slotwet meer inzicht te geven in de integrale kosten van vredesoperaties. De Rekenkamer moet vaststellen dat de minister van Defensie hiertoe geen voornemen formuleert.

1 INLEIDING

1.1 Beleidsuitgangspunten voor deelname aan vredesoperaties

In de Prioriteitennota van de minister van Defensie van januari 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 975) wordt het beleid omschreven voor crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Naast de traditionele taak – de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied – heeft het Ministerie van Defensie hiermee een tweede omvangrijke hoofdtaak. Door inzet van personeel en materieel voor vredesoperaties in de periode 1993–1996 heeft Defensie invulling gegeven aan de uitvoering van deze tweede hoofdtaak.

De Prioriteitennota gaat uit van de gelijktijdige deelname aan maximaal vier vredebewarende operaties. Het gaat hierbij om bijdragen op het niveau van een bataljon of het equivalent hiervan.

In 1994 hebben de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken ten behoeve van de besluitvorming over deelname aan vredes- en humanitaire interventies een toetsingskader aan de Staten-Generaal gepresenteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 591, nr. 5). Het toetsingskader, dat bestaat uit veertien criteria voor uitzending, is een uitwerking van de algemene uitgangspunten die in de Prioriteitennota worden geformuleerd.

De in het toetsingskader vastgelegde criteria hebben betrekking op twee hoofdgroepen: politieke wenselijkheid en haalbaarheid. Met betrekking tot de financiële haalbaarheid geldt als criterium dat deze moet zijn gewaarborgd. Hiermee bedoelen de ministers dat de financiering moet passen in de daarvoor aangewezen begrotingspost. Acht de regering het noodzakelijk die post te overschrijden, wegens dringende internationale redenen en/of belangen van de staat, dan moet zij dat geld elders in de begroting zien te vinden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 591, nr. 6). Om de financiering van deelname aan vredesoperaties te waarborgen is vanaf de begroting 1994 een structurele voorziening opgenomen; deze bedroeg in 1995 f 300 miljoen. Deze voorziening vormt het financiële kader voor artikel U 802 «Vredesoperaties» waarbinnen beleidsmatig invulling wordt gegeven aan de uitvoering van crisisbeheersingstaken.

Met het oog op de oprichting van het zogenaamde United Nations Standby Arrangement System (UNSAS), verzochten de Verenigde Naties (VN) in 1993 hun lidstaten aan te geven welke eenheden (met een bepaalde opleiding en training) met welk materieel, zij beschikbaar zouden willen stellen voor deelname aan vredesoperaties. De Staten-Generaal werden bij brief van 22 juni 1994 ingelicht over de eenheden die Nederland in dit kader aan de Secretaris-Generaal van de VN had aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 400 V, nr. 65). De minister noemde onder andere twee fregatten, een bataljon mariniers, een infanteriebataljon en een squadron F16-vliegtuigen. Het aanbod valt te beschouwen als een verdere concretisering van het beleidskader waarbinnen Nederland in internationaal verband een bijdrage wil leveren aan vredebevorderende activiteiten.

De minister van Defensie gaf bij brief van 15 april 1996 aan dat de bijdrage van Nederland aan UNSAS moeilijk in geld is uit te drukken, omdat de aan de VN ter beschikking gestelde eenheden onverminderd binnen de bestaande personele, materiële en infrastructurele voorzieningen van het Defensie-apparaat opereren (Eerste Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 400 X, nr. 97b). Het trachten onderscheid te maken tussen relevant en niet-relevant voor de beschikbaarstelling van UNSAS-bijdragen leidt volgens de minister tot arbitraire en niet consistente berekeningen.

1.2 Methodiek voor het ramen

1.2.1 Uitgangspunten voor de uitgavenramingen

Bij het ramen van de uitgaven voor het komende begrotingsjaar gaat Defensie, binnen het vastgestelde beleidskader van f 300 miljoen, uit van de bestaande situatie. Dit betekent dat tijdens het opstellen van de begroting voor vredesoperaties in april uitsluitend de ramingen van de op dat moment lopende vredesoperaties worden opgevoerd. Er wordt alleen rekening gehouden met het mogelijk starten of eindigen van vredesoperaties in het komende begrotingsjaar, wanneer de politieke besluitvorming daarover is afgerond.

Waar in het begrotings- en verantwoordingsproces wordt gesproken over de uitgaven voor vredesoperaties betreft het uitsluitend additionele uitgaven. Dit zijn uitgaven die bij een normale aan het krijgsmachtdeel gebonden bedrijfsvoering niet gemaakt zouden zijn en die een directe relatie hebben met een specifieke vredesoperatie. De minister van Defensie heeft in regelgeving vastgelegd (dd. 23 december 1993; herzien per 19 september 1995) om welke uitgaven het gaat.

1.2.2 Uitgangspunten voor de ontvangstenramingen

De ontvangsten van het Ministerie van Defensie inzake vredesoperaties bestaan uit:

- een jaarlijkse bijdrage van Ontwikkelingssamenwerking (OS) voorzover het vredesoperaties betreft in de zogenaamde Developmental Area Countries (DAC-landen);
- vergoedingen van het Multinational Force and Observers (MFO) (tot 1996) en de VN.

Bij het bepalen van een methodiek voor het opstellen van de begrotingsramingen van de ontvangsten wees het Ministerie van Defensie op complicerende factoren als:

- bij de raming van de uitgaven niet te beïnvloeden zaken als moment van uitzending, duur van de operatie en intensiteit van de deelname eraan, die ook – zij het met enige vertraging – van invloed zijn op het ramen van de ontvangsten uit hoofde van deze operaties;
- knelpunten in het declaratieproces;
- het betaalgedrag van de VN.

Volgens het Ministerie van Defensie wordt voor het ramen van de ontvangsten een eenduidige systematiek gehanteerd. De basis voor de ontvangstenraming wordt gevormd door het inschatten van de te ontvangen vergoedingscategoriën aan de hand van de bestaande betalingstermijnen van de VN.

1.3 Ramingen en toelichting op de begroting

1.3.1 Begrotingsramingen en realisatie 1993–1995

De Rekenkamer stelde vast dat de begrotingsramingen voor de uitgaven en ontvangsten voor deelname aan vredesoperaties in de periode 1993–1995 grote verschillen vertoonden met de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten. Met betrekking tot de uitgavenramingen was sprake van overschrijdingen van f 260 miljoen in 1993 en f 132 miljoen in 1994, gevolgd door een onderschijding van f 23 miljoen in 1995.

Voor de ontvangstenramingen gold dat de meerontvangsten respectievelijk f 46 miljoen in 1993, f 22 miljoen in 1994 en f 6 miljoen in 1995 bedroegen.

1.3.2 Toelichtingen in begrotingen en verantwoordingen

De toelichtingen in begrotingen en verantwoordingen in de periode 1993–1995 waren weinig informatief. Zo ontbrak bij de verantwoordingen van zowel de uitgaven als de ontvangsten een direct verband tussen ramingsbedragen en werkelijk gerealiseerde bedragen.

Voor het begrotingsjaar 1993 gaven de toelichtingen op de primaire begroting, de suppletore begrotingen en de verantwoording slechts de totale additionele uitgaven aan. Er werd geen inzicht gegeven in de geraamde en werkelijke additionele uitgaven per vredesoperatie.

Voor de primaire begroting 1994 met betrekking tot de uitgaven volstond het Ministerie van Defensie met het opnemen van een structurele voorziening van f 125 miljoen onder «overige operaties». Dit bedrag was, in samenspraak met het Ministerie van Financiën, tot stand gekomen uit een verlaging van het OS-plafond, VN-vergoedingen en een herschikking binnen de Defensiebegroting. Een directe relatie met de omvang van de diverse vredesoperaties ontbrak.

De primaire begroting 1995 bood wel inzicht in de geraamde uitgaven per vredesoperatie. Vervolgens werden bij de suppletore begrotingen en de verantwoording slechts de totale additionele uitgaven vermeld.

Wat betreft de ontvangstenramingen 1993–1995 vermeldden zowel de primaire begrotingen als de suppletore begrotingen en de verantwoording uitsluitend de totale ontvangsten. Een specificatie van de ontvangsten per vredesoperatie werd niet gegeven.

1.4 Opzet voor het onderzoek

Het financiële belang van deelname aan vredes- en humanitaire hulpverleningsoperaties is groot. De onzekerheid aangaande de politieke besluitvorming over het deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties heeft stellig tot gevolg dat het ramen van de uitgaven en ontvangsten ervan voor het Ministerie van Defensie moeilijk is.

In de fase van begrotingsvoorbereiding dienen zo concreet mogelijke beleidsvoornemens te worden geformuleerd. De begrotingsramingen zijn een weergave van deze beleidsvoornemens. Het opstellen van ramingen ten behoeve van het begrotingsproces heeft een vierledige functie. De ramingen dienen als ijkpunt voor controle en verantwoording en vervullen een allocatieve en beheersfunctie. Voorts bieden de ramingen informatie op basis waarvan de Staten-Generaal hun autorisatie- en budgetrecht uitoefenen.

De grote verschillen die in de periode 1993–1995 zijn opgetreden tussen ramingen en realisatie van de uitgaven en ontvangsten voor deelname aan vredesoperaties en de weinig inhoudelijke toelichtingen daarop waren voor de Rekenkamer aanleiding nader onderzoek te verrichten naar de door het Ministerie van Defensie gehanteerde methodiek voor het ramen. Met name de totstandkoming van de begrotingsramingen stond hierbij centraal. Ook werd ingegaan op het proces van declareren en verkrijgen van financiële middelen voor ter beschikking gesteld personeel en materieel bij de VN.

De Rekenkamer stuurde in januari 1997 haar bevindingen naar de ministers van Defensie en van Financiën. Zij reageerden in februari 1997. Hun reacties zijn in dit rapport verwerkt.

2 KNELPUNTEN IN DE RAMINGSMETHODIEK

2.1 Raming van uitgaven en ontvangsten voor een hoofdbeleidsterrein

De aan de begroting van het Rijk te stellen eisen zijn nader aangegeven in de Comptabiliteitswet. Met de zesde wijziging van de Comptabiliteitswet uit 1976 (CW76) – in werking getreden op 18 augustus 1995, terugwerkend vanaf 1 januari 1995 en voortaan aan te duiden als Comptabiliteitswet (CW) zonder jaartal – is onder meer het begrip hoofdbeleidsterrein geïntroduceerd. Voorgeschreven wordt dat per begroting de begrotingsartikelen naar hoofdbeleidsterrein worden gegroepeerd, zodanig dat elk hoofdbeleidsterrein een helder beeld geeft van de onderwerpen van beleid (artikel 5, derde lid). Hiermee wordt de beoordeling van de begroting door de Staten-Generaal vergemakkelijkt. In het kader van de begrotingsbehandeling zal namelijk afzonderlijke parlementaire aandacht uitgaan naar de omvang van een beleidsprogramma en de daarmee verbonden apparaatskosten.

Het Ministerie van Defensie hanteert voor haar begroting van oudsher een indeling naar organisatie-eenheden (krijgsmachtdelen en centrale organisatie) en niet naar hoofdbeleidsterreinen. Toerekening van kostensoorten naar hoofdbeleidsterreinen stuit volgens Defensie op bezwaren omdat met de uitvoering van eenzelfde taak verschillende organisatie-eenheden belast zijn.

Tevens eist de CW dat de ramingen met betrekking tot personeel en materieel van een ministerie per beleidsterrein opgenomen worden in een begrotingsartikel «personeel en materieel». Alleen indien de inzet van personeel en materieel betrekking heeft op meer dan één hoofdbeleidsterrein, kunnen deze ramingen worden opgenomen in een begrotingsartikel «personeel en materieel» in het hoofdbeleidsterrein «algemeen». In de toelichting bij dat begrotingsartikel, voor personeel enerzijds en materieel anderzijds, moet dan een indicatieve verdeling gegeven worden van die ramingen over de betrokken hoofdbeleidsterreinen (artikel 5, vijfde lid, CW).

Deelname aan vredesoperaties als tweede hoofdtaak legt een groot beslag op de personele en materiële capaciteit van het Ministerie van Defensie. Volgens de Rekenkamer was deze tweede hoofdtaak dan ook te beschouwen als een hoofdbeleidsterrein.

De Rekenkamer stelde vast dat voor deze tweede hoofdtaak, na de inwerkingtreding van de zesde wijziging van de CW76, niet wordt voldaan aan de door de CW gestelde eisen. Naast haar traditionele indeling van de begroting naar organisatie-eenheden heeft Defensie ervoor gekozen om de additionele uitgaven voor vredesoperaties op een daarvoor afzonderlijk in het leven geroepen begrotingsartikel te ramen. Dit is niet strijdig met de CW, zolang ook maar inzicht blijft bestaan in de werkelijke totale uitgaven voor vredesoperaties. Hiertoe zou in elk geval in de toelichting bij de begrotingsartikelen van de krijgsmachtdelen voor personeel en materieel een indicatieve verdeling moeten worden gegeven van die raming over het hoofdbeleidsterrein «Vredesoperaties». Dat gebeurt echter niet.

De minister antwoordde in april 1996 op een vraag van de Eerste Kamer een dergelijk onderscheid naar begrotingsposten niet te kunnen maken, daar dit tot arbitraire en niet consistente berekeningen blijkt te leiden. De Rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat het ministerie pogingen hiertoe in het werk heeft gesteld.

De minister noemde in zijn eerder genoemde brief van 22 juni 1994 concrete eenheden die hij aan de VN wil aanbieden in geval de VN een beroep op Nederland doet voor deelname aan een vredesoperatie. De

uitgaven die zijn verbonden aan de inzet van de door de minister genoemde eenheden (zie paragraaf 1.1) moeten volgens de Rekenkamer wel degelijk zijn vast te stellen. Voorwaarde hiervoor is dat wordt voorzien in de daarvoor noodzakelijke informatievoorziening.

2.2 Beoordeling financiële paragraaf

De minister van Defensie neemt ten behoeve van de besluitvorming in de Tweede Kamer een financiële paragraaf op in het beslissingsdocument over mogelijke deelname aan een vredesoperatie. Deze paragraaf is van belang omdat de financiering van deelname aan vredesoperaties gewaarborgd moet zijn. De Rekenkamer onderzocht en beoordeelde de kwaliteit van deze financiële paragrafen in termen van begrotingsinzicht. Zij constateerde dat het hier uitsluitend additionele uitgaven betrof, die slechts een deel vormen van de werkelijke uitgaven. Tot 1994 was ook de informatie over de additionele uitgaven onvoldoende omdat het uitgaven-niveau niet dan wel te laag werd aangegeven een punt waarop sindsdien verbetering is opgetreden. Een indicatie van het totaal van de met de deelname gemoeide uitgaven werd nimmer geboden.

2.3 Interpretatie van het begrip «additioneel»

De Rekenkamer keek tevens naar de reikwijdte van het begrip additionele uitgaven, zoals neergelegd in aanwijzing 46 van het directoraat-generaal Economie en Financiën (DGEF). Het betreft hier uitgaven die bij een normale aan het krijgsmachtdeel gebonden bedrijfsvoering niet gemaakt zouden zijn en een directe relatie hebben met de desbetreffende vredesoperatie. Dit betekent dat de «normale» personele en materiële uitgaven hierbuiten vallen. De Rekenkamer stelde vast dat bij het Ministerie van Defensie, sinds de deelname aan vredesoperaties is geïntensiveerd, veel activiteiten (tijdelijk dan wel permanent) plaatsvinden die een direct gevolg zijn van deelname aan vredesoperaties, maar die ten onrechte niet als additioneel worden aangemerkt en dus niet worden geraamd en verantwoord op het desbetreffende artikel U 08.02. Dientengevolge worden de totale additionele uitgaven niet volledig gepresenteerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uitgaven voor nazorg personeel, thuisfrontzorg en onderhoud en reparatie van materieel door verschillende defensiebedrijven als gevolg van inzet van dat materieel bij vredesoperaties.

2.4 Gebruik van tarieven voor de ramingen

2.4.1 Vastlegging ramingstarieven

De in DGEF-aanwijzing 46 genoemde normen vormen de basis voor het vaststellen van de additionele uitgaven van vredesoperaties. Deze uitgavencategorieën dienen volgens de Rijksbegrotingsvoorschriften zoveel mogelijk op basis van tarieven tot stand te komen, waarbij de tarieven op basis van prijs- en volumegegevens worden berekend.

De Rekenkamer stelde vast dat er vanuit DGEF geen tarieven worden voorgeschreven voor het ramen van de uitgaven. Een dergelijke vastlegging in richtlijnen of handleidingen heeft een tweeledige functie. Enerzijds dient het als verantwoordingsinstrument over de wijze waarop de ramingen voor een vredesoperatie tot stand zijn gekomen; anderzijds dient het als intern beleidsinstrument en sturingsinstrument voor het zo goed mogelijk ramen van een vredesoperatie. De Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht bleken specifieke richtlijnen te hebben ontwikkeld voor de tarieven ten behoeve van het ramen van vredesoperaties. De Koninklijke Marine gebruikte vooral tarieven die al voor de normale bedrijfsvoering werden gehanteerd.

2.4.2. Vergelijking van gehanteerde kostensoorten en tarieven

Tussen de drie krijgsmachtdelen bleken verschillen te bestaan in de gehanteerde kostensoorten voor het bepalen van de additionele uitgaven voor vredesoperaties. Geen enkel krijgsmachtdeel hanteerde alle in de regelgeving genoemde kostensoorten om haar tarieven te bepalen. De Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht hadden hun tarieven zo veel mogelijk ontwikkeld op basis van prijs- en volume factoren; voor de Koninklijke Marine gold dit niet.

Ook bleken tussen de drie krijgsmachtdelen grote verschillen te bestaan in de gehanteerde tariefberekeningen voor het bepalen van de additionele uitgaven. Voor acht kostensoorten stelde de Rekenkamer vast dat slechts twee van de drie krijgsmachtdelen een tarief hanteerden; voor de kostensoorten voorbereidingsuitgaven, kleding, lokaal door de commandant van de eenheid aangekochte goederen en diensten en transport benodigde reservedelen hanteerden de Koninklijke Marine en de Koninklijke Landmacht wel een tarief, maar de Koninklijke Luchtmacht niet. Voor de kostensoorten exploitatie van voor de vredesoperatie ingezet/-aangeschaft materieel, andere exploitatie-uitgaven en aanschaf van materieel voor de desbetreffende vredesoperatie hanteerden de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht wel een tarief, maar de Koninklijke Marine niet. Alleen de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht hanteerden een tarief voor inhuur specialisten.

De Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht bleken de enige krijgsmachtdelen met een formeel vastgelegd tarief voor aan de deelnemende militairen toegekende vergoedingen en/of toelagen in verband met deelname aan de desbetreffende operatie.

2.5 Knelpunt bij de ontvangstenramingen

Ontwikkelingssamenwerking vergoedt de door Defensie betaalde contributie aan de VN voorzover deze betrekking heeft op operaties in DAC-landen. Defensie maakt jaarlijks van de te betalen contributie aan de VN een raming. Deze komt in overleg met Ontwikkelingssamenwerking tot stand.

Een tweede ramingscategorie wordt gevormd door de ontvangsten als gevolg van deelname aan MFO en VN-vredesmissies.

Of deze systematiek in de praktijk ook werkelijk werd toegepast viel voor de Rekenkamer niet na te gaan omdat de toepassing ervan niet controleerbaar was. De uitgangspunten bij het ramen van de te ontvangen vergoedingen zoals die zijn gehanteerd in de periode 1993–1995, waren bij het Ministerie van Defensie namelijk niet meer bekend.

3 DECLARATIEPROCES

3.1 Soorten vergoedingen van de VN

De VN vergoedt landen die troepen leveren de volgende kosten:

- vaste vergoedingen per persoon per maand van \$ 1 096,40. Hiernaast zijn er ook variabele componenten;
- vergoedingen op basis van de *in/out-survey*. De VN verzoekt een troepenleverend land om bepaald materieel ter beschikking te stellen. Het ter beschikking gesteld materieel moet bij aankomst in het operatiegebied bij de VN worden aangemeld via de zogenoemde *in-survey*. Hierbij wordt gecontroleerd of de waarde van het ter beschikking gesteld materieel overeenstemt met de waarde zoals vermeld op de *in-survey*lijsten en of het ter beschikking gestelde materieel overeenstemt met datgene waar de VN om had gevraagd. Tijdens de *out-survey* wordt het materieel geteld ten behoeve van de latere berekening van de restwaarde;
- vergoedingen voor materieel, dat door een troepenleverend land tijdens het uitvoeren van de operatie op verzoek van de VN is geleverd (zogenoemd *contingency owned equipment* (COE), reservedelen en diensten. De vergoedingen vinden plaats op basis van *Letters of Assist* (LOA'S); dit zijn contracten tussen het leverende land en de afdeling logistics van de VN in New York. Na afsluiting van het contract reserveert de VN automatisch geld voor het terugbetalen van het ter beschikking gesteld materieel of de geleverde dienst. Het contract is voorwaarde voor het krijgen van een vergoeding;
- vergoeding voor *death and disability while on VN-duty*. Dit is een vergoeding voor overlijden of verwonding tijdens het uitvoeren van een VN-Vredesoperatie. Alvorens de VN vergoedingen in het kader van *death and disability* uitkeert, vraagt zij zeer gedetailleerde informatie aan de landen die voor dergelijke vergoedingen in aanmerking willen komen. Op dit moment is de vergoeding voor *death and disability* gekoppeld aan de wetgeving zoals die in het voor vergoeding in aanmerking komend land geldt ten aanzien van uitkeringen voor overlijden en verwondingen;
- vergoedingen voor binnenlands vervoer van materieel voor de inzet bij een vredesoperatie (*inland transportation*).

In mei 1996 is een resolutie (General Assembly Resolution 50/222, 10 May 1996) aangenomen waardoor kosten voor *inland transportation* met terugwerkende kracht worden vergoed voor de operaties in Mozambique (ONUMOZ), voormalig Joegoslavië (UNPROFOR), Kroatië (UNCRO) en Haïti (UNMIH). Nadat enkele landen in eerste instantie ten onrechte vergoedingen voor *inland transportation* hadden geclaimd, heeft de Algemene Vergadering voor bovengenoemde afgeronde operaties en toekomstige operaties besloten dat uitgaven ten behoeve van binnenlands vervoer worden vergoed.

Het Ministerie van Defensie had per 15 juli 1996, op basis van de toen bekende declaraties, nog f 270 miljoen te vorderen van de VN.

3.2 Fouten bij het indienen van claims bij de VN

Het vergoedingsgedrag van de VN wordt als gevolg van de financiële situatie bij de VN door het Ministerie van Defensie als onvoorspelbaar beschouwd. In de praktijk verloopt het vergoedingstraject niet optimaal. Zo gebeurt het dat de afwikkeling van de ingediende claims door de VN wordt uitgesteld, ingediende claims en/of documenten zoekraken. Afgezien van het feit dat vergoedingen vaak lang op zich laten wachten als gevolg van de hiervoor beschreven situatie, is de oorzaak van uitblijvende vergoedingen niet in de laatste plaats een gevolg van gebrek aan kennis bij de lidstaten van VN-vergoedingsprocedures en de wijze waarop de

VN-organisatie functioneert. Als de meest gemaakte fouten kunnen worden genoemd:

- het niet tijdig indienen van materieel-claims bij de VN. Behalve voor de vergoedingen voor het ter beschikking stellen van troepen (*troop-costs*), die meteen worden vergoed, hangt het tempo waarin de VN ingediende claims vergoedt af van het tempo waarin een lidstaat haar claims bij de VN indient. Claims worden door de VN in behandeling genomen in volgorde van binnenkomst;

- het onvoldoende volgen van ontwikkelingen in het betalingsgedrag van de VN. Het nauw volgen van interne (politieke) discussies bij de VN kan geld opleveren. Binnen de VN werd begin 1996 extra mankracht ter beschikking gesteld om extra prioriteit te geven aan het vergoeden van claims voor *death and disability*. Het direct inspelen op een dergelijke ontwikkeling, door middel van het indienen van claims, kan leiden tot snelle uitbetaling van de claims door de VN;

- gebrekkige of ontbrekende *in/out-surveys*.

Aan *in/out-surveys* zijn hoge vergoedingsbedragen verbonden. Worden *in/out-surveys* foutief of te laat ingediend, dan laat uitbetaling door de VN meestal zeer lang op zich wachten omdat landen die wel tijdige, juiste en volledige *in/out-surveys* hebben ingediend voorrang krijgen;

- het niet aanvragen van een LOA.

In de praktijk komt het veelvuldig voor dat landen die een bijdrage leveren aan vredesoperaties, zonder autorisatie van de VN, en dus zonder een contract in de vorm van een LOA, materieel en diensten leveren aan hun troepen in het operatiegebied. De hiervoor ingediende facturen worden door het ontbreken van een LOA niet vergoed door de VN, daar geen geld is gereserveerd voor het terugbetalen van het ter beschikking gesteld materieel. Ofschoon de VN formeel gezien niet tot vergoeding hoeft over te gaan, kan diplomatiek overleg tussen het troepenleverend land en de VN-top in dergelijke gevallen leiden tot het accepteren door de VN van een claimbedrag. Dit bedrag komt via onderhandeling tot stand en valt meestal lager uit dan het werkelijk te vorderen bedrag dat vergoed zou zijn als een LOA was afgesloten;

- het niet indienen van claims in de eigen valuta.

Uitbetaling van goedgekeurde claims gebeurt op basis van de op het moment van uitbetaling geldende dagkoers.

Bij indiening van claims in US-dollars wordt dus een koersrisico gelopen. Het verdient daarom aanbeveling om claims in te dienen in de eigen valuta. Het declarerende land kan vervolgens van de VN eisen het te vergoeden bedrag in deze valuta uit te keren.

3.3 Nederlandse claims bij de VN

Om na te gaan welk beleid het Ministerie van Defensie voert om bovengenoemde fouten te voorkomen, onderzocht de Rekenkamer de organisatie van het bij Defensie van kracht zijnde declaratiesysteem. Ook beoordeelde zij de stand van zaken ten aanzien van per 31 juli 1996 bij de VN uitstaande Nederlandse LOA-claims en claims in verband met *death and disability*. Ook de sinds mei 1996 van kracht zijnde (en met terugwerkende kracht te vorderen) vergoeding voor *inland transportation* werd in het onderzoek betrokken. De onderzochte claims vloeiden voort uit de operaties UNIFIL (1979–1985), UNAVEM (1991–1994), UNTAC (1992–1993), UNMIH (1994–1995) en UNPROFOR (1992–1995). Het aantal onderzochte claims betrof 47.

In haar rapport «Leren van vredesoperaties» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 605, nrs 1–2) ging de Rekenkamer in paragraaf 3.2.2 reeds uitgebreid in op de *in/out-survey*-problematiek bij het Ministerie van Defensie. Zij stelde daarbij vast dat beleid voor het coderen, waarderen en administreren van aan de VN ter beschikking

gesteld materieel in ontwikkeling was. De Rekenkamer stelde thans vast dat dit beleid inmiddels is ontwikkeld en dat de VN de meest recent ingediende *in/out-survey* voor de operatie UNMIH II als zeer goed hebben beoordeeld.

3.3.1 Permanente vertegenwoordiging bij de VN

Een aantal lidstaten heeft ervoor gekozen een Defensiebureau te plaatsen bij hun permanente vertegenwoordiging bij de VN in New York die namens hun land direct, periodiek contact zoekt met VN-functiearissen over de te vorderen claims en knelpunten in de vergoeding ervan. Een actieve permanente vertegenwoordiging heeft als voordeel dat claims sneller worden ingediend, problemen rond claims sneller kunnen worden afgehandeld, een netwerk aan relaties binnen de VN wordt opgebouwd en actuele ontwikkelingen ten aanzien van besluitvorming door de VN over vergoedingen sneller kunnen worden opgepakt.

Nederland heeft sinds 1993 een bureau van de militair adviseur bij de VN, ondergebracht bij de permanente vertegenwoordiging bij de VN te New York. Inmiddels is het aantal landen met een dergelijke adviseur gestegen tot 37.

3.3.2 VN-beoordeling van Nederlandse claims

3.3.2.1 Goedgekeurde en reeds vergoede claims

Van de 47 onderzochte claims waren er 15 direct na het ontstaan van de claim, juist en volledig bij de VN ingediend en als zodanig snel goedgekeurd en vergoed door de VN. Het ging om een bedrag van ruim f 7,7 miljoen en betrof vergoedingen voor de operaties UNPROFOR en UNMIH. Vier claims waren weliswaar direct na het ontstaan van de claim ingediend, maar werden ten dele als juist en volledig beoordeeld en ook maar ten dele vergoed. Om het totale geclaimde bedrag alsnog vergoed te krijgen, moet Nederland aanvullend bewijsmateriaal aan de VN leveren. Het uitbetalen van deze claims door de VN gebeurde binnen minimaal drie en maximaal acht maanden.

3.3.2.2 Goedgekeurde maar nog niet vergoede claims

Tien door Nederland ingediende claims bleken door de VN als juist en volledig te zijn goedgekeurd voor betaling, maar nog niet te zijn betaald; het gaat om een bedrag van f 3,1 miljoen. Vijf hiervan hebben betrekking op de operatie UNTAC. Nederland heeft deze claims pas in de jaren 1994 en 1995 ingediend bij de VN, bijna twee jaar na afloop van de operatie. Omdat de VN claims goedkeurt en uitbetaalt in volgorde van binnenkomst, beschouwt zij dergelijke claims als laat ingediend waardoor deze claims onderaan de vergoedingenlijst komen te staan en zodoende als laatste in aanmerking komen voor uitbetaling.

3.3.2.3 Niet goedgekeurde claims

Voor 14 claims gold dat ze (nog) niet door de VN waren vergoed als gevolg van het zeer laat, onvolledig en/of onjuist indienen ervan. Het gaat hierbij om een totaalbedrag van bijna f 42 miljoen. Maar liefst 12 hiervan hadden betrekking op de operatie UNTAC.

3.3.2.4 Vergoedingen voor «death and disability»

De claims in verband met *death and disability* krijgen bij de VN hoge prioriteit. Hierbij geldt ook weer dat wie snel claims indient als eerste

krijgt uitbetaald. Ook Nederland heeft bij haar deelname aan vredesoperaties te maken gehad met gewonde en omgekomen militairen.

De Rekenkamer vroeg het Ministerie van Defensie gegevens over het aantal, de ontstaansdatum en de hoogte van de in te dienen claims in verband met *death and disability* vanaf 1992 tot heden.

Bij de Koninklijke Marine konden deze gegevens niet verstrekt worden. Om redenen van medische geheimhouding werden dergelijke gegevens zonder welke Defensie geen aanspraak kan maken op een vergoeding – ook niet aan de VN verstrekt. De Koninklijke Landmacht kon wel inzicht bieden in het aantal en de ontstaansdatum van de mogelijk in te dienen claims. Het betrof zeven gevallen van overlijden voorgevallen in de periode tussen 1993 en 1995 en 56 gevallen van verwonding. De Koninklijke Luchtmacht neemt alleen deel aan de NAVO-operatie in Villa Franca en komt niet in aanmerking voor VN-vergoedingen.

Defensie kon nog geen inzicht geven in de hoogte van de nog in te dienen claims in verband met *death and disability*. Het Ministerie van Defensie hoopt begin 1997 de desbetreffende claims over de periode 1992–1996 in één keer bij de VN in te dienen.

De laatste door Defensie daadwerkelijk ingediende claim dateerde uit 1989 en had betrekking op de operatie UNIFIL. Defensie claimde bijna f 5 miljoen. In 1991 ging de VN over tot gedeeltelijke honorering van de claim voor een bedrag van bijna \$ 800 000. De VN gaf als reden voor gedeeltelijke uitbetaling onduidelijkheid in de door het ministerie opgestelde berekening van de claim en vroeg om nadere informatie. In januari 1996 bleek nooit een antwoord te zijn uitgegaan naar de VN, waarop werd besloten de resterende claim eind 1996 opnieuw in te dienen.

De Rekenkamer maakte hierbij de kanttekening dat bij de VN nog niet uitbetaalde verplichtingen na vijf jaar komen te vervallen. Daar het door Defensie nog te claimen bedrag betrekking heeft op 1989 kan zij het geclaimde bedrag niet meer vorderen; het zogenoemde *account payable* voor de operatie UNIFIL is immers reeds gesloten.

3.3.2.5 Vergoedingen voor «inland transportation»

De Algemene Vergadering van de VN besloot begin mei 1996 met terugwerkende kracht aan vredesoperaties deelnemende landen de kosten voor vervoer van materieel binnen de eigen landsgrenzen te vergoeden. Voor Nederland betekent dit dat *inland transportation*-claims alsnog kunnen worden ingediend voor de operatie UNPROFOR en UNMIH. De VN-resolutie noemt de criteria waaraan zulke claims moeten voldoen.

Eind augustus bleek het Ministerie van Defensie nog geen claim voor *inland transportation* te hebben ingediend. Volgens Defensie kon zij geen aanspraak meer maken op vergoeding van deze claims op basis van de toen geldende VN-regelgeving. Wel was zij bezig met het intern verzamelen van de informatie voor het indienen van actuele claims op dit vlak. De Rekenkamer constateerde bij de VN dat het wel degelijk mogelijk is alsnog oude claims in te dienen op basis van de oude VN-regelgeving. Landen als Denemarken, India, Jordanië, Noorwegen en Pakistan hebben dit gedaan en zagen hun claims gehonoreerd.

3.3.2.6 In guldens ingediende claims

Volgens de VN-regelgeving is elk aan een vredesoperatie deelnemend land vrij te bepalen in welke valuta zij haar claims vergoed wil hebben. Geëist kan worden dat de vergoeding in eigen valuta wordt uitbetaald – wat als voordeel heeft dat geen valutarisico wordt gelopen over het door de VN te vergoeden bedrag.

Van de 47 claims bleken 23 in Nederlandse valuta ingediend. Voor 16 van deze claims gold dat betaling nog moest plaatsvinden. Van de overige

zeven zijn er slechts vier ook daadwerkelijk in Nederlandse guldens vergoed.

4 CONCLUSIES

Het Ministerie van Defensie bleek onvoldoende inzicht te hebben in de totale werkelijke uitgaven voor het uitvoeren van vredesoperaties, één van de twee hoofdtaken. Sinds de zesde wijziging van de CW76 – thans de CW – moeten ramingen van de ministeries – ingaande 1 januari 1995 – inzicht geven in de feitelijke uitgaven verbonden aan het uitvoeren van hun hoofdtaken. De Defensiebegroting geeft dit inzicht niet, wat mede een gevolg is van een afwijkende begrotingsindeling, te weten per krijgsmachtdeel en niet per hoofdbeleidsterrein. De Rekenkamer achtte het gewenst dat hierin verandering komt.

Defensie raamt uitsluitend additionele uitgaven voor vredesoperaties. Door dit te doen op basis van de lopende operaties loopt het ministerie gedurende het begrotingsjaar steeds achter de feitelijke ontwikkelingen aan. Dat er grote verschillen optraden tussen begrote en gerealiseerde uitgaven en ontvangsten was dan ook niet verbazend. Ondanks het feit dat er een financieel kader geschapen is in de vorm van een structurele voorziening van f 300 miljoen voor vredesoperaties, bleef het voor de Rekenkamer onduidelijk wat de beleidsmatige redenering was achter de hoogte van dit bedrag.

De ramingsmethodiek voor de uitgaven kende echter ook nog een aantal andere bezwaren. Zo wordt een aantal direct aan de deelname aan vredesoperaties toe te schrijven extra uitgaven ten onrechte niet als additioneel aangemerkt. Hierdoor zijn de wel geraamde en verantwoorde additionele uitgaven voor vredesoperaties niet compleet.

Bovendien vertoont de basis voor de gehanteerde ramingen van de additionele uitgaven voor vredesoperaties gebreken. Het ontbreken van centraal voorgeschreven tarieven leidde tot verschillen bij de hantering van tarieven door de krijgsmachtdelen. Doordat de krijgsmachtdelen elk een eigen invulling gaven aan de te hanteren kostensoorten en de daaraan verbonden tariefberekeningen bestaat onzekerheid over de juistheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de door de krijgsmachtdelen opgestelde uitgavenramingen en de gerealiseerde uitgaven. Voor de totstandkoming en berekening van de tarieven achtte de Rekenkamer meer sturing en toezicht door DGEF noodzakelijk.

Aangaande de ontvangsten kon het Ministerie van Defensie niet aantonen een eenduidige ramingsmethodiek te hebben toegepast. De wel toegepaste methodiek bleek bovendien verijnd te kunnen worden.

Voor de verschillende soorten van de VN te ontvangen vergoedingen voor de inzet van personeel en materieel bij vredesoperaties gold dat er bij het Ministerie van Defensie sprake was van een groeiproces. Zo hadden negatieve ervaringen met de financiële afwikkeling van met name de claims met betrekking tot de operatie UNTAC geleid tot verbeteringen in het indienen en vergoed krijgen van latere claims.

Hier stond tegenover dat het ministerie in gebreke was gebleven inzake de vergoeding in verband met *death and disability*. Het uitblijven van claims hierop – op één na – verwonderde des te meer daar deze bij de VN hoge prioriteit krijgen.

Dat het constant blijven volgen van en snel anticiperen op ontwikkelingen bij de VN van het allergrootste (financiële) belang is, kwam naar voren toen de VN in mei 1996 met terugwerkende kracht besloot kosten voor *inland transportation* te vergoeden. Nederland had eind augustus 1996 nog geen claims ingediend, terwijl door andere landen ingediende claims reeds waren gehonoreerd. Dit benadrukte het belang van de alertheid van Defensie en haar vertegenwoordigers in New York.

Het Ministerie van Defensie bleek onnodig valutarisico te lopen door claims bij de VN niet in Nederlandse valuta in te dienen. Volgens de Rekenkamer zou dit standaard wel dienen te gebeuren.

5 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD REKENKAMER

5.1 Reactie ministers

De minister deelde niet de opvatting van de Rekenkamer dat de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, als tweede hoofdtaak van Defensie, vergelijkbaar is met een hoofdbeleidsterrein zoals bedoeld in de CW. Naar zijn mening is het beleid gericht op het formeren, instandhouden en inzetten van de krijgsmacht, met als hoofdtaken: de bescherming van het nationale en bondgenootschappelijk gebied en het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties. Omdat het beleid dus gericht is op de krijgsmacht als instrument beschouwt de minister de krijgsmacht-delen als hoofdbeleidsterrein in de begroting. De gehanteerde indeling achtte de minister niet in strijd is met het gestelde in de CW.

De minister van Defensie achtte een correcte en adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer gewaarborgd. De structurele voorziening van f 300 miljoen op de begroting geeft inzicht in de voorgenomen omvang van deelname aan vredesoperaties. De uitgaven als gevolg van daadwerkelijke deelname aan vredesoperaties worden inzichtelijk gemaakt door de weergave van de additionele uitgaven.

Zowel de gekozen begrotingsindeling als de gekozen ramings-systematiek bleken de instemming te hebben van de minister van Financiën. Volgens hem zijn de uitgaven voor de hoofdtaken van Defensie niet geheel eenduidig te onderscheiden, waardoor het lastig is deze hoofdtaken als basis te nemen voor de begrotingsindeling. Ook sluit het separaat weergeven van de additionele uitgaven voor vredesoperaties volgens deze minister beter aan bij de informatiebehoefte van de Staten-Generaal: zo worden uitgaven apart weergegeven die bij normale aan de krijgsmachtsdelen gebonden bedrijfsvoering niet zouden zijn gemaakt. Wel tekende hij hierbij aan dat het mogelijk is in de toelichtingen bij de suppletore wetten en uiterlijk bij de Slotwet meer inzicht te geven in de integrale kosten van vredesoperaties. Ook moeten mutaties in de voorziening zo vroeg mogelijk (bij suppletore wetten) worden gemeld. Wat betreft de ramingen merkte hij op dat gekozen was voor een structurele voorziening, juist omdat de uitgaven voor vredesoperaties moeilijk te voorspellen zijn en de uitgaven in de tijd een grillig karakter kunnen hebben.

Het declaratieproces bij de VN is, volgens de minister van Defensie, moeizaam door de complexe structuur en regelgeving van de VN, waarbij mogelijk ook de financiële situatie aldaar een rol speelt. Daarom stelt Nederland zich zeer actief op om tot enige stroomlijning (en vereenvoudiging) van het formele proces te komen. Wel dient er altijd ruimte te blijven om bij «in het veld» optredende onbekendheid met de procesgang, naar vermogen en zo praktisch mogelijk te handelen.

De minister meldde de Rekenkamer dat hij er vanaf heeft gezien om met terugwerkende kracht claims in te dienen voor *inland transportation*. Hij achtte dit een aanmerkelijk administratieve belasting en verwachtte geen meeropbrengsten.

De minister van Defensie zegde toe bepaalde aanbevelingen van de Rekenkamer te benutten:

- verbetering van de wijze waarop afwijkingen van ramingen in de suppletore begrotingen en de verantwoording worden weergegeven door een uitsplitsing per operatie te maken;
- vastlegging van één methode voor tariefberekening voor de additionele uitgaven. Deze methode zal centraal worden gecoördineerd en vastgesteld;

- het met voortvarendheid ter hand nemen van de claims voor *death and disability*. Er wordt onderhandeld om voor deze claims een werkbare procedure te ontwikkelen die waarborgt dat er met de nodige zorgvuldigheid wordt omgegaan met medische gegevens.

5.2 Nawoord Rekenkamer

Het verheugt de Rekenkamer dat de minister voornemens is een aantal verbeteringen aan te brengen in de toelichtingen bij begroting en verantwoording en in de tariefberekening. Tevens acht de Rekenkamer de toezegging om de claims voor *death and disability* nu voortvarend aan te pakken een belangrijke aanzet tot oplossing van deze langdurige problematiek.

De zesde wijziging van de CW76 was in vele opzichten een opmaat voor ingrijpende veranderingen in de begrotingsinrichtingen bij alle ministeries. Het uitgaan van hoofdbeleidsterreinen betekent dat de relatie tussen uitgaven en het beleid van een departement moet worden gelegd. Dit is in het algemeen lastig en het Ministerie van Defensie is in dit opzicht geen uitzondering. De Rekenkamer constateert dat de minister van Defensie kiest voor de begrotingsindeling naar instrument en in feite aangeeft dat hij de instandhouding van dat instrument (krijgsmacht) als zijn beleid beschouwt. In de visie van de Rekenkamer doet dit geen recht aan de strekking van de zesde wijziging van de CW76. Echter, de Rekenkamer beseft terdege dat inrichting van de begroting naar beleidstaken op korte termijn een fundamentele omwenteling inhoudt en de nodige gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering. Daarom wijst de Rekenkamer nogmaals op het door haar aanbevolen alternatief. Daarin zou in elk geval in de toelichting bij de begrotingsartikelen van de krijgsmachtdelen voor personeel en materieel een indicatieve verdeling moeten worden gegeven van de raming over de hoofdbeleidsterreinen.

Voor een afgewogen besluitvorming over inzet en prioriteiten bij vredesoperaties en voor de beheersbaarheid van de kosten van vredesoperaties op langere termijn acht de Rekenkamer inzicht in de totale werkelijke uitgaven noodzakelijk. Uitsluitend uitgaan van de additionele uitgaven is in dat opzicht onvoldoende. Ook de minister van Financiën geeft in zijn brief aan het mogelijk te achten om in de toelichtingen bij de suppletore wetten en uiterlijk bij de Slotwet meer inzicht te geven in de integrale kosten van vredesoperaties. De Rekenkamer moet vaststellen dat de minister van Defensie hiertoe geen voornemen formuleert.

BIJLAGE 1**LIJST VAN IN HET ONDERZOEK BETROKKEN VREDESOPERATIES**

operatie	periode	operatiegebied
UNIFIL	1979–1985	Libanon
UNAVEM	1991–heden	Angola
UNTAC	1992–1993	Cambodja
UNPROFOR	1992–1995	voormalig Joegoslavië
ONUMOZ	1993–1994	Mozambique
UNMIH	1994–1996	Haïti
UNCRO	1995	Kroatië

BIJLAGE 2

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

COE	Contingency owned equipment
CW	Comptabiliteitswet
DAC	Developmental Area Countries
DGEF	Directoraat-Generaal Economie en Financiën
LOA	Letters of Assist
MFO	Multinational Force and Observers
OS	Ontwikkelingssamenwerking