

Vergaderjaar 2017–2018

34 950 X

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2017

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 en 2

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2016 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld en derhalve ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2017 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X);
2. de begrotingsstaat inzake de baten-lastenagentschappen van dit Ministerie.

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

De opzet en structuur van de onderliggende suppletoire begroting voor Hoofdstuk X (Defensie) is gebaseerd op de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën.

- In dit wetsvoorstel zijn technische uitvoeringsmutaties, mutaties van boekhoudkundige aard of mutaties voortvloeiend uit controlebevindingen opgenomen. Tevens zijn de beleidsmatige mutaties opgenomen die reeds in de twee brieven met beleidsmatige mutaties na de najaarsnota, Kamerstukken 34 775 X, nr. 65 d.d. 15 december 2017 en 34 775 X, nr. 84 d.d. 27 februari 2018 zijn gemeld.
- Voor de uitgaven betreft Kamerstuk 34 775 X, nr. 65 hogere verwachte uitgaven op de beleidsartikelen 2 CZSK (€ 13 miljoen), 3 CLAS (€ 20 miljoen), 4 CLSK (€ 5 miljoen) en 8 CDC (€ 11 miljoen) en betreft Kamerstuk 34 775 X, nr. 84 d.d. 27 februari 2018 daarbovenop hogere uitgaven op de beleidsartikelen 3 CLAS (€ 4,7 miljoen), 5 KMar (€ 3,4 miljoen), 8 CDC € 4,2 miljoen.
- Voor de verplichtingen gaat Kamerstuk 34 775 X, nr. 65 om hoger gerealiseerde verplichtingen op de beleidsartikelen 3 CLAS (€ 140 miljoen) en 6 Investerings Krijgsmacht (€ 30 miljoen voor opdracht voorzien in infrastructuur) en Kamerstuk 34 775 X, nr. 84 d.d. 27 februari 2018 hoger gerealiseerde verplichtingen op de beleidsartikelen 2 CZSK (€ 16,1 miljoen), 5 KMar (€ 11,7 miljoen), 7 DMO (€ 133,4 miljoen) en 8 CDC (€ 37,1 miljoen).
- In de Slotwet zijn voor de baten-lastenagentschappen geen mutaties opgenomen. Het verschil tussen de begroting en de realisatie wordt gerapporteerd in het Jaarverslag 2017.
- Alle mutaties hoger of gelijk aan de ondergrenzen in onderstaande staffel zijn toegelicht. Daar waar nodig zijn mutaties met lagere waarden toegelicht.

Omvang begrotingsartikel in € miljoen	Beleidsmatige mutaties (ondergrens in € miljoen)	Technische mutaties (ondergrens in € miljoen)
< 50	1	2
=> 50 en < 200	2	4
=> 200 < 1000	5	10
=> 1000	10	20

2. Voorstel van wet

1. In de begrotingsstaat zijn de wijzigingen op de begrotingsstaat van het jaar 2017 voor de begroting van Defensie (X) opgenomen. Deze dient ter autorisatie van de mutaties in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de Slotwet.
2. Uit de samenvattende departementale begrotingsstaat blijkt dat ten opzichte van de tweede suppletoire begroting de begroting van de verplichtingen met € 708,5 miljoen is verlaagd, de begroting voor de uitgaven met € 163,0 miljoen is verlaagd en dat de begroting van de ontvangsten voor 2017 met een bedrag van € 26,5 miljoen is verhoogd.

Deze mutaties uit de Slotwet 2017 leiden tot een uitgavenbudget van € 8.538,9 miljoen en een ontvangstenbudget van € 377,6 miljoen. Het bedrag voor de in 2017 aangegane verplichtingen wordt een bedrag van € 9.313,2 miljoen.

In aansluiting op de tweede suppletoire begroting 2017 ontstaat samenvattend het volgende beeld:

A. Verplichtingen

Totaal van de bijgestelde verplichtingen – € 708,532 miljoen

B. Uitgaven

Totaal van de bijgestelde uitgaven – € 162,950 miljoen

C. Ontvangsten

Totaal van de bijgestelde ontvangsten € 26,540 miljoen

2.1 Toelichting op de belangrijkste mutaties (verplichtingen, uitgaven en ontvangsten)

Beleidsartikel 1 Inzet

Verplichtingen –/– € 92,0 miljoen

De lagere realisatie van de begrote verplichtingen komt voor € 71 miljoen voort uit een technische correctie van € 27,7 miljoen die het gevolg is van het meerjarig verantwoorden van de verplichting voor de inzet van de SAC C-17 in 2016 op dit artikel en een valutaherwaardering van deze verplichting. Verder leidt de vrijval van het niet benutte deel van de voorziening in het Budget Internationale Veiligheid tot € 21 miljoen lagere verplichtingen.

Uitgaven –/– € 57,3 miljoen

De uitgaven van het gehele artikel zijn uitgekomen op € 198,8 miljoen en daarmee € 57,3 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting.

De realisatie van crisisbeheersingsoperaties is uitgekomen op een bedrag van € 197,6 miljoen en is daarmee € 55,4 miljoen lager dan de tweede suppletoire begroting. Dit bestaat uit de vrijval van de voorziening in het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. In de tweede suppletoire begroting werd deze vrijval geschat op € 38,5 miljoen. Daarna bleek de begrote vervangende inhuur van transportvliegtuigen (€ 10 miljoen) voortkomend uit de inzet van de gedurende de missies ingezette KDC-10 en C-130 niet plaats te vinden. Verder zijn de in de raming voor MINUSMA verwachte betalingen aan de VN voor brandstof en voeding van (€ 4 miljoen) in 2017 niet in 2017 door de VN gefactureerd en komen in 2018 tot betaling. De begrote uitgaven voor EUNAVFOR Atalanta zijn in 2017 niet volledig gerealiseerd (€ 3,5 miljoen onderrealisatie). Het resterende bedrag wordt in 2018 uitgegeven. De in de missieraming eFP opgenomen transportkosten zijn lager uitgekomen dan was begroot (€ 3,5 miljoen).

De realisatie van de Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht is € 1,9 miljoen lager uitgekomen.

Ontvangsten +/- € 6,4 miljoen

De realisatie van de ontvangsten Crisisbeheersingsoperaties is € 6,4 miljoen hoger dan was voorzien ten tijde van de tweede suppletoire begroting. De hogere ontvangsten worden veroorzaakt door de hogere bijdrage van de VN voor MINUSMA (€ 1,7 miljoen) en de ontvangen vergoedingen voor overige missies en contributies (€ 5,7 miljoen). Het moment dat de ontvangsten vanuit de VN binnenkomen is moeilijk te voorspellen. Dat geldt ook voor de kleinere betalingen van partnerlanden.

Beleidsartikel 2 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten**Verplichtingen +/- € 16,1 miljoen**

Er is voor € 16,1 miljoen meer aan verplichtingen aangegaan dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Dat is vooral een gevolg van het eerder aangaan van verplichtingen voor het onderhoud aan de Dorniers van de Kustwacht Nederland (€ 3,3 miljoen) en de luchtverdedigings- en commandofregatten (€ 3,3 miljoen) en het aanvullen van de voorraden zoals elektronische onderdelen, hijsmiddelen en constructiemateriaal, waarvan de uitgaven in latere jaren volgen.

Uitgaven +/- € 4,6 miljoen

In de brief over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65) is een verwachte overschrijding op personele uitgaven gemeld van € 9 miljoen. Dit was het gevolg van een te laag berekend salarisbudget. De uiteindelijke overschrijding van de personele uitgaven is uiteindelijk € 5,9 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd voorzien. De overige afwijkingen tellen per saldo op tot een lagere realisatie van € 1,3 miljoen.

Beleidsartikel 3 Taakuitvoering Landstrijdkrachten**Verplichtingen +/- € 78,7 miljoen**

Wegens achterstanden in de instandhouding van de (wapen-)systemen streeft het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) naar het zo snel mogelijk aangaan van contracten voor de logistieke ondersteuning. Eind 2017 was de verwachting dat de verplichtingenbegroting van CLAS met € 140 miljoen zou worden overschreden. Dit is aan het parlement gemeld met de brief «Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota» (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65). Na afloop van het jaar 2017 is gebleken dat € 61,3 miljoen van deze verplichtingen niet eind 2017 maar in begin 2018 is aangegaan. De overschrijding van de verplichtingenbegroting in 2017 is daarom beperkt tot € 78,7 miljoen.

Uitgaven +/- € 24,7 miljoen

De uitgaven voor instandhouding zijn € 23,7 miljoen hoger uitgevallen dan was voorzien ten tijde van de tweede suppletoire begroting. Met de brief over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65) is hiervan € 23,0 miljoen gemeld. Deze overschrijding wordt onder meer veroorzaakt door de uitgaven voor de aanschaf van klein kaliber wapens (ca € 10 miljoen), per saldo € 7,9 miljoen voor diverse systemen, voor operationele wielvoertuigen (ca € 3 miljoen) en voor het Scania wissellaadsysteem (ca € 3 miljoen). De overschrijding is veroorzaakt door het versneld aanvullen van achterstallige voorraden. De overige afwijkingen bij de instandhouding tellen per saldo op tot € 1,0 miljoen.

Beleidsartikel 4 Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten

Verplichtingen –/– € 84,9 miljoen

De verplichtingen zijn lager dan begroot omdat de verplichtingen voor de instandhouding en de trainingen en opleidingen voor de luchtwapensystemen in Fort Hood in 2016 meerjarig zijn aangegaan, waardoor deze verplichting niet meer nodig was in 2017. Deze technische correctie is abusievelijk niet opgenomen in de eerste en tweede suppletoire begrotingen.

Beleidsartikel 5 Taakuitvoering Koninklijke Marechaussee

Verplichtingen +/- € 11,7 miljoen

In 2017 zijn verplichtingen aangegaan die in 2018 tot betaling komen. Het betreft onder meer de bestelling van operationele kleding, de inhuur van tijdelijk personeel en diverse operationele zaken zoals medische diensten en artikelen, onderhoud van de voertuigen voor de Brigade Speciale Beveiliging en onderhoud aan de trainingslocatie Weeze. In tegenstelling tot de verwachting ten tijde van de tweede suppletoire begroting is het al in 2017 gelukt om de contracten daarvoor aan te gaan.

Beleidsartikel 6 Investerings Krijgsmacht

Verplichtingen –/– € 782,8 miljoen

Opdracht Voorzien in nieuw materieel –/– € 808,8 miljoen

In 2017 is € 141 miljoen minder verplicht op het project Verwerving F-35 ten opzichte van de tweede suppletoire begroting. Het tweede deel van het F-35 *Low Rate Initial Production* (LRIP) 11 contract wordt pas in het eerste kwartaal van 2018 getekend, terwijl het volledige LRIP 11 contract stond gepland in 2017. Verder is de aanbesteding van de Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW) € 199 miljoen lager uitgevallen. Voor het project Apache (AH-64) Zelfbescherming (ASE) is een verplichting van € 80 miljoen doorgeschoven naar latere jaren, omdat is gekozen voor een ander zelfbeschermingssysteem. Door deelname van Duitsland en Noorwegen aan een multinationaal consortium is de verplichting voor Nederland voor het project MRTT € 50,1 miljoen lager uitgevallen. Verder hebben de kleinere projecten bij operationele commando's, DMO en CDC tot lagere realisatie van de verplichtingen geleid.

Opdracht Voorzien in infrastructuur +/- € 26,6 miljoen

In de brief over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65) is door een aantal infrastructurele projecten (€ 30 miljoen) een verwachte overschrijding van de verplichtingen gemeld. De overschrijding is met € 26,6 miljoen iets lager uitgekomen. De uiteindelijke overschrijding betreft de projecten Gezondheidscentrum Stroe (€ 6 miljoen), Initiële Inrichting Vastgoed (€ 6 miljoen), Huisvesting Operations Center JIVC DMO/OPS (€ 5 miljoen) en diverse kleinere verplichtingen (€ 9,6 miljoen). Ten tijde van de tweede suppletoire begroting was de verwachting dat deze contracten pas in 2018 konden worden afgesloten.

Uitgaven –/– € 123,2 miljoen

Opdracht Voorzien in nieuw materieel –/– € 113,4 miljoen

De projecten Chinook Vervanging en Modernisering (€ 14 miljoen), Apache (AH-64) upgrade (€ 8 miljoen) en de aankoop van de activa van het DTO (Defensie Telematica Organisatie, het IT-agentschap van Defensie) (€ 26 miljoen) hebben tot minder uitgaven geleid dan verwacht.

De facturering van de Amerikaanse overheid (Foreign Military Sales) loopt voor de Chinook Vervanging en Modernisering en de Apache upgrade achter op de projectvoortgang. Tot slot kon vanwege de complexiteit van de ontmanteling van het agentschap DTO de betaling van (een deel van) de activa in 2017 nog niet worden uitgevoerd. De uitgaven zullen in latere jaren tot realisatie komen. Verder hebben de kleinere projecten bij operationele commando's, DMO en CDC tot onderrealisatie geleid.

Opdracht Voorzien in Infrastructuur +/- € 7,9 miljoen

De initiële verhuis- en inrichtingskosten zijn € 7,9 miljoen hoger uitgevallen dan verwacht werd ten tijde van de tweede suppletoire begroting. De meeruitgaven betreffen de noodzakelijke kosten vanwege verhuizingen en initiële inrichtingskosten van nieuwe complexen.

Ontvangsten +/- € 5,5 miljoen

***Verkoopopbrengsten van overtollig strategisch materieel
+/- € 12,6 miljoen***

De ontvangsten zijn € 12,6 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht vanwege een ontvangst van een vergoeding van € 3,4 miljoen voor de verkoop door de Amerikaanse overheid van mede met Nederlands geld ontwikkelde F-16's en de niet begrote ontvangsten uit de verkoop van reservedelen voor luchtsystemen van € 2,0 miljoen. Verder is de opbrengst van de verkoop van genie- en bergingstanks aan Finland € 1,2 miljoen hoger dan verwacht.

**Beleidsartikel 7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie
Materieel Organisatie**

Verplichtingen +/- € 133,4 miljoen

Om de materiële gereedheid van wapensystemen te vergroten streeft de Defensie Materieel Organisatie (DMO) naar het zo snel mogelijk aangaan van meerjarige contracten voor (uitbested) onderhoud, reservedelen, munitie en brandstof. Na afloop van het jaar 2017 is gebleken dat er ten opzichte van de verwachting in de tweede suppletoire begroting voor ruim € 100 miljoen meer aan langlopende verplichtingen voor de logistieke ondersteuning van de krijgsmacht zijn aangegaan. De uitgaven daarvan zijn niet in 2017, maar voornamelijk in de komende jaren begroot, maar de verplichting is nu reeds meerjarig aangegaan. Het betreft onder meer instandhouding en aankoop van reservedelen voor het vliegend materieel voor € 53,4 miljoen, voor grondgebonden systemen € 19,5 miljoen en voor maritieme systemen € 15,8 miljoen. Voor munitie is € 9,4 miljoen en voor brandstoffen is € 5,2 miljoen meer verplicht dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. De verplichtingen voor de apparaatsuitgaven zijn € 26,5 miljoen hoger uitgekomen vanwege € 15,9 miljoen meer verplichtingen voor de inhuur van personeel, waarvan de uitgaven in latere jaren volgen. Voor de en inkoop van IT-middelen zijn voor € 17,9 miljoen meer verplichtingen aangegaan. Voor persoonsgebonden uitgaven zijn minder verplichtingen aangegaan, onder meer vanwege hogere retourstromen van kleding en de aanpassing van het pakketrecht.

Uitgaven +/- € 9,6 miljoen

De uitgaven voor gereedstelling zijn € 12,0 miljoen lager uitgekomen dan werd verwacht ten tijde van de tweede suppletoire begroting. Dit betrof facturen voor munitie die pas in januari 2018 zijn betaald.

In de brief over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65) is een verwachte overschrijding van € 9 miljoen voor de apparaatsuitgaven voor IT gemeld. Deze overschrijding is op € 9,8 miljoen uitgekomen.

De overige exploitatie is € 6,1 miljoen lager uitgevallen. Dat is vooral een gevolg van hogere retourstromen van kleding, de aanpassing van het pakketrecht en verrekening van goederen die werden verstrekt in het kader van hulpverlening na de orkaan «Irma».

Beleidsartikel 8 Ondersteuning krijgsmacht door Commando Diensten Centra

Verplichtingen +/- € 37,1 miljoen

In 2017 is voor een bedrag van € 37,1 miljoen meer aan verplichtingen aangegaan dan begroot in de tweede suppletoire begroting. Dit is mede veroorzaakt door hogere uitgaven (€ 15,2 miljoen), die doorwerken in het verplichtingensaldo, veteranenclaims (€ 8,6 miljoen), meer verplichtingen voor werving personeel (€ 5,4 miljoen) en een hoger bedrag voor het schoonmaakcontract (€ 5,0 miljoen en enkele kleinere verschillen (€ 2,9 miljoen).

Uitgaven +/- € 15,2 miljoen

In de brief over beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2017 (Kamerstuk 34 775 X, nr. 65) is een verwachte overschrijding van het budget in de tweede suppletoire begroting gemeld van € 11 miljoen. De uiteindelijke realisatie laat een overschrijding zien van € 15,2 miljoen. De overschrijding is een gevolg van een fiscale eindheffing over ereschulden (€ 7,8 miljoen) en extra uitgaven voor het wegwerken van achterstallig onderhoud aan huisvesting en infrastructuur (€ 14,2 miljoen). Verder is er per saldo € 7 miljoen aan lagere realisaties ten opzichte van de tweede suppletoire begroting.

Niet-beleidsartikel 9 Algemeen

Verplichtingen -/- € 10,1 miljoen

De onderschrijding op dit artikel is voornamelijk veroorzaakt doordat de factuur voor de bijdrage aan de NAVO niet in 2017 maar in 2018 is betaald.

Uitgaven -/- € 7,9 miljoen

De onderschrijding op dit artikel is voornamelijk veroorzaakt doordat de factuur voor de bijdrage aan de NAVO niet 2017 maar in 2018 is betaald.

Niet-beleidsartikel 10 Apparaat Kerndepartement

Verplichtingen -/- € 16,0 miljoen

De lagere realisatie van de verplichtingen dan in de tweede suppletoire begroting is opgenomen komt voort uit lagere kasuitgaven die doorwerken in het verplichtingensaldo.

Uitgaven -/- € 16,2 miljoen

De onderrealisatie van de apparaatsuitgaven van € 16,2 miljoen is voornamelijk veroorzaakt doordat aan pensioenen € 8,8 miljoen minder is uitgegeven dan werd verwacht in de tweede suppletoire begroting. Verder zijn er per saldo € 7,4 miljoen overige onderrealisaties.

Baten-lastenagentschappen

Defensie Telematica Organisatie en Pareto

In de eerste en tweede suppletoire begroting 2017 zijn voor de baten-lastenagentschappen geen mutaties opgenomen. Voor toelichting van het verschil tussen de begroting en de eindrealisatie wordt verwezen naar het Jaarverslag 2017.