

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2010

Nr. 151

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 30 augustus 2010

De vaste commissie voor Defensie¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Defensie over de brief van 22 april 2010 inzake de maatregelen die Defensie heeft genomen naar aanleiding van de problemen met het exploitatiebudget (Kamerstuk 32 123 X, nr. 122). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 30 augustus 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Miltenburg

De griffier van de commissie,
De Lange

¹ Samenstelling:

Leden: Bommel, H. van (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Ormel, H.J. (CDA), Ferrier, K.G. (CDA), Eijssink, A.M.C. (PvdA), Miltenburg, A. van (VVD), Fng voorzitter, Dam, M.H.P. van (PvdA), Schippers, E.I. (VVD), Jacobi, L. (PvdA), Brinkman, H. (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Broeke, J.H. ten (VVD), Dijk, J.J. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Monasch, J.S. (PvdA), Bosman, A. (VVD), El Fassed, A. (GL), Hernandez, M.M. (PVV), Lucassen, E. (PVV), Bruins Slot, H.G.J. (CDA) en Hachchi, W. (D66).
Plv. leden: Raak, A.A.G.M. van (SP), Dijkgraaf, E. (SGP), Uitslag, A.S. (CDA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Wolbert, A.G. (PvdA), Beek, W.I.I. van (VVD), Smeets, P.E. (PvdA), Nicolai, A. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Helder, L.M.J.S. (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Teeven, F. (VVD), Irrgang, E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vacature, (D66), Arib, K. (PvdA), Blok, S.A. (VVD), Halsema, F. (GL), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Bontes, L. (PVV), Çörüz, C. (CDA) en Vacature, (D66).

1 en 29

Waarom is er in de Voorjaarsnota 2010 voor gekozen de negatieve eindejaarsmarge voor Defensie voor € 60 mln. ten laste van het exploitatiebudget te laten komen? Wordt het probleem daarmee op dit budget niet alleen maar vergroot?

Waarom is er in de Voorjaarsnota 2010 voor gekozen de negatieve eindejaarsmarge voor Defensie voor € 60 mln. ten laste van het exploitatiebudget te laten komen? Wordt het probleem daarmee op dit budget niet alleen maar vergroot?

De eindejaarsmarge creëert de mogelijkheid binnen een bepaald beleidsartikel van de begroting gelden van het ene naar het andere begrotingsjaar te schuiven. Hierdoor kan tot een bepaalde omvang een overschrijding of onderrealisatie in de begroting als gevolg van openstaande facturen ten tijde van de jaarovergang worden verwerkt. De overrealisatie van het exploitatiebudget in 2009 bedroeg € 60 miljoen. Dit bedrag is in mindering gebracht op het budget voor de exploitatie in 2010. Door deze reguliere verrekening van de eindejaarsmarge worden de knelpunten niet vergroot.

2

Kunt u uiteenzetten hoeveel er in 2007, 2008 en 2009 was geraamd in de oorspronkelijke begroting voor exploitatie DMO en hoeveel er in dat jaar daadwerkelijk is uitgegeven?

Het onderstaande overzicht geeft de verschillen weer tussen de geraamde kosten en de werkelijke kosten voor de materiële exploitatie voor de jaren 2007 tot en met 2009.

| | Begroting 2007 | Realisatie 2007 | Begroting 2008 | Realisatie 2008 | Begroting 2009 | Realisatie 2009 |
|---------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| Logistieke ondersteuning: | | | | | | |
| Zee strijdkrachten | 161,6 | 262,0 | 157,1 | 246,0 | 248,2 | 274,9 |
| Land strijdkrachten | 170,5 | 277,1 | 214,1 | 263,3 | 311,5 | 355,1 |
| Lucht strijdkrachten | 251,8 | 259,2 | 225,3 | 298,2 | 261,1 | 299,3 |
| Apparaatsuitgaven | 303,0 | 256,6 | 326,6 | 259,4 | 225,1 | 273,0 |
| Totaal | 886,9 | 1 054,9 | 923,1 | 1 066,9 | 1 045,9 | 1 202,3 |

Het verschil in 2009 is een gevolg van de jaarlijkse prijsbijstelling en de hogere uitgaven voor kleding, munitie, energie en het onderhoud aan materieel. Het betreft ook het onderhoud aan materieel dat Defensie vorig jaar heeft afgestoten. De verschillen in 2007 en 2008 zijn veroorzaakt door hogere uitgaven voor de logistieke ondersteuning, de jaarlijkse prijsbijstelling en een lichte stijging van de uitgaven voor brandstof en energie. Daarnaast zijn deze verschillen een gevolg van een verschuiving van de budgetten voor IV en infrastructuur, die bij de oprichting in 2005 niet zijn toegevoegd aan de begroting van de Defensie Materieel Organisatie (DMO). In 2007 en 2008 zijn de budgetten voor IV en infrastructuur alsnog toegevoegd aan de DMO-begroting.

3

Kan een andere onderbouwing worden gegeven van de € 93 mln. die in 2010 bespaard wordt door uitgaven uit te stellen? Welke zaken worden nu in 2010 niet gedaan of aangeschaft die wel waren voorzien? Welk deel van het bedrag van de € 93 mln. dat wordt gevonden door onder meer het uitstellen van «minder urgente verplichtingen» leidt in 2011 alsnog tot uitgestelde uitgaven?

Het bedrag van € 93 miljoen is opgebouwd uit twee delen. Voor een bedrag van € 23 miljoen betreft het uitgaven van aangegane verplichtingen die kunnen worden uitgesteld tot 2011. Het uitstel heeft geen nadelige gevolgen voor de operationele inzet van de krijgsmacht. Het betreft bijvoorbeeld het uitstel van betalingen voor het NATO *Seasparrow Project Office*, onderhoudscontracten voor de trekker-opleggercombinatie, het wissellaadsysteem en de GVCR-radarsystemen, en de aankoop van oefenmunitie voor helikopters. Daarnaast zal, zoals gebruikelijk, een deel van de verplichtingen niet in 2010 maar in 2011 worden betaald. Hiermee is een bedrag van ongeveer € 70 miljoen gemoeid.

4

Wat zijn exploitatie-uitgaven met een investeringskarakter? Hoe wordt bepaald of een uitgave een investering is of niet? Kunt u in feite kiezen of een bepaalde uitgave als «exploitatie» of als «investering» wordt bestempeld? In hoeverre zijn hier normen en regels voor en in hoeverre controleert de accountantsdienst of uitgaven wel ten laste van het juiste budget worden gebracht?

Investerings- en uitgaven die betrekking hebben op de aanschaf, de introductie, de vervanging en de modificatie van materieel en infrastructuur, met een voorziene gebruiksduur van minstens een jaar. Exploitatiekosten zijn kosten die voortvloeien uit opslag, instandhouding, gereedstelling, inzet en afstoting van materieel en infrastructuur alsmede de personele kosten die niet zijn gekoppeld aan een investering. Exploitatiekosten met een investeringskarakter zijn uitgaven die worden gedaan in de exploitatiesfeer en raakvlakken hebben met aspecten zoals beschreven onder de definitie van investeringen. Het betreft bijvoorbeeld de instandhouding van materieel waarbij ook modificaties worden uitgevoerd.

Defensie hanteert bovenstaande begripsomschrijvingen ten behoeve van de scheiding tussen investeringen en exploitatie. De definities zijn opgenomen in de interne regelgeving van Defensie, waarin ook is vastgelegd ten laste van welk budget een project wordt gebracht. Voorafgaande aan de realisatiefase wordt het budget van de projecten op grond van bovenstaande definities ingedeeld bij de investeringen of bij de uitgaven voor exploitatie.

De Auditdienst van Defensie (ADD) controleert of een budget ten laste van het juiste beleidsartikel is gebracht. Als onderdeel van het financiële beheer kan de ADD constateren dat binnen een beleidsartikel ten onrechte gelden zijn verschoven tussen de investeringen en de uitgaven voor exploitatie. Deze verschuivingen worden gemeld als aantekening, maar hebben geen gevolgen voor de accountantsverklaring.

5, 16 en 26

Wat zijn de gevolgen van de in 2010 genomen maatregelen voor de investeringsquote in 2010?

Kunt u inzichtelijk maken hoe de investeringsquote wordt berekend en welke budgetten en uitgaven wel en niet meetellen?

Wat is de thans geraamde investeringsquote voor de jaren 2011–2014?

De investeringsquote van Defensie wordt berekend door het totale bedrag dat is gemoeid met investeringen te delen door het bedrag dat is gemoeid met de defensiebegroting. Door de maatregelen die Defensie heeft genomen bedraagt de investeringsquote in 2010 18,5. De gemiddelde investeringsquote voor de jaren 2011 tot en met 2014 wordt thans geraamd op 20,1.

6

Welke gevolgen heeft het exploitatietekort materieel op de voorraad reserve-delen? Verwacht u dat hierdoor de materiële gereedheid daalt?

Door de problemen met het exploitatiebudget volgt voor een aantal wapensystemen geen nieuwe bestelling van reservedelen. Hierdoor worden niet alle voorraden aangevuld. Reeds gedane bestellingen zullen wel worden geleverd. De materiële gereedheid van een aantal wapensystemen zal verminderen.

7

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de financiële problemen, c.q. overschrijdingen bij Defensie?

De financiële problemen bij Defensie zijn onder andere een gevolg van hogere uitgaven aan logistieke ondersteuning, pensioen- en wachtgeld en bezuinigingen bij Defensie door de financieel-economische crisis. De hogere uitgaven hebben geleid tot herschikkingen die tot uitdrukking zullen komen in de begroting voor 2011. In de ontwerpbegroting voor 2011 worden hiertoe voorstellen gedaan. Het betreft geen nieuwe bezuinigingen voor 2010.

8

In hoeverre is het defensiepersoneel geraadpleegd over en betrokken bij de versoeringsmaatregelen aangezien zij met het materieel moeten werken?

De maatregelen zijn voelbaar in de gehele krijgsmacht. Het defensiepersoneel is tijdig en op verschillende wijzen geïnformeerd.

9, 25, 27 en 33

Mag op basis van alle in de brief genoemde bedragen geconcludeerd worden dat in 2010 op het exploitatiebudget DMO een overschrijding van ruim 253,7 mln. euro dreigde?

Is in feite een tekort vanuit 2009 op het exploitatiebudget, mede de oorzaak voor een nieuw dreigend tekort in 2010?

Kan u de meeste actuele stand van zaken rond het exploitatiebudget DMO in beeld brengen door middel van een overzicht waar in samenhang duidelijk wordt (1) welke overschrijdingen zich op dit budget in 2010 manifesteerden (2) wat per dreigende overschrijding de omvang en oorzaak was en (3) welke oplossing is gevonden?

Wat zou de omvang van de Defensiebegroting 2010 moeten zijn geweest indien men de neerwaartse bijstellingen op materieel en personeel gebied (waarvan de onderhavige brief weer een duidelijk voorbeeld is) had willen vermijden?

De overschrijding van de exploitatiebegroting van de DMO van € 60 miljoen in 2009 is binnen beleidsartikel 25 ten laste gebracht van de begroting van 2010. Daarnaast werd begin 2010 duidelijk dat voor de logistieke ondersteuning van de operationele commando's € 190 tot € 200 miljoen meer nodig was dan aanvankelijk was voorzien. In dit kader zijn de uitgaven opnieuw beoordeeld en zijn maatregelen genomen ten behoeve van urgente verplichtingen. Hierdoor konden minder urgente verplichtingen worden doorgeschoven naar de begroting voor 2011 en is ruimte gemaakt in het exploitatiebudget voor 2010.

Het onderstaande overzicht geeft de verschillen weer tussen de geraamde kosten en de verwachte realisatie voor de materiële exploitatie voor 2010.

| | Begroting 2010 | Verwachte realisatie 2010 |
|---------------------------|----------------|---------------------------|
| Logistieke ondersteuning: | | |
| Zeestrijdkrachten | 240 | 277 |
| Landstrijdkrachten | 297 | 365 |
| Luchtstrijdkrachten | 257 | 321 |
| Apparaatsuitgaven | 247 | 267 |
| Totaal | 1 041 | 1 230 |
| Spiegeling | - 60 | |
| Budget conform 1e supp | 981 | 1 230 |

10

Is voor het jaar 2010 het budgetprobleem nu opgelost of bestaat de kans dat later in het jaar (in de Najaarsnota) opnieuw overhevelingen naar het exploitatiebudget nodig zullen zijn?

Naar verwachting zijn er in aanvulling op de maatregelen zoals omschreven in de brief van 22 april jl. geen nieuwe voorzieningen voor de DMO-begroting nodig.

11 en 23

Is de conclusie gerechtvaardigd dat de tekorten op het materieelbudget al (tijdelijk) worden opgelost met vijf verschillende maatregelen, waarvan er twee gebaseerd zijn op versoering/kostenreductie (dienstvervoer, oefenprogramma) en de overige maatregelen gebaseerd zijn op verschuiven van het probleem naar de toekomst (uitstel van uitgaven), respectievelijk verschuiven van het probleem naar het investeringsbudget?

Welke problemen voor het exploitatietekort voorziet u voor 2011?

Deze conclusie is juist. Sinds maart van dit jaar worden de gevolgen voor het exploitatiebudget van de DMO voor 2011 en de volgende jaren gezien. Zo kunnen knelpunten voor het exploitatiebudget voor 2011 tijdig worden gesignaleerd. De maatregelen die de voorziene knelpunten moeten voorkomen zullen zichtbaar worden in de defensiebegroting van 2011.

12

Waar komt de ruimte op het investeringsbudget vandaan die het mogelijk maakt om € 75 mln. direct over te hevelen voor exploitatie en voor € 65 mln. voorziene exploitatie-uitgaven met een investeringskarakter alsnog ten laste van het investeringsbudget te brengen?

Een overheveling van het budget voor de investeringen naar het exploitatiebudget is mogelijk door de vertraging of versoering van een aantal voorziene investeringsprojecten. Door overhevelingen kunnen ook voorziene exploitatie-uitgaven met een investeringskarakter uit het investeringsbudget worden voldaan.

13, 14 en 20

Hoeveel was er in totaal voor dienstvervoer geraamd in 2010 en waar was deze raming op gebaseerd? Hoe kan daar nu in 2010 een bedrag van € 18 mln. op worden bespaard? Waar en hoe slaat deze besparing neer binnen het defensieapparaat en wat zijn de gevolgen?

Welke maatregelen worden genomen om 18 mln. euro te besparen op dienstvervoer?

Op welke vorm(en) van dienstvervoer heeft de besparing betrekking?

De besparing op het dienstvervoer is mogelijk doordat de vervanging van auto's voor personenvervoer wordt beperkt of uitgesteld. Het bedrag dat is gemoeid met de inhuur van het dienstvervoer bij Defensie voor 2010 is € 8 miljoen. De raming voor de aankoop van voertuigen in 2010 bedraagt € 27,5 miljoen. De ramingen berusten op de ervaringen uit voorgaande jaren en de verwachtingen voor 2010. Het gevolg van de besparing is dat Defensie langer gebruik zal moeten maken van de huidige voertuigen.

15

Waarom is in de Voorjaarsnota 2010 gekozen om naast de belasting van het investeringsbudget uit hoofde van tekort in de exploitatie (i.c. € 75 mln. overheveling en € 65 extra uitgaven met investeringskarakter), ook een verlaging met € 79 mln. voor «overige problematiek» door te voeren?

De verhoging van het exploitatiebudget ten koste van het budget voor de investeringen staat los van de verlaging van € 79 miljoen voor «overige problematiek». Dit bedrag kwam ten laste van het begrotingsartikel «nominaal en onvoorzien». Met de eerste supplettoire begroting van 2010 is dit ten laste gebracht van de begroting voor de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Dienstencentra.

17

Worden de exploitatie-uitgaven met een investeringskarakter (nu ze gefinancierd worden uit het investeringsbudget) dan ook als investeringen beschouwd?

Ja.

18

Welke gevolgen hebben de verplichtingspauze voor de inzet van onze militairen in het buitenland?

De maatregelen voor 2010 hebben geen nadelige gevolgen voor de operationele inzet in de huidige missies. De uitvoering van internationale taken in het buitenland door de eenheden van Defensie kan worden gewaarborgd.

19

Op welke manier wordt gewaarborgd dat al het materieel aan alle kwaliteitseisen voldoet?

Defensie hanteert in de bedrijfsvoering een aantal kwaliteitssystemen. Hierbij kan op grond van de interne regelgeving van Defensie worden gegarandeerd dat het materieel wordt behandeld door gekwalificeerd personeel en volgens de geldende eisen. Een voorbeeld is het systeem voor luchtwaardigheidsborging op grond van de eisen die gelden voor de militaire luchtvaart.

21

Hoe verhoudt het exploitatietekort DMO zich tot de bezuinigingen die in de Defensiekrant aangekondigd zijn van week 25?

De in de Defensiekrant aangekondigde maatregelen voor 2011 hebben ten doel binnen de kaders van de begroting te blijven. Deze maatregelen zijn nodig om knelpunten, zoals hogere uitgaven voor pensioenen en wachtgeld, op te lossen. Zij staan los van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de problemen met het exploitatiebudget.

22 en 32

Welke investeringen en/of projecten die in 2010 waren voorzien zullen niet plaatsvinden als gevolg van de exploitatieproblematiek?

Wat zijn de gevolgen van de verlaging van het eigenlijke investeringsbudget die het gevolg is van het feit dat exploitatieuitgaven met een investeringskarakter nu, anders dan andere jaren, alsnog uit het investeringsbudget worden gedaan? Kan een overzicht worden gegeven van de vermindering van investeringsuitgaven in traditionele zin die daarvan het gevolg is?

Doordat exploitatie-uitgaven met een investeringskarakter uit het investeringsbudget worden gedaan daalt dit budget niet. Hierdoor wordt wel een aantal projecten waarvoor in 2010 nog geen verplichtingen zijn aangegaan vertraagd of aangepast. De vertragingen en aanpassingen maken deel uit van een groter pakket aan maatregelen die worden verwerkt in de begroting van 2011. Het is niet mogelijk een vertraging of aanpassing van een afzonderlijke investering te koppelen aan knelpunten in de exploitatie.

24 en 31

Waarom is ervoor gekozen om te bezuinigen op het oefenprogramma? Wordt daarmee het amendement Knops (32123 X, nr. 54) niet ongedaan gemaakt?

Hoeveel was er in totaal voor internationale oefeningen geraamd in 2010 en waar was deze raming op gebaseerd? Hoe kan daar nu in 2010 een bedrag van € 2,7 mln. op worden bespaard? Welke voorgenomen oefeningen worden nu niet uitgevoerd? Zijn op dit punt geen internationale afspraken van kracht?

De internationale oefeningen worden betaald uit verschillende deelbudgetten van de defensiebegroting. De operationele commando's rammen hun activiteiten op grond van de vastgestelde kaders voor de operationele gereedstelling van de krijgsmacht en niet op grond van het internationale oefenprogramma. Hierdoor kan niet precies worden vastgesteld welk deel van het budget voor de operationele gereedstelling wordt besteed aan internationale oefeningen.

Als gevolg van de verplichtingenpauze zijn de uitgaven in het kader van de exploitatie opnieuw beoordeeld, waaronder het internationale oefenprogramma voor 2010. Besloten is met een kleiner detachement deel te nemen aan de oefening *Emerald Move* in Senegal in het najaar van 2010. Dit heeft een besparing op transportkosten en toelagen van € 2,7 miljoen opgeleverd. Ook andere landen hebben nu financiële redenen hun bijdrage aan deze oefening verlaagd. In overleg met de internationale partners zijn nieuwe afspraken over deze oefening gemaakt. Voor de resterende oefeningen van het internationale oefenprogramma waren nog geen afspraken gemaakt.

De versoering van het internationale oefenprogramma heeft tot gevolg dat een aantal van de oefendoelstellingen zijn uitgesteld of ondergebracht bij andere oefeningen. Daarnaast worden oefeningen dichter bij Nederland uitgevoerd. Dit leidt tot een daling van de kosten en een beperking van de tijd die is gemoeid met de verplaatsing van de eenheden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van het oefenprogramma. Defensie doet geen concessies op het gebied van het vereiste niveau van opleiding en training. Het amendement van de leden Knops, Eijsink, Voordewind en Ten Broeke wordt zonder meer uitgevoerd.

28

Wat is de reden dat voor de lange termijn extra maatregelen nodig zijn? Wat is hiervan de orde van grootte? Aan welk type maatregelen denkt u? Is het denkbaar dat het investeringsbudget blijvend zal worden verlaagd om de tekorten op de exploitatie te dekken?

De maatregelen voor 2010 die zijn beschreven in de brief van 22 april jl. hebben ook gevolgen voor 2011 en volgende jaren. De gevolgen en de maatregelen zullen zichtbaar worden in de begroting van 2011. Daarnaast is Defensie begonnen aan een onderzoek om de materiële exploitatie van Defensie binnen de meerjarige financiële kaders te brengen en te houden. Hierbij streeft Defensie naar een structurele balans tussen doelstellingen, activiteiten en middelen. Centraal staat de verbetering van het inzicht in de materiële exploitatie, de beheersing, de sturing en de verantwoording. Op grond van de resultaten van dit onderzoek worden naar verwachting met ingang van 2011 maatregelen getroffen.

30

Kan de regering een specificering van de versoberingsmaatregelen geven? In hoeverre zijn deze maatregelen structureel?

De versoberingen bij Defensie maken deel uit van een pakket aan maatregelen en zijn zeer uiteenlopend van aard. Het betreft onder meer bezuinigingen op de uitrusting van militairen, zoals kleding en persoonsgebonden uitrusting, de infrastructuur, het vastgoed, het dienstvervoer voor personen, de inhuur van diensten en de catering. Dit zijn tijdelijke maatregelen.

34

Kan u nog eens ingaan op de suggestie om het Defensiebudget op te bouwen uit twee delen waarbij het eerste deel de staande organisatie financiert inclusief de investeringen maar exclusief de operationele inzet en waarbij die operationele inzet wordt gefinancierd vanuit het HGIS-budget?

De huidige financieringsmethodiek van Defensie komt overeen met de suggestie in de vraag. Deze methodiek houdt in dat de uitgaven voor de instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht worden betaald uit de reguliere defensiebegroting. Aanvullende uitgaven voor de inzet van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties en ter ondersteuning van civiele autoriteiten worden exogeen gefinancierd. De exogene financiering draagt ertoe bij dat de vredesbedrijfsvoering van Defensie niet onder druk komt te staan als gevolg van politieke besluiten over de inzet van de krijgsmacht.

De extra kosten bij crisisbeheersingsoperaties worden gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Daarnaast kan een deel van deze uitgaven vergoed worden door de Verenigde Naties. Voor de ondersteuning van civiele autoriteiten worden de extra kosten voor inzet verhaald op de aanvrager. In veel gevallen bestaan hiervoor standaard verrekeningsconstructies.