

Vergaderjaar 2018–2019

35 200 X

**Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie
2018**

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

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 2018 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 verwachte overschrijdingen van de uitgaven en verplichtingen op artikelniveau opgenomen in de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota» d.d. 18-12-2018 (Kamerstuk 35 000 X, nr. 77) en d.d. 5-3-2019 (Kamerstuk 35 000 X, nr. 103).
- In de Slotwet zijn voor de baten-lastenagentschappen geen mutaties opgenomen. Het verschil tussen de begroting en de realisatie wordt gerapporteerd in het Jaarverslag 2018.
- 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 2018 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 € 76,2 miljoen is verhoogd, de begroting voor de uitgaven met € 83,4 miljoen is verlaagd en dat de begroting van de ontvangsten voor 2018 met een bedrag van € 54,0 miljoen is verhoogd.

De mutaties uit de Slotwet 2018 leiden tot een verplichtingenbudget van € 11.958 miljoen, een uitgavenbudget van € 9.417 miljoen en een ontvangstenbudget van € 664 miljoen.

Ten opzichte van de tweede suppletoire begroting 2018 ontstaat samengevat het volgende beeld:

A. Verplichtingen

Totaal van de bijgestelde verplichtingen € 76,158 miljoen

B. Uitgaven

Totaal van de bijgestelde uitgaven -€ 83,443 miljoen

C. Ontvangsten

Totaal van de bijgestelde ontvangsten € 53,960 miljoen

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

Beleidsartikel 1 Inzet

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 5,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

De verlaging van de verplichtingen met € 34,5 miljoen komt voort uit de missies: 1 (NLD) CBMI (€ 5,6 miljoen), missies algemeen (€ 4,2 miljoen), lagere bijdrage aan contributies voor internationale organisaties (€ 4,7 miljoen) en de lagere realisatie van de verplichting voor Snel Inzetbare Capaciteiten (SIC) (€ 22,5 miljoen). Naast de missies leidt de vrijval van het niet benutte deel van de voorziening in het Budget Internationale Veiligheid tot € 14,9 miljoen lagere verplichtingen. Hiertegenover staan voor per saldo € 17,4 miljoen hoger aangegane verplichtingen voor 1 (NLD) ATF ME, MINUSMA en *resolute support*.

Uitgaven

De uitgaven van het gehele artikel zijn uitgekomen op € 232,0 miljoen en daarmee € 51,0 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De realisatie van crisisbeheersingsoperaties is uitgekomen op een bedrag van € 226,7 miljoen en is daarmee € 49,0 miljoen lager dan het budget van de tweede suppletoire begroting. Dit betreft vrijval van de voorziening in het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. In de tweede suppletoire begroting werd deze vrijval geschat op ongeveer € 50 miljoen, het budget is toen echter nog niet verlaagd. De uitgaven voor 1 (NLD) ATF ME zijn met € 15,7 miljoen hoger uitgevallen, MINUSMA kent € 3 miljoen hogere uitgaven. Daarentegen zijn de uitgaven voor kleine missies met € 1,8 miljoen lager uitgevallen.

Vrije ruimte in het Budget Internationale Veiligheid (BIV) wordt als voorziening gebruikt voor eventuele nieuwe of verlenging van bestaande inzet van de krijgsmacht. De eindejaarsmarge BIV 2018 is onderdeel van de besluitvorming in het voorjaar binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Indien het kabinet daartoe besluit, zal dit bedrag weer beschikbaar zijn voor (de verlenging of intensivering van) inzet van de Nederlandse krijgsmacht.

De realisatie van de Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht is € 1,5 miljoen lager uitgekomen dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Beleidsartikel 2 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 5,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

Er is voor € 56,9 miljoen meer aan verplichtingen aangegaan dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is al aangegeven dat er een overschrijding van de verplichtingen werd voorzien van € 55,6 miljoen. Het betreft voor € 25 miljoen verplichtingen voor de Kustwacht

CARIB. Deze verplichtingen heeft Defensie overgenomen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is een overeenkomst aangegaan voor de jaren 2018–2023 voor € 23 miljoen voor het onderhoud van de Dorniers van de Kustwacht Nederland. Verder werkt de extra uitkering voor het personeel door in de aangegane verplichtingen en de personele exploitatie (€ 7,8 miljoen).

Uitgaven

Programma-uitgaven

Op het budget voor instandhouding is € 6,1 miljoen minder gerealiseerd dan was voorzien bij de tweede supplettoire begroting. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door een technische correctie waarbij uitgaven zijn overgeboekt van instandhouding naar overige exploitatie.

Apparaatsuitgaven

Op het budget salarissen eigen personeel is € 6,1 miljoen meer gerealiseerd dan de verwachting was bij de tweede supplettoire begroting. In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2018 d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding op personele uitgaven gemeld van € 7,6 miljoen. Dit was het gevolg van een extra eenmalige uitkering van bruto € 750 aan het personeel. De werkelijke realisatie door de uitkering van de eenmalige € 750 is uitgekomen op € 7,8 miljoen. De realisatie op het budget overige exploitatie is € 8,0 miljoen hoger. Dit wordt grotendeels verklaard uit een technische correctie waarbij uitgaven zijn overgeboekt van instandhouding naar overige exploitatie.

Beleidsartikel 3 Taakuitvoering Landstrijdkrachten

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 10,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van de verplichtingen gemeld van € 107,8 miljoen. De uiteindelijke overschrijding is € 92,4 miljoen. Dit betreft voornamelijk de verplichtingen voor instandhouding van het materieel en verplichtingen voor personeel. Ook zijn er voor kennis, technologieontwikkeling en innovatie meer verplichtingen aangegaan. Daarnaast zijn er meer verplichtingen aangegaan in de overige exploitatie, waaronder de opleidingen. Verder werkt de eenmalige uitkering voor het personeel door in de aangegane verplichtingen.

Uitgaven

Programma-uitgaven

Op het budget voor instandhouding is € 12,6 miljoen minder gerealiseerd dan was voorzien bij de tweede supplettoire begroting. Dit is veroorzaakt doordat de verwachte meeruitgaven van het Materieellogistiek Commando (€ 7,4 miljoen) zich voornamelijk binnen de overige materiële exploitatie hebben voorgedaan. Dit budget is nauw gerelateerd aan de instandhouding. Daarnaast zijn enkele leveringsmomenten te optimistisch geraamd, waardoor verwachte facturen niet zijn ontvangen en betaald.

Apparaatsuitgaven

Op het budget voor salarissen eigen personeel is € 13,0 miljoen meer gerealiseerd dan was voorzien bij de tweede supplettoire begroting. In de

brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding gemeld van € 13,8 miljoen vanwege de eenmalige uitkering voor het personeel. Die realisatie is iets lager uitgevallen.

Op het budget voor overige exploitatie is € 10,8 miljoen meer gerealiseerd dan was voorzien in de tweede suppletoire begroting. Dit is veroorzaakt doordat de verwachte meeruitgaven van het Materieellogisch Commando zich grotendeels (€ 7,4 miljoen) binnen de overige exploitatie hebben voorgedaan, terwijl de verwachting was dat de meeruitgaven zich bij instandhouding zouden voordoen.

Beleidsartikel 4 Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 5,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van de verplichtingen gemeld van € 65,5 miljoen. Het betreft grotendeels verplichtingen voor contracten ten behoeve van instandhouding van de diverse vliegende systemen. De overschrijding is uitgekomen op € 127,9 miljoen. Deze verdere overschrijding van de verplichtingen is het gevolg van het aangaan van een meerjarige overeenkomst voor vliegeropleidingen en is gemeld met de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 5-3-2019».

Uitgaven

Programma-uitgaven

Op het budget instandhouding is € 8,0 miljoen meer gerealiseerd dan was voorzien in de tweede suppletoire begroting. In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van niet voorziene instandhoudingskosten van € 7,5 miljoen gemeld. De realisatie van deze extra onvoorziene uitgaven is uiteindelijk € 0,5 miljoen hoger uitgevallen op € 8,0 miljoen.

Beleidsartikel 5 Taakuitvoering Marechaussee

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 5,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van de verplichtingen gemeld van € 5,1 miljoen. De overschrijding op de verplichtingen is een saldo van diverse verschillen ten opzichte van de tweede suppletoire begroting, die overeenstemmen met de hieronder beschreven ontwikkelingen bij de apparaatsuitgaven.

Uitgaven

Apparaatsuitgaven

Op het budget voor salarissen eigen personeel is € 8,6 miljoen meer gerealiseerd, voornamelijk als gevolg van de eenmalige uitkering voor personeel zoals genoemd in de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018». Daarnaast is personeel aangesteld, waarvan de verwachting bij de tweede suppletoire begroting was dat deze capaciteit ingehuurd zouden worden. Betalingen voor inhuur zijn naar

2019 verschoven, onder meer voor de inhuur van DJI-personeel, waardoor externe inhuur een lagere realisatie heeft van € 8,7 miljoen. Op het budget overige exploitatie is € 6,5 miljoen meer gerealiseerd dan was voorzien. De voornaamste oorzaken hiervoor zijn niet voorziene uitgaven voor opleidingen, persoonsgebonden middelen en KMar-specifieke IV/ICT-middelen.

Beleidsartikel 6 Investerings Krijgsmacht

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 10,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

Opdracht Voorzien in nieuw materieel

De verplichtingen voor voorzien in nieuw materieel zijn € 162 miljoen lager uitgevallen. De verplichtingen van de F-35 jachtvliegtuigen zijn € 345 miljoen hoger uitgevallen door het eerder dan gepland aangaan van de verplichting voor het zogenaamde UCA-contract (*Undefined Contract Action*). Daarentegen is een aantal verwachte verplichtingen nog niet in 2018 aangegaan zoals de *short range UAV*, *Sensor CRAM UAV* (€ 130 miljoen) en het Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS, € 49 miljoen). Verder zijn er per saldo minder verplichtingen aangegaan voor de aanvulling van diverse soorten kapitale munitie (€ 180 miljoen) en tientallen kleinere projecten, optellend tot € 150 miljoen.

Opdracht Voorzien in Infrastructuur

De verplichtingen voor voorzien in infrastructuur zijn € 123 miljoen lager uitgevallen dan gepland. De verplichting voor huisvesting van de *Joint CIS Group* (JCG) is nog niet aangegaan (€ 35 miljoen) en verder is het bestedingsplan voor het restant van de intensiveringen bij de Defensienota nog niet aanbesteed (€ 95 miljoen).

Opdracht Voorzien in IT

De verplichtingen van de zogenaamde IT-bandbreedte (diverse kleine IT-projecten) zijn in 2018 niet volledig gerealiseerd, waardoor de verplichtingen € 60,7 miljoen lager zijn uitgevallen.

Uitgaven

Opdracht Voorzien in nieuw materieel

De uitgaven van de F-35 jachtvliegtuigen zijn € 130 miljoen hoger uitgevallen door het eerder betalen van de deelleveringen dan gepland. Daarentegen is een aantal verwachte uitgaven dit jaar nog niet gerealiseerd zoals de *short range UAV* en *Sensor CRAM UAV* (€ 40 miljoen), het project VOSS (€ 4,5 miljoen), investeringen in het Caribisch gebied (€ 22,7 miljoen), vervanging van systemen voor de logistieke ondersteuning (€ 19 miljoen) en voorraadaanvulling van diverse soorten kapitale munitie (€ 45 miljoen). Per saldo is sprake van € 30,5 miljoen lagere uitgaven dan was voorzien ten tijde van de suppletore begroting.

Ontvangsten

De ontvangsten zijn € 35,8 miljoen hoger uitgekomen dan was voorzien ten tijde van de tweede suppletore begroting. Dit komt voornamelijk als gevolg van het terugontvangen van een eerder betaald voorschot voor de F-35 (€ 15,1 miljoen), het ontvangen van royalties (€ 6,6 miljoen), ontvangsten voor SAC-C17 (€ 8,1 miljoen) en de hogere ontvangsten vanuit de inruil van auto's bestemd voor niet-operationeel dienstvervoer

(€ 3 miljoen). De overschrijding is gemeld met de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 5-3-2019».

Beleidsartikel 7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Organisatie

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 5,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van de verplichtingen van € 195 miljoen gemeld. Dit betreft inhuur van personeel (€ 40 miljoen), instandhouding (€ 40 miljoen), gereedstelling (vooral munitie, met € 30 miljoen) en informatievoorziening (€ 80 miljoen). De verplichtingen voor informatievoorziening zijn verder toegenomen met € 47 miljoen als gevolg van het overnemen van verplichtingen van het op te heffen agentschap DTO. De overige stijging van de verplichtingen betreft de uitgaven aan het personeel. Deze verdere overschrijdingen zijn gemeld met de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 5-3-2019».

Uitgaven

Op het budget voor gereedstelling is € 9,1 miljoen minder gerealiseerd dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Dit komt met name door een aantal munitieleveringen aan het einde van 2018, die in 2019 zijn betaald. Daarnaast is sprake van een aantal munitieleveringen die niet ontvangen zijn en daardoor ook niet in 2018 zijn betaald.

Op het budget van instandhouding is € 17,6 miljoen meer gerealiseerd dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Dit komt met name doordat een aantal betalingen aan het *Nato Support and Procurement Agency* (NSPA) eerder kwam dan verwacht. Ook heeft een grotere vraag naar onderzoeken binnen met name de maritieme keten tot extra uitgaven geleid.

Op het budget voor IT is € 8,0 miljoen meer gerealiseerd dan werd begroot bij de tweede suppletoire begroting. In de brief over Beleidsmatige mutaties na de Najaarsnota 2018 was een verwachte overschrijding van de uitgaven voor informatievoorziening van € 10 miljoen gemeld. De overschrijding komt door € 4 miljoen extra uitgaven aan IT-middelen, met name devices. Daarnaast is voor € 2 miljoen extra uitgegeven aan SAP-licenties in het kader van *compliance* en is € 2 miljoen uitgegeven aan de eenmalige uitkering voor personeel.

Ontvangsten

De apparaatsontvangsten zijn met € 5,4 miljoen overschreden ten opzichte van de tweede suppletoire begroting. Dit komt met name door meer ontvangsten door de verkoop van brandstof in 2018 dan verwacht. De overschrijding is gemeld met de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 5-3-2019».

Beleidsartikel 8 Defensie Ondersteunings Commando

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 10,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

In 2018 is voor een bedrag van € 9,1 miljoen meer aan verplichtingen aangegaan dan begroot in de tweede suppletoire begroting. Dit is mede veroorzaakt door de meer aangegane verplichtingen voor instandhouding infrastructuur en huisvesting (€ 7,7 miljoen) en hogere uitkering aan veteranenclaims (€ 6,0 miljoen), die ook doorwerken in de verplichtingen.

Uitgaven

In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» is een verwachte overschrijding van het budget van de tweede suppletoire begroting gemeld van € 30 miljoen. De uiteindelijke realisatie laat een overschrijding zien van € 28,2 miljoen.

Materiële uitgaven

De materiële uitgaven zijn met € 20,7 miljoen overschreden ten opzichte van de tweede suppletoire begroting. In de brief «Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota d.d. 18-12-2018» zijn verwachte hogere uitgaven voor onder meer transport (dit is € 4,4 miljoen geworden, het was € 3,0 miljoen in de brief), veteranenclaims (€ 6,0 miljoen, was € 3,0 miljoen) en rechtspositie & juridische dienstverlening (€ 2,0 miljoen, was € 3,0 miljoen) benoemd. Deze verwachting is uitgekomen. Hiertegenover staan lagere uitgaven voor energie en water (€ 4 miljoen). De hogere uitgaven voor transport worden veroorzaakt door het betalen van facturen die betrekking hebben op in het vierde kwartaal gedane oefeningen, die hoger bleken dan begroot. De hogere uitgaven voor veteranenclaims en rechtspositie & juridische dienstverlening worden veroorzaakt door het afdoen van meer dossiers dan ingeschat bij de tweede suppletoire begroting. De lagere uitgaven energie en water zijn grotendeels veroorzaakt door gunstige weersomstandigheden in 2018. Tevens is er sprake van een Defensiebrede herwaardering van € 22 miljoen (het was € 24 miljoen in de brief) van de koers van termijndollars voor grote betalingen. Deze worden voor alle Defensieonderdelen verantwoord bij het DOSCO.

Niet-beleidsartikel 9 Algemeen

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 2,0 miljoen of meer toegelicht.

Verplichtingen

De onderschrijding op dit artikel is voornamelijk veroorzaakt doordat minder verplichtingen in 2018 zijn aangegaan voor de bijdrage aan de NAVO.

Uitgaven

Voor Subsidies en bijdragen is € 2,2 miljoen meer uitgegeven dan voorzien in de tweede suppletoire begroting. Dit is veroorzaakt door een extra subsidie voor de Invictus Games van € 1 miljoen en een technische mutatie.

Voor Bijdragen aan (inter)nationale organisaties is € 5,4 miljoen minder uitgegeven. Deze onderschrijding is voornamelijk veroorzaakt door een lagere bijdrage in 2018 aan de NAVO als gevolg van late facturatie.

De € 3,0 miljoen lagere uitgaven voor Oprachten ontstond grotendeels uit vertraging van uit te keren schadevergoedingen wegens Chroom-6. Daarnaast zijn meerdere opdrachten ten behoeve van het milieu vertraagd.

Niet-beleidsartikel 10 Centraal apparaat

Geen beleidsmatige mutaties boven de gestelde ondergrens van € 10 miljoen.

Niet-beleidsartikel 11 Geheime uitgaven

Geen beleidsmatige mutaties boven de gestelde ondergrens van € 1 miljoen.

Niet-beleidsartikel 12 Nominaal en onvoorzien

Voor dit artikel worden mutaties met een grootte van € 2,0 miljoen of meer toegelicht.

In de brief «Beleidsmatige Mutaties na Najaarsnota» is gemeld dat er extra uitgaven voor het personeel bij de artikelen 2, 3, 4, 5, 7, 8 en 10 zullen zijn vanwege de eenmalige uitkering van € 750 bruto voor medewerkers die zijn aangesteld bij het Ministerie van Defensie. Het gaat om € 7,6 miljoen bij CZSK, € 13,8 miljoen bij CLAS, € 5,5 miljoen bij CLSK, € 5,1 miljoen bij de KMar, € 3,5 miljoen bij de DMO, € 7,1 miljoen bij DOSCO en € 7,6 miljoen bij Bestuursstaf. Het budget van € 50,2 miljoen hiervoor was al opgenomen bij artikel 12 en is toegewezen aan de artikelen van genoemde Defensieonderdelen.

Baten-lastenagentschappen

Defensie Telematica Organisatie en Paresto

In de eerste en tweede suppletoire begroting 2018 zijn voor de baten-lastenagentschappen geen mutaties opgenomen. Voor toelichting van het verschil tussen de begroting en de eindrealisatie wordt verwezen naar het Jaarverslag 2018.