
Vergaderjaar 2020–2021

35 830 X

Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2020

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 2

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2020 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X);
2. de begrotingsstaten inzake de agentschappen van dit ministerie.

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Defensie,

A.Th.B. Bijleveld-Schouten

B ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELEN (SLOTVERSCHILLEN)

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. 11-12-2020 (Kamerstuk 35650 X nr. 4).

In de Slotwet is voor het baten-lastenagentschap Paresto geen toelichting opgenomen. De jaarverantwoording van Paresto is opgenomen in het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Defensie.

Alle mutaties hoger of gelijk aan de ondergrenzen in onderstaande staffel zijn toegelicht. Daar waar nodig zijn mutaties met lagere waarden toegelicht.

Omvang begrotingsartikel (stand ontwerp-begroting) 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

In de begrotingsstaat zijn de wijzigingen op de begrotingsstaat van het jaar 2020 voor de begroting van Defensie (X) opgenomen. Deze dient ter autorisatie van de mutaties in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in de Slotwet.

Ten opzichte van de tweede suppletoire begroting 2020 ontstaat samengevat het volgende beeld:

A. Verplichtingen

Totaal van de bijgestelde verplichtingen – € 328,5 miljoen.

B. Uitgaven

Totaal van de bijgestelde uitgaven – € 269,6 miljoen.

C. Ontvangsten

Totaal van de bijgestelde ontvangsten € 18,7 miljoen.

De mutaties uit de Slotwet 2020 leiden tot een verplichtingenbudget van € 11.122,6 miljoen, een uitgavenbudget van € 11.190,5 miljoen en een ontvangstenbudget van € 308,4 miljoen.

3 Beleidsartikelen

3.1 Artikel 1 Inzet

Verplichtingen

De € 62,5 miljoen lagere verplichtingen hangen grotendeels samen met de lagere uitgaven. Verder zijn de verplichtingen van de NAVO *Operations and Missions* en van het vliegurencontract SAC C17 verlaagd vanwege minder behoefte.

Uitgaven

Crisisbeheersingsoperaties

In 2020 is het Budget Internationale Veiligheid niet volledig benut. Er is € 40,0 miljoen minder uitgegeven dan begroot. Het jaar 2020 was een uitzonderlijk jaar. COVID-19 had een direct effect op bestaande en nieuwe missies waardoor minder is uitgegeven. De afrekening voor de bijdrage aan het *International Committee of the Red Cross* en aan de ernstmissie *Enhanced Forward Presence* in de Baltische staten kwam te laat om nog in 2020 te betalen.

Financiering nationale inzet krijgsmacht

Met de tweede supplettoire begroting is het budget voor de nationale inzet van de krijgsmacht verhoogd van € 3,2 miljoen naar € 21,3 miljoen in het kader van COVID-19 bestrijding. De krijgsmacht is nationaal minder ingezet voor de civiele autoriteiten dan ten tijde van de tweede supplettoire begroting werd verwacht.

Overige inzet

De beperkingen die ontstonden door COVID-19 maatregelen van verschillende landen, zorgden voor minder inzet van *vessel protection detachments* dan geraamd.

Ontvangsten

Crisisbeheersingsoperaties

De € 4,3 miljoen hogere ontvangst is het gevolg van het grillige betalingspatroon van de Verenigde Naties (VN) voor de missie MINUSMA.

3.2 Artikel 2 Koninklijke Marine

Verplichtingen

De verplichtingen zijn € 111,2 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede supplettoire begroting werd geraamd. Het leasecontract voor de luchtverkenningcapaciteit van de Kustwacht Nederland is afgesloten na de tweede supplettoire begroting. Deze verwachte hogere verplichting is op 11 december als beleidsmatige mutatie gemeld aan de Eerste en Tweede Kamer. Als gevolg van de lagere uitgaven voor personele uitgaven zijn ook de verplichtingen navenant lager.

Uitgaven

Instandhouding materieel

De Marine heeft een structureel genormeerd en gevalideerd tekort op instandhouding. Om de meerjarige negatieve effecten hiervan op de materiele gereedheid van vloot en marinierseenheden te beperken, is vrijval op andere posten in de marine begroting gebruikt om € 9,6 miljoen meer uit te geven dan initieel beschikbaar.

Eigen personeel

De € 9,1 miljoen lagere uitgaven voor het eigen personeel zijn het gevolg van lagere uitgaven aan toelagen personeel. Als gevolg van COVID-19 is het vaar- en oefenprogramma drastisch aangepast waardoor minder vaar- en oefendagen zijn gerealiseerd dan gepland.

Overige personele exploitatie

De € 7,6 miljoen lagere uitgaven voor de overige personele exploitatie zijn het gevolg van minder uitgaven voor met name dienstreizen, opleidingen en vergaderkosten. Als gevolg van de COVID-19 pandemie zijn een groot aantal opleidingen uitgesteld en zijn aanmerkelijk minder dienstreizen gemaakt. Internationale vergaderingen en bijeenkomsten zijn afgelast of, waar mogelijk, vervangen door videoconferenties. Een deel van de opleidingen zal later worden ingehaald.

3.3 Artikel 3 Koninklijke Landmacht

Uitgaven

Instandhouding materieel

Als gevolg van achterstallig onderhoud bleek de hoogte van het budget voor instandhouding materieel in de tweede suppletoire begroting ontoereikend. Daarom zijn deze uitgaven met € 19,8 miljoen verhoogd. Leveranciers konden in de COVID-19 periode sneller leveren en facturen konden sneller betaald worden. Hiermee kon de grote achterstand in onderhoud van materieel voor een deel worden aangepakt en het op peil brengen van voorraden worden versneld. In het bijzonder betreft dit de leveringen van reservedelen en *Line Replacement Units* (motoren, versnellingsbakken etc.) voor de CV90 waarvan voor een bedrag van € 13,5 miljoen in november 2020 is geleverd en gefactureerd. De verwachting van deze overschrijding is op 11 december 2020 als beleidsmatige mutatie na de najaarsnota gemeld aan de Eerste en Tweede Kamer.

3.4 Artikel 4 Koninklijke Luchtmacht

Verplichtingen

De realisatie van de verplichtingen is € 33,3 miljoen lager uitgevallen door het minder aangaan van verplichtingen voor vliegeropleidingen voor de gevechtshelikopter Apache en het jachtvliegtuig F-35. Dit was mogelijk omdat in 2019 langjarige verplichtingen zijn aangegaan die voldoende bleken om in de opleidingsbehoeften van 2020 te voorzien.

Uitgaven

Instandhouding materieel

De realisatie van de instandhouding van het materieel is € 7,8 miljoen hoger dan begroot tijdens de tweede suppletoire begroting. Het budget voor de helikopter Cougar in de tweede suppletoire begroting bleek ontoereikend, het bleek noodzakelijk meer uit te geven voor de instandhouding van het toestel. Dit verklaart de volledige overschrijding. De verwachting van deze overschrijding is op 11 december als beleidsmatige mutatie na de Najaarsnota gemeld aan de Eerste en de Tweede Kamer.

3.5 Artikel 5 Koninklijke Marechaussee

Geen toelichting nodig.

3.6 Artikel 6 Investerings

Verplichtingen

Investerings nieuw materieel

Er is in 2020 € 207,8 miljoen minder aan verplichtingen aangegaan dan ten tijde van de tweede suppletore begroting werd verwacht. Om diverse redenen konden niet alle ten tijde van de tweede suppletore begroting voorgenomen aanbestedingen in 2020 worden afgerond.

De grootste verlaging betreft het project Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS). Als gevolg van vertragingen in de aanbesteding is in 2020 € 97,5 miljoen minder aan verplichtingen aangegaan. Er is voor € 30,0 miljoen minder aan verplichtingen aangegaan voor de productie van het groot pantserwielvoertuig BOXER. De oorzaak hiervan is dat de onderhandelingen met de leverancier zijn vertraagd. Hierdoor zijn de verplichtingen voor een aantal deelbehoeften, waaronder drie extra Boxer-ambulances, vertraagd.

Op het project Defensie Bewaking- en Beveiligingssysteem is de realisatie op verplichtingen € 23,8 miljoen lager dan begroot.

De realisatie op het Nieuwe Generatie Identificatiesystemen is € 22,9 miljoen lager dan begroot als gevolg van vertragingen op meerdere deelprojecten. Het project wordt herijkt, waarbij een aantal deelbehoeften ondergebracht worden bij de projecten NH-90 en Army Ground Based Air Defence System (AGBADS).

De verplichtingenrealisatie voor het project «*Precision Guided Ammunition*» was € 18,0 miljoen lager dan begroot. Dit is een gevolg van vertraging in de typeclassificatie van een deel van het project (de «*precision guided kit*»). Deze vertraging is enerzijds veroorzaakt door een tekort aan personeel bij het Defensie Munitiebedrijf en anderzijds doordat als gevolg van COVID-19 afspraken met de industrie zijn afgezegd.

De verplichtingenrealisatie voor het project «*Future Ground Based Air Defence System*» was € 18,0 miljoen lager dan begroot. In 2020 is geen contract afgesloten voor dit project, omdat de kosten veel hoger uitvielen dan begroot. In 2021 vindt besluitvorming over het al dan niet continueren van dit project plaats.

De realisatie op het project *Midlife Update* Chinook Helikopter is € 16,2 miljoen lager dan begroot. Dit is enerzijds een gevolg van het vertragen van de ondertekening van het contract voor zelfbeschermingsmiddelen, omdat de contacten met de Amerikaanse overheid als gevolg van COVID-maatregelen moeilijker verlopen. Anderzijds is de verplichtingenrealisatie in 2021 verlaagd als gevolg van valuta- en BTW-bijstellingen.

De realisatie op het project Bouw, grondverzet en wegherstel machines is € 15,4 miljoen lager dan begroot. Dit is een gevolg van een herijking van het project en het aanpassen van het programma van eisen, waardoor Defensie voldoet aan de eisen voor maatschappelijk verantwoord inkopen. Hierdoor zijn de deelprojecten Graaflaadcombinatie High Speed (GLC-HS) en Wissellaadsysteem (WLS) vertraagd.

Voor het project Middelgrote Havensleepboten heeft de aanbesteding in 2020 niet tot een contract geleid. Na de aanbestedingsprocedure heeft een herijking van het project plaatsgevonden en zijn nieuwe offertes aangevraagd. De verwachting is dat de contracten voor dit project niet eerder dan het derde kwartaal van 2021 ondertekend worden.

De realisatie op het project VIP-transportmiddel is € 14,0 miljoen lager dan begroot. De eerste aanbesteding heeft niet tot een contractering geleid. De verwachting is dat het contract voor dit project niet eerdere dan de tweede helft van 2021 getekend wordt.

Doordat bij een aantal Government Furnished Equipment (GFE) aanbesteding vertraging is opgelopen, is op het project Combat Support Ship CSS € 11,3 miljoen minder gerealiseerd dan begroot.

Door vertragingen in het aanbestedingsproces is € 11,0 miljoen minder gerealiseerd voor de vervanging van de torpedo MK 46. De verwachting is dat de contracten in 2021 worden afgesloten.

Op het project NH-90 is € 10,8 miljoen minder gerealiseerd op verplichtingen dan begroot. Als gevolg van moeizame harmonisatie in het internationale samenwerkingsverband en de focus op de totstandkoming van grotere, gezamenlijke programma's zijn enkele voor 2020 geplande contracten niet ondertekend.

Voor enkele projecten zijn meer verplichtingen aangegaan, zoals de *midlife update* van de FENNEK, de vervanging van de 127mm kanons (LCF) en het F35 jachtvliegtuig.

Investerings infrastructuur

De € 24,1 miljoen lagere verplichtingen hangen samen met de lagere uitgaven. Dit heeft met name te maken met een factuur voor het project Legering Defensiebreed waarvan de betaling in 2020 gepland stond, maar in 2021 zal plaatsvinden.

Investerings IT

De IT investeringen laten evenals de materieel investeringen een stijgende lijn zien. De verplichtingenrealisatie op IT investeringen is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting € 28,5 miljoen hoger uitgevallen. Deze afwijking valt voor het grootste deel te verklaren door het project GrIT, omdat op 30 december 2020 het contract voor dit project is getekend.

Bekostiging

De € 21,6 miljoen hogere verplichtingen worden onder andere veroorzaakt door het aangaan van diverse meerjarige contracten voor kennis en innovatieprojecten (€ 12,4 miljoen) en het aangaan van een meerjarig contract voor het *marine 7 oceans simulator centrum* (€ 8,3 miljoen).

Uitgaven

Met de 2e suppletoire begroting is een schatting gemaakt welke projecten nog tot uitgaven in 2020 zullen leiden. Door allerlei (externe) factoren kan de realisatie in de praktijk afwijken. Niet gerealiseerd investeringsbudget wordt meegenomen naar het volgende begrotingsjaar.

Investerings nieuw materieel

Voor het project *Midlife Update* Chinook is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting € 31,8 miljoen minder uitgegeven. Voor het project MALE UAV is € 17,0 miljoen minder uitgegeven. Voor beide projecten is de lagere realisatie een gevolg van een achterstand in de administratieve verwerking van FMS-betalingen door de Amerikaanse overheid. Hierdoor zijn betalingen achter gebleven ten opzichte van de planning.

Voor het project Defensie Bewaking en Beveiligingssysteem is € 21,0 miljoen minder uitgegeven dan verwacht. De leverancier heeft verdere vertraging opgelopen bij de ontwikkeling en implementatie van het systeem. Dit betekent dat het systeem later wordt opgeleverd en betalingen later gaan plaatsvinden.

De realisatie op het project Vervangende Capaciteit M-fregatten is € 13,0 miljoen lager uitgevallen dan begroot. De reden hiervoor is een vertraging in de voorbereidende fase van dit project, omdat er meer tijd nodig was voor het uitvoeren van studies en onderzoeken.

Aangeschafte dienstauto's voor niet-operationeel vervoer konden vanwege COVID-19 niet in 2020 geleverd worden, waardoor de realisatie € 10,9 miljoen lager uitgevallen is dan begroot. De levering hiervan staat alsnog voor 2021 gepland.

De realisatie op het project *Precision Guided Ammunition* is € 10,5 miljoen lager. Leveringen zijn vertraagd doordat de typeclassificatie nog niet is toegekend. Door corona is een aantal bijeenkomsten vervallen, waardoor de afstemming tussen Defensie en de leverancier vertraging heeft opgelopen.

De realisatie op de hierboven benoemde projecten was in totaal € 104,2 miljoen lager dan begroot in de tweede suppletoire begroting. Tevens zijn er lagere realisaties tussen € 2 en € 10 miljoen bij 34 investeringsprojecten voor in totaal € 119,9 miljoen. Als gevolg van diverse oorzaken komen de betalingen voor deze projecten later dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Investerings infrastructuur

De voorbereiding van het project Legering Defensiebreed kon deels niet tijdig worden afgerond, waardoor er € 25 miljoen minder is uitgegeven dan gepland. Voor de aanpassing van het vastgoed als gevolg van gewijzigde regelgeving is € 20,5 miljoen minder uitgegeven dan geraamd. Het betreft met name de vervanging van brandmeldinstallaties, die naar begin 2021 doorschuiven. Voor het project renovatie en nieuwbouw NCIA (NATO Communications and Information Agency) vindt de afronding plaats in 2021, waardoor in 2020 € 10,6 miljoen minder is uitgegeven dan verwacht. Voor een aantal projecten is in 2020 meer uitgegeven dan verwacht, waaronder de inrichtingskosten en ingenieursdiensten voor de voorbereiding van nieuwe projecten.

Investerings IT

De realisatie is € 42,6 miljoen lager dan gepland. Voor het project vervanging radio's is € 10,9 miljoen minder uitgegeven dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd geraamd. Als gevolg van de COVID-19-maatregelen zijn bijeenkomsten met vertegenwoordigers van Defensie en leveranciers geannuleerd, waardoor leveringen voor dit project en implementaties van systemen zijn uitgesteld.

Een aantal IT-projecten dat begroot stond in 2020 is nog niet in uitvoering gegeven. Daarnaast is door onzekerheden binnen FMS-cases en door beperkte beschikbaarheid van specialistisch personeel op een aantal kleinere IT-projecten minder uitgegeven dan begroot.

3.7 Artikel 7 Defensie Materieel Organisatie

Verplichtingen

De € 122 miljoen lagere verplichtingen zijn het gevolg van het minder aangaan van voor 2020 voorgenomen verplichtingen voor munitie, instandhoudingsmaterieel en militaire uitrustingen. Omdat er in 2019 veel verplichtingen zijn aangegaan die in dat jaar niet volledig zijn afgeroepen, was er in 2020 geen noodzaak veel nieuwe verplichtingen aan te gaan.

Uitgaven

Instandhouding materieel

Ten tijde van de tweede supplettoire begroting was de verwachting dat veel munitieleveringen als gevolg van de huidige pandemie, en de afhankelijkheid hierin van internationale leveranciers, zou vertragen en daarmee niet meer in 2020 zouden worden ontvangen. Gebleken is dat daarvan een aantal leveringen toch tijdig kon worden gerealiseerd waardoor het budget op instandhouding materieel is overschreden.

Instandhouding IT

Deze overschrijding wordt veroorzaakt doordat voor een simulatiesysteem (*Virtual Battlefield System*) eerder dan gepland meer en duurdere softwarelicenties zijn gekocht om op een hoger niveau te kunnen trainen. De verwachting van deze overschrijding is op 11 december als beleidsmatige mutatie na de najaarsnota gemeld aan de Eerste en Tweede Kamer.

3.8 Artikel 8 Defensie Ondersteuningscommando

Uitgaven

Inkomstenoverdrachten

In de laatste maanden van 2020 zijn meer, maar vooral ook hogere uitkeringen aan veteranen toegekend dan verwacht, waardoor sprake is van een overrealisatie van € 17 miljoen op het budget Nationaal Fonds Ereschuld.

Personele uitgaven

De uitgaven voor overige personele exploitatie zijn € 11,8 miljoen lager dan begroot. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat er minder is uitgegeven aan de Werkkostenregeling (WKR) (€ 3,8 miljoen). COVID-19 heeft er tevens aan bijgedragen dat er minder is uitgegeven aan opleidingen (€ 3,5 miljoen) en dienstreizen (€ 2,9 miljoen).

Instandhouding infrastructuur

Als gevolg van achterstallig onderhoud aan de infrastructuur en de gebouwen waren de uitgaven voor niet-planbaar onderhoud en reparaties € 15,3 miljoen hoger dan geraamd.

Overige materiële exploitatie

De realisatie van het budget voor de overige materiële exploitatie is € 23 miljoen lager dan ten tijde van de tweede supplettoire begroting werd

geraamd. Dit wordt grotendeels verklaard door herwaardering van € 15,5 miljoen van de voorraad termijnvaluta. Daarnaast is er minder uitgegeven aan transport (€ 5 miljoen).

4 Niet-Beleidsartikelen

4.1 Artikel 9 Algemeen

Verplichtingen

De realisatie op het verplichtingenbudget is € 12,4 miljoen euro lager dan het budget ten opzichte van de tweede supplettoire begroting. Grotendeels is dit het gevolg van de lagere uitgaven op subsidies als gevolg van uitstellen Invictus Games € 5,0 miljoen, latere uitkeringen ChroomVI van € 3,2 miljoen en € 2,0 miljoen voor lagere uitgaven opdrachten (meerdere activiteiten waaronder P-Agenda).

Uitgaven

Subsidies

De onderrealisatie op subsidies van € 3,1 miljoen wordt voornamelijk veroorzaakt door het uitstellen van de Invictus Games 2020 als gevolg van COVID-19.

Inkomensoverdrachten

De onderrealisatie voor inkomensoverdrachten betreft € 3,4 miljoen. De realisatie van de uitkeringen voor Chroom 6 kent een ander uitgavenpatroon dan verwacht, waardoor de budgetten in eerdere jaren niet tot realisatie zijn gekomen. Dit komt bijvoorbeeld door onderzoeken van RIVM die vertraagd zijn.

4.2 Artikel 10 Apparaat Kerndepartement

Geen toelichting nodig.

4.3 Artikel 11 Geheim

Geen toelichting nodig.

4.4 Artikel 12 Nog onverdeeld

Geen toelichting nodig.