

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2014

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2014

Inleiding

Tijdens het wetgevingsoverleg van 24 juni jl. over het Jaarverslag en de Slotwet over 2013 heb ik u een brief toegezegd over de ontwikkeling van het investeringspercentage en de gevolgen van de achterblijvende realisatie en verplichtingen voor investeringen. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

In het wetgevingsoverleg zijn vragen gerezen over het feit dat het geplande investeringspercentage sinds 2010 lager is dan het streefpercentage van 20 procent. Bovendien wordt het geplande percentage niet volledig gehaald. Hierdoor is bij uw Kamer twijfel ontstaan of de voorziene stijging van het investeringspercentage naar bijna 20 in 2017 realistisch is, mede in relatie tot de verlaging van de verplichtingenstanden voor de investeringen bij de Slotwet 2013 en eerste supplettoire begroting 2014. Bovendien zijn vragen gerezen over de gevolgen van deze verlagingen voor de investeringsprojecten.

Achtereenvolgens ga ik in deze brief in op de effecten van de verlaging van de verplichtingenstanden op het investeringspercentage, het gevolg van het lagere investeringspercentage dan 20 en de initiatieven van Defensie om naar de streefwaarde van 20 procent toe te groeien.

Verlaging verplichtingenbegroting

In de begroting zijn zowel uitgaven- als verplichtingenbudgetten opgenomen. In onderstaande zal ik ingaan op het onderscheid tussen deze budgetten.

De uitgavenbudgetten betreffen de werkelijke betalingen die in een jaar kunnen worden gedaan. Hiervoor gelden strikte financiële kaders en

richtlijnen. Zo moeten de uitgaven binnen de begroting blijven en wordt een over- of onderrealisatie binnen de eindejaarsmarge verrekend met het volgende jaar. Op basis van afspraken met Financiën geldt sinds 2013 voor investeringen een onbeperkte eindejaarsmarge. Voor de investeringen is bovendien een beperkte spanning in de uitgavenbudgetten toegestaan. Spanning houdt in dat er meer plannen zijn dan er budget is. Dit heeft tot doel het volledige budget te kunnen gebruiken, in de verwachting dat een deel van de betalingen later zal gebeuren dan gepland, bijvoorbeeld door vertragingen bij levering.

De verplichtingenbudgetten betreffen de mate waarin verplichtingen, oftewel contracten, kunnen worden aangegaan. Verplichtingen leiden niet direct tot betalingen. Zeker bij grote projecten worden de uitgaven verspreid over latere jaren. Zo zijn vrijwel alle uitgaven voor investeringen die in 2014 worden gedaan al in de jaren daarvoor verplicht. Een verlaging van het budget voor verplichtingen in 2014 leidt daarom niet in hetzelfde jaar tot uitstel of afstel van investeringen. Op de lange termijn heeft een lager financieel volume aan contracten wel een negatief effect op de realisatie van investeringen. Er is echter gelegenheid om dit te herstellen voordat dit effect optreedt.

De verplichtingenbegrotingen voor de investeringen zijn bij de Slotwet 2013 en de eerste suppletoire begroting 2014 verlaagd met respectievelijk € 620,8 miljoen en € 400 miljoen. In de Slotwet gaat het daarbij om de werkelijk in 2013 gerealiseerde verplichtingen, in de suppletoire begroting gaat het om een raming van de in 2014 te realiseren verplichtingen. De mutaties worden toegelicht op respectievelijk bladzijde 59 van het Jaarverslag 2013 en bladzijde 20 van de memorie van toelichting bij de eerste suppletoire begroting 2014.

De reden voor de mutaties in de Slotwet is de in 2013 opgetreden onderrealisatie van verplichtingen. Op de eerste plaats zijn bij verschillende projecten vertragingen opgetreden bij de totstandkoming van contracten. Dit betreft bijvoorbeeld de NH-90, HV-brillen, *Short Range Tactical UAV* en F-16 zelfbescherming ASE. Deze vertragingen komen voort uit de uitvoering van de projecten zelf en zijn een gegeven. In het Materieelprojectenoverzicht wordt de Kamer hierover, zoals gebruikelijk, geïnformeerd. Daarnaast was er in 2013 sprake van terughoudendheid bij het aangaan van nieuwe verplichtingen in aanloop naar de nota «In het belang van Nederland». Ten slotte is de personele capaciteit in de verwervingsketen, inclusief de technische deskundigheid in de projectteams, een knelpunt geweest. Deze capaciteit werd negatief beïnvloed door veranderingen zoals de reorganisaties, de verkleining van de staven en de invoering van ERP. Nu de reorganisaties grotendeels zijn voltooid en de basisimplementatie ERP zich in de eindfase bevindt, ligt een positieve ontwikkeling in het verschiet.

De verplichtingen zijn bij de eerste suppletoire begroting aangepast nadat de verplichtingenbegroting voor 2014 opnieuw is opgebouwd op basis van de onderliggende investeringsplannen. Mede naar aanleiding van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer in het Verantwoordingsonderzoek 2013 is de verplichtingenadministratie opgeschoond. De verlaging van de verplichtingenbegroting is daarmee geen resultaat van aanpassing van de investeringsplannen, maar juist een correctie om de verplichtingenbegroting beter op die plannen te laten aansluiten. Er is hierbij dus geen sprake van investeringsprojecten die ten opzichte van de plannen zijn vertraagd.

Lager gepland investeringspercentage

Zoals gesteld in de nota «In het belang van Nederland» blijft Defensie ernaar streven om op termijn weer 20 procent van het defensiebudget te besteden aan investeringen. Dit percentage wordt berekend over het uitgavenbudget. Het beoogde percentage van 20 komt voort uit het besef dat een moderne krijgsmacht voldoende investeringsruimte moet hebben om haar hoofdwapensystemen te vervangen of te moderniseren ter bestending van haar relevantie in de toekomst. De Navo hanteert dit percentage als richtlijn. Onder druk van financiële taakstellingen is eerder al besloten om in 2013 te plannen op een investeringspercentage van 15,5. Defensie moest, zoals bekend, bezuinigingen en herschikkingen van meer dan een miljard euro in een korte periode verwerken. Deze werden voor de korte termijn bereikt door het investeringsbudget te verlagen, omdat de structurele maatregelen zoals de reorganisaties, pas op langere termijn tot besparingen leiden. De financiële taakstellingen volgden elkaar de afgelopen jaren met een kort interval op. De hiermee samenhangende tijdelijke terugval in de investeringen werd hierdoor langer en dieper.

Het spreekt vanzelf dat de verlaging van het investeringsbudget gevolgen heeft voor de geplande investeringsprojecten. De beleidsbrief 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1) bevat een bijlage met een overzicht van aanpassingen in het investeringsplan als gevolg van de verkleining van het investeringsvolume. Bij het begrotingsdebat op 13 november 2013 heb ik toegelicht welke projecten zijn vertraagd of geschrapt als gevolg van de maatregelen uit de nota «In het belang van Nederland» (zie Handelingen 2013–2014, nr. 24, item 5). Vertraagde projecten zijn onder andere de Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW), de vervanging licht indirect vurend wapensysteem, de vervangende capaciteit M-fregatten, de vervangende mijnenbestrijdingscapaciteit, de vervangende capaciteit voor Zr.Ms. Rotterdam, de vervanging van de Chinook en de modernisering en vernieuwing van de VSHORAD-capaciteit (luchtverdedigingscapaciteit voor de korte afstand). Daarnaast zijn er investeringsprojecten geschrapt, zoals de vervanging van de Mk-46 torpedo, het Helikopter Transport Systeem LC-Fregatten, de vervanging van de tactische indoor simulatie (TACTIS), de investering in operationele sanitaire voorzieningen, de vervanging MLC 70 wegenmat en wegenmat-legger, de *technology upgrade* BMS, de vervanging/aanvulling van mijnbestrijdingsmiddelen, de vervanging van de Gulfstream en de langere kade in Den Helder ten behoeve van het *Joint Support Ship*. De annuleringen zijn pijnlijke, maar noodzakelijke keuzes geweest om het evenwicht tussen doelen en middelen te herstellen. In het onderliggende investeringsplan zijn de afwegingen en prioriteringen die hiermee samenhangen reeds verwerkt. Daardoor zal er van een boeggolf geen sprake zijn.

In de eerste suppletoire begroting 2014 (Kamerstuk 33 940 X, nr. 2) is het beschikbare uitgavenbudget voor investeringen verlaagd. Dit is het gevolg van de doorwerking van de eindejaarsmarge door de hogere uitgaven in 2013 en lagere ontvangsten in 2014. Dit zal een effect hebben op het te realiseren investeringspercentage in 2014. Het gaat bij investeringen in materieel om een bedrag van € 43,4 miljoen en bij infrastructuur om € 30,2 miljoen. De investeringsplannen zijn daarop aangepast. Met de antwoorden op vragen over de wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2014 (Kamerstuk 33 940 X, nr. 3) heb ik uw Kamer geïnformeerd welke gevolgen dit voor de investeringsprojecten heeft.

Op de korte termijn leidt een terugval in de investeringen niet direct tot beperkingen in de gereedstelling of inzet, zelfs niet als de terugval enige jaren duurt. De bestaande wapensystemen worden namelijk in stand

gehouden vanuit het exploitatiebudget. Onderhoud, gereedstellingsactiviteiten en ook de aanschaf van brandstof en niet-kapitale munitie worden gefinancierd uit dit exploitatiebudget. De afgelopen jaren zijn in het kader van de krijgsmacht op orde en ook «In het belang van Nederland» juist overhevelingen gedaan van het investeringsbudget naar de exploitatie om problemen in bedrijfsvoering, onderhoud en gereedstelling aan te pakken. Daarmee zijn ambities en middelen beter met elkaar in overeenstemming gebracht. Wel werd het investeringspercentage, in ieder geval op de korte termijn, dus lager.

Op de langere termijn heeft een laag investeringspercentage wel een negatieve invloed op de gereedstelling, inzet en innovatie. De wapensystemen verouderen, krijgen steeds meer last van storingen en hebben meer onderhoud nodig. Dit kan leiden tot extra kosten, een lagere beschikbaarheid of verminderde inzetbaarheid en operationele relevantie. Ook komen noodzakelijk geachte operationele vernieuwingen niet of pas later worden tot stand. Het is, met andere woorden, van belang het evenwicht tussen investeringen en exploitatie te bewaren. Een hulpmiddel daarvoor is *life cycle costing*. In het kader van financiële duurzaamheid zal Defensie de komende jaren meer op basis hiervan gaan werken om investeringen en exploitatie beter in samenhang te kunnen beoordelen.

Herstel investeringspercentage

Voor het herstel van het investeringsniveau zijn twee zaken van belang. Ten eerste moet voldoende investeringsbudget beschikbaar worden gemaakt. Ten tweede moet de verwervingsketen in staat zijn om het beschikbare budget aan te wenden voor investeringsprojecten.

In de begroting 2014 wordt op basis van de geplande uitgaven vanaf 2017 een investeringspercentage van bijna 20 bereikt. Dit is mogelijk omdat structurele bezuinigingsmaatregelen besparingen gaan opleveren. Het merendeel van de reorganisaties die in 2011 in gang zijn gezet, is in 2013 voltooid. In financiële termen is in 2013 ruim tweederde deel van de totale taakstelling van bijna € 1 miljard bereikt. Ook de herschikkingen en taakstellingen van de nota «In het belang van Nederland» zijn meerjarig in de begroting verwerkt. De beoogde toename van het investeringspercentage tot 20 is daarom realistisch. Overigens zullen de uiteindelijke percentages altijd fluctueren. Het laat zich moeilijk voorspellen wanneer de kasuitgaven exact zullen worden gedaan. Dit is ook de reden voor de invoering van de onbeperkte eindejaarsmarge voor investeringen met ingang van 2013.

De verwervingsketen wordt versterkt. Stabiliteit in de organisatie en een consistent toekomstbeeld zijn hierbij van belang. Na het besluitvormingstraject over de nota «In het belang van Nederland» en de uitwerking van de reorganisaties, inclusief de verkleining van de staven, zijn alle ketens opnieuw ingericht. Hiermee komt het geheel weer in rustiger vaarwater. Aansluitend hierop bekijk ik nu de ondervulling van de DMO-organisatie en de daarmee samenhangende capaciteitsproblemen in de gehele verwervingsketen. Voor de korte termijn richt ik mij hierbij vooral op het vullen van de DMO-organisatie, zo nodig met behulp van inhuur.

De beslaglegging op de verwervingsketen is momenteel hoog, maar zal naar verwachting afnemen. De afgelopen jaren lag de werkbelasting namelijk vooral bij vele kleinere projecten die relatief veel personele capaciteit vergen. Kleinere projecten hebben logischerwijs kleine gevolgen voor de realisatie van het investeringsbudget. Zodra enkele grotere projecten in uitvoering worden genomen, zoals de F-35 en DVOW, is dat onmiddellijk terug te zien. Daarnaast legden ook de nazorg van

aflopende projecten en de invoering van nieuwe aanbestedingsregels een aanzienlijk beslag op de beschikbare capaciteit. Voor de beslaglegging op de verwervingsketen is het verder van belang te kijken naar de vereenvoudiging van het verwervingsproces in samenhang met het Defensie Materieel Proces en het verkorten van de looptijd van investeringsprogramma's. Ik heb u daarover onder meer in mijn brief van 6 mei jl. geïnformeerd (Kamerstuk 27 830, nr. 129).

Tot slot

De verlaging van het budget voor verplichtingen in 2014 leidt niet direct tot uitstel of afstel van investeringen. Op de lange termijn ontstaat, zoals gezegd, wel een negatief effect op het investeringsvolume. Door de betere onderbouwing van de verplichtingenbegroting is hier nu beter zicht op en kunnen negatieve effecten worden voorkomen.

De tegenvallende investeringspercentages van de afgelopen jaren zijn het gevolg van de wijze waarop op de korte termijn de financiële taakstellingen zijn verwerkt. De benodigde flexibiliteit zit nu eenmaal voor een groot deel alleen in het investeringsbudget. Ook met de nota «In het belang van Nederland» zijn projecten geschrapt of vertraagd om het evenwicht tussen doelen en middelen te herstellen. Dit leidt niet direct tot beperkingen in de gereedstelling of inzet. Dat zal wel gebeuren als het investeringspercentage op de lange termijn niet op peil wordt gebracht. Het herstel van het investeringsniveau heeft daarom prioriteit. De verwachting dat het investeringspercentage weer tot ongeveer 20 zal toenemen, is realistisch.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert