

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2011

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2010

Inleiding

In de nota van wijziging op de begroting voor 2011 (Kamernummer 32 500 X, nr. 11) is bepaald hoe Defensie in overeenstemming met het regeerakkoord € 200 miljoen bezuinigt in 2011. Op 11 november heeft de Kamer mij verzocht om een nadere onderbouwing daarvan (Kamerstuk 2010D44495). In deze brief voldoe ik aan dat verzoek en vestig ik tevens aandacht op knelpunten in de exploitatie van Defensie. Ik heb dat onlangs ook gedaan in de antwoorden op de schriftelijke vragen over de defensiebegroting 2011 die de Kamer 3 november jl. (Kamerstuk 32 500 X, nr. 13) zijn aangeboden. Defensie kampt met een onbalans tussen het beschikbare budget en haar ambitie- en activiteitsniveau en daar komen de ombuigingen in het regeerakkoord nog bovenop. Er zijn daarom fundamentele afwegingen aan de orde.

Om op grond van een integrale afweging de benodigde beleidskeuzes voor te bereiden is enige tijd nodig. In het voorjaar van 2011 zal ik in een beleidsbrief uiteenzetten hoe ik in deze kabinetsperiode en binnen de geldende financiële afspraken het regeerakkoord zal uitvoeren en knelpunten structureel zal oplossen. Eén ding is duidelijk, er is zwaar weer op komst. Gezien de grote financiële uitdagingen waar Defensie de komende jaren voor staat, zijn ingrepen in alle geledingen van de defensieorganisatie, inclusief het bestuur en het operationele domein, onvermijdelijk. Ook is een forse verkleining van het personeelsbestand onontkoombaar. Op grond van de eerste financiële scenario's moet rekening worden gehouden met een verlies van 10 000 arbeidsplaatsen. In het voorjaar zullen meer precieze cijfers beschikbaar zijn, maar nu al staat vast dat gedwongen ontslagen niet zijn uit te sluiten. Deze boodschap heb ik vandaag ook overgebracht aan de vakbonden voor defensiepersoneel.

Alle maatregelen die Defensie de afgelopen jaren heeft moeten nemen, de bezuinigingen in de nota van wijziging voor 2011 en de ombuigingen ter grootte van € 635 in het regeerakkoord hebben hun weerslag op het personeel. De motivatie en het vertrouwen in de organisatie dreigen af te nemen. Ik heb daar begrip voor en zal er alles aan doen om op zo kort mogelijke termijn de ambitie, de activiteiten en de middelen van Defensie weer met elkaar in evenwicht te brengen en zo het personeel weer een inspirerend toekomstperspectief te bieden.

De nota van wijziging 2011

In de nota van wijziging 2011 is beschreven welke keuzes Defensie maakt om € 200 miljoen te bezuinigen. Zoals in de begroting voor 2011 is weergegeven, zijn de materiële exploitatiebudgetten volgend jaar krap bemeten en worden opleidings- en trainingsactiviteiten teruggedroefd. Om te bezuinigen zonder de activiteiten verder te beperken is naast wederom de vertraging van investeringsprojecten een beperking van de instroom van nieuw personeel onvermijdelijk. Daarom zijn voor 2011 een algemene vacaturestop voor burgerpersoneel en een selectieve vacaturestop voor militair personeel afgekondigd. Hierdoor daalt de beoogde, maximale vulling van de defensieonderdelen in 2011 van 95,8 naar 93,8 procent. Deze maatregelen moeten in 2011 € 37 miljoen opbrengen door de vermindering van de salarisuitgaven. De ondervulling heeft in 2011 nog geen effect op de gereedstelling, maar in 2012 wel. Dan komt er minder personeel vanuit opleidingen beschikbaar. Over de operationele gevolgen voor de KMar zal worden overlegd met de gezagsverantwoordelijke ministers, mede in het licht van de ambities op het gebied van de nationale veiligheid waarvan het regeerakkoord gewag maakt.

Wat de investeringen betreft gaat het om de vertraging van grotere infrastructuurprojecten, waaronder nieuwbouw, legering en schietfaciliteiten, voor een bedrag van € 20 miljoen. Er is de afgelopen jaren al minder geld gereserveerd voor structureel onderhoud, waardoor niet alle gebouwen en terreinen conform de norm zijn onderhouden. Dit heeft geresulteerd in een geleidelijke verslechtering van de onderhoudsconditie van de gebouwen en terreinen en in een stijging van de kosten van incidenteel onderhoud. De tekortkomingen die hierdoor ontstaan, zoals kapotte douches en toiletten, zijn demotiverend voor het personeel.

Voor € 143 miljoen aan grote materieelprojecten wordt naar latere jaren verschoven. Dit uitstel betreft investeringsprojecten zoals de NH-90, militaire satellietcommunicatie, het *Joint Support Ship*, het infanteriegevechtsvoertuig, zelfbeschermingspakketten voor de F-16 en het vaartuig Zeeuwse wateren. De verschuivingen leiden tot vertragingen in deze projecten, maar zorgen in een aantal gevallen ook voor toenemende onderhoudskosten aan het bestaande materieel dat later wordt vervangen. Dergelijk materieel gaat sneller stuk waardoor het vaker gerepareerd moet worden. De vertragingen in projecten doen de druk op het investeringsbudget en het materieelexploitatiebudget in de komende jaren toenemen. Door de maatregelen in de nota van wijziging daalt de investeringsquote in 2011 naar 18 procent. Met het oog op de taakstelling in het regeerakkoord voor 2012 – € 400 miljoen – zullen ook in dat jaar de investeringen moeten worden verminderd. Om de ruimte te behouden om te verschuiven of te schrappen heb ik per direct een selectieve verplichtingstop op investeringen boven € 2,5 miljoen afgekondigd.

Zoals bekend zijn de afgelopen jaren tijdelijke maatregelen genomen om dreigende exploitatietekorten het hoofd te bieden. Dit heeft ook zijn weerslag op 2011. De operationele commando's en de ondersteunende defensiebedrijven hebben in toenemende mate moeite de opgedragen

activiteiten uit te voeren met de beschikbare middelen. In de begroting van 2011 en in de antwoorden op de vragen daarover komt dit tot uitdrukking. In het oog springen onder meer een reductie van 11 procent op de vaardagen van fregatten, amfibische schepen en mijnenjagers, 10 procent op de vliegreuren van helikopters en vliegtuigen en 20 procent op oefen- en trainingsprogramma's. Daarnaast wordt er bespaard op het gebruik van de duurdere munitiesoorten en wordt geoefend met 20 procent minder rijdend en rollend materieel. De maatregelen beperken direct de behoefte aan onder meer brandstof, munitie en oefentoeelages, en indirect die aan reserveonderdelen en onderhoud. Daardoor dalen de uitgaven, maar ook de geoefendheid. Bij het CZSK, het CLAS en het CLSK gaat de afname van de geoefendheid gepaard met een verdere daling van het aantal eenheden dat volledig operationeel gereed is. Dit wordt voor een deel gecompenseerd door meer eenheden specifiek gereed te stellen en te trachten het behoud van kennis en ervaring voor het totaal van de organieke taken van de krijgsmacht te waarborgen.

In aanvulling op de bovengenoemde maatregelen heeft Defensie onderzoek gedaan om het inzicht in de materiële exploitatie te verbeteren. Een beter inzicht in de kosten en in het normeren van activiteiten en de daarvoor benodigde middelen, inclusief die voor ondersteunende diensten van de DMO en het CDC, is een voorwaarde om stapsgewijs weer een structureel evenwicht tussen doelstellingen, activiteiten en middelen te bewerkstelligen. Ook zullen de bedrijfsvoering en het beheer de komende tijd verder worden verbeterd, met gebruikmaking van de lessen van de Algemene Rekenkamer. De eerste resultaten van deze maatregelen zullen worden gebruikt bij de opstelling van de begroting 2012, maar de noodzaak van verdergaande stappen staat vast. Aan de voorbereiding van die stappen wordt hard gewerkt.

Inzet, exploitatie en knelpunten 2011

De herhaalde blijken van (internationale) waardering onderstrepen dat er op de operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht niets is aan te merken. Ook de komende maanden en jaren staat de krijgsmacht klaar om in opdracht van de politiek de Nederlandse belangen in binnen- en buitenland te dienen. Of het nu gaat om individuele uitzendingen in het kader van *Security Sector Reform*, de inzet van eenheden in crisisbeheersingsoperaties of de ondersteuning van civiele autoriteiten, Defensie presteert wat wordt gevraagd.

Knelpunten doen zich vooral voor in de exploitatie. Het is de Kamer bekend dat Defensie begin 2010 een tijdelijke verplichtingenpauze heeft ingesteld om prioriteiten te kunnen stellen in de uitgaven voor de materiële exploitatie. Het exploitatiebudget is verhoogd ten laste van het investeringsbudget, exploitatieprojecten met een investeringskarakter zijn overgebracht naar het investeringsbudget en minder urgente exploitatiebehoefte zijn uitgesteld. De verschuivingen hebben vertragingen van investeringsprojecten en verlagingen van de voorraadniveaus tot gevolg, en brengen bovendien verdringingseffecten teweeg die geruime tijd doorwerken. Mede als gevolg van lange aanbestedingstrajecten en levertijden van reservedelen zullen de effecten van de verplichtingenpauze niet alleen in 2011 maar zeker ook nog daarna merkbaar zijn. Problemen doen zich bijvoorbeeld voor bij de luchtverdedigings- en commandofregatten, het infanteriegevechtsvoertuig, de Fenek en de pantserhouwitsers, en bij de meeste helikoptertypes en het F-16 jachtvliegtuig. Eenheden die van deze wapensystemen gebruikmaken, zullen mede gezien de verlaging van de aantalen vaardagen, vliegreuren en oefendagen komend jaar hun operationele doelstellingen niet halen.

Van meet af aan stond vast dat de krijgsmacht de inspanningen in Afghanistan niet vele jaren achtereen zou kunnen voortzetten en dat na afloop van de missie een herstelperiode nodig zou zijn. De Kamer is daarover geïnformeerd in de antwoorden op de vragen over de begroting 2010 (Kamerstuk 32 123 X, nr. 21). De jarenlange operationele inzet in Afghanistan heeft inderdaad een zware wissel getrokken op talrijke onderdelen van de staande organisatie. Om de slijtage aan het materieel op te vangen is enige malen € 50 miljoen aan het defensiebudget toegevoegd. De Van Geel-gelden zijn toegevoegd aan de defensiebegroting van 2008 en 2009 en bij de verlenging van de missie in Afghanistan is deze toevoeging voor 2010 en 2011 onder de naam Bos-gelden herhaald. Gedurende de missie moest er diep in de reserves worden getast van onderdelen in Nederland. De totale kosten die met het herstel gemoeid zijn, zullen de toevoegingen in verband met slijtage te boven gaan.

Het interdepartementale project Verkenningen heeft uitgewezen dat kostenontwikkelingen in de exploitatiesfeer Defensie een jaarlijks terugkerend tekort van € 100 tot € 150 miljoen opleveren. Factoren die een rol spelen zijn regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden, werk- en rusttijden en milieu, maar ook tegenvallende brandstofprijzen, achterstallig onderhoud en het fenomeen dat de levensduurkosten van materieel vooraf moeilijk nauwkeurig te schatten zijn. Het aanhoudende tekort dat door de kostenontwikkelingen blijft bestaan, moet telkens weer binnen de defensiebegroting worden opgelost. Dit verschijnsel heeft zich geruime tijd niet in zijn volle omvang budgettair gemanifesteerd, omdat Defensie elders op de begroting de armslag vond om tussen budgetten te schuiven. Er werd ingeteerd op voorraden, de onderhoudsachterstand nam toe en vooral personeels- en investeringsbudgetten boden soelaas. Zoals bekend bood het budget voor de personeelsexploitatie de afgelopen jaren enige ruimte omdat de werkelijke vulling lager was dan begroot. Dit is nu echter niet meer het geval. Vooruitlopend op het effect van structurele maatregelen heeft Defensie moeten besluiten de personele vulling tijdelijk te maximeren en niet langer meer te ramen op volledige personele vulling.

Zoals in de personeelsrapportage 2009 is bericht (Kamerstuk 32 123 X, nr. 112, van 19 maart 2010), is de betaalbaarheid van de organisatie mede onder druk komen te staan als gevolg van ontwikkeling van de samenstelling en de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand. De verjonging van het personeelsbestand die met de invoering van het flexibel personeelssysteem (FPS) werd beoogd, is niet gehaald doordat alle militairen met een aanstelling voor onbepaalde tijd naar de derde en laatste fase van het FPS zijn doorgestroomd. Het is noodzakelijk de organisatieopbouw van Defensie tegen het licht te houden. De gewenste leeftijdsopbouw kan alleen worden bereikt door het aandeel van militairen in lagere rangen (manschappen, sergeanten, luitenants en kapiteins) de komende jaren te doen toenemen. Van enige flexibiliteit om knelpunten op te vangen is geen sprake meer. Kortom, de defensiebegroting voor 2011 is sluitend, maar staat onder aanhoudende druk. Knelpunten waarmee Defensie in 2011 te maken krijgt zijn voorts:

- De missie in Afghanistan heeft veel van de krijgsmacht gevraagd en voor een aantal personeelscategorieën geldt dat in het bijzonder. Er is een tekort aan technisch en medisch personeel en er zijn problemen met de vulling van fysiek zware functies.
- De instandhouding van het materieel staat onder druk. Het achterstallig onderhoud neemt toe en er wordt meer materieel onder eenheden herverdeeld.
- Het Commando DienstenCentra (CDC), de ondersteunende organisatie van de operationele defensieonderdelen, komt in 2010 ruim € 20

miljoen tekort om de gevraagde activiteiten te kunnen betalen. Om het evenwicht structureel te herstellen worden uiteenlopende versoberingsmaatregelen genomen.

Ten slotte

Het is mijn streven in deze kabinetsperiode een hernieuwd evenwicht tot stand te brengen tussen de omvang en samenstelling van de krijgsmacht en de beschikbare middelen. Daarbij hoort een realistisch ambitieniveau met doelstellingen en activiteiten die daarop zijn afgestemd. Er zal de komende jaren opnieuw veel van de organisatie en van de mensen worden gevraagd en uiteindelijk zal er niet voor iedereen meer plaats zijn. De inzet van de krijgsmacht gaat de komende jaren door. Een vergaande herziening is echter noodzakelijk om ook op langere termijn een krijgsmacht in stand te kunnen houden die er werkelijk toe doet, met een aansprekend en geloofwaardig toekomstperspectief waaraan militairen en burgers een zinvolle opdracht ontlenu. Met deze doelstelling voor ogen wordt hard gewerkt aan een samenhangend geheel van maatregelen die ik in het vroege voorjaar in een beleidsbrief zal presenteren.

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen