

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015

Nr. 15

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 oktober 2014

De vaste commissie voor Defensie heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Defensie over de brief van de Algemene Rekenkamer van 8 oktober 2014 inzake de aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van Defensie (Kamerstuk 34 000 X, nr. 8).

De Minister van Defensie heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 oktober 2014. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ten Broeke

De griffier van de commissie,
Van Leiden

1

Is per wapensysteem, zoals weergegeven in het sjabloon van de brief, de operationele inzetbaarheid, dat wil zeggen de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid, volledig helder?

Materiële gereedheid is gekoppeld aan wapensystemen, personele gereedheid en geoefendheid is gekoppeld aan de eenheden die van die wapensystemen gebruik maken. Bij schepen en vliegtuigen is er doorgaans een directe koppeling tussen wapensystemen en eenheden, zodat het onderscheid daarbij niet zo relevant is. Landeenheden maken echter vaak gebruik van meerdere wapensystemen, zodat het onderscheid daarbij wel relevant is.

Eenheden rapporteren periodiek over hun operationele gereedheid, uitgesplitst in personele en materiële gereedheid en geoefendheid. Daarnaast rapporteren de defensieonderdelen periodiek over de materiële problemen per wapensysteem. De combinatie van gegevens geeft voldoende informatie.

2

Klopt het dat de wijzigingen als gevolg van het regeringsakkoord gevolgen hebben voor de strategische doelen van de krijgsmacht, zoals uiteengezet in de nota «In het belang van Nederland»? Zo ja, wat zijn die gevolgen?

13

Gaat u nog een toelichting geven over hoe de wijzigingen, die zich na het verschijnen van de nota «In het belang van Nederland» in 2013 hebben voorgedaan, bijdragen aan het behalen van de strategische doelen van de nota? Zo ja, op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

16

Kunt u toelichten wat de operationele consequenties zijn van de wijziging in de strategische doelen van de nota «In het belang van Nederland»?

De strategische doelen van de nota «In het belang van Nederland» (Kamerstuk 33 763, nr.1) zijn nog steeds geldig. Het afwegingskader voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht, ook in de nota, berust op internationale ontwikkelingen, de hoofdtaken van de krijgsmacht en de budgettaire beperkingen. Centraal daarbij staan operationele duurzaamheid, financiële duurzaamheid en samenwerking.

De combinatie van basis- en nichecapaciteiten vormt een solide basis om op voort te bouwen. Het begrotingsakkoord uit het najaar van 2013 heeft geen gevolgen voor deze uitgangspunten, met uitzondering van de budgettaire beperkingen. Het akkoord maakte het mogelijk een aantal maatregelen die de grootste invloed hadden op de operationele capaciteiten, terug te draaien of te verzachten. De strategische doelen blijven hiermee valide. Ook voor de aanwending van de extra middelen voor Defensie voor het jaar 2015 is uitgegaan van de strategische doelen van de nota. Met het extra budget worden de slagkracht en het voortzettingsvermogen versterkt. Zie ook het antwoord op vraag 14.

3

De Algemene Rekenkamer (AR) zegt dat u gestaag werkt aan het verbeteren van de financiële onderbouwing van de begroting. Welke stappen kunnen hier nog gezet worden?

6

Hoe lang gaat het duren om de systematiek van Life Cycle Costing (LCC) een structurele plaats te geven in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten?

Defensie werkt aan een betere onderbouwing van de begroting door het ontwikkelen van een beter inzicht (ramingen) in kosten en uitgaven van wapensystemen, IV/ICT en infrastructuur door middel van LCC. LCC is een middel om bij investeringsbeslissingen de financiële consequenties van investeringen, exploitatie en afstoting in onderlinge samenhang, en in relatie met het verwachte gebruik, te beschouwen. Dit leidt tot beter onderbouwde en meer bewuste keuzes over (vervangings-)investeringen, aanpassing van exploitatiebudgetten en bijstelling van de gebruiksintensiteit.

Met de brief «Inzicht in kosten en uitgaven van wapensystemen en plan van aanpak daarvoor» (Kamerstuk 33 763, nr. 27 van 1 november 2013) heb ik u gemeld op welke wijze Defensie de systematiek van levensduurkosten wil vormgeven. Tevens heb ik in reactie op de begrotingsbrief van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat dit een meerjarig proces is met de nodige uitdagingen.

4

Kunt u een overzicht geven van de maatregelen waarmee de ambitiedelta is ingevuld?

9

Kunt u een overzicht geven van de maatregelen waarmee de ambitiedelta is ingevuld? Kunt u deze voorzien van financiële en operationele gevolgen?

Op dit moment is er geen sprake van een ambitiedelta. Bij de nota «In het belang van Nederland» en de begroting 2014 waren de exploitatieramingen hoger dan het beschikbare budget. Deze ramingen hielden echter nog geen rekening met de verlaagde ambitie van de nota. Bij het actualiseren van de wapensysteemsjablonen zijn de ramingen *bottom-up* opgebouwd, rekening houdend met de verwachte exploitatielasten en gebaseerd op de verlaagde inzetbaarheidsdoelstellingen van de nota *In het belang van Nederland*. Het totaal aan ramingen sluit nu aan op de beschikbare budgetten. Het is derhalve niet mogelijk aan te geven met welke maatregelen de ambitiedelta is opgelost. Deze ambitiedelta heeft overigens geen relatie met de inzet van de krijgsmacht.

5

Bent u bekend met het bestaan van de hogere spanning in de lange termijn investeringsplannen, waardoor dit net weer hoger is dan volgens afspraken met de Minister van Financiën was toegestaan? Zo ja, bent u bekend met de oorzaken van deze spanning?

7

Wat is de oorzaak van de geconstateerde «spanning» in de lange termijn investeringsplannen van het ministerie?

In de jaren 2021 en 2022 is er sprake van spanning die iets hoger is dan toegestaan. Dit betekent dat de financiële omvang van de plannen in deze jaren groter is dan het budget inclusief de toegestane spanning. Dit wordt bij de eerstvolgende actualisatie van de investeringsplannen weer binnen de spanningskaders gebracht. Het gebruik van spanning heeft overigens tot doel het beschikbare budget optimaal te kunnen gebruiken, in de verwachting dat een deel van de betalingen later zal gebeuren dan

gepland, bijvoorbeeld door vertragingen bij het afsluiten van contracten of bij levering.

6

Hoe lang gaat het duren om de systematiek van Life Cycle Costing (LCC) een structurele plaats te geven in het plan- en begrotingsproces, de bedrijfsvoering en in lopende trajecten?

Zie het antwoord op vraag 3.

7

Wat is de oorzaak van de geconstateerde «spanning» in de lange termijn investeringsplannen van het ministerie?

Zie het antwoord op vraag 5.

8

Wat zijn de gevolgen van het niet realistisch zijn van het kasritme?

Uitgaven worden zo realistisch mogelijk geraamd. Voor de korte termijn, zoals de begrotingsperiode, geldt een grotere mate van zekerheid hierover dan voor de latere jaren. Voor de latere jaren wordt gebruik gemaakt van gemiddelde exploitatiekosten. Door de onzekerheid in de planning op de lange termijn is de betekenis van kasritmeverschillen in verder weg liggende jaren gering.

9

Kunt u een overzicht geven van de maatregelen waarmee de ambitiedelta is ingevuld? Kunt u deze voorzien van financiële en operationele gevolgen?

Zie het antwoord op vraag 4.

10

Kunt u een toelichting geven op het geactualiseerde sjabloon in de brief van de AR, met daarbij onderscheid tussen inherente aanpassingen enerzijds en nieuwe ontwikkelingen of besluitvorming anderzijds?

Omdat de sjablonen in feite een andere weergave van de defensiebegroting zijn, liggen de mutaties die worden beschreven in bijlage 4.1 van de Ontwerpbegroting 2015 (blz. 94–105) ook ten grondslag aan de aanpassingen van de sjablonen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen aanpassingen die het gevolg zijn van besluitvorming (bijvoorbeeld de extra investering in helikoptercapaciteit) en aanpassingen die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen die min of meer buiten de directe invloedssfeer liggen (bijvoorbeeld de bijstelling van de exploitatierreeksen voor VOSS, C-IED en Boxer). Deze aanpassingen zijn verwerkt in de sjablonen bij de desbetreffende wapensystemen.

11

Kunt u een uitleg geven op de aansluitingstabel tussen het sjabloon en de begroting?

Bij de nota «In het belang van Nederland» heb ik voor het eerst inzage gegeven in de kosten en uitgaven van de belangrijkste 27 wapensystemen. Dat heb ik gedaan in zogenaamde wapensysteemsjablonen. Belangrijk hierbij is dat per wapensysteem de som van investeringen, personele en materiele exploitatie wordt weergegeven. Deze sjablonen

heb ik bij de begroting van 2015 geactualiseerd. De sjablonen zijn ontwikkeld om de besluitvorming te ondersteunen met financiële informatie en vormen een andere dwarsdoorsnede van de begroting.

De aansluitingstabel laat zien uit welke begrotingsartikelen de bedragen afkomstig zijn die bij de sjablonen zijn opgenomen. De totalen van de begroting, het financieel overzicht en de aansluitingstabel zijn gelijk. De aansluiting naar begrotingsartikel is gedaan per categorie. Het totaal per categorie van het financieel overzicht bestaat uit de daaronder genoemde begrotingsartikelen.

Ter illustratie: in de sjablonen zijn voor de Apache-helikopters in de jaren 2014 tot en met 2016 hogere bedragen opgenomen dan in de rest van de reeks. Deze wijzigingen komen voort uit de investeringen in de Apache-helikopter zoals die in artikel 6, investeringen, zijn opgenomen. In de aansluitingstabel is voor het totaal van de wapensystemen weergegeven welk deel uit artikel 6 afkomstig is, en welk deel uit de andere artikelen. Een ander voorbeeld is inzet. De bedragen in zowel het inzicht naar wapensystemen, als de aansluitingstabel komen overeen, hetgeen betekent dat voor inzet alleen uit artikel 1 wordt geput.

12

Klopt het dat de cijfers in het sjabloon schattingen zijn?

Bij het opstellen van de begroting en de meerjarige financiële doorkijk worden de ramingen gebruikt voor het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. Ook voor de uitgaven en ontvangsten van wapensystemen zoals opgenomen in de sjablonen, wordt gebruik gemaakt van onderbouwde ramingen, maar deze worden aangevuld met generieke kosten die met toerekeningsregels over de desbetreffende wapensystemen worden verdeeld. Dit geldt bijvoorbeeld bij uitgaven voor generieke verbruiksartikelen zoals smeerolie of bevestigingsmaterialen. Daarnaast is het personeelsbestand niet altijd een-op-een toe te rekenen aan een wapensysteem. Bij een fregat kan de bemanning bijvoorbeeld wel relatief eenvoudig aan het wapensysteem gekoppeld worden. Als het wapensysteem niet direct verbonden is aan een organieke eenheid, moet handmatig worden bepaald welk deel van het personeelsbestand daaraan moet worden toegerekend. Dit speelt vooral een rol bij de grondgebonden wapensystemen van het CLAS en het CZSK.

13

Gaat u nog een toelichting geven over hoe de wijzigingen, die zich na het verschijnen van de nota «In het belang van Nederland» in 2013 hebben voorgedaan, bijdragen aan het behalen van de strategische doelen van de nota? Zo ja, op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord op vraag 2.

14

Kunt u uitleggen wat de gevolgen zijn van de wijziging in de verdeling van de capaciteiten van de landmacht voor de strategische doelen zoals uiteengezet in de nota «In het Belang van Nederland»?

In de nieuwe opzet zal de operationele kern van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) bestaan uit vier unieke capaciteiten, waarmee aan de inzetbaarheidsdoelstellingen kan worden voldaan. De omvorming van een gemechaniseerde naar een gemotoriseerde brigade levert een voor Nederland een operationele capaciteit op, die de verschillende

mogelijkheden voor inzet vergroot en daarmee bijdraagt aan de operationele duurzaamheid van de krijgsmacht. Bovendien biedt deze omvorming nieuwe mogelijkheden voor internationale samenwerking.

15

Kunt u toelichten hoe het dertiende bataljon van de luchtmobiele brigade wordt geacht te opereren zonder volledige air assault training, maar ook zonder motorisering met de Bushmaster, zoals nu is voorzien?

Op dit moment is nog niet besloten welke van de drie luchtmobiele bataljons niet volledig *Air Assault* zal worden getraind. Eén bataljon wordt voortaan *Air Assault* getraind tot en met compagniesniveau in plaats van het bataljonsniveau. Bij langdurige inzet van een volledig luchtmobiel bataljon kan dit derde bataljon tijdig aanvullend worden getraind om te voorzien in een volgende rotatie, mits voldoende trainingsmiddelen (o.a. helikopters) beschikbaar zijn. Daarnaast is dit derde bataljon inzetbaar voor infanterietaken en traint de staf van dit bataljon nog steeds volledig om als *Command & Control* element te worden ingezet.

16

Kunt u toelichten wat de operationele consequenties zijn van de wijziging in de strategische doelen van de nota «In het belang van Nederland»?

Zie het antwoord op vraag 2.

17

Welke gevolgen heeft de gekozen prioriteitsvolgorde voor de planning?

Defensie werkt langs verschillende lijnen aan verbeteringen en veranderingen in de bedrijfsvoering. Deze trajecten kennen een eigen planning en dynamiek. Soms is sprake van beïnvloeding of afhankelijkheid, vaak ook niet. Waar trajecten onafhankelijk van elkaar en op verschillende plekken in de organisatie kunnen worden uitgevoerd, gebeurt dat. Het is niet goed mogelijk om te voorspellen waar knelpunten zullen optreden. In voorkomende gevallen geldt de genoemde prioritering.

18

Hoe groot is de kans dat ook in 2015 de investeringsverplichting niet wordt gehaald?

Om het Defensie Investeringsplan in 2015 en 2016 te kunnen uitvoeren zijn aan de DMO dit jaar extra functies toegekend. Dit is echter geen garantie voor de realisatie van de geplande investeringsquote. Het behalen hiervan is namelijk niet alleen afhankelijk van een gevulde organisatie, maar ook van factoren zoals tijdige levering door leveranciers en een efficiënt en ongestoord verloop van het verwervingsproces. Defensie neemt daarom momenteel maatregelen om de verwervingsketen te verbeteren. De effecten daarvan moeten de komende jaren zichtbaar worden.

19

Waarop is de verwachting gebaseerd dat de investeringsquote binnen twee jaar op het gewenste niveau is?

In de Kamerbrief van 2 juli 2014 (Kamerstuk 33 750 X, nr. 68) heb ik gemeld dat de ontwikkeling van het investeringspercentage de afgelopen jaren onder meer het gevolg is van de wijze waarop de financiële

taakstellingen zijn verwerkt. De benodigde financiële flexibiliteit zit nu eenmaal voor een groot deel alleen in het investeringsbudget. In de begroting 2015 wordt op basis van de geplande uitgaven vanaf 2016 een investeringspercentage van 20 bereikt. Dit is mogelijk omdat de structurele bezuinigingsmaatregelen van de Beleidsbrief 2011 en de nota «In het belang van Nederland» besparingen gaan opleveren.

Daarnaast was er sprake van onderrealisatie ten gevolge van problemen in de verwervingsketen. De verwervingsketen wordt daarom versterkt, zie ook het antwoord op vraag 18. Dit betreft niet alleen extra personele capaciteit, maar ook aanpassing van procedures en andere contractvorming waardoor snellere levering mogelijk wordt. Dit moet de komende jaren zijn beslag gaan krijgen. Ik blijf de voortgang van de investeringsuitgaven bewaken en, waar nodig en mogelijk, bijsturen.

20

Welke instrumenten kunt u inzetten om de voortgang van de investeringsuitgaven te bewaken en tijdig bij te sturen wanneer dat nodig is?

De voortgang van de investeringsuitgaven wordt bewaakt met maandelijkse rapportages over de financiële realisatie en de verwachte uitgaven voor de rest van het jaar. Daarnaast worden ook de mijlpalen in de planning van investeringsprojecten bewaakt. De bijsturing van de investeringsuitgaven is mogelijk door voldoende projecten onder contract en in de portefeuille te hebben. Het aantal projecten dat onder contract kan worden gebracht is afhankelijk van de capaciteit van de organisatie en een efficiënt en ongestoord verloop van het verwervingsproces. Zie ook het antwoord op vraag 19.

21

Bevat de aangekondigde nieuwe visie op vastgoed de vaste set criteria waaraan vastgoed besluiten volgende AR moeten worden getoetst? Zo ja, welke criteria zijn dat?

Het nieuwe strategische vastgoedbeleid bevat de beleidskaders waarbinnen toekomstige vastgoedbeslissingen moeten worden genomen en waaraan ze ook worden getoetst. Het vastgoedbeleid wordt begin 2015 naar de Kamer gezonden, daar wil ik nu niet op vooruitlopen.

22

In hoeverre is de aangekondigde nieuwe visie op uw vastgoed een nieuw strategisch vastgoedplan zoals de AR dat bedoeld?

In maart van dit jaar hebben de AR en Defensie een gezamenlijke review vastgoed uitgevoerd en ook samen geconcludeerd dat er een nieuw strategisch vastgoedbeleid moet komen. In lijn hiermee wordt dit nieuwe beleid nu opgesteld. Zie ook het antwoord op vraag 21.

23

Worden de extra gelden de komende jaren ook gebruikt voor het aanschaffen van extra reserveonderdelen en munitie et cetera?

Ja. Met het extra geld dat vanaf 2015 beschikbaar komt, wordt Defensie in staat gesteld verdere maatregelen te treffen om de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen, en daarmee de slagkracht, van de krijgsmacht te verbeteren. De verdere aanvulling van de voorraden voor reservedelen en munitie is daarvan een belangrijk onderdeel.

24

Wat is de stand van zaken met het openbaar maken van data bij uw organisatie? Welke plannen heeft u op dit gebied?

Defensie onderschrijft het actieplan Open Overheid, maar geeft prioriteit aan de andere uitdagingen waarvoor het ministerie ook staat. Vooruitlopend hierop stelt de Dienst der Hydrografie overigens wel data ter beschikking. Dit betreft onder meer dieptegegevens, maritieme grenzen, geografische namen en getijdegegevens die kosteloos en laagdrempelig via een website toegankelijk zijn. Daarnaast streeft Defensie ernaar de door de Algemene Rekenkamer voorgestelde brochure met kerngegevens zo spoedig mogelijk om te zetten in open data.

25

Is het opereren met de Medium-altitude long-endurance unmanned aerial vehicle (MALE UAV) vanaf Leeuwarden toegestaan onder de Nederlandse, dan wel de Europese luchtverkeersregels?

Ja, het is mogelijk om een MALE UAV in het Nederlandse luchtruim in te zetten, mits deze is gecertificeerd voor initiële luchtwaardigheid en wordt bediend door gekwalificeerde operators. Dit mag alleen in daarvoor specifiek gesegregeerd luchtruim, afgeschermd voor andere luchtvaartuigen. Gesegregeerd luchtruim wordt per beschikking toegewezen en gepubliceerd in de Staatscourant en voor het overig luchtverkeer kenbaar gemaakt met een Notice to Airmen (NOTAM).

26

Om welke bedrijfsvoeringsknelpunten gaat het precies, gelet op uw stelling dat enkele bedrijfsvoeringsknelpunten dienen te worden opgelost als een van de «maatregelen intensivering defensiebegroting 2015»?

Belangrijke selectiecriteria voor de op te lossen knelpunten waren het aantal medewerkers dat het knelpunt ervaart, de mate waarin Defensie de oorzaken kan wegnemen en de afweging tussen kosten en baten van de oplossingen. Dit heeft geleid tot enkele projecten zoals de verbetering van: de kwaliteit van legeringsfaciliteiten, de beschikbaarheid van legering, de toegankelijkheid van het intranet bij operationele eenheden en de ICT-ondersteuning voor het zelf regelen van zaken als legering, verlofaanvragen en vervoer.

27

Waarom is er geen actie ondernomen op één aanbeveling, zoals blijkt uit de kwantificering van het aantal acties naar aanleiding van aanbevelingen die u aan de Minister van Defensie heeft gedaan?

Het betreft de aanbeveling «Zorg voor betere beleidsdoorlichtingen: geef daarin aan voor welke beleidsonderdelen effectiviteitsmeting wel/niet mogelijk was en op welke beleidsuitgaven eventuele beleidsuitspraken betrekking hebben», uit het Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid (2012). Defensie doet dit reeds en werkt hier verder aan. Bij de beleidsdoorlichting «Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië» licht ik bijvoorbeeld toe op welk beleidsartikel de beleidsdoorlichting van toepassing is.