

---

Vergaderjaar 2021–2022

---

**36 100 X**

**Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2021**

**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 2021 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,

K.H. Ollongren

## 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. 13-12-2021 (Kamerstuk [35925 X nr. 49](#)).

In de Slotwet is voor het baten-lastenagentschap Paresto geen toelichting opgenomen. De jaarverantwoording van Paresto is opgenomen in het Jaarverslag 2021 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 2021 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 2021 ontstaat samengevat het volgende beeld:

#### A. Verplichtingen

Totaal van de bijgestelde verplichtingen – € 4.023,8 miljoen.

#### B. Uitgaven

Totaal van de bijgestelde uitgaven – € 37,4 miljoen.

#### C. Ontvangsten

Totaal van de bijgestelde ontvangsten € 4,1 miljoen.

De mutaties uit de Slotwet 2021 leiden tot een verplichtingenbudget van € 12.221,4 miljoen, een uitgavenbudget van € 12.094,8 miljoen en een ontvangstenbudget van € 166,5 miljoen.

### 3 Beleidsartikelen

#### 3.1 Artikel 1 Inzet

##### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 59,8 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De lagere verplichtingen komen voort uit de missies: *Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA) met € 8,0 miljoen; *Air Task Force Middle East* (ATF ME) met € 2,5 miljoen; 1 NLD *Capacity Building Mission Iraq* (CBMI) met € 8,5 miljoen; Missies Algemeen met € 4,8 miljoen; *Task Force Takuba* met € 1 miljoen; OP FORTIS (*Carrier Strike Group*) met € 3,6 miljoen; *International Committee of the Red Cross* met € 3,0 miljoen en de lagere bijdrage aan contributies voor internationale organisaties, met name SAC C17 met € 28,7 miljoen. Defensie heeft in 2021 minder gebruik gemaakt van het strategisch transport met de C17, als gevolg waarvan de afrekening lager uitvalt. Voor de overige missies is vooral vertraging bij de uitzending van personeel de oorzaak van het later of niet aangaan van de verplichting. Naast de missies leidt de vrijval van het niet benutte deel van de voorziening in het Budget Internationale Veiligheid (BIV) tot € 11,0 miljoen aan lagere verplichtingen. Daarentegen zijn de verplichtingen van de missie *enhanced Forward Presence* (eFP) met € 14,6 miljoen gestegen, omdat het Nederlandse deel van deze missie is uitgebreid. Het resterende deel aan lagere verplichtingen betreft relatief kleine afwijkingen bij de diverse kleinere inzetten.

##### Uitgaven

De uitgaven bij dit artikel zijn € 62,4 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De volgende uitgaven zijn ten opzichte van de tweede suppletoire begroting 2021 lager uitgevallen: *Multidimensional Integrated Stabilization Mission* in Mali (MINUSMA) met € 6,8 miljoen als gevolg van het later starten van de C-130 missie dan verwacht. Ook de Force Commander MINUSMA is later vertrokken dan verwacht waardoor de uitgaven achter zijn gebleven; *Resolute Support* met € 7,4 miljoen; *Air Task Force Middle East* (ATFME) met € 2,5 miljoen; Veiligheidsinzet in Irak met € 8,4 miljoen; Missies Algemeen met € 4,9 miljoen; *Task Force Takuba* met € 1 miljoen; OP FORTIS (*Carrier Strike Group*) met € 3,6 miljoen; contributies met € 2,9 miljoen en het FNK met € 4,1 miljoen. De belangrijkste oorzaak van de verlagingen ten opzichte van de ramingen in de tweede suppletoire begroting is vertraging in de ontvangsten van facturen, als gevolg waarvan uitgaven zijn vertraagd naar 2022.

In de voorziening van het Budget Internationale Veiligheid (BIV) is nog een bedrag van € 41,7 miljoen beschikbaar voor het aangaan van nieuwe operaties en/of missies of verlenging van lopende operaties en/of missies. Daarentegen zijn de uitgaven voor de *Non-Combatant Evacuation Operation* (NEO) in Afghanistan met € 9,4 miljoen; *enhanced Forward Presence* met € 11,9 miljoen en de inzet van *Vessel Protection Detachments* met € 1 miljoen hoger uitgevallen. Het resterende deel betreft relatief kleine afwijkingen bij de diverse kleinere inzetten.

### 3.2 Artikel 2 Koninklijke Marine

#### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 9,8 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Dit is vooral veroorzaakt omdat pas eind 2021 overeenstemming is bereikt over het contract met de Rijksrederij voor € 26,4 miljoen voor de inzet van schepen ten behoeve van noodsleephulp en betonning. Als gevolg hiervan heeft ondertekening van het contract voor 2022 niet in 2021 plaatsgevonden. Daartegenover staat dat bij de raming van de verplichting voor het *search and rescue*-contract van de Kustwacht Nederland de variabele uitgaven voor brandstof niet meegenomen waren. Als gevolg van gewijzigde regels zijn de geraamde uitgaven voor het verbruik van brandstof in 2021 als meerjarige verplichting opgenomen in de administratie, waardoor de realisatie € 10 miljoen hoger uitvalt.

Het resterende verschil betreft diverse kleine contracten, onder meer voor persoonlijke opleidingen en inhuur van personeel, waarvan de uitgaven in 2022 worden gerealiseerd.

### 3.3 Artikel 3 Koninklijke Landmacht

#### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn per saldo € 35,1 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Daarvan is met de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 van 13 december (Kamerstuk 35 925 X, nr. 49) € 4 miljoen gemeld.

Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een meerjarige verplichting voor *Foreign Military Sales* (FMS) voor een oefenterrein in de Verenigde Staten met een omvang van € 22,4 miljoen, hetgeen resulteert in € 12,4 miljoen overschrijding van het budget voor de gereedstelling. Deze FMS-verplichting werd niet tijdig vastgelegd in de administratie na ondertekening van het contract in het najaar. Verder zijn er voor € 24,9 miljoen hogere verplichtingen aangegaan bij de inhuur van extern personeel en opleidingen die vooral leiden tot uitgaven in 2022. Het resterende verschil betreft relatief kleine afwijkingen bij diverse budgetten.

### 3.4 Artikel 4 Koninklijke Luchtmacht

#### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 83,0 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

In de vorige jaren zijn meerjarige contracten voor vliegeropleidingen afgesloten die voldoende bleken voor de behoefte in 2021, dus bleek het in 2021 niet nodig een nieuwe verplichting aan te gaan.

#### Uitgaven

De uitgaven bij dit artikel zijn € 8,8 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht als gevolg van het in lijn brengen van de betalingen voor *Foreign Military Sales* met de afgenomen goederen en diensten voor de vliegeropleidingen in 2021. Met de brief Beleidsmatige

mutaties na Najaarsnota 2021 van 13 december (Kamerstuk [35 925 X, nr. 49](#)) is een overschrijding van de tweede suppletoire begroting met € 16 miljoen gemeld.

### 3.5 Artikel 5 Koninklijke Marechaussee

#### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 6,0 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. De lagere verplichtingenstand heeft voor € 1,0 miljoen betrekking op minder dan geraamd overwerk en de eindejaarsuitkering. Voor de projecten Breed Offensief Tegen Ondernijnde Criminaliteit en Grenzen en Veiligheid zijn er voor € 1,1 miljoen minder contracten voor de inhuur van extern personeel afgesloten dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Er is € 1,4 miljoen lagere realisatie het gevolg van minder dan verwacht gebruik van het huren van oefen- en trainingslocaties en minder gebruik van medische apparatuur en tolken en vertalers. De overige € 2,5 miljoen lagere realisatie is het gevolg van een € 1,4 miljoen lagere bijdrage voor het project *Seamless Flow* en lagere verplichtingen voor de evenementenondersteuning, geneeskundige goederen en overig materieel.

#### Uitgaven

De uitgaven zijn € 5,4 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Dit wordt met name veroorzaakt door een € 1,6 miljoen lagere realisatie bij Breed Offensief Tegen Ondernijnde Criminaliteit, *Passenger Information* Nederland met € 0,3 miljoen en Grenzen en Veiligheid met € 2,1 miljoen. Daarnaast is voor het programma *Seamless Flow* € 1,4 miljoen overgeboekt naar het ministerie van Justitie & Veiligheid.

### 3.6 Artikel 7 Defensie Materieel Organisatie

#### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 23,7 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Bij de inhuur van personeel is € 23,4 miljoen minder verplicht dan begroot. Defensie streeft ernaar om inhuur waar mogelijk om te zetten in vaste formatie. In een aantal gevallen is dit sneller verlopen dan verwacht. Het resterende deel betreft relatief kleine afwijkingen bij diverse verplichtingen.

#### Uitgaven

De uitgaven bij dit artikel zijn € 3,7 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De realisatie van het Defensie Brand- en Bedrijfsstoffenbedrijf is € 9,5 miljoen hoger dan begroot. Deze overrealisatie is voor € 7,0 miljoen veroorzaakt door een te lage raming in de tweede suppletoire begroting. Bij het eigen personeel is de overrealisatie € 5,8 miljoen. Ten tijde van de tweede suppletoire begroting hield DMO al rekening met een hogere vulling van de organisatie, uiteindelijk is deze verwachting nog verder overtroffen dan gedacht ten tijde van de 2<sup>e</sup> suppletoire begroting. Inhuur van extern personeel kent een onderrealisatie van € 5,6 miljoen. DMO streeft er naar om langdurige inhuur om te zetten in vaste formatie. Dit verliep sneller dan verwacht. De onderrealisatie van € 5,6 miljoen bij personele exploitatie is voor het grootste deel een gevolg van een lagere realisatie van dienstreizen

in het binnen- en buitenland. Bij het ramen van deze uitgaven in aanloop naar de tweede suppletoire begroting werd rekening gehouden met beperkte COVID-19 maatregelen. Uiteindelijk zijn de maatregelen in de tweede helft van 2021 verscherpt waardoor lagere uitgaven zijn gerealiseerd. Op overige materiele exploitatie is € 7,7 miljoen minder gerealiseerd. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door lagere afdrachten van BTW. Dit wordt in belangrijke mate verklaard door de COVID-19-maatregelen. Daardoor moesten fabrieken en leveranciers in EU-landen sluiten en zijn er minder goederen uit EU-landen geleverd. Het resterende deel betreft kleine afwijkingen bij diverse budgetten.

#### Ontvangsten

De ontvangsten bij dit artikel zijn € 6,4 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Een deel van de onderrealisatie wordt verklaard doordat minder brandstof is verstrekt aan buitenlandse krijgsmachten. Een belangrijke oefening die niet is doorgegaan is *Frisian Flag*. Bij deze multinationale oefening wordt intensief geoefend met straaljagers. Normaliter levert Defensie de brandstof aan de partners en genereert daarmee ontvangsten. Deze zijn in 2021 niet gerealiseerd. Van deze verlaging is met de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 van 13 december (Kamerstuk [35 925 X, nr. 49](#)) € 6 miljoen gemeld.

### 3.7 Artikel 8 Defensie Ondersteuningscommando

#### Verplichtingen

De verplichtingen van het DOSCO zijn € 63,2 miljoen hoger uitgevallen dan begroot. Daarvan is met de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 van 13 december (Kamerstuk [35 925 X, nr. 49](#)) € 57 miljoen gemeld.

De overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door een nagekomen en onverwachte naheffing van de Belastingdienst van € 57 miljoen voor loonheffingen over de periode vanaf 2016. Het resterende deel betreft relatief kleine afwijkingen bij diverse budgetten.

#### Uitgaven

De uitgaven bij dit artikel zijn € 38,7 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Met de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota 2021 van 13 december (Kamerstuk [35 925 X, nr. 49](#)) is € 57 miljoen gemeld.

Van het budget in de tweede suppletoire begroting 2021 van het Nationale Fonds Ereschuld is € 11,1 miljoen niet in 2021 uitgegeven. Dit zal worden toegevoegd aan het budget voor 2022.

De realisatie van overige personele uitgaven is per saldo € 52,2 miljoen hoger uitgevallen dan begroot. Deze overschrijding wordt voornamelijk veroorzaakt door een nagekomen en onverwachte naheffing van de Belastingdienst van € 57 miljoen voor loonheffingen over de periode vanaf 2016.

De realisatie voor overige materiële exploitatie is € 9,7 miljoen hoger dan begroot in de tweede suppletoire begroting. De overschrijding wordt veroorzaakt door meeruitgaven voor energie en water (€ 2,5 miljoen), schoonmaakkosten (€ 2,1 miljoen), transportkosten (€ 2,0 miljoen) en door een teruggave van BTW over de jaren 2012-2016 die te hoog bleek te zijn en

terugbetaald moest worden aan de Belastingdienst (€ 1,2 miljoen). De overige afwijking bij de materiële exploitatie betreft kleinere uitgaven binnen diverse posten.

De overige lagere uitgaven betreffen met name kleine afwijkingen bij eigen personeel, externe inhuur en attachés.

#### 4 Niet-Beleidsartikelen

##### 4.1 Artikel 9 Algemeen

###### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 9,8 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Er zijn voor € 3,2 miljoen minder verplichtingen aangegaan voor beleidsopdrachten, een € 3,8 miljoen lagere bijdrage aan de NAVO, € 9,8 miljoen minder aangegane verplichtingen voor de civielrechtelijke regeling Srebrenica en € 6,8 miljoen hogere verplichtingen voor de regeling Dutchbat III. Het overige verschil betreft kleine afwijkingen bij verschillende bijdragen.

###### Uitgaven

De uitgaven bij dit artikel zijn € 9,3 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht. Het overblijvende budget van € 2,1 miljoen voor subsidies bestaat uit niet uitgekeerde loon- en prijsbijstelling en vrijval van budget voor incidentele subsidies, waar vooral vanwege COVID-19 in 2021 geen aanspraak op is gedaan. De exploitatiekosten van NAVO zijn € 3,8 miljoen lager door minder activiteiten, mede als gevolg van COVID-19. De Commissie Srebrenica realiseert minder dan was begroot als gevolg van een latere start dan beoogd. Het in 2021 niet gerealiseerde budget van € 3,0 miljoen voor deze schaderegeling blijft behouden in de komende jaren, conform de instellingsbeschikking van de regeling. Het overige verschil van betreft verschillende kleine afwijkingen.

##### 4.2 Artikel 10 Apparaat Kerndepartement

Geen toelichting nodig.

##### 4.3 Artikel 11 Geheim

Geen toelichting nodig.

##### 4.4 Artikel 12 Nog onverdeeld

###### Verplichtingen

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 172,5 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De voorgenomen verplichtingen betroffen onder andere de loonbijstelling voor het jaar 2021. Het arbeidsvoorwaardenakkoord is op 31 december 2020 verlopen. In 2021 hebben sociale partners geen overeenstemming over een nieuw arbeidsvoorwaardenakkoord kunnen bereiken. De arbeidsvoorwaardenonderhandelingen over het jaar 2021 en verder zijn door de sociale partners weer aangevangen.



## **Uitgaven**

De uitgaven bij dit artikel zijn € 172,5 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De voorgenomen uitgaven betroffen onder andere de loonbijstelling voor het jaar 2021. Het arbeidsvoorwaardenakkoord is op 31 december 2020 verlopen. In 2021 hebben sociale partners geen overeenstemming over een nieuw arbeidsvoorwaardenakkoord kunnen bereiken. De arbeidsvoorwaardenonderhandelingen over het jaar 2021 en verder zijn door de sociale partners weer aangevangen.

### **4.5 Artikel 13 Bijdrage aan Defensiematerieelbegrotingsfonds**

#### **Verplichtingen**

De verplichtingen bij dit artikel zijn € 3.764,0 miljoen lager dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

Het betreft hier de bijdrage vanuit de begroting Hoofdstuk X Defensie aan hoofdstuk K Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) ten behoeve van uitgaven die op het fonds worden verantwoord. Dit betreft een artikel waarbij de verplichtingen gelijk zijn aan de uitgaven (kas = verplicht). Met deze Slotwet wordt de verplichtingenbegroting gelijkgesteld aan het niveau van de kasbetalingen, hetgeen in eerste instantie nog niet was gedaan.

#### **Uitgaven**

De uitgaven bij dit artikel zijn € 169,8 miljoen hoger dan ten tijde van de tweede suppletoire begroting werd verwacht.

De bijdrage aan het DMF is met € 166 miljoen aangepast aan de eindejaarsmarge van de investeringen in het DMF. De initiële boeking is ten tijde van de Voorjaarsnota verantwoord als ontvangst op het artikel 7 van het DMF: Bijdrage andere begrotingshoofdstukken Rijk. Met deze aanvullende begrotingsmutatie sluiten beide artikelen weer aan. Het restant van het verschil betreft de compensatie voor de hogere uitgekomen valutaverschillen van de dollar van € 7,4 miljoen, een protocol van overdracht voor *interactive mobility* van € 1,0 miljoen en teruggave van lager gerealiseerde COVID-19-uitgaven van € 5,1 miljoen.