

Vergaderjaar 2017–2018

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 140

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2018

Op 3 april 2017 (Kamerstuk 33 763, nr. 120) heeft mijn voorganger u geïnformeerd over de uitkomsten van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) «Zicht op gereedheid». De inhoudelijke reactie is toen overgelaten aan het nieuwe kabinet. Met deze brief informeer ik u over de kabinetsreactie op het rapport.

De aanleiding voor het IBO waren de problemen met gereedstelling en inzetbaarheid van de krijgsmacht. De Rekenkamer constateerde in haar rapport bij het jaarverslag over 2015 dat Defensie een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt en er roofofbouw op de organisatie wordt gepleegd. De IBO werkgroep kreeg de opdracht om zicht te krijgen op de uitgaven van de operationele gereedheid en voorstellen te doen die tot een betere gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht zouden kunnen leiden. Het onderzoek heeft een aantal waardevolle aanbevelingen opgeleverd. De werkgroep concludeerde dat de gereedstelling een complex en dynamisch proces is dat gevoelig is voor verstoring door veel onderlinge afhankelijkheden. Het is niet mogelijk gebleken om de relatie tussen het beschikbare budget en de gereedstelling te beschrijven. De gereedstelling is een keten van processen en besluiten, die niet met een enkele maatregel of instrument kan worden geoptimaliseerd. De beschikbaarheid van voldoende operationele (gevechts)ondersteuning is hierbij cruciaal. Inzet is niet alleen van invloed op de gereedheid van de uitgezonden eenheid, maar ook op het gereedstellingsproces van andere eenheden. De Nederlandse krijgsmacht is in deze opzichten niet anders dan andere krijgsmachten. De werkgroep concludeert voorts dat Nederland voorop loopt als het om internationale samenwerking gaat. Ook benoemt de werkgroep de toewijding van personeel als sterk punt van de Nederlandse krijgsmacht. Een constatering die ik van harte ondersteun. Hierdoor kan de krijgsmacht de prestaties leveren die ze nu levert.

De aanbevelingen laten zich clusteren in vier categorieën: I gereedstelling, II interdepartementale samenwerking en afstemming, III inzicht in inves-

teringen, kosten van gereedheid en inzet en IV het gebruik van technologie en innovatie. Ik zal per cluster ingaan op de aanbevelingen.

I Gereedstelling

De aanbevelingen op het gebied van gereedstelling behelzen het toepassen van normeringen en het SMART formuleren van gereedstellingsprestaties op het niveau van organieke bouwstenen die gezamenlijk de krijgsmacht vormen. Daarnaast beveelt de werkgroep aan een «*cost to readiness*» model te ontwikkelen, waarmee de relatie tussen kosten en gereedheid inzichtelijk kan worden gemaakt. Ook doet de werkgroep enkele aanbevelingen op het gebied van (internationale) standaardisatie van aan te schaffen materieel en het beschermen van gereedgestelde eenheden tegen (grote) personeelsrotaties of het afstaan van materieel. Ten slotte beveelt de IBO werkgroep het gebruik van «*peer reviews*» aan om verbeteringen aan te brengen in processen.

In navolging op de aanbevelingen uit het IBO Gereedstelling richt het gereedstellingsproces zich vanaf 2019 niet langer op de gereedstelling van individuele eenheden, maar op de gereedstelling van capaciteiten. Deze capaciteiten bestaan uit een combinatie van verschillende eenheden. De nieuwe aanpak sluit beter aan op de inzetbaarheidsdoelen van de krijgsmacht. Die geven immers weer welke capaciteiten voor welke duur en in welke omvang moeten kunnen worden ingezet. Met deze capaciteitsbenadering wordt tevens beter zichtbaar wat het effect is van de inzet van bepaalde eenheden op de inzetbaarheid van andere eenheden van de krijgsmacht.

In het licht van financiële toekomstbestendigheid is gewerkt aan het verkrijgen van inzicht in de kosten van wapensystemen. De vervolgstap is het krijgen van inzicht in de kosten van andere deelgebieden zoals IT/IV en vastgoed, om tot slot, in aansluiting op de aanbeveling uit het IBO, inzicht in de kosten van het hebben en inzetten van individuele eenheden mogelijk te maken. Er zijn geen landen die momenteel over een volledig uitgewerkt «*cost to readiness*» model beschikken. Denemarken heeft intensief aan de ontwikkeling van een dergelijk model gewerkt, maar ook daar is nog geen volledig uitgewerkt model. Bij de ontwikkeling van een «*cost to readiness*» model voor Nederland zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van die ervaringen. De ontwikkeling van een «*cost to readiness*» model zal volgens de opstellers van het IBO-Gereedstelling minimaal drie jaar in beslag nemen. Dat is een zeer voorlopige inschatting, die mede wordt beïnvloed door de capaciteit die beschikbaar is om het model uit te werken en de complexiteit van de nodige aanpassingen in het financieel systeem. In het jaarverslag blijft u over de voortgang geïnformeerd.

Het gebruik van normen voor de gereedstellingsprestaties zodat deze helder geformuleerd zijn is onontbeerlijk voor het beheersen van een organisatie als Defensie en zal in de ontwikkeling van het model worden betrokken. Voor de materiële gereedheid zijn hier de afgelopen jaren al grote stappen in gezet. Er zijn bijvoorbeeld normen voor voorraden en leverbetrouwbaarheid. Zoals de werkgroep terecht concludeerde is gereedstelling echter een complex proces. Vanuit de gedachte «uniformeer waar mogelijk, differentieer en kwalificeer waar nodig» wordt in eerste instantie de wijze waarop de personele gereedheid wordt gemeten beschouwd. Dit kost enige tijd vanwege de grote verscheidenheid van eenheden. Er zal daarom sprake zijn van een gefaseerde aanpak, ook gezien de prioriteit die ik eerst leg bij het herstel van de basisgereedheid.

Het belang van de aanbevelingen van de werkgroep op het gebied van standaardisatie van aan te schaffen materieel en gebruik maken van *peer reviews* is evident. Het zoveel mogelijk standaardiseren van aan te schaffen materieel om de onderhoudskosten laag te houden is inmiddels staand beleid binnen Defensie. Bij aanschaf van nieuw materieel zoekt de krijgsmacht daarnaast aansluiting bij internationale Defensiepartners. Voorbeelden zijn de aanschaf van het *Multi Role Tanker Transport* en de vervanging van de M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen. Via het Defensie Materieel Proces wordt u hier over geïnformeerd. Als het gaat om *peer reviews* kan ik melden dat in de reguliere bedrijfsvoering is voorzien in regelmatige doorlichting van processen. Daarbij zal nog nadrukkelijker worden bekeken in welke processen een *peer review* toegevoegde waarde heeft.

Ten slotte beveelt de werkgroep aan eenheden die gereed zijn gesteld te beschermen om verlies van gereedheid te voorkomen («ringfencen»). Ik begrijp de aanbeveling van de werkgroep en ik zorg dat eenmaal gereed gestelde eenheden zoveel mogelijk als geheel intact worden gelaten, waarbij de toegewezen logistieke en (gevechts)ondersteuning niet voor andere eenheden ingezet worden. De praktijk laat echter zien dat dit soms onvermijdelijk is, omdat de operationele (gevechts)ondersteuning schaars is en benodigd is voor gereedstelling van andere eenheden. Als een specifieke schaarse capaciteit of expertise nodig is voor een eenheid die is ingezet, dan is het mogelijk dat deze moet worden onttrokken aan een eenheid die zich opwerkt naar de status van operationeel gereed. De intensivering van dit kabinet van € 400 miljoen in de operationele (gevechts)ondersteuning zal de komende jaren de mogelijkheden gaan verruimen om gereed gestelde eenheden ongemoeid te laten.

II Interdepartementale samenwerking en afstemming

De werkgroep vindt dat de interdepartementale samenwerking en afstemming moeten worden versterkt en doet daar een aantal aanbevelingen voor. Ook beveelt de werkgroep aan de cascade «van ambitie naar middelen» helder en inzichtelijk te maken en – uitgaande van de integrale strategische veiligheidsafwegingen – een meerjarige visie op te stellen over de doelstellingen, aard en omvang van de krijgsmacht. Ten slotte beveelt de werkgroep aan een jaarlijkse strategische «gereedheidsmatrix» op te stellen waarin het aantal en typen capaciteiten zijn vastgelegd die worden gereedgesteld en die voor inzet beschikbaar zijn.

De noodzaak van samenhangend beleid staat buiten kijf. De Defensienota en de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) zijn in samenhang opgesteld, mede op basis van een geïntegreerde dreigingsanalyse van binnen- en buitenlandse dreigingen. Missies volgen uit deze geïntegreerde strategie en worden vanzelfsprekend interdepartementaal afgestemd. In navolging van de aanbevelingen uit het WRR-rapport «Veiligheid in een wereld van verbindingen: een strategische visie op het defensiebeleid» zal Defensie de bevindingen uit de geïntegreerde buitenland en veiligheidsstrategie en verkennend strategisch onderzoek nadrukkelijker koppelen aan defensieplanning en behoeftestelling. Uitgangspunt in het planningsproces is dat voor de inzetbehoeften te allen tijde de nodige capaciteiten tijdig en afdoende gereedgesteld worden.

In de Defensienota is op hoofdlijnen het defensiebeleid voor de komende kabinetsperiode uiteen gezet, leidend tot langetermijn-besluitvorming en duidelijkheid over de aanschaf en noodzaak van grote wapensystemen. Hierin wordt ook een meerjarige visie gegeven op de inzetbaarheidsdoelen die uit de strategische visie volgen. Om sturing te geven aan het

gereedstellingsproces zijn de inzetbaarheidsdoelen voor ieder operationeel commando uitgewerkt in opdrachten. In deze jaarlijkse opdrachtenmatrices blijkt hoeveel eenheden operationeel gereed moeten zijn om aan de inzetbaarheidsdoelen te voldoen en hoeveel eenheden werkelijk operationeel gereed zijn¹. Op deze manier kunnen «vraag» en «aanbod» van gereedheid op een adequate manier bij elkaar worden gebracht. Hierdoor kan op basis van prioriteiten een integrale afweging worden gemaakt bij besluiten daarover.

Gelet op het veranderlijke karakter van de veiligheidssituatie en om redenen van doelmatigheid wordt binnen de krijgsmacht, op enkele uitzonderingen na, geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen. In beginsel zijn alle militairen dus inzetbaar voor alle hoofdtaken en inzetbaarheidsdoelen. Dat maakt het ook niet mogelijk om capaciteiten exclusief toe te wijzen aan een hoofdtak. De afgelopen jaren is de eerste hoofdtak, de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, steeds belangrijker geworden. Het belang van de andere twee hoofdtaken is eveneens toegenomen. We zien dat alle drie de hoofdtaken meer inzet vergen vanwege de toegenomen instabiliteit.

In de inzetbaarheidsrapportage, die tweemaal per jaar naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, wordt verantwoording afgelegd over het behalen van de inzetbaarheidsdoelen en het aantal capaciteiten dat volgens norm gereed zijn gesteld (de opdrachten).

III Investerings, kosten gereedheid en kosten inzet

De werkgroep pleit voor een scherper inzicht in de noodzakelijke uitgaven voor investeringen, de kosten van gereedheid en van inzet. Ook adviseert de werkgroep de effecten van verlengingsbesluiten op gereedstelling vroegtijdig in kaart te brengen.

Zoals eerder in deze brief is uiteengezet zal door de ontwikkeling van het «*cost to readiness*» model het inzicht in de kosten van gereedheid en van werkelijke inzet worden vergroot. Dit is onmiskenbaar van belang voor een goede beheersing van de organisatie. De aanbeveling een «inzetkostenregister» op te stellen neem ik over. Op onderdelen worden de kosten van inzet al bijgehouden. Historische gegevens zullen dit inzicht de komende jaren verfijnen er mede ervoor moeten zorgen dat vooraf een goede schatting kan worden gemaakt van kosten van inzet. Zo kunnen tweede- en derde orde-effecten van inzet op de juiste wijze in de berekeningen worden meegenomen en worden gecompenseerd. Dit draagt ertoe bij dat ingezette eenheden weer snel en volledig kunnen worden gereedgesteld, zonder dat het ten koste gaat van de gereedstelling van de rest van de krijgsmacht. Ook hierbij zie ik het belang van een goed stelsel van inzicht in de gereedheid op basis van normen. Deze informatie zal op termijn als input dienen voor het «*cost to readiness*» model.

De impact van verlengingsbesluiten op geplande gereedstellingsactiviteiten kan groot zijn, bijvoorbeeld omdat veelal schaars materieel en voorraden waarvan gedacht werd dat deze terug zouden komen naar Nederland en beschikbaar zouden komen voor het gereedstellingsproces alsnog in het missiegebied blijven en daar gebruikt en verbruikt worden. Maar ook omdat personeel specifiek voor de te verlengen missie beschikbaar moet worden gemaakt en opgeleid moet worden. Daarnaast hebben verlengingen financiële consequenties. De aanbeveling van de

¹ De volledige opdrachtenmatrix bevat operationeel gevoelige informatie en is om die reden vertrouwelijk aan uw Kamer aangeboden.

werkgroep om nog voor een besluit tot inzet ook al de gevolgen voor gereedstelling bij een eventuele verlenging in kaart te brengen, ondersteun ik van harte. Waar mogelijk worden de verlengingsbesluiten gelijktijdig genomen. De kamerbrief over samenhang van missies is daar een uiting van.

Ik deel het belang dat de werkgroep hecht aan een meerjarige stabiele financiering van investeringsprojecten en het belang van tijdig vervangen van verouderd materieel. Het kabinet heeft daarom structureel een bedrag van € 825 miljoen vrijgemaakt, specifiek voor het vervullen van de investeringsbehoefte.

IV Technologie en innovatie

Ten slotte beveelt de werkgroep aan te onderzoeken of technologie en innovatie nog beter kunnen worden ingezet om het gereedstellingsproces te versterken.

Technologische ontwikkelingen voltrekken zich in een hoog tempo en er worden grote stappen gezet ten aanzien van onder meer kunstmatige intelligentie, simulatie, robotica, *drones*, *virtual reality*, 3D printing. Vooral de combinatie van de nieuwe mogelijkheden op deze gebieden kan grote gevolgen hebben. Ook in Europees verband wordt veel aandacht besteed aan innovaties op technologisch gebied. De Europese Commissie heeft inmiddels besloten om een Europees Defensie Fonds in te richten. Een deel van dit fonds is bedoeld voor het stimuleren van innovatie en de toepassing van technologische ontwikkeling. De grote uitdaging bij innovaties en technologische vernieuwing is de stap van idee en uitwerking naar een concrete toepassing. Binnen Defensie is een speciale afdeling die zich hier op richt. Deze afdeling kijkt ook naar de kansen in het gereedstellingsproces.

Slot

Gereedstelling en inzet zijn de kernproducten van Defensie. Het proces kent vele afhankelijkheden en stappen, hetgeen in het IBO is onderkend. Het verbeteren van de gereedheid van de krijgsmacht heeft ook deze kabinetsperiode de hoogste prioriteit. Met de aanbevelingen van het IBO zal de komende jaren daarnaast hard worden gewerkt aan het versterken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gereedstellingsproces om de krijgsmacht op tijd, goed getraind en met de juiste middelen in te zetten waar en wanneer nodig voor onze veiligheid en vrijheid.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser