

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2024

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2024

Hierbij ontvangt u de beleidsreactie op het jaarverslag 2023 van de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht (IGK). De IGK kan ons gevraagd en ongevraagd adviseren over alle vraagstukken die Defensie raken. Ook kan hij onderzoeken instellen of bemiddelen in individuele aangelegenheden. Daarnaast is de IGK zowel Inspecteur der Veteranen als Inspecteur der Reservisten.

De IGK heeft in 2023 weer werkbezoeken afgelegd. Hij weet wat er leeft op de werkvloer en daarom hechten wij veel waarde aan zijn aanbevelingen en adviezen. De titel die de IGK aan zijn jaarverslag 2023 heeft gegeven, luidt: «Het roer moet nu (echt) om». Hij doelt daarmee in het bijzonder op het invoeren van de filosofie van *mission command* in de hele organisatie.

In zijn jaarverslag geeft de IGK adviezen over een breed scala aan onderwerpen. Hierbij nemen wij de gelegenheid om op hoofdlijnen op zijn zeven aanbevelingen te reageren.

1. Defensienota en Maatregelennota 2022

Aanbeveling IGK nummer 1: *De Defensienota 2022 «Sterker Nederland, Veiliger Europa» (Kamerstuk 36 124) bevat maatregelen voor de transitie naar een moderne krijgsmacht. Deze moderne krijgsmacht moet gereed zijn voor de taakstelling, gegeven de politieke situatie. Om dit tijdig te realiseren is een goede balans nodig tussen centrale sturing en decentrale uitvoering, met oog voor onderlinge afhankelijkheden, zowel intern Defensie als interdepartementaal.*

De verslechterde veiligheidssituatie in Europa noodzaakt tot het leggen van focus op de collectieve verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied. Het geven van prioriteit aan hoofdtak 1 heeft grote consequenties voor de krijgsmacht. Hiervoor is een slimme en sterke krijgsmacht en een soepel ministerie noodzakelijk. Defensie onderschrijft dat daarbij sprake moet zijn van een balans tussen centrale sturing en decentrale uitvoering. Dit vraagt om een verandering in mindset en gedrag. Opdrachtgerichte commandovoering – *mission command* – geeft medewerkers vrijheid van handelen binnen de bredere doelstellingen en intenties van de organisatie, waardoor initiatief, flexibiliteit en innovatie worden aangemoedigd. Het opbouwen en onderhouden van vertrouwen is hierbij cruciaal. Met behulp van *mission command* daar waar mogelijk, gaan we van krimp naar groei, van controle naar vertrouwen en naar minder regels en meer verantwoordelijkheid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat we uiteraard gebonden zijn aan rijksbrede en Europese regelgeving.

Een voorbeeld van een aanpassing die leidt tot een slagvaardiger organisatie die ruimte heeft om te groeien en verantwoordelijkheden op het juiste niveau neerlegt is de aanpassing van het Defensie Materieel Proces (DMP): het ophogen van de financiële ondergrens van € 25 miljoen naar € 50 miljoen, het ophogen van de mandateringsgrens van € 100 miljoen naar € 250 miljoen en het clusteren van DMP-brieven. Het programma «Vereenvoudigen regelgeving», waarin nader wordt ingegaan bij de volgende aanbeveling, draagt eveneens bij aan de balans tussen centrale sturing en decentrale uitvoering. Als het gaat om ruimte voor Defensie werkt Defensie goed samen met de regio. Zo heeft Defensie samen met de provincie Noord-Brabant en de gemeenten Roosendaal en Rucphen gezamenlijke gezocht naar een mogelijk geschikte nieuwe locatie voor het Korps Commandotroepen (KCT) om de activiteiten te concentreren, te vernieuwen en uit te breiden.

Bij de transitie naar een moderne krijgsmacht moet er niet alleen oog zijn voor de interne en de interdepartementale samenwerking, maar is Defensie afhankelijk van de steun en betrokkenheid van de samenleving als geheel. Onze veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid: van overheden, vitale sectoren, bedrijven, kennisinstellingen en de burger. Alle lagen van de samenleving hebben een actieve rol in het beschermen van de eigen en collectieve veiligheid. De overheid draagt natuurlijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Goede interdepartementale samenwerking is dan ook een randvoorwaarde om de samenleving te betrekken bij deze *whole of society*-benadering van onze veiligheid. Zo werkt Defensie samen met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) aan een breed weerbaarheidstraject dat bestaat uit twee sporen: maatschappelijke weerbaarheid en militaire weerbaarheid. Dit traject heeft een breed interdepartementaal karakter, waarvan ook de civiel-militaire samenwerking een belangrijk onderdeel is.

2. Processen

Aanbeveling IGK nummer 2: *Nadrukkelijk moet gekeken worden naar hoe en waar processen vereenvoudigd kunnen worden. Zeker in het geval van zelfbedachte en opgelegde regels. Als we zelf regels gaan opstellen, kunnen we ze immers ook zelf aanpassen of afschaffen. Belangrijke elementen daarbij zijn: «groene stip-sessies», onderlinge communicatie gedurende het proces, gebruik van COTS-/MOTS-producten, vergroten van kennis over het proces, voldoende personele capaciteit en ruimte voor de uitvoering.*

De IGK stelt dat nadrukkelijk moet worden gekeken naar hoe en waar processen vereenvoudigd kunnen worden, in het bijzonder in het geval van zelfbedachte en onszelf opgelegde regels. Het verminderen van regeldruk binnen Defensie is nodig. Daarom loopt het programma «Vereenvoudigen regelgeving». Binnen dit programma wordt de huidige interne regelgeving herzien en waar nodig opgeruimd. Hierbij wordt gekeken naar de actualiteit en vindbaarheid en naar mogelijkheden tot het voorkomen van tegenstrijdigheden. Tegelijkertijd worden er verbeterde kaders opgesteld voor het opstellen van interne regelgeving, waarbij potentiële nieuwe regelgeving vooraf wordt getoetst op toegevoegde waarde, noodzaak en uitvoerbaarheid. Met deze nieuwe kaders, die vooral gaan over het «wat», geven we de uitvoering de ruimte om invulling te geven aan het «hoe». We vertrouwen op de professionaliteit van onze mensen en geven hen meer ruimte.

Een proces waar veel defensiemedewerkers mee te maken hebben is het bestellen van marktgebruikelijke producten en diensten. Daarom is in januari 2024 besloten dit proces te vereenvoudigen en te versnellen voor de gebruiker. Er zijn inmiddels vijf pilots opgestart voor de volgende categorieën: gereedschap, medische artikelen, IT-hardware, inhuur personeel algemeen en facilitair. Voor de zomer ontvangt de Kamer naar aanleiding van de toezegging aan de leden Valstar (VVD) en Dassen (Vlt) een brief om u nader te informeren over het terugdringen van overmatige administratieve lastendruk in het inkoopproces van Defensie.

3. Infrastructuur

Aanbeveling IGK nummer 3: Op strategisch niveau moet duidelijkheid komen over de financiële ruimte, de vergunningsruimte, de beleidskeuzes en de belegging van verantwoordelijkheden en mandaten. Op operationeel niveau is Defensie Vastgoed Management (DVM) bij DOSCO de schakel tussen beleid en de uitvoering en moet zij in staat worden gesteld om die rol te spelen richting het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), de defensieonderdelen en de markt. Op tactisch niveau moet de versnippering van verantwoordelijkheden worden gereduceerd en de mandaten van de defensieonderdelen overeenkomen met hun rol c.q. aansprakelijkheid.

Door de IGK wordt gesteld dat de grote projecten uit het Strategisch Vastgoedplan onevenredig veel capaciteit vragen, terwijl de effecten pas op de lange termijn zichtbaar worden. Hij roept daarom op zichtbare voortgang te boeken. Het Strategisch Vastgoedplan 2022 is de strategische agenda die richting geeft aan de transformatie van de vastgoedportefeuille van Defensie. Alle ontwikkelingen die hierop van invloed zijn, zoals de Defensienota, de budgettaire groei naar 2% van het Bruto Nationaal Product, de verduurzaming van het vastgoed of bestuurlijke afspraken, worden voortdurend geïnventariseerd.

De strategische agenda wordt jaarlijks geactualiseerd en in delen in opdracht gegeven. Naast actuele ontwikkelingen worden de uitkomsten van het interne en externe debat meegenomen in de verdere plannen. Uitgangspunt in de herbelegging is altijd geweest om objecten met schaarse en unieke vergunde ruimte te behouden. Met het uitkomen van de Defensienota 2022 is bovendien rekening gehouden met voldoende ruimte om de groeiende organisatie te kunnen blijven huisvesten. Dit houdt ook in dat enkele locaties die gepland waren om af te stoten, alsnog in portefeuille blijven. Ook is afgesproken dat de planning van de afstoting van objecten in het vervolg wordt gesynchroniseerd met eventuele bestuurlijke gesprekken en afspraken in de regio. Voor enkele objecten geldt dat er nog een studie nodig is om de verdere planvorming goed vorm te geven, zoals inzicht in logistieke- en munitiecomplexen.

De allocatie van budgetten is centraal belegd om integraal krijgsmacht-brede belangen af te wegen en keuzes te maken. Hiermee worden schaarse middelen zo goed mogelijk toebedeeld en een integrale afweging binnen de vastgoedportefeuille geborgd. Er is ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld met commandantenvoorzieningen, het proces kleine werken en als gevolg van de afstemming met de omgeving over vastgoed.

De IGK stelt dat medewerkers vragen om meer normeringsruimte. Het vaststellen van normeringen voor de meest voorkomende gebouwcategorieën heeft voor Defensie hoge prioriteit, maar is onder meer afhankelijk van de financiële consequenties die met deze keuze zijn gemoeid. Het doel is om zo snel mogelijk nieuwe normen voor de vier grootste gebouwcategorieën (kantoren, magazijnen, legering en werkplaatsen) vast te stellen.

De IGK constateert dat er op dit moment onduidelijkheden zijn over de belegging van taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein. Op basis van de uitgangspunten van het besturingsmodel «Besturen bij Defensie» zijn werkafspraken gemaakt om deze belegging te verduidelijken. Het Directoraat-Generaal Beleid acteert daarbij beleidsmatig op landelijk en regionaal niveau. De Defensiestaf is de schakel tussen het beleid en de uitvoering en voert regie over de portefeuille. Defensie Vastgoed Management (DVM) bij het Defensie Ondersteuningscommando acteert uitvoerend en vooral op lokaal niveau. Ook is DVM de opdrachtgever van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Het RVB en de Defensieonderdelen zijn op alle niveaus betrokken. Met de komst van een nieuwe Directie Vastgoed bij de defensiestaf komt er een duidelijker scheiding tussen beleid en uitvoering. Ook in deze nieuwe situatie wordt de inspraak van de DO'en blijvend geborgd. De secretaris-generaal zal opdracht geven voor en toezien op verdere verbetering van de governance van vastgoed-, ruimtelijke en omgevingsvraagstukken.

4. Opleiden

Aanbeveling IGK nummer 4: Investeren in opleiden is een investering in het personeel van de toekomst. Het opleidingsapparaat moet dit dan wel kunnen faciliteren, zowel in kwantiteit als kwaliteit. Dat vraagt om centraal afgestemde selectie- en keuringseisen met ruimte voor specifiek maatwerk per OPCO, een passende instructiecapaciteit en vooral oog voor de behoeften van de studenten door de generaties heen.

Met de IGK delen wij de noodzaak van investeren in het defensiepersoneel van de toekomst door het aanbieden van een omvangrijk opleidingsaanbod van goede kwaliteit. Defensie beschikt echter over onvoldoende opleidingscapaciteit om aan de extra opleidingsvraag als gevolg van de uitbreiding van de defensieorganisatie te voldoen. Daarom investeren de krijgsmachtdelen momenteel in hun eigen opleidingscapaciteit en worden daarnaast opleidingen uitbesteed. Zo huren we militaire instructiecapaciteit in om de ambities op het gebied van het dienjaar te kunnen realiseren. Andere voorbeelden zijn het opleiden van vliegtuigonderhoudstechnici bij het MBO en de inhuur van instructeurs voor medische opleidingen van Defensie. Met als uitgangspunt dat een goede balans moet worden gevonden tussen vaste instructeurs bij de krijgsmachtdelen, inhuur van instructeurs en uitbesteden van opleidingen, geldt voor opleidingen als beginsel «civiel, tenzij». Tenslotte is innovatie van opleidingen van belang, onder meer door het digitaliseren van het opleidingsaanbod en *blended learning*. Ook investeert Defensie in haar instructeurs en opleiders via gerichte coachingsprogramma's om het militaire onderwijs te laten aansluiten bij de wensen en behoeften van nieuwe generaties.

5. HR-Vernieuwing

Aanbeveling IGK nummer 5: *Verhoog de snelheid van de implementatie van de HR-vernieuwing bij Defensie, zodat er op korte termijn merkbare resultaten zijn. Dit is een taak voor de defensieonderdelen die hierin een eigen verantwoordelijkheid hebben en moeten gaan doen wat al kan».*

De IGK benadrukt terecht in zijn rapportage dat communicatie en cultuurverandering aan de basis staan van het succes van de HR-Vernieuwing. Defensie onderschrijft de oproep om de HR-Vernieuwing te versnellen en daarbij te komen tot merkbare resultaten op korte termijn. Daarbij past overigens de kanttekening dat er al belangrijke merkbare resultaten zijn behaald, zoals het herziene loongebouw voor militairen, vaste aanstellingen voor manschappen en korporaals, afspraken over deeltijdwerken, een D&I-uitvoeringsplan en de verbeterde beloningspositie van burgerpersoneel. Daarnaast is de HR-Vernieuwing inmiddels in een fase waarin belangrijke elementen als strategisch talentmanagement en strategische personeelsplanning op kleine schaal binnen de Defensieonderdelen worden geïmplementeerd en vervolgens stapsgewijs verder worden uitgerold. Dit betekent dat de HR-Vernieuwing inmiddels meer en meer zichtbaar wordt op de werkvloer.

De HR-vernieuwing is een structurele herziening van het personeels- en beloningsmodel, die als hoofdoelstelling heeft ervoor te zorgen dat Defensie in een schaalbare organisatie steeds kan beschikken over de benodigde menskracht. Door goed werkgeverschap en door optimaal gebruik te maken van de kwaliteiten van onze mensen verhogen we de operationele gereedheid. Ook gedragsverandering is noodzakelijk; leiderschap is essentieel. Daarmee is de HR-Vernieuwing randvoorwaardelijk in de transitie naar een moderne krijgsmacht die gereed is voor het uitvoeren van de eerste hoofdtaak.

De Commandant der Strijdkrachten heeft de commandanten van de Defensieonderdelen en hun ondercommandanten opgeroepen om binnen hun mogelijkheden de implementatie te versnellen, in het bijzonder met het oog op instroom en behoud. De capaciteit hiervoor bij de Defensieonderdelen is vergroot. Het besluit om het programma Vernieuwing HR IT in de huidige vorm te stoppen heeft geen consequenties voor de in het kader van het HR-model aangekondigde IT-tools voor pre- & onboarding, talentmanagement & de gesprekscyclus en HR-Analytics, de zogenoemde «versnellers». Deze tools die belangrijk zijn voor het verbeteren van instroom en behoud, zijn reeds op kleine schaal in gebruik en worden vanaf dit jaar breed uitgerold binnen Defensie.

6. Veiligheid

Aanbeveling IGK nummer 6: *Draag zorg voor ieders continue aandacht voor het thema veiligheid. Veiligheid is aan absolute vereiste van en voor ons allemaal. Daarbij moeten (1) maatregelen die genomen worden na een incident in verhouding staan tot het doel en niet verlamdend werken, (2) moeten middelen en faciliteiten beschikbaar zijn om invulling te geven aan veiliger werken en (3) moet er meer aandacht uitgaan naar de mogelijkheden voor een loopbaanpad in het veiligheidsdomein.*

Wij zijn blij met de constatering van de IGK dat het veiligheidsbewustzijn onder de medewerkers van Defensie groeit. Onder veiligheid verstaan we ook sociale veiligheid en integriteit verstaan. Sociale veiligheid en integriteit zijn onontbeerlijk voor het realiseren van een *just culture*; een organisatiecultuur die is gebaseerd op vertrouwen, verantwoordelijkheid en leren. Hierin voeren medewerkers onder meer het goede gesprek over

hoe wij met elkaar omgaan en wat wij belangrijk vinden. Daarnaast is er een open aanspreekcultuur waarin medewerkers het vertrouwen hebben om zich uit te spreken en veiligheidsincidenten te melden. Daarin weten zij dat de organisatie hier rechtvaardig en adequaat op zal reageren. Om een *just culture* te borgen, worden reeds lopende initiatieven uitgebreid of geïntensiveerd. Zie hiervoor ook de Kamerbrief Stand van zaken ontwikkelingen veiligheid en integriteit bij Defensie (Kamerstuk 36 410 X, nr. 82) van 10 april 2024.

Veilig en effectief werken is essentieel voor Defensie. Maatregelen die we nemen hebben tot doel om de structurele oorzaken van voorvallen te verhelpen, zodat er steeds veiliger en effectiever kan worden gewerkt.

Defensie begrijpt dat bij het nemen van maatregelen het niet per definitie gaat om meer regels. Die kunnen zelfs een averechts effect hebben; de zogenaamde veiligheidsparadox. Nieuwe regels maken de organisatie op zichzelf niet veiliger. Daarom zal Defensie in lijn met de aanbeveling van de IGK zoveel mogelijk de veiligheid in het systeem borgen door voorlichting, technische oplossingen als sensoren of fysieke afscheidingen, het beschikbaar stellen van middelen en faciliteiten, goede training en risicobeoordeling en -afweging voorafgaande aan een activiteit. Waar interne regels nodig zijn, is er een onderscheid tussen essentiële regels – waaraan altijd moet worden voldaan – en contextafhankelijke regels – waarvan gemotiveerd mag worden afgeweken.

De IGK stelt terecht dat middelen en faciliteiten beschikbaar moeten zijn om invulling te geven aan veiliger werken. Er wordt hard gewerkt aan meer middelen en faciliteiten om onze mensen nog veiliger te kunnen laten werken. De behoefte is groot en gaat soms gepaard met logistieke uitdagingen, maar we boeken vooruitgang. Zo zijn steeds meer eenheden voorzien van actieve *over-ear* gehoorbescherming en werken we aan het verbeteren van de infrastructuur op kazernes. Ook is er aandacht voor specifieke groepen medewerkers: een belangrijk project ziet op specifieke uitrusting voor vrouwen. Op dit moment worden scherfvesten en rugzakken voor onze vrouwelijke militairen getest. Tegelijkertijd erkent Defensie dat er nog veel werk te verzetten is, bijvoorbeeld als het gaat om de door de IGK genoemde staat van de schietbanen. Een eerste stap is om de komende jaren nieuwe schietfaciliteiten te bouwen voor speciale eenheden. De plannen hiervoor zijn gemaakt en worden de komende jaren gefaseerd uitgevoerd.

De IGK geeft aan dat er meer aandacht moet uitgaan naar de mogelijkheden voor een loopbaanpad in het veiligheidsdomein. Het inrichten van specialistische loopbaanpaden maakt deel uit van de HR-Vernieuwing. Op dit moment ligt de focus bij de HR-Vernieuwing echter op elementen die op de korte(re) termijn bijdragen aan het wegnemen van het tekort aan menskracht (Kamerstuk 36 200 X nr. 83). Wel is de veiligheidsorganisatie de laatste jaren formatief uitgebreid en worden verschillende functiegerichte opleidingen verzorgd, waaronder de opleiding middelbare arbeidshygiëne en opleidingen voor het werken met gevaarlijke stoffen.

7. Reservisten

Aanbeveling IGK nummer 7: *Mijn aanbevelingen uit de Jaarrapportage 2022 blijven onverminderd van kracht. Daarbij vraag ik wederom aandacht voor de vijf prioriteiten die ik in 2020 had opgenomen in mijn advies aan de toenmalige taatssecretaris van Defensie:*

1. **passende aanstellings- en contractvormen voor de reservist;**
2. **duidelijke afspraken over de toegang tot voorzieningen bij Defensie zoals gezondheidszorg en vergoedingen;**

3. **een betere toegang tot opleidingen & trainingen;**
4. **verbetering van het materiaal en de persoonlijke uitrusting, en;**
5. **verbetering van de administratieve ondersteuning.**

De IGK is ook Inspecteur der Reservisten en deelt vanuit die rol de positieve ontwikkelingen die hij ziet en de zorgpunten die hij heeft ten aanzien van reservisten. Reservisten vormen een steeds belangrijker deel van de militaire basiscapaciteit en de inzet van reservisten is een essentieel onderdeel is van de schaalbare krijgsmacht. Ondanks de positieve ontwikkelingen die de IGK schetst, moeten we meer vaart maken. Sommige ontwikkelingen op het gebied van reservisten, zowel in de bedrijfsvoering als ten aanzien van de rechtspositie, gaan niet snel genoeg. We hebben daarom de afgelopen tijd de belemmeringen en knelpunten geïdentificeerd, geanalyseerd en oplossingsrichtingen in kaart gebracht en gaan de komende tijd over drie lijnen versnellen:

- Een deel van de knelpunten wordt met prioriteit in de bedrijfsvoering opgepakt. Daarbij is de governance ten aanzien van het project bedrijfsvoering reservisten anders ingericht zodat meer resultaatgericht wordt gewerkt. Zaken die worden opgepakt zijn bijvoorbeeld het afschaffen van papieren appellijsten, het invoeren van een rooster managementtool, aanpassingen in de salarisuitbetaling, digitale registratie van verlofrecht en pakketrechten voor Kleding en Persoonsgebonden Uitrusting (KPU).
- Zoals de IGK ook aangeeft, start in mei 2024 als resultaat van het laatste arbeidsvoorwaardenakkoord het Technisch Werkverband Reservisten, waarin samen met de vakcentrales de huidige rechtspositie van de reservist zal worden onderzocht. Het gaat hierbij om zaken zoals woon-werkverkeer, ziekmelden, zorgverzekering, verlof en overwerkvergoeding.
- Als derde moeten we het toekomstbeeld voor de inzet van reservisten scherp krijgen. Welke personele capaciteit hebben we in de toekomst nodig en wat betekent dat voor de rechtspositie en bedrijfsvoering? Dit is een vraag die samenhangt met legervorming, de schaalbare organisatie en het daarbij behorende schillenmodel.

Tot slot

Met de IGK zijn wij van oordeel dat de ontwikkelingen in de wereld en de toenemende dreiging ons noodzaken het roer om te gooien. Daar zijn we dan ook in de volle breedte van de organisatie mee bezig, dag in dag uit, zodat we kunnen blijven beschermen wat ons dierbaar is. De aanbevelingen van de IGK en zijn constructieve kritiek helpen ons daarbij. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat in 2024 merkbaar wordt dat het roer is omgegaan.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat