

Vergaderjaar 2013–2014

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2014

Inleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling op 13 en 14 november jl. (Handelingen II 2013/14, nrs. 23 en 24, behandeling begroting Defensie) heb ik toegezegd u schriftelijk te informeren over de integratie van en de samenwerking tussen de operationele commando's. Ik ga in deze brief in op verschillende initiatieven die de afgelopen jaren zijn genomen. Daaruit blijkt dat samenwerking bij Defensie eerder regel dan uitzondering is. Tijdens de begrotingsbehandeling werd ook gevraagd of tradities verdere samenwerking in de weg kunnen staan. Daarop ga ik eveneens in.

Voorgeschiedenis

De krijgsmacht is al ruim tien jaar bezig met een intensivering van de samenwerking tussen de defensieonderdelen. Capaciteiten, middelen en eenheden worden waar mogelijk geïntegreerd. In de vredesbedrijfsvoering is hiervoor gekozen met het oog op doelmatigheidswinst. Tijdens operationele inzet is het pure noodzaak, om goed toegerust te zijn voor de inzet in complexe situaties. Dreigingen, risico's en omstandigheden kunnen snel veranderen. Dit vraagt om een flexibele krijgsmacht, waarvan de samenstellende delen in wisselende verbanden moeten kunnen worden ingezet. De voorbeelden zijn legio, zoals de inzet in Afghanistan, Tsjaad, Mali en tijdens antipiraterijoperaties. Landeenheden opereren in wisselende samenstellingen, afhankelijk van de opdracht. Op zee werkt marinepersoneel aan boord van schepen samen met mariniers en militairen van land- of luchtmacht, of met een internationale staf die aan boord komt om een internationale operatie aan te sturen. Deze samenwerking is voor Defensie de afgelopen jaren steeds vanzelfsprekender geworden.

Al in de Prinsjesdagbrief van 2003 (Kamerstuk 29 200 X, nr. 4 van 16 september 2003) werd een groot belang toegekend aan een defensiebrede benadering, waarbij de gezamenlijkheid en de eensgezindheid van

alle defensieonderdelen voorop kwamen te staan. Onder het motto «van krijgsmachtdeel naar defensiebreed» werd destijds een begin gemaakt met dwarsverbanden tussen eenheden van verschillende krijgsmachtdelen. Dit gebeurde vooral op grote schaal in de ondersteuning. De term «*shared service centre*» of «dienstencentrum» werd met de beleidsbrief 2003 bij Defensie geïntroduceerd. De materieelorganisaties van alle krijgsmachtdelen werden samengebracht in een nieuw defensieonderdeel, de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Het Defensie Inter-service Commando (DICO), dat tot dat moment op een beperkt aantal terreinen de defensiebrede ondersteuning uitvoerde, werd omgevormd naar het Commando DienstenCentra (CDC). Het CDC werd uitgebreid, door elementen en personeel bij de andere defensieonderdelen weg te halen en te centraliseren. Daarmee ontstonden, naast de vier krijgsmachtdelen, twee nieuwe defensieonderdelen, die inherent defensiebreed zijn georiënteerd. De samenwerking kreeg vanaf 2006 de naam «verpaarsing»; een begrip dat staat voor de verdere integratie van de krijgsmachtdelen.

Maar niet alleen in het ondersteunende domein was sprake van een toenemende samenwerking. Ook bij de gereedstelling van operationele eenheden was dat het geval. Naar aanleiding van een in de beleidsbrief 2003 aangekondigde studie, werd in 2004 besloten tot de samenvoeging van alle helikoptercapaciteit in een gezamenlijk Defensie Helikopter Commando (DHC). Om *overhead* te vermijden, werd daarbij niet gekozen voor een zelfstandig defensieonderdeel, maar voor onderbrenging in *single service management* bij het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK). Dit model is ook op andere terreinen toegepast. Alle operationele commando's (zoals de krijgsmachtdelen sinds die reorganisatie worden genoemd) kennen tegenwoordig ieder op hun eigen domein *joint*¹ organisatiedelen, waarin defensiebreed wordt samengewerkt bij kennisopbouw, opleiding, training en gereedstelling van specifieke operationele capaciteiten. De samenwerkingsvormen variëren van een klein expertisecentrum tot een groot onderdeel zoals het DHC.

De beleidsbrieven *Wereldwijd Dienstbaar* (Kamerstuk 31 243, nr. 1 van 18 september 2007) en *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld* (Kamerstuk 32 733, nr. 1 van 8 april 2011) zetten deze lijn voort, door in toenemende mate vergelijkbare defensiecapaciteiten, zoals grondgebonden luchtverdediging, vuursteun en logistieke ondersteuning, bij elkaar te brengen onder eenhoofdige leiding. Het proces van samenvoegen en samenwerken is verder versterkt met de nota *In het belang van Nederland* (Kamerstuk 33 763, nr. 1 van 17 september 2013). Daarbij is gekeken naar de samenwerking tussen de defensieonderdelen, maar ook naar die met internationale partners en veiligheidspartners in eigen land. Uitgangspunt is dat kennis zoveel mogelijk op één plek wordt belegd en dat geen capaciteiten worden gedupliceerd. Capaciteiten worden zo logisch mogelijk belegd bij één onderdeel dat die taak of capaciteit vervolgens levert voor de hele krijgsmacht. Geïntegreerde inzet, opleiding en training zijn de norm geworden en hetzelfde geldt voor ondersteunende processen, zoals verwerving en doctrineontwikkeling. Ook de inzet in operaties en de gereedstelling van eenheden worden centraal aangestuurd.

Gelet op alle resultaten die wij hebben bereikt, is het mijn overtuiging dat de steeds sterkere samenwerking en het *joint* optreden onomkeerbare processen zijn en dat de samenwerking alleen maar intensiever wordt.

¹ «*Joint*» is de term die in internationaal wordt gebruikt voor (operationele) samenwerking tussen verschillende krijgsmachtdelen. In Nederland wordt ook de aanduiding «paars» gebruikt, wanneer worden gesproken over de vredesbedrijfsvoering.

Alle inspanningen van de afgelopen jaren laten dus onverlet dat we blijven zoeken naar mogelijkheden om de samenwerking nog verder te versterken, met het oog op effectiviteits- en doelmatigheidswinst. Tegelijkertijd is het goed ook de grenzen aan de samenwerking te herkennen en erkennen. Het optreden in de verschillende domeinen kent inherente verschillen, die doorwerken in de wijze van gereedstelling en in de identiteit van de commando's. Niet alles wordt daarom centraal geregeld.

Samenwerking in de praktijk en verdere mogelijkheden

Samenwerking in operaties

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) is de corporate operator van de krijgsmacht. Onder zijn eenhoofdige leiding wordt inzet gepland, voorbereid en aangestuurd. Sinds november 2013 zijn ook de taken die voorheen door een coördinerend operationeel commando werden uitgevoerd, centraal bij de CDS gelegd. Zo worden onder andere missiegerichte opleidingen, instructies en strategische verplaatsingen naar en vanuit missiegebieden centraal aangestuurd. Een flexibele krijgsmacht is van belang. Er bestaat immers geen standaard recept voor militaire inzet. Nauwe samenwerking is ook nodig om de gezamenlijke militaire slagkracht op peil te houden. Dat geldt niet alleen bij internationale samenwerking, maar zeker ook voor Defensie zelf. De versterkte *modulaire* opbouw, en de daaruit voortkomende mogelijkheid om specifiek op een missie afgestemde verbanden te kunnen samenstellen, is cruciaal. Deze werkwijze stelt eisen aan de operationele commando's. Zij moeten zorgen dat hun capaciteiten geïntegreerd kunnen optreden. Dat vereist een hoge mate van interoperabiliteit op materieelgebied, standaardisatie van werkwijzen, IV- en ICT-ondersteuning en doctrines, evenals standaardisatie in het gereedstellingsproces.

Ook bij de uitvoering van speciale operaties is *joint* optreden sinds enkele jaren eerder regel dan uitzondering. Momenteel wordt verder gewerkt aan meer gezamenlijke opleidingen en de normstelling daarvoor. Ook wordt gewerkt aan de mogelijkheden om de structuur, taken, capaciteiten en het gereedstellingsproces van speciale eenheden te uniformeren en om de *joint* aansturing van de Nederlandse *special operations* capaciteit te versterken.

Samenwerking bij oefeningen en training

De CDS geeft met zijn Aanwijzing Gereedstelling CDS (AGCDS) gereedstellingsopdrachten aan de operationele commando's. Vanuit zijn allocatiefunctie verbindt hij aan die opdrachten de benodigde middelen en geeft hij ondersteuningsopdrachten en kaders aan DMO en CDC. De geïntegreerde inzet in wisselende samenstellingen stelt eisen aan het opleiden en trainen. Ook dat gaat zoveel mogelijk geïntegreerd. Bij opleiding en training is *paars tenzij* een belangrijk uitgangspunt. De opleidingen die gelijk zijn voor elk krijgsmachtonderdeel, zijn centraal ondergebracht in *joint* organisatiedelen. Voorbeelden zijn de Nederlandse Defensie Academie en de School voor Vredesmissies. Ook de middelbare en de hogere defensievorming is paars. Voorts bundelt Defensie haar kennis in kenniscentra, bijvoorbeeld op het gebied van Nucleair, Biologisch, Chemisch (NBC), counter-IED en explosievenopruiming. Waar mogelijk zijn opleidingen gecentraliseerd bij defensiebrede scholen die bij de operationele commando's zijn ondergebracht, zoals de Defensie Duikschool en de Defensie Vaarschool bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) en de Opleidings- en Trainingscentra Rijden en Logistiek bij het Commando Landstrijdkrachten (CLAS). Specialistische opleidingen

en specifieke opleidingen voor één operationeel commando lenen zich niet voor samenwerking. In deze gevallen worden de mogelijkheden voor internationale samenwerking onderzocht. Zo werkt Defensie samen met België bij maritieme en paraopleidingen, met de Verenigde Staten bij vliegeropleidingen en met Duitsland bij de artillerieopleidingen. In het kader van *train as you fight* worden ook oefeningen vanaf een bepaald niveau *joint* of *combined* uitgevoerd. Dit geldt voor de nationale gereedstelling, maar ook voor internationale gereedstelling, zoals in het kader van de *NATO Response Force* en de *EU Battlegroups*.

Samenwerking in de ondersteuning

Het belang van samenwerking geldt evenzeer voor de ondersteuning. Er wordt zoveel mogelijk gestandaardiseerd, bijvoorbeeld op het gebied van materieel. Enerzijds wordt hiermee de interoperabiliteit vergroot en anderzijds draagt standaardisatie ertoe bij dat Defensie eenvoudiger kan communiceren met rijkspartners, marktpartijen en internationale partners.

De CDS is de corporate planner van Defensie. Onder zijn eenhoofdige leiding worden ook de materieelbehoeften vastgesteld. Daarmee wordt verzekerd dat defensiebreed de juiste prioriteiten worden gesteld bij de aanwending van het Defensie Investeringsplan (DIP) en dat dubbelingen in materieelaanschaf worden voorkomen.

Een groot deel van de ondersteuning voor de operationele commando's is al geconcentreerd bij de DMO en het CDC. DMO en CDC werken ook onderling steeds meer samen. De DMO is verantwoordelijk voor het overgrote deel van de verwerving, de IV-ondersteuning en de ketenlogistieke diensten voor alle defensieonderdelen. Het CDC verzorgt diensten voor de gehele krijgsmacht op het gebied van financiën, personeelszaken, gezondheidszorg en vastgoed. De Hoofddirecteur Bedrijfsvoering (HDBV) ontwikkelt, in samenwerking met de CDS, de normering van de dienstverlening verder.

In de reorganisatie na de beleidsbrief 2011 zijn onder DMO en CDC nieuwe, paarse onderdelen opgericht, waarin specifieke kennis en capaciteiten van de verschillende defensieonderdelen zijn gebundeld. Voorbeelden zijn:

- De Divisie Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) bij het CDC;
- Het Joint Informatie Voorzienings Commando (JIVC) bij de DMO;
- Het Financieel Administratie- en Beheer Kantoor (FABK) bij het CDC;
- Het Instituut Defensie Geneeskundige Opleidingen (IDGO) wordt op basis van de beleidsbrief gereorganiseerd en versterkt bij het CDC.

Concentratie bij DMO en CDC blijkt overigens niet in alle gevallen de beste keuze. In 2011 is besloten de logistieke bedrijven, te weten het Marinebedrijf, het Defensiebedrijf Grondgebonden Systemen en het Logistiek Centrum Woensdrecht, weer onder te brengen bij de operationele commando's. Het is namelijk verstandiger gebleken de operationele commandanten ruimte te geven bij de gereedstelling van hun eenheden en zeggenschap over de materieellogistieke ondersteuning van hun onderdeel, vooral omdat dit direct de operationele taakstelling en inzetbaarheid van systemen raakt. De drie ketenlogistieke bedrijven, het Kleding- en Persoonsgebonden Uitrusting Bedrijf, het Defensie Munitiebedrijf en het Defensie Bedrijfsstoffen Bedrijf, die minder direct zijn gekoppeld aan de gereedstelling en meer defensiebreed georiënteerd zijn, blijven bij de DMO.

De bedrijfsvoering in de ondersteuning wordt zoveel mogelijk ingericht via gelijke processen, zeker waar informatiesystemen dit noodzakelijk

maken. Dat maakt besparingen mogelijk en het bevordert de kwaliteit en de onderlinge samenwerking. Vaak leidt één defensieonderdeel een project, waarbij de integrale behoefte wordt vastgesteld samen met de andere defensieonderdelen. Een voorbeeld hiervan is het project Defensie Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW) en de instandhouding van landvoertuigen (ligt bij het CLAS).

Organisatorische gevolgen

De afgelopen jaren is ook een aantal capaciteiten anders ingevuld. Ook op het gebied van ondersteuning zijn nieuwe, *joint* organisatiedelen geformeerd, waarin de schaarse operationele capaciteiten en diensten van de operationele commando's zijn gecentraliseerd. Deze capaciteiten zijn in *single service management* bij één van de defensieonderdelen ondergebracht. Aan die centralisatiemogelijkheden zijn echter ook grenzen, want de logistieke ketens bij de operationele commando's zijn vanwege de inherente kenmerken van die commando's verschillend. Er zullen altijd specifieke capaciteiten nodig blijven, maar waar het samen kan, doen we dat.

Hieronder vindt u een aantal voorbeelden van de versterkte samenwerking. Het betreft hoofdzakelijk nieuwe organisatiedelen die de afgelopen jaren zijn ontstaan na de samenvoeging van soortgelijke capaciteiten of kennis bij verschillende defensieonderdelen:

- Kennis op verschillende gebieden is gebundeld in *joint* organisatiedelen onder het CLAS, zoals de *Joint counter-IED* organisatie, het *Joint Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance* Commando (JISTARC), de Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EODD) en het hierboven genoemde *joint* kenniscentrum NBC.
- In het DHC, dat is ingebed in het CLSK, is de afzonderlijke helikoptercapaciteit van de operationele commando's gecentraliseerd.
- In het Defensie Grondgebonden Luchtverdedigingscommando zijn de grondgebonden luchtverdediging van het CLAS, het CZSK en het CLSK geïntegreerd. Dit commando is ingebed in het CLAS.
- De grondgebonden vuursteeneenheden van het CLAS en het CZSK zijn geïntegreerd. Dit commando is ingebed in het CLAS.
- De operationele logistieke ondersteuning voor landgebonden operaties is gecentraliseerd in het Operationeel Ondersteuningscommando Commando Land (OOCL). Het betreft onder meer de defensiebrede bevoorradings- en transportcapaciteit, de medische role 2-capaciteit en de operationele cateringcapaciteit.
- Het Defensie *Cyber* Commando gaat zich richten op de gereedstelling van operationele cybercapaciteiten. Dit commando wordt ingebed in het CLAS.
- Het Bureau Individuele Uitzendingen/SSR treedt, ingebed bij het CLAS, op als formerende eenheid bij nagenoeg alle individuele uitzendingen.
- De *Joint* Meteorologische Groep is verantwoordelijk voor de defensiebrede levering van meteorologische producten en opleidingen en is ingebed bij het CLSK.
- De MIVD en de AIVD werken in het project Symbolon nauw samen aan de vorming van een *Joint Sigint-Cyber Unit*.

Tradities

Tijdens de begrotingsbehandeling werd gevraagd of bepaalde tradities, waarden en normen bij afzonderlijke krijgsmachtdelen een belemmering kunnen zijn bij verdere samenwerking. Ik geloof niet dat dat het geval is. Traditie kan juist een bindend element zijn, want daardoor houden eenheden hun eigen identiteit terwijl er toch een gemeenschappelijk doel is. Zoals ik al heb gemeld tijdens de begrotingsbehandeling, hebben

andere landen eerder geprobeerd om militairen tot één entiteit om te vormen, inclusief uitrusting. Dit gaat voorbij aan de eerder in deze brief genoemde inherente verschillen in het optreden in de verschillende domeinen. Ook vanwege het gebrek aan de herkenbaarheid en identiteit is die verstrekkende samenvoeging slecht bevallen en is teruggedraaid. Toen het defensiepersoneel in 2006 werd gevraagd mee te denken over de toekomst van de krijgsmacht, kwamen identiteit en traditie naar voren als belangrijke aandachtspunten. De cultuuromslag naar meer krijgsmacht-brede samenwerking werd breed gedragen onder het personeel. Wel gaven velen te kennen dat de eigen identiteit van defensieonderdelen ook belangrijk blijft. Die identiteit is namelijk gezichtsbepalend voor de krijgsmacht en vormt daarmee een essentiële bindende en wervende factor. Deze gevoelens zijn nog steeds actueel in de huidige tijd waarin we steeds meer eenheden van afzonderlijke krijgsmachtdelen samenvoegen tot nieuwe defensieonderdelen. Hoewel we samenwerken waar mogelijk, laten we de donkerblauwe, groene en lichtblauwe identiteit bewust in stand bij de defensieonderdelen en de afzonderlijke eenheden. Zeker in een militaire organisatie zijn begrippen zoals identiteit en *esprit de corps* van onschatbare waarde.

Het is voor Defensie belangrijk het evenwicht te behouden tussen identiteit en *esprit de corps* aan de ene kant en gezamenlijkheid aan de andere kant. Het is mijn overtuiging dat wij, met de geschetste ontwikkelingen, een onomkeerbaar proces in de krijgsmacht hebben ingericht en dat het evenwicht steeds stabiel wordt.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert