

Vergaderjaar 2012–2013

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 18 september 2012

In het notaoverleg van 6 juni 2011 over de Beleidsbrief hebben de leden Knops en Ten Broeke in een motie (Kamerstuk 32 733, nr. 10) gevraagd om een bondige tussenrapportage over de voortgang van de reorganisatie en het op orde brengen van de krijgsmacht. De Kamer wordt hierover geïnformeerd bij de begroting en het jaarverslag. Deze brief bevat de toegezegde rapportage en gaat voorts in op de effecten van de reorganisatie op het programma SPEER.

Deze rapportage vormt een aanvulling op de 30 miljard monitor waarin het kabinet een overzicht geeft van de uitvoering van de financiële maatregelen uit het Regeerakkoord en het Begrotingsakkoord 2013. Uit de monitor blijkt dat Defensie op schema ligt bij de uitvoering van de maatregelen die budgettaire besparingen moeten realiseren. De doelstellingen waarover in deze brief wordt gerapporteerd, behelzen echter meer. Niet alle risico's die Defensie bij het realiseren van deze doelstellingen onderkent, werken door in de 30 miljard monitor.

Algemeen

Defensie is op alle fronten in beweging en ligt, ondanks de omvang en de complexiteit van de reorganisatie, op koers om de gestelde doelen te verwezenlijken. Defensie gaat daarbij in 2012 en 2013 onmiskenbaar door een dal. De maatregelen die moeten worden uitgevoerd zijn pijnlijk. Eenheden zijn opgeheven, materieel en locaties worden afgestoten, ongeveer 12 000 banen verdwijnen en vanaf 2013 zullen ongeveer 6 000 medewerkers Defensie al dan niet gedwongen moeten verlaten. Defensie staat voor de uitdaging om onder een ongunstig gesternte voldoende richting, samenhang en focus te bewaren. Externe verstoringen kunnen de doelstellingen en het ordentelijke verloop van de reorganisatie in gevaar brengen. Mede als gevolg van de taakstellingen en de dreiging van nieuwe bezuinigingen staat de aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever onder druk. Alles wordt in het werk gesteld om het vertrouwen van medewerkers te behouden en voldoende personeel van de juiste

kwaliteit in huis te halen. De werving blijft echter achter bij de doelstellingen en er heerst grote onzekerheid onder het personeel.

Als gevolg van de bezuinigingsmaatregelen boet de krijgsmacht aan gevechtskracht in en nemen de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen af. De veranderlijkheid van de internationale veiligheidssituatie en de eisen aan de krijgsmacht die daarmee samenhangen, geven op dit moment allerm minst aanleiding om af te wijken van de koers van dit kabinet naar een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Om de militaire slagkracht zoveel mogelijk te behouden streeft Defensie naar nauwere samenwerking met Europese en Navo-bondgenoten. Hiervoor zijn diverse initiatieven ontplooid. De besprekingen voor verdergaande, structurele samenwerking met onder meer Duitsland en de Benelux-partners zijn begonnen. De effectiviteit van die besprekingen en het resultaat zijn uiteraard mede afhankelijk van de bestendigheid van de Nederlandse inbreng in de samenwerking.

De financiële taakstellingen hebben geleid tot een fors lagere investeringsquote, die zich de komende jaren geleidelijk herstelt. Herschikkingen hebben enkele noodzakelijke vernieuwingen mogelijk gemaakt. De voortgezette modernisering van de krijgsmacht is dringend noodzakelijk om het hoofd te kunnen bieden aan opkomende dreigingen in het digitale domein, de verspreiding van massavernietigingswapens en raketten en de ontwikkeling van militaire capaciteiten elders in de wereld.

Zoals aangekondigd in de Beleidsbrief gaat de inkrimping van de bestuursstaf en de staven bij de andere defensieonderdelen hand in hand met de vereenvoudiging van de bestuurlijke relaties en processen in de gehele organisatie. Nu de nieuwe organisatiedelen en hun bestuurlijke verhoudingen op papier zijn uitgewerkt, is er gelegenheid de kernprocessen van de werving en de verwerving onder de loep te nemen. Zowel bij de werving als de verwerving is er sprake van processen met een planmatig karakter die Defensie in verschillende vormen soms al decennialang hanteert. De vraag die door middel van een kort, maar intensief onderzoek moet worden beantwoord, is of deze kernprocessen nog wel zijn toegesneden op de toegenomen dynamiek en complexiteit in de omgeving van Defensie. Bij de werving gaat het vooral om de instroom van nieuw personeel en bij de verwerving vooral om de behoeftestelling en het defensiematerieelproces (DMP). De aandacht gaat ook uit naar de omgang met veranderingsprocessen. Het is evident dat de krimpende defensieorganisatie meer dan ooit behoefte heeft aan processen die een slagvaardige besturing mogelijk maken. Ik verwacht u dit najaar de eerste bevindingen te kunnen voorleggen.

De tussenrapportage

In de Beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* van 8 april 2011 is de koers uitgezet naar een kleinere krijgsmacht in goede conditie, gereed voor elke inzet binnen haar mogelijkheden. Anderhalf jaar later zijn veel maatregelen in gang gezet. De komende jaren zullen de herinrichting en de verkleining van de defensieorganisatie hun beslag krijgen en moet de krijgsmacht op orde worden gebracht. In het wetgevingsoverleg Materieel op 9 november 2011 heb ik toegezegd bij de begroting en het jaarverslag daarover te rapporteren aan de hand van *key performance indicators*. Deze indicatoren zijn opgenomen in het jaarverslag over 2011 (Kamerstuk 33 240-X, nr. 1 van 16 mei 2012), gegroepeerd onder de noemers *heringericht en verkleind en krijgsmacht op orde*. Deze tussenrapportage bestaat uit een tabel met kleurcodering en een toelichting.

Heringericht en verkleind (reorganisatie)		Prognose
1. Eenheden opheffen		behaald
2. Wapensystemen afgestoten (2013-2019)		oranje
Nieuwe organisatie ingericht in 2013		
3. Bestuursstaf heringericht en dertig procent verkleind		groen
4. Systeemlogistieke bedrijven geheel bij Operationele commando's		behaald
5. DPOD opgericht bij CDC		groen
6. JIVC opgericht bij DMO		groen
Omvang en opbouw van formatie en personeel in 2016 conform numerus fixus		
7. Omvang: ongeveer 53.000		groen
8. Onder - bovenbouw: 60/40		groen
Militair - burger: 80/20		groen
9. Minder topfunctionarissen: 80 +10 in projectpool		groen
10. Gemiddelde leeftijd met 1 jaar gedaald t.o.v. 2011		oranje
Vastgoed gereduceerd en herbelegd		
11. 2012-2016: uitvoering herbeleggingsplan vastgoed		groen
12. Vanaf 2017: structurele besparing € 61 miljoen		groen

LEGENDA	Prognose
Groen	Doelstelling wordt naar verwachting behaald.
Oranje	Behalen doelstelling is nog niet volledig zeker, maar aanvullende maatregelen zijn nog niet aan de orde.
Rood	Doelstelling wordt naar verwachting niet behaald. Aanvullende maatregelen zijn vereist.

Toelichting op de tabel

Eenheden opheffen

1. De desbetreffende eenheden staan sinds mei 2011 stil en zijn formeel opgeheven.

Wapensystemen afgestoten

2. Voor enkele wapensystemen die zullen worden afgestoten bestaat belangstelling. De markt voor defensiematerieel is als gevolg van de economische crisis en het grote aanbod echter moeilijk. Onderzocht is in hoeverre het aanhouden van materieel voor reservedelen doelmatiger is dan verkoop. Op grond daarvan heb ik eerder besloten alle 40 Fenneks, drie van de zes pantserhouwitsers en vier van de negentien F-16's aan te houden voor hergebruik van de reservedelen (Kamerstuk 32 733, nr. 64).

Nieuwe defensieorganisatie ingericht in 2013

3. De reorganisaties van de staven bevinden zich in de voorbereidende fase. De reorganisatiedocumenten zijn opgesteld en het overleg met de medezeggenschapsorganen en met de centrales van overheids-personeel is gaande. Tot dusver liggen de reorganisaties op schema en zijn de hieraan gekoppelde besparingen haalbaar.
4. De onderhoudsbedrijven zijn overgedragen aan de operationele commando's. Hierbij is ook het personeel overgegaan. De overdracht is volgens plan verlopen.
5. De Dienst Personeel en Organisatie Defensie (DPOD) wordt in 2013 formeel opgericht. De voorbereidingen liggen op schema. In verband met de benodigde ondersteuning tijdens de reorganisaties worden de personele dienstencentra per 1 januari 2013 ongewijzigd in het DPOD opgenomen, maar worden zij pas in 2014 gereorganiseerd als onderdeel van de doorontwikkeling van DPOD.

6. Het Joint IV Commando (JIVC) wordt in 2013 formeel opgericht. De voorbereidingen liggen op schema.

Omvang en opbouw van formatie en personeel in 2016 conform numerus fixus

7. Alle maatregelen uit de Beleidsbrief zijn verwerkt in het nieuwe formatieplan van Defensie. In totaal betreft het een vermindering van 11 182 vte'n. Met de uitvoering van de verschillende reorganisaties wordt deze doelstelling bereikt.
8. De numerus fixus-aantallen in rangen en schalen, gekoppeld aan een tijdschema en volgens de defensiebrede 60/40 en 20/80 verhoudingen, zijn toebedeeld aan de defensieonderdelen die binnen deze kaders hun organisatie vormgeven. Het bereiken van de verhoudingen maakt daarmee deel uit van de reorganisatietrajecten van de defensieonderdelen.
9. Ook de vermindering van het aantal topfunctionarissen maakt deel uit van de kaders van de numerus fixus waarbinnen de defensieonderdelen hun nieuwe organisaties vormgeven.
10. Dit jaar zijn er nog geen vorderingen gemaakt met de gewenste verjonging van het personeelsbestand. De verjonging is de resultante van twee factoren: voldoende instroom van jong personeel aan de onderkant van de organisatie en de uitstroom, in lijn met de numerus fixus, van ouder personeel in de bovenbouw. De instroom blijft momenteel achter. De komende jaren komt de nadruk nog meer te liggen op het aantrekken van nieuw, jong personeel om de operationele eenheden maximaal gevuld en inzetbaar te houden. Ook vanuit het oogpunt van de continuïteit van werkzaamheden en een gezondere leeftijdsopbouw is de aanwas van jong personeel onontbeerlijk. De uitstroom voltrekt zich weliswaar kwantitatief volgens plan, maar de reorganisaties die voor de uitstroom in de bovenbouw gaan zorgen, krijgen pas vanaf 2013 hun beslag. De effecten op de uitstroom zullen daardoor pas vanaf 2014 zichtbaar worden. Beide factoren combinerend zal de verjonging vooral in 2014 en 2015 vorm krijgen.

Vastgoed gereduceerd en herbelegd

11/12. Er is een begin gemaakt met de uitvoering van het herbeleggingsplan. Momenteel wordt nog gestudeerd op enkele projecten in het plan die nog tot besparingen moeten leiden. De uitwerking hiervan laat langer op zich wachten omdat de maatregelen veelal samenhangen met reorganisaties die nog niet zijn voltooid. Ook is er nog overleg gaande met lagere overheden. Hierdoor is de besluitvorming over een aantal vastgoedtrajecten nog niet voltooid (Kamerstuk 32 733, nr. 63). De maatregelen uit de eerste fase van het herbeleggingsplan leiden tot een structurele bezuiniging die oploopt tot € 37 miljoen in 2017. Met fase 2a is daar € 4 miljoen aan toegevoegd. De resterende taakstelling van € 20 miljoen zal worden bereikt met maatregelen uit fase 2b van het herbeleggingsplan. Die maatregelen moeten nog worden vastgesteld.

Op orde en inzetbaar	Huidige status	Prognose
Personeel gereed		
1. 2013: operationele eenheden gevuld	rood	rood
2. 2014: overige eenheden gevuld	rood	rood
Vorraden op niveau		
3. 2012: brandstof voor inzet, inzetvoorbereiding en oefenprogramma	groen	behaald
4. 2012 (eind): kleding en uitrusting	groen	behaald
5. 2013: urgente munitietekorten	rood	groen
6. 2014: overige munitietekorten	rood	oranje
7. 2014: voorraad reservedelen en onderhoud gestabiliseerd	rood	oranje
Materieel gereed		
8. 2013: normering instandhouding gereed	rood	groen
9. 2013: normering ondersteuning gereed	rood	groen
Eenheden geoefend		
10. 2013: een bij de operationele doelstellingen passend oefenprogramma gerealiseerd, trainingsniveau voldoende	rood	oranje

LEGENDA	Huidige status	Prognose
Groen	Doelstelling is op dit moment behaald.	Doelstelling wordt naar verwachting behaald.
Oranje	N.v.t.	Het behalen van de doelstelling is nog niet geheel zeker, maar aanvullende maatregelen zijn nog niet aan de orde
Rood	Doelstelling is op dit moment niet behaald.	Doelstelling wordt naar verwachting niet behaald. Aanvullende maatregelen zijn vereist.

Toelichting op de tabel

Personeel gereed

1. De operationele eenheden zijn op dit moment niet volledig gevuld. Ook in 2013 zal dit het geval zijn omdat de instroom in 2012 achter blijft bij de planning. Binnen het kader van de begroting worden aanvullende maatregelen voorbereid.
2. De vulling van de overige eenheden is op dit moment evenmin volledig. Voor de schaarse categorieën van technisch en medisch personeel worden ook in 2014 problemen voorzien. Binnen het kader van de begroting worden aanvullende maatregelen voorbereid.

Vorraden op niveau

3. De brandstofvoorraden zijn volledig aangevuld en worden op peil gehouden.
4. De kledingpakketten voor de voorbereiding en de uitvoering van missies zijn op orde. Dit geldt ook voor de opkomst- en de functionele pakketten. Deze doelstelling is daarmee behaald.
5. De voorraden van urgente munitiesoorten en de aanvulling daarvan zijn op dit moment niet op orde. De verbeteringen liggen wel op schema.
6. Ook de voorraden van de overige munitiesoorten en de aanvulling daarvan zijn op dit moment nog niet op orde. De verbeteringen liggen wel op schema. De lange levertijden voor munitie vormen echter een risico voor het tijdig behalen van deze doelstelling.
7. De voorraden reservedelen en het onderhoud zijn op dit moment nog niet op orde. De verbeteringen liggen wel op schema. Onvoldoende technisch personeel vormt wel een risico voor onderhoud.

Materieel gereed

8. De normering voor de instandhouding wordt op dit moment verder uitgewerkt. De voltooiing daarvan is voorzien voor 2013 en de maatregel ligt daarmee op schema.
9. Ook aan de normering voor de ondersteuning wordt op dit moment nog gewerkt. De voltooiing hiervan is eveneens voorzien voor 2013.

10. Deze doelstelling wordt met een jaar vertraging behaald, namelijk in 2014. In de begroting van 2013 zijn de operationele doelstellingen verlaagd en de daarbij behorende oefenprogramma's kunnen wel volledig worden uitgevoerd. De operationele doelstellingen moeten met de getroffen maatregelen in 2014 weer op het gewenste niveau komen, met een daarbij passend oefenprogramma.

Gevolgen van de reorganisatie voor het programma SPEER

In reactie op schriftelijke vragen (Kamerstuk 31 460 nr. 29) heb ik bevestigd dat de reorganisaties in extra werkzaamheden voor het programma SPEER hebben geresulteerd. Dit betreft onder meer aanpassingen van software die al in gebruik of in ontwikkeling is, aan de veranderende bedrijfsvoering. Ook is het werkpakket van SPEER door de parallelle veranderingen in de bedrijfsvoering complexer geworden. De wijzigingen in de bedrijfsvoering veroorzaken vertragingen in migraties en er wordt een groter beroep gedaan op de SPEER-organisatie bij de ondersteuning van die migraties. Nochtans is de noodzaak om het programma SPEER volledig in te voeren onveranderd. Aan het beoogde eindproduct van SPEER houd ik daarom onverkort vast, evenals aan de inspanningen om het programma SPEER op een gecontroleerde en ordentelijke wijze te voltooien.

De ontwikkelingen in de laatste anderhalf jaar hebben wel gevolgen voor de tijd en de middelen die nodig zijn. Die gevolgen zijn intussen in kaart gebracht. Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is er meer tijd nodig om de voorziene functionaliteiten voor elkaar te krijgen. De laatste migratie zal, naar het zich nu laat aanzien, eind 2014 kunnen worden voltooid. Hiervoor is wel de inzet van extra personeel nodig, zowel bij de defensieonderdelen als van buiten Defensie. Ook zijn extra middelen nodig omdat *legacy* systemen langer dan voorzien in bedrijf blijven. De extra behoeften zijn geïnventariseerd. Ik zoek momenteel de ruimte om de te valideren behoeften binnen mijn begroting te accommoderen. Ik zal u voor de komende begrotingsbehandeling meer in detail over mijn besluiten daarover informeren.

Om SPEER met de reorganisatie in de pas te laten blijven lopen zijn zware inspanningen nodig, zowel bij SPEER als bij alle defensieonderdelen. Daarbij kan het noodzakelijk zijn om prioriteiten te stellen tussen SPEER en andere activiteiten. Het absorptievermogen van de organisatie heeft voor de komende jaren namelijk zijn grenzen meer dan bereikt.

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen