

Vergaderjaar 2022–2023

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2023

In het kader van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) (Stcrt. 2018, nr. 16632) van het Ministerie van Financiën wordt het beleid dat onder de beleidsartikelen van de begroting valt periodiek geëvalueerd. In de memorie van toelichting bij de Defensiebegroting 2020 (Kamerstuk 35 300 X, nr. 2) is onder artikel 2.4 Meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen toegezegd dat in 2024 een beleidsdoorlichting van artikel 2 Koninklijke marine wordt uitgevoerd¹. Als onderwerp wordt hierbij benoemd de Fleet Operational Sea Training (FOST)². Conform de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u hierbij over de opzet en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting.

Essentie van het beleid

FOST is een door de Britse Royal Navy (RN) ontwikkeld en geleid trainingsprogramma voor het gereedstellen van schepen. Onder gereedstellen wordt verstaan het middels een trainingsprogramma stapsgewijs vormen van een bemanning en schip tot een eenheid naar een vooraf vastgesteld kwaliteitsniveau zodat de eenheid voorbereid is voor een succesvolle uitvoering van toe te wijzen operationele taken. Gereedstellen is de «core-business» in vredetijd van de operationele commando's binnen de Nederlandse krijgsmacht. Het gereedstellen van militaire eenheden is essentieel voor het succesvol uitvoeren van militaire missies. Voor maritieme eenheden geldt dat ze niet alleen veilig over de zeeën moeten kunnen varen, maar dat ze daarnaast hun taken effectief moeten kunnen uitvoeren in gebieden waar een mogelijke dreiging door een tegenstander heerst. De Koninklijke Marine (KM) heeft een eigen opwerkmethode, maar maakt voor het laatste deel van de gereedstelling

¹ In de Defensiebegroting 2023 (Kamerstuk 36 200 X) is dit evaluatieonderzoek te vinden in de Strategische Evaluatieagenda (artikel 2.4) onder thema 1 «Krachtige ondersteuning».

² In 2020 is de naam van de training binnen de Britse Royal Navy gewijzigd van Flag Officer Sea Training (zoals gebruikt in de Begroting 2023) naar Fleet Operational Sea Training. In de beleidsdoorlichting wordt de huidige naam gebruikt.

van haar schepen ook gebruik van FOST. De verantwoordelijkheid voor de gereedstelling van Nederlandse schepen ligt bij de Commandant Zeestrijdkrachten.

Beleidsdoorlichting

Het doel van deze beleidsdoorlichting is in de eerste plaats om in het kader van verantwoording een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse deelname aan FOST als onderdeel van de systematiek voor de gereedstelling van bemanningen en schepen. De centrale onderzoeksvraag voor de beleidsdoorlichting luidt: *In hoeverre is de Nederlandse deelname aan FOST als onderdeel van de gereedstelling doeltreffend en doelmatig en welke factoren zijn hierop van invloed?*

De beleidsdoorlichting onderzoekt tevens of er maatregelen te nemen zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van die deelname verder te verhogen. Omdat het hier om een ex-durante evaluatie gaat, beoogt de beleidsdoorlichting «best practices» en leerpunten te identificeren.

Scope van het onderzoek

De Nederlandse deelname aan FOST dateert uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Het is niet realistisch om een volledig en representatief beeld te schetsen vanaf het begin van de Nederlandse deelname aan FOST het niet mogelijk is. De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2014 – 2023. Dit betreft een periode van tien jaar, waarbij de voorwaarden voor deelname aan FOST aan het begin van die periode (2014) alsmede halverwege (2019) formeel werden vastgelegd in memoranda of understanding (MoU) namens de Ministers van Defensie van Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

De Nederlandse deelname aan FOST gaat over de operationele gereedstelling van de «grote bovenwaterschepen». Daaronder worden verstaan de fregatten (MFF/LCF³), patrouillevaartuigen (OPV), amfibische transportschepen (LPD) en het bevoorradingschip (JSS). Het gereedstellen van de mijnenbestrijdingsvaartuigen gebeurt in een Belgisch-Nederlands samenwerkingsverband en maakt geen gebruik van FOST. Nederlandse onderzeeboten worden een aantal malen per jaar voor FOST ingezet. Het betreft de ondersteuning van trainingsscenario's ten behoeve van onderzeebootbestrijding door grote bovenwaterschepen. De Nederlandse onderzeeboten halen daaruit zelf ook trainingsrendement, maar gereedstelling van de onderzeeboten vindt plaats in eigen (CZSK) beheer. Het opwerken van de mijnenbestrijdingsvaartuigen en de onderzeeboten maakt geen deel uit van de beleidsdoorlichting.

Schepen worden opgewerkt voor optreden onder de zwaarst mogelijke operationele omstandigheden, voor het hoogste intensiteitsniveau in een gewapend conflict. In aanvulling op die training kunnen bemanning en schip worden onderworpen aan een missiespecifieke training, bijvoorbeeld voor counter-drug operaties of anti-piraterij missies. Die missiespecifieke training wordt niet uitgevoerd in het verband van FOST en valt derhalve buiten deze beleidsevaluatie.

Voor de training van de maritieme helikopters van het Defensie Helikopter Commando (DHC) wordt gebruik gemaakt van FOST. Eén of meerdere maritieme helikopters kunnen worden toegewezen als organieke boordhelikopter van een groot bovenwaterschip. De inzet van een boordhelikopter vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de commandant van het schip. De vliegers van die helikopters zijn veelal van de marine. In de MoU's over FOST worden afspraken gemaakt over de

³ MFF (Multipurpose Fregat), LCF (Luchtverdedigings- en Commando Fregat), OPV (Ocean Patrol Vessel), LPD (Landing Platform Dock), JSS (Joint Support Ship)

ondersteuning door en verrekening van de trainingskosten voor maritieme helikopters. Om deze redenen wordt de training door FOST van de maritieme helikopters meegenomen in de beleidsdoorlichting.

Opzet van het onderzoek

De beleidsdoorlichting FOST berust op de RPE. In de beleidsdoorlichting zal de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord en zullen de in de RPE geformuleerde deelonderzoeksvragen worden behandeld. Daarbij worden onder meer het beoogde beleid en het financieel kader in kaart gebracht. Vervolgens wordt bekeken hoe en onder welke omstandigheden dit beleid is uitgevoerd. Verder wordt onderzocht of het uitgevoerde beleid het beoogde doel heeft bereikt. Daarbij wordt gekeken of aan de benodigde randvoorwaarden op het gebied van mensen en middelen is voldaan en of die randvoorwaarden op een doelmatige wijze werden ingevuld. Ook worden eventuele (gewenste of ongewenste) neveneffecten die zijn opgetreden als gevolg van de uitvoering van het beleid benoemd en worden mogelijke beleidsopties beschreven indien er minder middelen toegewezen worden (-20%) dan nu beschikbaar zijn.

Uitvoering van het onderzoek

Deze beleidsdoorlichting gaat in de eerste plaats uit van beschikbare evaluatierapporten, rapportages en beleidsdocumenten. Als benodigde informatie niet in de beschikbare documentatie te vinden is of tussentijdse bevindingen verder onderbouwd of getoetst moeten worden, kunnen interviews worden afgenomen. Een definitief overzicht van de geraadpleegde brondocumenten en geïnterviewde functionarissen wordt aan het eindrapport toegevoegd.

Een projectteam met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie en met advies en ondersteuning vanuit de Auditdienst Rijk (ADR) voert de beleidsdoorlichting uit. Het projectteam wordt door de Directeur Operationeel Beleid en Plannen van de Bestuursstaf in diens rol van opdrachtgever voor de beleidsdoorlichting aangestuurd, met een adviesrol voor een begeleidingscommissie. De Plaatsvervangend Commandant Zeestrijdkrachten treedt op als voorzitter van de begeleidingscommissie. Zoals opgenomen in de RPE betreft Defensie een externe, onafhankelijke deskundige bij de doorlichting. Deze deskundige zal zitting nemen in de begeleidingscommissie. Hij zal na afronding van de beleidsdoorlichting een onafhankelijk oordeel geven over het uitgevoerde onderzoek. Het eindrapport wordt samen met deze beoordeling in 2024 aan uw Kamer aangeboden.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren