

INTERDEPARTEMENTAAL PROJECT

VERKENNINGEN

HOUVAST VOOR DE KRIJGSMACHT VAN 2020

PLAN VAN AANPAK

29 FEBRUARI 2008

Inhoudsopgave

In de beleidsbrief "Wereldwijd Dienstbaar" (TK 31 243, nr. 1) bij de defensiebegroting voor het jaar 2008 heeft het kabinet aangekondigd de komende tijd verkenningen uit te voeren naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn, mede in relatie tot het ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief. Op 16 november jl. is de Tweede Kamer ingelicht over de manier waarop deze verkenningen zullen worden uitgevoerd (TK 31 243, nr. 4). Daarbij heeft het kabinet nadrukkelijk gekozen voor een interdepartementale aanpak en een duidelijke externe betrokkenheid.

In dit plan van aanpak wordt de opzet van de verkenningen uitgewerkt. Het spitst zich toe op de procedurele en organisatorische inrichting van het project. Het heeft geen beleidsinhoudelijk karakter. In de bijlage bij dit plan van aanpak is een inventarisatie opgenomen van de aandachtsgebieden waarop de verkenningen zich zullen richten.

In het plan van aanpak komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan bod:

1. de **aanleiding** voor het kabinet om de verkenningen uit te voeren. Het is van belang dat het vertrekpunt van de verkenningen breed wordt gedeeld;
2. de **opdracht** waaraan de verkenningen zullen moeten voldoen;
3. de **werkwijze** die bij de verkenningen zal worden gehanteerd.
4. de **projectorganisatie**, waarin de interdepartementale aanpak en de externe betrokkenheid bij het project nadrukkelijk gestalte krijgen;
5. de **communicatie** over het project.

1. Aanleiding

Dit kabinet heeft gekozen voor een actieve en constructieve rol van Nederland in de wereld. Hierbij hoort, in de woorden van het kabinetsbeleidsprogramma, "een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren". Het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht in de beleidsbrief "Wereldwijd dienstbaar" geeft eveneens uitdrukking aan de actieve en constructieve rol die het kabinet in de wereld wil spelen. Het kabinetsbeleid geeft geen aanleiding om de formulering van de drie hoofdtaken van defensie te herzien. Deze hoofdtaken vloeien voort uit artikel 97 van de Grondwet en luiden als volgt: (1) de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, (2) de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en (3) de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Zoals uit de begrotingsstukken blijkt, garanderen de maatregelen in de beleidsbrief "Wereldwijd dienstbaar" een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht en een sluitende begroting in deze kabinetsperiode. Dit is mede mogelijk gemaakt doordat voor Defensie in het coalitieakkoord eenmalig 500 miljoen euro is vrijgemaakt, afkomstig uit de verkoopopbrengsten van defensielocaties en -materieel. Van deze gelden kan de helft worden gebruikt voor de opheffing van operationele knelpunten. Voorts is geld aan de defensiebegroting toegevoegd voor noodzakelijke vervangingsinvesteringen als gevolg van de slijtage van materieel in het kader van de Isaf-operatie in Afghanistan.

Desondanks wil het kabinet bezien hoe het financiële beeld er in latere jaren uitziet. Het heeft daartoe besloten de komende tijd verkenningen uit te voeren naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn, mede in relatie tot het ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief.

De aanleiding hiervoor is tweeërlei.

Ten eerste hecht het kabinet er belang aan dat toekomstige politieke besluiten over de Nederlandse defensieinspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen berusten op een gedegen analyse van te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's. Het kabinet wil daaraan met de verkenningen een bijdrage leveren in de overtuiging dat meer inzicht gewenst is in de ontwikkelingen die Defensie op langere termijn zullen raken.

Het gaat enerzijds om verkenningen naar ontwikkelingen die van invloed zijn op de omvang en de aard van het beroep dat in de toekomst op de krijgsmacht zal worden gedaan (de 'vraagzijde'). Hierbij zijn de veranderende internationale verhoudingen en de veiligheidssituatie binnen en buiten onze landsgrenzen vanzelfsprekend een belangrijk aandachtsgebied. Ook is het van belang ontwikkelingen bij bondgenoten en binnen internationale organisaties waarvan Nederland lid is bij de verkenningen te betrekken. Evenzo zal de aandacht uitgaan naar ontwikkelingen bij civiele autoriteiten waaraan Defensie ondersteuning verleent. De maatschappelijke rol van de krijgsmacht verdient in dit kader eveneens aandacht.

Anderzijds gaat het om verkenningen naar ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de krijgsmacht als organisatie (de 'aanbodzijde'). Hierbij valt te denken aan gevolgen van de veranderende inzet van de krijgsmacht en van operationele ontwikkelingen voor de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht op de langere termijn. Ook de ontwikkelingen met betrekking tot de behoefte aan personeel en tot de arbeidsmarkt zijn van belang. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van kosten die zijn verbonden met investeringen in en exploitatie van defensiematerieel. De

totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld op milieugebied) heeft eveneens implicaties voor Defensie.

Ten tweede is de verhouding tussen het beroep dat op de krijgsmacht wordt gedaan, het ambitieniveau, de verplichtingen van Nederland in internationaal verband en het niveau van defensiebestedingen onderwerp gebleken van een politieke en maatschappelijke discussie, waarin uiteenlopende standpunten worden ingenomen. Dit kwam eens te meer tot uitdrukking bij de behandeling van de defensiebegroting op 20 en 22 november jl. in de Tweede Kamer. Verschillende fracties hebben bij deze behandeling bezorgdheid uitgesproken over het niveau van de defensiebestedingen in relatie tot het ambitieniveau en tot de in bondgenootschappelijk verband gemaakte afspraken.

Zoals uit de beleidsbrief "Wereldwijd Dienstbaar" blijkt, erkent het kabinet dat er rekening mee moet worden gehouden dat de defensiebegroting, net als in de afgelopen kabinetsperiode, onder druk zal blijven staan. In de eerste plaats blijft de bedrijfsvoering van Defensie gevoelig voor externe, autonome ontwikkelingen die de kosten van personeel en materieel verder kunnen doen stijgen. Ten tweede zal de inzet voor crisisbeheersingsoperaties de komende jaren naar verwachting grote inspanningen van de krijgsmacht blijven vergen. Op langere termijn kan daardoor sprake zijn van spanningen die om een beleidsreactie vragen.

Het kabinet acht het van belang dat de defensiebestedingen ook op langere termijn kunnen bogen op brede politieke en maatschappelijke steun. Niet alleen is financiële duidelijkheid op langere termijn nodig voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht, ook moeten militairen en burgers die in opdracht van onze samenleving onmiskenbaar risico's lopen het perspectief behouden op een krijgsmacht die op haar door de politiek opgedragen taken is berekend. Met de verkenningen beoogt het kabinet een inhoudsvolle bijdrage te leveren aan de politieke oordeelsvorming

over de toekomst van de krijgsmacht en het daarmee samenhangende niveau van defensiebestedingen.

2. Opdracht voor de verkenningen

De opdracht voor het project-verkenningen luidt als volgt:

De verkenningen dienen, op grond van de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's, zonder beperkingen beleidsopties te formuleren met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensieinspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.

3. Werkwijze

De verkenningen zijn gediend met een zo analytisch mogelijke aanpak. Zoals uit de aanleiding blijkt zijn voor het in kaart brengen van de ontwikkelingen die van invloed zijn op het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn twee invalshoeken van belang:

- ontwikkelingen die van invloed zijn voor de omvang en de aard van het beroep dat in de toekomst op de krijgsmacht wordt gedaan (de 'vraagzijde');
- ontwikkelingen die van invloed zijn op de krijgsmacht als organisatie (de 'aanbodzijde').

Deze twee invalshoeken zullen dan ook in de verkenningen worden gehanteerd. Daarbij zullen de volgende stappen worden doorlopen:

1. **de oriëntatiefase:** in deze fase zullen per invalshoek de aandachtsgebieden worden vastgesteld waarop de verkenningen zich zullen richten; een aanzet daartoe is gegeven in de in de bijlage

opgenomen tabel. Op deze aandachtsgebieden zullen deelverkenningen worden uitgevoerd. De aandachtsgebieden staan uiteraard niet op zichzelf en vertonen een zekere samenhang. De volgorde waarin zij worden genoemd zegt niets over het relatieve belang. In de in deze fase uit te werken methodologische opzet van de verkenningen zal hieraan recht worden gedaan. Per aandachtsgebied zullen in de oriëntatiefase onderzoeksvragen worden geformuleerd. Ook zal worden geïnventariseerd welk onderzoek al is of wordt uitgevoerd en waar nog lacunes bestaan;

2. **de uitvoeringsfase:** in deze fase worden de deelverkenningen per aandachtsgebied uitgevoerd. Bij de uitvoering van de deelverkenningen worden de ontwikkelingen en mogelijke toekomstscenario's in kaart gebracht. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van externe adviesbureaus met specifieke expertise op dit terrein. Ook worden indien nodig externe instituten geraadpleegd;
3. **de synthesefase:** op grond van de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's uit de uitvoeringsfase zullen in deze fase beleidsopties worden geformuleerd met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensieinspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.

4. Projectorganisatie

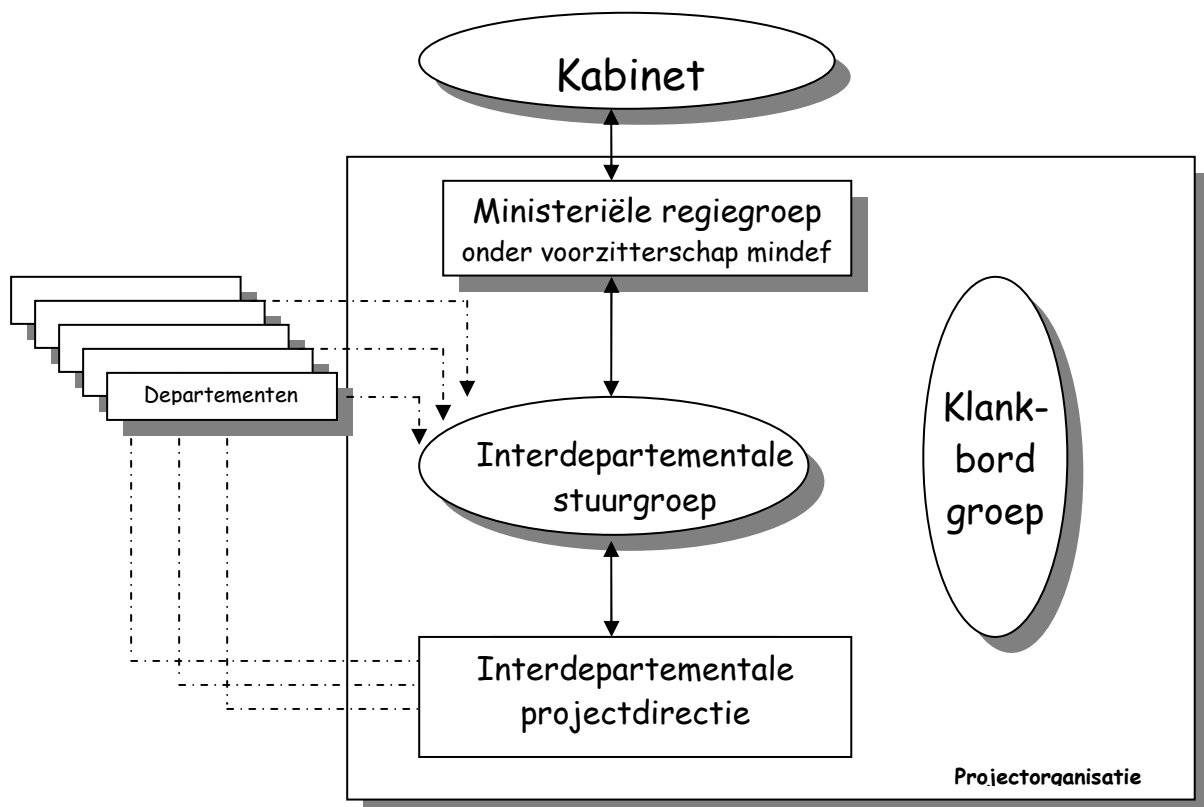
Het kabinet heeft, zoals gezegd, nadrukkelijk gekozen voor een interdepartementale aanpak en voor een duidelijke externe betrokkenheid bij de verkenningen. Daartoe wordt een projectorganisatie opgericht die bestaat uit:

- een ministeriële regiegroep, onder voorzitterschap van de minister van Defensie;
- een interdepartementale stuurgroep;

- een interdepartementale projectdirectie;
- een onafhankelijke klankbordgroep van externe deskundigen.

Het brede en diepgaande karakter van de verkenningen maakt een dergelijke benadering wenselijk: de toekomst van de krijgsmacht en van het niveau van de defensiebestedingen gaan velen aan en zijn geen zaak van Defensie alleen. Met deze benadering beoogt het kabinet bovendien nadrukkelijk verkokerde werkpatronen tegen te gaan en wordt aangesloten bij de interdepartementale werkwijzen die in de Nota Vernieuwing Rijksdienst zijn beschreven (TK 31 201, nr. 3, d.d. 24 september 2007).

In de onderstaande figuur wordt de projectorganisatie geschetst.



De **ministeriële regiegroep** bepaalt de kaders voor de verkenningen en voert de regie op hoofdlijnen. Zij staat onder voorzitterschap van de minister van Defensie. Van de regiegroep maken in ieder geval de

ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Financiën, Justitie en voor Ontwikkelingssamenwerking deel uit. In beginsel staat deelneming aan de regiegroep open voor alle ministers van het kabinet.

De **interdepartementale stuurgroep** is namens de ministeriële regiegroep verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie van de verkenningen. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de plaatsvervangend hoofddirecteur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Van de stuurgroep maken vertegenwoordigers van de in de regiegroep betrokken ministers deel uit, in beginsel op het niveau van directeur. Naast de voorzitter nemen vanuit Defensie de directeur operationeel beleid, behoeftestellingen en plannen van de Defensiestaf en de plaatsvervangend hoofddirecteur Financiën & Control deel aan de stuurgroep. De stuurgroep zal in beginsel eens per zes weken bijeenkomen.

De **interdepartementale projectdirectie** is belast met de uitvoering en de coördinatie van de verkenningen en de organisatie van activiteiten die daarmee samenhangen. De projectdirectie voert tevens het secretariaat van de ministeriële regiegroep en de interdepartementale stuurgroep. De adjunct hoofddirecteur Algemene Beleidszaken van Defensie is als projectdirecteur belast met de leiding over de directie. In de projectdirectie zullen medewerkers van de in de regiegroep vertegenwoordigde departementen op deeltijdbasis worden ingezet (in beginsel twee dagen per week). Al naar gelang de behoefte kan de samenstelling van de projectdirectie worden aangepast. De medewerkers van de projectdirectie moeten bij de uitvoering van hun projectwerkzaamheden voorts kunnen terugvallen op de ondersteuning en de deskundigheid binnen hun eigen departement. De projectdirectie zal over een eigen kantoorruimte op de Prinses Julianakazerne te Den Haag beschikken.

De **klankbordgroep** zal de projectorganisatie van regiegroep tot projectdirectie van een onafhankelijk en extern klankbord voorzien over de opzet, de resultaten en de presentatie van de verkenningen. Zij zal van meet af aan actief worden betrokken bij de onderwerpkeuze en bij de methodes en de opzet van de (deel)verkenningen. Ook kan de klankbordgroep de interpretatie en de toepasbaarheid van de uitkomsten van de verkenningen kritisch tegen het licht houden en daarover gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. De heer drs. G. Zalm (oud-minister van Financiën) is bereid gevonden als voorzitter van de klankbordgroep op te treden. Verder zullen van de klankbordgroep deel uitmaken:

- prof. dr. M.G.W. den Boer;
- prof. dr. K. Colijn;
- drs. A. H. M. de Jong;
- generaal-majoor der mariniers b.d. Frank van Kappen;
- prof. dr. H.P.M. Knapen;
- luitenant-generaal b.d. M.L.M. Urlings.

Om haar onafhankelijkheid te waarborgen zal het secretariaat van de klankbordgroep buiten de projectorganisatie worden ondergebracht bij het bureau SG van het ministerie van Defensie.

Budget

De rechtstreeks aan het project verbonden uitgaven zullen door Defensie worden gedragen. Voor de financiering van externe onderzoeksopdrachten in het kader van de verkenningen zal in beginsel een beroep worden gedaan op reguliere onderzoeksbudgetten.

5. Communicatie

De verkenningen hebben een looptijd van anderhalf jaar. Zij zullen op 1 maart 2008 beginnen en in het najaar van 2009 uitmonden in een door het kabinet vast te stellen eindrapport.

Defensie heeft de afgelopen jaren veel mensen binnen en buiten de organisatie bereid gevonden mee te denken over de uitdagingen en ontwikkelingen die op de krijgsmacht afkomen. Het is van belang dat deze open en extern gerichte oriëntatie wordt vastgehouden in het kader van de interdepartementaal opgezette verkenningen. Hoewel de beleidsbrief 'Wereldwijd dienstbaar' voor deze kabinetsperiode uitgangspunt blijft, zullen de verkenningen oproepen tot creatieve en vernieuwende inzichten. De directie Voorlichting & Communicatie (DV&C) van Defensie werkt in overleg met de directies voorlichting van de andere departementen een communicatieplan uit. Dit communicatieplan legt de basis voor een interactieve aanpak van de verkenningen, niet alleen tussen departementen maar ook met de politiek en de maatschappij. Een overzicht van de geplande activiteiten in dit kader maakt onderdeel uit van het communicatieplan.

Contactinformatie

Voor opmerkingen of nadere informatie kunt u contact opnemen met:

Dr. S.J.G. Reyn (adjunct hoofddirecteur Algemene Beleidszaken, tevens projectdirecteur)

070 318 7074

SJG.Reyn@mindef.nl

Kapitein ter zee drs. C.L. Turnhout (hoofddirectie Algemene Beleidszaken, tevens projectsecretaris)

070 318 7464

CL.Turnhout@mindef.nl

BIJLAGE: AANDACHTSGEBIEDEN VOOR DE VERKENNINGEN

Beroep op de krijgsmacht (vraagzijde)
Veiligheidssituatie
1. Ontwikkelingen in de binnenlandse veiligheidssituatie, alsmede de verantwoordelijkheid en positie van de overheid ten aanzien daarvan.
2. Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie, alsmede de verantwoordelijkheid en positie van Nederland ten aanzien daarvan.
3. Ontwikkelingen in het kader van de veiligheidssituatie in Koninkrijksverband, alsmede de verantwoordelijkheid en positie van Nederland ten aanzien daarvan.
Internationale samenwerking
4. Trendmatige ontwikkeling van het beroep dat in nationaal en internationaal verband op de Nederlandse krijgsmacht wordt gedaan, mede in vergelijking tot andere Navo- en EU-landen.
5. Ontwikkeling van de in de Navo en de EU vastgestelde militaire behoefte.
6. Ontwikkelingen in het kader van de VN.
7. Ontwikkelingen ten aanzien van multinationale samenwerking (waaronder taakspecialisatie).
8. Ontwikkeling van de Nederlandse defensiebestedingen in vergelijking tot andere Navo- en EU-landen, mede in het licht van de in de Navo respectievelijk de EU gemaakte afspraken.
Geïntegreerd beleid
9. Ontwikkeling van het nationale integrale veiligheidsbeleid en de bijdrage van Defensie daaraan
10. Ontwikkeling van het Nederlandse geïntegreerde buitenlands- en veiligheidsbeleid, het rijksbrede ("3D") optreden en de bijdrage van Defensie daaraan, mede in het licht van de initiatieven op dit gebied in VN- Navo en EU-verband.
Maatschappelijke rol
11. Ontwikkeling van de politieke, economische en maatschappelijke betekenis van de krijgsmacht

De krijgsmacht als organisatie (aanbodzijde)
Operationele capaciteiten
12. Trends in (de effectiviteit van) het militaire optreden op de langere termijn en mede in het licht van de doelstellingen van het geïntegreerde beleid
13. Ontwikkelingen ten aanzien van militaire capaciteiten vertaald naar kwalitatieve en kwantitatieve behoeften op het gebied van personeel, materieel, inlichtingen en kennisontwikkeling.
Personeel
14. Ontwikkelingen met betrekking tot de werving en behoud, mede in het licht van de ontwikkelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt.
15. Ontwikkelingen met betrekking tot opleidingen en personele zorg.
Materieel
16. Ontwikkelingen met betrekking tot de investeringen voor ontwerp en verwerving van materieel en defensietechnologieën, mede in vergelijkend perspectief.
17. Ontwikkelingen met betrekking tot exploitatie, onderhoud, voorraadvorming en logistiek inclusief de daaraan verbonden kosten, mede in vergelijkend perspectief.
Bedrijfsvoering
18. De financiële toestand van Defensie.
19. De financieringssystematiek voor de instandhouding en de (geïntegreerde) inzet van de krijgsmacht, inclusief een internationale vergelijking.
20. Ontwikkelingen ten aanzien van in- en uitbesteding en interdepartementale samenwerking.
21. Ontwikkelingen ten aanzien van wet- en regelgeving en de implicaties voor Defensie.
22. Ontwikkelingen ten aanzien van doelmatigheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht in internationaal perspectief (relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen).