



The Hague Centre
for Strategic Studies

Een Flexibele Organisatie voor Flexibel Optreden. Onderzoek Inrichtingsprincipe 2

Frank Bekkers, Paul Sinning, Sanne Maas en Daniel de Jager
Juli 2022



Een Flexibele Organisatie voor Flexibel Optreden. Onderzoek Inrichtingsprincipe 2

Auteurs:

Frank Bekkers en Paul Sinning (HCSS); Sanne Maas en
Daniel de Jager (PwC). Met bijdragen van Joris Teer.

Juli 2022

© The Hague Centre for Strategic Studies. All rights reserved.
No part of this report may be reproduced and/ or published in any
form by print, photo print, microfilm or any other means without prior
written permission from HCSS. All images are subject to the licenses
of their respective owners.

The Hague Centre for Strategic Studies
info@hcss.nl
Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague
The Netherlands

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1. Kader.....	4
1.2. Doelstelling en begripsbepaling.....	5
1.3. Dit document.....	6
2. Karakteristieken van flexibele organisaties.....	7
2.1. Organisatieontwikkeling in fasen	7
2.2. Interventies om flexibiliteit te verhogen.....	8
2.3. Toepassing op de defensieorganisatie	11
3. Huidige structuur, gereedstelling en inzet	13
3.1. Krijgsmachtstructuur: 'organieke' eenheden	13
3.2. Karakterisering van de gereedstellingsprocessen.....	14
3.3. Omvang van inzet en stand-by commitments	17
4. Problematiek in kaart.....	19
4.1. Kaalslag eist zijn tol	19
4.2. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht gaat mank	22
4.3. Beperkte FSM in gereedstellingsprocessen.....	24
5. Ontwikkelijnen voor de defensieorganisatie.....	27
5.1. Grotere flexibiliteit in het licht van de omgevingsontwikkelingen	27
5.2. Structuurgerelateerde ontwikkelijnen	28
5.3. Procesgerelateerde ontwikkelijnen.....	35
6. Slotopmerkingen	41
BIJLAGE A. Overzicht internationale missies	42
BIJLAGE B. Overzicht nationale inzet	44
BIJLAGE C. Illustratieve casus.....	45

1. Inleiding

1.1. Kader

In de Defensievisie 2035¹ zijn aan de hand van een externe dreigingsanalyse en een interne probleem-analyse tien inrichtingsprincipes geformuleerd die richting en inhoud moeten geven aan een meer eigentijdse en toekomstbestendige defensie-organisatie. Er is een duidelijke noodzaak: de verslechterde veiligheidssituatie gecombineerd met de constatering dat Defensie op dit moment noch de bestaande dreigingen voldoende het hoofd kan bieden, noch goed kan anticiperen op nieuwe risico's en dreigingen, vereist forse investeringen en aanpassingen met gevolgen voor de organisatie. Dit onderzoek richt zich op het inrichtingsprincipe 2, dat als motto "Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig" heeft.

Achter dit inrichtingsprincipe 2 zit de volgende problematiek die direct relateert aan de existentiële grondslag van de organisatie. Defensie moet eenheden gereed hebben om zo nodig snel te kunnen worden ingezet, en zet mensen en middelen ook daadwerkelijk in "om te beschermen wat ons dierbaar is". Maar als gevolg van deze inzet piept, kraakt en steunt de organisatie – en moet soms zelfs 'nee' verkopen. Dat dit zo is rijst uiterst duidelijk op uit de diverse rapportages, intern en extern richting het Parlement, en vormt de grondslag voor dit onderzoek. Het is geen ingebeelde, maar feitelijke pijn. Waar komt dit vandaan?

We zien in grote lijnen drie hoofdoorzaken voor de pijn en moeite die het de defensieorganisatie kost om eenheden gereed te stellen voor – en in te zetten in missies en operaties. Eén, een uitgeholde organisatie. Door jarenlange bezuinigingen, efficiëntieslagen en tekorten zijn de buffers verdwenen en is het weerstandsvermogen laag. Twee, een onbalans tussen ambitie, opdracht en middelen. Er wordt steeds meer gevraagd van een tot voor kort

krimpende organisatie die reorganisatie op reorganisatie ondergaat; en die ook moeilijk 'nee' kan verkopen als het eigenlijk niet meer gaat.² En drie, een mismatch tussen veiligheidsomgeving en organisatie. De organisatie is de afgelopen decennia ingericht op efficiëntie en beheersing enerzijds, en inzet in het kader van het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde (hoofdtak 2) anderzijds. Dit past niet meer bij de huidige veiligheidsomgeving, waarin collectieve verdediging (hoofdtak 1) en het leveren van een bijdrage aan de binnenlandse veiligheid (hoofdtak 3) de belangrijkste uitdagingen vormen. De keuze om mee te doen wordt een verplichting; reactietermijnen worden (veel) korter. Hier hoort een ander profiel krijgsmacht bij.

Dit onderzoek richt zich níét op deze problematiek als geheel, maar op een deelaspect ervan. We kijken hoe de organisatiestructuur en gereedstellingsprocessen zo kunnen worden aangepast dat het gereed stellen en de inzet van bepaalde eenheden minder verstorend is dan nu voor het gereed stellen en eventueel inzetten van andere eenheden. De analyse gebeurt tegen de achtergrond van een toegenomen grootmachtcompetitie en de hernieuwde nadruk op de collectieve verdediging van Europa; een vervagend onderscheid tussen (inzet voor) de drie hoofdtaken; en een groeiend defensiebudget dat in staat stelt gericht te investeren in reparatie, versterking en vernieuwing, maar tegelijk nog steeds dwingt tot keuzes omdat niet alle gestelde of nog te formuleren behoeften kunnen worden gehonoreerd.

Het onderzoek is uitgevoerd door het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) met ondersteuning van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (PwC), in opdracht van het Directoraat-Generaal Beleid (DGB) van het Ministerie van Defensie.

¹ Ministerie van Defensie, *Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst*, 15 oktober 2020.

² En die dat, gegeven de aard van de opdracht "bescherm wat ons dierbaar is", ook niet lichtvaardig zou mógen doen. Zie ook AIV, *Briefadvies 35: Keuzes voor de krijgsmacht*, 4 maart 2022, punt 5: De discrepantie tussen ambities en budget.

1.2. Doelstelling en begripsbepaling

Doel van dit onderzoek is het uitwerken en beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre moet Defensie zijn organisatiestructuur en gereedstellingsprocessen anders dan nu inrichten om (1) met meer flexibiliteit en schaalbaarheid dan nu in staat te zijn eenheden op maat samen te stellen, inzetgereed te maken en snel in te zetten voor een breed palet aan (daadwerkelijke of mogelijke) missies of nationale inzet die deze eenheden zo nodig in belangrijke mate zelfstandig kunnen uitvoeren; en (2) dit te doen zonder dat het vermogen van de organisatie om te voldoen aan andere gereedstellings- en inzeteisen duidelijk verminderd of verstoord wordt?

Voor het juiste begrip van deze doelstelling is het noodzakelijk de gehanteerde terminologie nader te duiden. Onder **organisatiestructuur** wordt de structuur zelf verstaan – d.w.z. de wijze waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen Defensie structureel zijn belegd – alsmede direct daaraan gekoppeld het geheel van organisatorische inrichtingsvariabelen (zoals strategie, cultuur en managementstijl; zie hoofdstuk 1) die in hun onderlinge samenhang bepalend zijn voor hoe de aldus gestructureerde organisatie presteert.

Gereedstellingsprocessen zijn alle processen die doorlopen worden c.q. noodzakelijk zijn om bepaalde eenheden gereed te stellen. Dit kan zijn voor specifieke inzet of om deze eenheden gedurende een bepaalde periode beschikbaar te stellen voor de stand-by forces van de NAVO en/of de EU. Dit laatste betreft de zogenaamde stand-by commitments. Voor de NAVO gebeurt dit in het kader van de bondgenootschappelijke verplichtingen (hoofdtak 1); voor de EU als bijdrage aan het Europese militaire vermogen om snel te kunnen reageren op opkomende crises en conflicten in de wereld (hoofdtak 2). De Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF), die twee maal per jaar wordt geactualiseerd, biedt een overzicht van de geplande gereedstellingen.

Inzet vindt plaats in alle drie de hoofdtaken. **Missies** betreffen inzet in het buitenland onder een specifiek mandaat, inclusief de inzet van kleine groepen of individuele militairen in kleinschalige bijdragen aan internationale missies als onderdeel van hoofdtak 2. De **nationale inzet** van militair personeel en eenheden voor nationale taken betreft hoofdtak 3.

Ook de **‘voorwaartse’ plaatsing** van Nederlandse eenheden in het buitenland in het kader van hoofdtak 1, zoals in de enhanced Forward Presence in Litouwen, kan als inzet worden beschouwd.³ De operationele eenheden c.q. capaciteiten die volgens planning zullen worden ingezet zijn eveneens opgenomen in de AGDEF.

Een **eenheid op maat** voor een specifieke missie betreft een op de opdracht en omstandigheden toegesneden team van mensen, middelen en werkwijzen. Toegesneden in kwantiteit: de eenheid is gedimensioneerd om, zo nodig grotendeels of volledig zelfstandig, de missie uit te voeren. En toegesneden in kwaliteit: de eenheid omvat, of heeft snel toegang tot, alle voor de missie benodigde functionaliteiten, waarbij het niet enkel gaat om de afzonderlijke functionaliteiten, maar ook om het geïntegreerd kunnen laten samenwerken van deze functionaliteiten. Merk op dat in het algemeen een organieke eenheid wel de romp van de eenheid op maat vormt, maar dat deze romp vaak dient te worden aangevuld met functionaliteiten of specialismen elders uit de defensieorganisatie of daarbuiten; en dat dit een belangrijke oorzaak is van de ‘pijn’ die de organisatie vervolgens voelt met betrekking tot andere gereedstellings- en inzeteisen.

Om een missie **zelfstandig** te kunnen uitvoeren moet een eenheid alle noodzakelijke voorraden en ondersteunende elementen omvatten of daar direct toegang tot en zeggingskracht over hebben binnen de gegeven tijdstermijnen voor ontplooiing en inzet. Voor de ondersteuning gaat het om Combat Support (CS; inlichtingenverzameling en -verwerking,

³ In verband met de Oekraïne-oorlog is de NAVO-aanwezigheid – en de Nederlandse bijdragen daaraan – in Oost-Europa versterkt en onder direct NAVO bevel gebracht. Dit versterkt het beeld dat deze aanwezigheid als ‘inzet’ valt te karakteriseren.

vuursteun, luchtverdediging), Combat Service Support (CSS; onderhouds- en herstelcapaciteit, geneeskundige verzorging, transport, personele aanvulling) en Command Support (hoofdkwartieren, communicatiesystemen).

Flexibiliteit, schaalbaarheid en maatwerk (FSM)

zijn de centrale begrippen in de doelstelling: het vermogen om eenheden in soorten (maatwerk) en maten (schaalbaarheid) samen te stellen, gereed te stellen en uit te zenden (en eventueel tijdens de inzet snel te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en/of mandaten of te versterken in geval van escalatie), snel en zonder veel gedoe voor

de defensieorganisatie als geheel (flexibiliteit). Waar deze begrippen in de literatuur vaak betrekking hebben op de inzet zelf en de effecten ervan, hebben ze hier betrekking op het vermogen van de organisatie tot gereedstelling en inzet.

Het onderzoek beziet hoe de gereedstelling en inzet van eenheden tot **verminderd of verstoord vermogen** leidt met betrekking tot andere gereedstellings- en inzettrajecten. De aard en omvang van de verstoringende impact is een inschatting van het projectteam, op basis van managementrapportages en casuïstiek, aangevuld door expertinbreng van de opdrachtgever.

1.3. Dit document

Dit document is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de theorie van flexibele organisaties. Hoe kan een organisatie die vooral andere karakteristieken heeft (meer) zijn flexibiliteit uit- en inbouwen? Hoofdstuk 3 schetst de huidige structuur, gereedstellingsprocessen en omvang van de inzet en stand-by verplichtingen van de krijgsmacht. De problematiek die aanleiding heeft gegeven tot dit onderzoek wordt geduid in hoofdstuk 4. Met de huidige structuur en processen als vertrekpunt, geeft hoofdstuk 5 een aantal mogelijke ontwikkellijnen die deze problematiek moet verlichten of (deels) oplossen. Deze ontwikkellijnen zijn gebaseerd op de

theorie uit hoofdstuk 2, gecombineerd met een inventarisatie van lopende initiatieven en ideeën binnen de organisatie, alsmede met kennis van good practices uit het bedrijfsleven. Hoofdstuk 6 sluit het document af met enkele observaties.

We zijn de planners voor de operationele gereedstelling van de Directie Aansturen Operationele Gereedstelling (DAOG) en hun tegenhangers bij de marine, landmacht en luchtmacht dankbaar voor hun constructieve bijdrage aan het opstellen van dit document.

2. Karakteristieken van flexibele organisaties

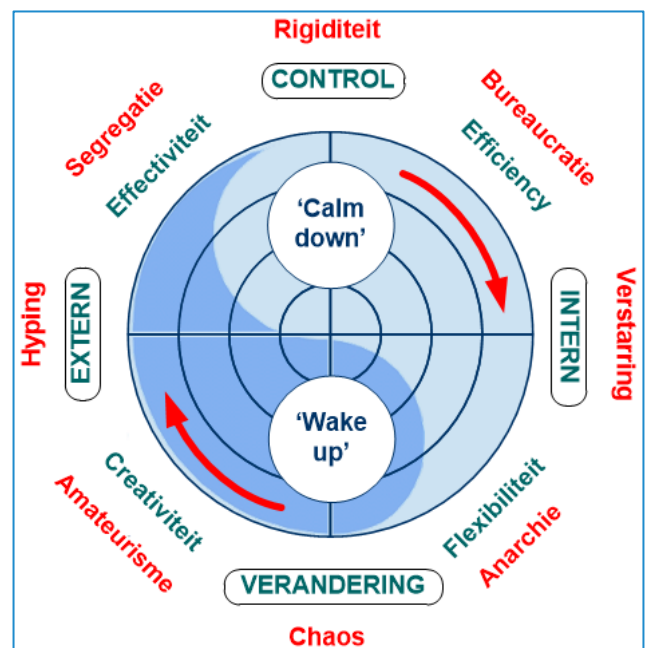
Voordat we specifiek naar de defensieorganisatie kijken, volgt in dit hoofdstuk een organisatiekundige beschouwing over flexibiliteit in organisaties in het algemeen. Wat zegt de theorie over kenmerken van flexibele organisaties en welke organisatorische interventies passen bij het verhogen van de flexibiliteit? Organisaties zijn er uiteraard in soorten en maten. Onderstaande beschrijving is dan ook als grofmazig te typeren. Deze theorie heeft als input gediend voor een aantal van de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 5.

2.1. Organisatieontwikkeling in fasen

Bij het ontwerpen of diagnosticeren van organisaties gaat het in de kern om de fit tussen individu, organisatie en omgeving. Het uitgangspunt is dat een individu gemotiveerd is om ergens aan bij te dragen, iets te bereiken, samen te werken. Een organisatie kan worden gezien als een samenwerkingsvorm om gemeenschappelijke prestaties te leveren. De omgeving geeft context voor en feedback op de geleverde prestaties.

Een in de organisatieliteratuur bekend dictum stelt dat flexibiliteit een constructieve frictie vereist tussen een dominante oriëntatie op beheersing (control) en stabiliteit versus een dominante oriëntatie op verandering of vernieuwing. Als we deze tegenstelling combineren met de dimensie interne gerichtheid en integratie versus externe gerichtheid en differentiatie ontstaat een viertal organisatorische archetypen:⁴

- de **efficiënte** organisatie, met het vermogen om energieverlies te verminderen en het rendement op investeringen te verhogen;
- de **effectieve** organisatie, met het vermogen meer energie in te zetten op het realiseren van vastgestelde doelen;
- de **flexibele** organisatie, met het vermogen om succesvol te reageren op veranderingen; en
- de **creatieve** organisatie, met het vermogen om met betere of andere probleemformuleringen én -oplossingen te komen.



Figuur 1. Organisatieontwikkelmodel van Hardjono en Quinn.

Organisaties kunnen niet gelijktijdig optimaal presteren op al deze vermogens. Het sturen op organisatieontwikkeling en het vergroten van de vermogens zal altijd moeten worden gezien in de context van een veranderende omgeving; en vanuit het risico dat te lang vanuit een bepaald uitgangspunt wordt gewerkt, waardoor de organisatie in een onwenselijke toestand raakt. Volgens Hardjono⁵ kenmerkt organisatieontwikkeling zich daarom door gedurende een bepaalde tijd door de nadruk te leggen op één van de vier archetypen en de overige

⁴ Kor, Wijnen, Weggeman, *Meesterlijk Organiseren*, 2007.

⁵ Hardjono T.W., *Ritmiek en organisatiedynamiek*, 1995.

drie minder aandacht te geven. Daarbij doorlopen organisaties veelal een vaste volgorde: creativiteit wordt gevolgd door externe oriëntatie, daarna effectiviteit, gevolgd door een oriëntatie op beheersing, efficiency, een interne oriëntatie, flexibiliteit en een oriëntatie op verandering (zie Figuur 1).⁶

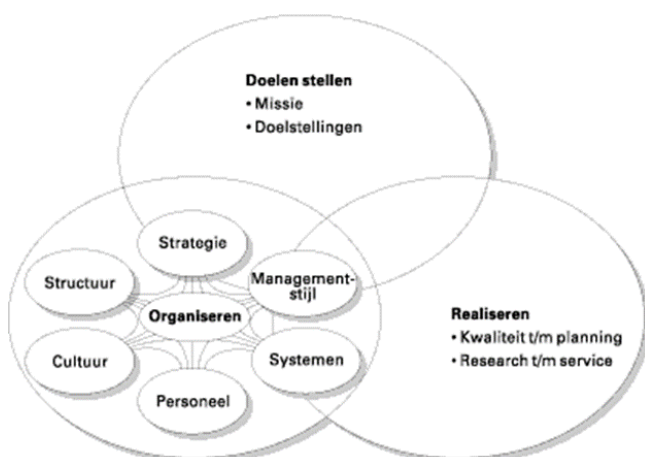
Succesvolle organisaties herkennen de fase waarin ze zich bevinden en zien ook wanneer de organisatie dreigt door te schieten. Te veel nadruk op verandering en creativiteit kan bijvoorbeeld doorschieten naar chaos en amateurisme en hobbyisme. Een sterke externe oriëntatie kan leiden tot het meegaan met hypes. Te veel aandacht voor control en de interne

organisatie kan leiden tot rigide systemen, bureaucratie en verstarring.

Flexibiliteit ontstaat vooral als een resultante van interne gerichtheid én een oriëntatie op verandering en vernieuwing teneinde los te komen van de op beheersing ingerichte processen. In het model van Figuur 2 is het een logisch vervolg op een op efficiëntie gerichte organisatie; en tevens het voorstadium om de externe gerichtheid, met flexibiliteit en creativiteit als ontwikkelingsrichtingen, voor de organisatie dominant te laten zijn.

2.2. Interventies om flexibiliteit te verhogen

Om tot een geordend overzicht te komen van mogelijke organisatorische interventies om het flexibele vermogen van een organisatie te versterken, maken we gebruik van het zogenaamde DOR-model (zie Figuur 2).⁷ Dit model gaat uit van drie gekoppelde hoofdprocessen die voor elke organisatie centraal staan: doelen stellen, organiseren en realiseren.



Figuur 2. Doelen stellen-Organiseren-Realiseren (DOR) model.

Gegeven de doelstelling van dit onderzoek concentreren wij ons in de volgende paragrafen op de ontwerp-variabelen in het hoofdproces organiseren en met een nadruk op flexibiliteit-versterkende interventies in de structuur en de gereedstellingsprocessen (als onderdeel van systemen). Merk op dat de ontwerp-variabelen, net zoals de hoofdprocessen, onderling verbonden zijn. Een strategie om de

flexibiliteit te bevorderen, bijvoorbeeld door meer mandaat lager in de organisatie te organiseren, heeft niet alleen effect op de structuur (herverdeling van verantwoordelijkheden), maar ook op personeel (benodigde vaardigheden), systemen (andere wijze van verantwoording), managementstijl (minder hiërarchisch) en cultuur (organiseren van andere vormen van betrokkenheid).

In generieke zin geldt dat het sturen op een toename van flexibiliteit moet leiden tot een afname van op controle en op beheersing gerichte systemen en procedures ten behoeve van de bedrijfsprocessen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om (sturing geven aan) het bewust afwijken van standaarden – zo mogelijk zonder dat dit ten koste gaat van de verantwoording – in combinatie met het geven van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid met verandering als primaire oriëntatie.

Toegepast op Defensie kan worden gestuurd op het versterken van flexibiliteit door te investeren in een gelaagde en gerichte opbouw van vermogens in het betreffende kwadrant (zie Figuur 1) door het:

1. op orde brengen van de basis, personeel en materieel;
2. sturen op versterken van externe prestaties;
3. aandacht voor samenwerking intern en extern, commitment en socialisatie;

⁶ O.a. Quinn, RE, *Becoming a Master Manager*, 2012 en Hardjono, T.W., *Ritmiek en organisatie-dynamiek*, 1998.

⁷ Kor, Wijnen, Weggeman, *Meesterlijk Organiseren*, 2007.

4. sturen op en investeren in adequate kennis en inzicht ten behoeve van het anticiperend vermogen om tijdig te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de dynamische omgeving.

2.2.1. Structuur

Structuur gaat in essentie om zowel de differentiatie van taken als de integratie en coördinatie ervan om de samenhang te bevorderen en daarmee de kans op succesvol presteren te vergroten. Er is geen ideale structuur, elke structuur kent zijn eigen sterktes en zwaktes. Daarnaast is veelal sprake van verschillende (formele en informele) structuren binnen één organisatie. Zeker voor een complexe organisatie als Defensie geldt dat er geen eenduidige structuuroplossing is. Vanuit het streven naar flexibiliteit kunnen wel ontwerpregels worden bepaald die behulpzaam zijn bij het beoordelen en verbeteren van de huidige organisatiestructuur.

Integreren ondersteunende taken in de lijn.

Flexibiliteitsversterkende structuren kenmerken zich in de praktijk door hun eenvoud, waarbij staf- en ondersteunende taken zoveel als mogelijk zijn geïntegreerd in de lijn. Dit om deelbelangen te minimaliseren en de snelheid en effectiviteit van informatie, communicatie en besluitvorming te versterken. Dergelijke structuren zorgen voor een hoge mate van autonomie en verantwoordelijkheid voor zo'n compleet mogelijke categorie producten of diensten. Sturen op richting en standaarden is ter compensatie nodig om te voorkomen dat de verschillende onderdelen te afwijkend van elkaar gaan functioneren en om doublures te voorkomen (balans tussen beheersen en zelforganisatie). Daarnaast vereist het sturen op de combinatie capaciteiten van de medewerker en complexiteit van de taak voortdurende aandacht van de leiding.

Vergroten van de modulariteit en verbeteren

veelzijdige inzetbaarheid. In essentie draait modulariteit om veelzijdige toepassingsmogelijkheden van middelen en technologie gecombineerd met een beperkte complexiteit. Dit laatste kan worden gerealiseerd door het aantal interfaces te minimaliseren en te standaardiseren waardoor de modules goed 'aanklikbaar' (te koppelen tot grotere entiteiten) en

Op deze wijze komen de basiselementen organisatie, mensen en omgeving samen in een flexibiliteitsversterkende strategie.

'inklikbaar' (toe te voegen aan of in te wisselen in grotere entiteiten) zijn.⁸ Standaardisatie van de koppelvlakken is tevens noodzakelijk voor interoperabiliteit tussen organisaties en geeft daarnaast voordelen bij onderhoud. Modulariteit betekent voor de organisatie (de noodzaak tot) ruimte om laag in de organisatie besluiten te kunnen nemen. Het principe van modulariteit is goed te verenigen met een hiërarchische structuur, waarbij modules combineren tot een functionele entiteit die op een hoger hiërarchisch niveau opnieuw een module vormt.

Benutten van capaciteit uit het ecosysteem.

Werken in ecosystemen betreft het aangaan en onderhouden van interacties met (al dan niet expliciete) partners. Het ecosysteem kan een tijdelijke of structurele bron van compensatie vormen voor tekortkomingen of negatieve aspecten van een gekozen organisatiestructuur. Dit vereist wel het accepteren van (wederzijdse) afhankelijkheden. Te denken valt aan specialistische capaciteiten; capaciteiten die slechts af en toe benodigd zijn of waar een sterk wisselende vraag naar is; of capaciteiten die zich snel ontwikkelen. Ecosystemen bestaan uit entiteiten die ieder een eigen bestaansreden hebben, maar structureel of ad hoc verbindingen zoeken die ten goede komen aan alle betrokken partijen. Als zodanig vormt de economische kant van (de sturing, inrichting, onderhoud, borging en beëindiging van) deze verbindingen een belangrijk onderdeel van de missie en strategie van de ecosysteempartijen. Ecosystemen hebben een bevorderende én belemmerende invloed op flexibiliteit. Meer redundantie, spreiding van risico's en toegang tot kennis/middelen versus benodigde onderhoud (veelal staf / ondersteuning) en de potentiële gevaren van afhankelijkheid. Merk op dat een hoge mate van modulariteit een organisatie beter in staat stelt tot uitwisseling met zijn ecosysteem.

⁸ Interfaces zowel in technische zin als tussen mensen / functionarissen. Goed gekozen interfaceprotocollen kunnen veel flexibiliteit geven zonder dat de complexiteit per se sterk toeneemt.

Werken met tijdelijke losstaande organisatie-

eenheden. Een mogelijke vorm is om te werken met resultaatverantwoordelijke eenheden die de ruimte krijgen – dus naast de taken en verantwoordelijkheden ook de bevoegdheden⁹ – om complexe doelen na te streven terwijl tegelijkertijd op samenhang wordt gestuurd. Opnieuw geldt dat 'tijdelijk losstaand' op meerder niveaus invulling kan krijgen. Ook projectmatig werken (met een projectteam als eenheid) kan een behulpzame interventie zijn om op tijdelijke basis, los van de bestaande hiërarchie, maximaal mandaat te geven om producten of diensten te realiseren. Van belang is de tijdelijke structuren daadwerkelijk te beëindigen als het resultaat is behaald. Ook dit draagt bij aan een flexibele structuur (en cultuur). Koppeling met het vorige punt is goed denkbaar door de tijdelijke eenheid (deels) uit het ecosysteem te betrekken.

2.2.2. Processen/ systemen

Om processen als normstelling, planning, toetsing en bijsturing te beheersen zijn systemen, de codificeringen van regels en procedures, nodig. Om systemen te laten functioneren is informatie nodig. Systemen hebben een consoliderend en stabiliserend effect op de organisatie maar kunnen belemmerend werken bij de wens om te flexibiliseren. Het verminderen van standaardisatie en formalisatie helpt bij verhogen van de flexibiliteit. Hiervoor zijn verschillende aangrijpingspunten.

Reduceren tot meest zinvolle processen. Het eerste aangrijpingspunt ligt in het bepalen of toetsen van de zinvolheid van een systeem. Is het systeem eigentijds en richt het zich op de kerntaken of wordt in de praktijk om officiële procedures heen gewerkt c.q. is sprake van informele systemen. Is het systeem realistisch, dus gericht op die taakaspecten die te beïnvloeden zijn. Is het systeem professioneel georganiseerd, is het duidelijk wie de eigenaar is, de ontwerper, de gebruiker en de beheerder. En is het

Verantwoordelijkheden laag in de organisatie beleggen.

Een andere wijze van kijken is dat de dagelijkse bedrijfsprocessen veelal een grote mate van taakzekerheid en voorspelbaarheid kennen, maar tijdens bepaalde 'projecten' (voor Defensie kunnen dat missies zijn, maar bijvoorbeeld ook een complex materieeltraject) de taakonzekerheid en onvoorspelbaarheid groot is. Dit leidt tot een grote behoefte aan informatie en besluitvorming en vele uitzonderingsgevallen.¹⁰ Deze omstandigheden vragen om veel autonomie laag in de organisatie teneinde maximaal flexibel en snel/tijdig te kunnen opereren. Informatieverwerkende systemen zijn nodig om deze werkwijze maximaal ondersteunen teneinde de hiërarchie niet te overbelasten. Het management stuurt dominant op output.

systeem economisch verantwoord, zijn de kosten van het ontwikkelen, implementeren, onderhouden en borgen in verhouding met de baten. Het beoordelen van systemen op deze aspecten helpt bij het reduceren of beter formuleren en herinrichten van regels en procedures.

Slim omgaan met de wisselwerking tussen hiërarchie en inhoudelijke domeinen.

Een tweede aangrijpingspunt vormt het indelen van systemen in zogenaamde verticale en horizontale systemen. Verticale systemen hebben betrekking op regels en procedures waarmee leidinggevenden de werkzaamheden plannen, faciliteren en controleren. Horizontale systemen betreffen de richtlijnen, instructies, protocollen etc. die de vakinhoudelijke uitvoering in het primaire proces beogen te standaardiseren. Vooral bij de eerste categorie systemen kan worden bepaald in hoeverre zij bijdragen aan een flexibele inzet of juist belemmerend werken.

2.2.3. Andere ontwerpvariabelen als randvoorwaarde

In dit onderzoek staan structuur en processen / systemen, zoals behandeld in de vorige paragrafen, centraal. Tegelijk zijn de verschillende

ontwerpvariabelen van een organisatie met elkaar verweven. Structuur- en procesaanpassingen hebben gevolgen voor personeel, strategie, cultuur en

⁹ Dit was een belangrijke reden waarom het model van RVE'n binnen Defensie in de Jaren '90 niet goed werkte. Het idee van concernmodel dat de RVE-filosofie moest ondersteunen werd ondergraven door een tendens tot centralisatie van bevoegdheden in de concernstaf. Zie J. Heinsdijk, *Resultaatverantwoordelijke Eenheden: papier of werkelijkheid?*, Militaire Spectator 9-99, 1999.

¹⁰ Galbraith, J., *Designing complex organizations*, 2002 en Volberda, H.W., *De flexibele onderneming*, 2004.

managementstijl en/of zijn niet goed te realiseren zonder parallele aanpassingen in deze andere organisatievariabelen. Vandaar dit korte overzicht.

Personeel. Het neerleggen van verantwoordelijkheid laag in de organisatie leidt tot het versterken van de veranderkracht en flexibiliteit. Tegelijk heeft het gevolgen voor de hiërarchie die platter wordt omdat de toegevoegde waarde per laag afneemt. Ook leidt het tot verkleining en integratie van staf- en ondersteuningstaken binnen de lijnorganisatie zodat sneller besluiten kunnen worden genomen en doelgericht kan worden gewerkt. Snel leren is essentieel. Dit vereist, paradoxaal genoeg, sterk leiderschap dat motiveert en coacht. Daarnaast vereist het personeel dat bekwaam is om een hogere mate aan diverse taken uit te voeren. Een meer generalistische of multifunctionele taakstelling helpt bij het tijdig kunnen inspelen veranderende omstandigheden.

Strategie. Het is van belang te investeren in verandering: het beter en structureel waarnemen van externe veranderingen en ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein én de doorvertaling hiervan naar de organisatie. Moeten richting (ambitie, opdracht en taken), inrichting (structuren en middelen, processen en werkwijzen) en verrichting (feitelijke inzet) bijgesteld worden? Dit vereist een voortdurende alertheid op de externe omgeving.

Cultuur. Welke cultuurkenmerken dragen bij aan het versterken van het flexibele vermogen en het normaliseren van verandering? De volgende kenmerken liggen voor de hand maar zijn niet per se onderdeel van de huidige, op efficiëntiedenken gerichte defensiecultuur: een open cultuur gericht op leren en samenwerken, intern ondernemerschap en het bewust verminderen van bureaucratie. Een bijpassende coachende en integrerende leiderschapstijl is voorwaardelijk. Dit is een stijl die

grotendeels past bij de Nederlandse cultuur.¹¹ Met de groeiende mogelijkheden (en verwachtingen) voor Defensie kan bewust worden gestuurd op een cultuurgroei, verruiming, integratie en vernieuwing. Dit werkt in het algemeen motiverend en biedt kansen. Dit betekent dat open uitwisseling van kennis en ideeën om gericht te kunnen sturen op verbetering en verandering extra accent behoort te krijgen.

Managementstijl. Zoals aangegeven is de managementstijl (mix tussen ondernemen, leidinggeven en managen) voorwaardelijk voor het versterken van het flexibel vermogen van de defensieorganisatie. Bij de variabelen personeel en cultuur is al aangegeven dat een op samenwerking, integratie en verandering gerichte stijl passend is. Dit omvat het bekleden van een voorbeeldfunctie om een cultuur van (kort-cyclisch) verbeteren te stimuleren, het nemen van gecalculeerde risico's en het coachen en stimuleren van ondernemerschap. Korte communicatielijnen en maximaal mandaat en besluitvorming laag in de organisatie horen hier bij. Niet functies en functionarissen maar output (en liefst effect) staat centraal.

Technologie. Technologie wordt niet apart genoemd in Figuur 2 omdat het een onderliggend middel is dat zijn invloed uitoefent en werking krijgt via de wel genoemde ontwerpvariabelen. Tegelijk kan het een belangrijke, haast autonome drijvende kracht of noodzakelijke randvoorwaarde zijn voor de organisatieontwikkeling. Technologische ontwikkelingen hebben een grote impact op de aard van het (defensie-)werk. Het gevaar bestaat dat automatisering en digitalisering een doel op zich worden, in plaats van een middel in een grotere veranderopgave. Door inzicht in de verandering van werk binnen organisaties en specifieke taken kunnen organisaties de invloed van technologie sturen, kunnen medewerkers hun rol oppakken om de technologie mee te beïnvloeden en kan gericht en tijdig worden geïnvesteerd in opleidingen.

2.3. Toepassing op de defensieorganisatie

Waar bevindt de defensieorganisatie zich in het in Figuur 1 geschetste model? Jarenlange bezuinigingen en controlereflexen hebben geleid tot een organisatie

die gericht is op efficiëntie en toezicht, maar tevens is doorgeslagen naar een hoge mate van bureaucratie. Er is veel aandacht gegeven aan het standaardiseren,

¹¹ O.a. Hofstede, G., Hofstede, G.J., *Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen*, 2005.

plannen en beheersen van de diverse bedrijfsprocessen met een accent op procedures en voorspelbaarheid. Dit komt ook terug in het gegeven dat de organisatie sterk geoptimaliseerd is voor de gereedstellingsprocessen voor stand-by eenheden of voor geplande missies die ruim van tevoren kunnen worden ingepland (in de afgelopen decennia meestal in het kader van hoofdtak 2). Het snel gereedstellen voor plotseling opkomende missies en operaties werkt voor de meeste defensieonderdelen slecht en is slechts met noodgrepen of helemaal niet te regelen. Er is geen of nauwelijks redundantie in zaken als opleidingscapaciteit en logistieke capaciteit, ook niet via toegang tot de capaciteiten van anderen (externe dienstverlening), om dergelijke niet geplande gereedstellingen te kunnen accommoderen.

De vervolgvraag is uiteraard in hoeverre Defensie de interventies uit §2.2 daadwerkelijk kan benutten om

van een op efficiëntie (in)gerichte naar een meer op flexibiliteit (in)gerichte organisatie te komen?

Defensie kan bijvoorbeeld sturen op het accentueren van creativiteit, het inbouwen van meer redundantie in de organisatie, of het beter modulair organiseren van functionaliteit. Daarbij moet allereerst geaccepteerd worden dat dit een negatieve impact zal hebben op de efficiëntie. In een paper van TNO wordt getracht een optimale defensieorganisatie te schetsen waarbij én recht wordt gedaan aan een robuuste, efficiënte organisatie én sprake is van een flexibele, wendbare organisatie. Terecht wordt aandacht gevraagd voor het daarvoor benodigde denkvermogen binnen de defensieorganisatie. Zijn mensen in staat om met ambiguïteit om te gaan en hebben zij het vermogen om paradoxaal te denken? En past de introductie van deze denkwijze bij een defensieorganisatie waarbij op diverse onderdelen de basis nog niet op orde is?

3. Huidige structuur, gereedstelling en inzet

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van de huidige organisatiestructuur, gereedstellingsprocessen en inzet die het vertrekpunt vormen voor de ontwikkeling die Defensie door moet maken naar een flexibelere organisatie.

3.1. Krijgsmachtstructuur: ‘organieke’ eenheden

De problematiek die ten grondslag ligt aan dit onderzoek heeft te maken met het verschil tussen ‘organieke’ eenheden – ook wel aangeduid als ‘bouwstenen’ – zoals ze generiek worden gereed

gesteld, en ‘maatwerk’-eenheden zoals ze in specifieke missies worden ingezet. Uit de AGDEF vallen de volgende bouwstenen voor de 3 OPCO's te deduceren, zie Tabel 1.

Marine	Landmacht	Luchtmacht
1 schip (fregat, en mijnenjager, en onderzeeboot) 1 bataljon mariniers - Kleinere bouwstenen zoals SOF, hydrografie, DSI etc.	1 bataljonsgrootte eenheid bestaande uit staf, compagnieën, Combat Support en Combat Service Support. - Kleinere bouwstenen zoals HQ 1(GE/NL)Corps, SOF, LVD, EODD etc.	1 vlucht jachtvliegtuigen (=4 stuks) 1 C130 Hercules 1 vlucht helikopters (per type) 1 systeem UAV

Tabel 1. de organieke eenheden per OPCO.

Enige opmerkingen hierbij. De landmacht is naar een systeem aan het gaan waarbij eenheden van bataljonsgrootte worden samengesteld uit compagnieën en pelotons die organiek worden gereed gesteld (zoals in §3.2 beschreven onder kopje ‘Landmacht’). Compagnieën en pelotons worden daarmee de feitelijke bouwstenen; dit vergroot de modulariteit sterk (dit wordt in §5.2.2 uitgewerkt). Voor de vloot blijkt het in de praktijk nodig om per missie een bemanning samen te stellen uit meerdere bemanningen. Ook de luchtmacht combineert vaak eenheden uit verschillende squadrons en vluchten. Het verschil tussen de landmacht en de andere twee OPCO's is dat de landmacht dit op voorhand al zo organiseert.

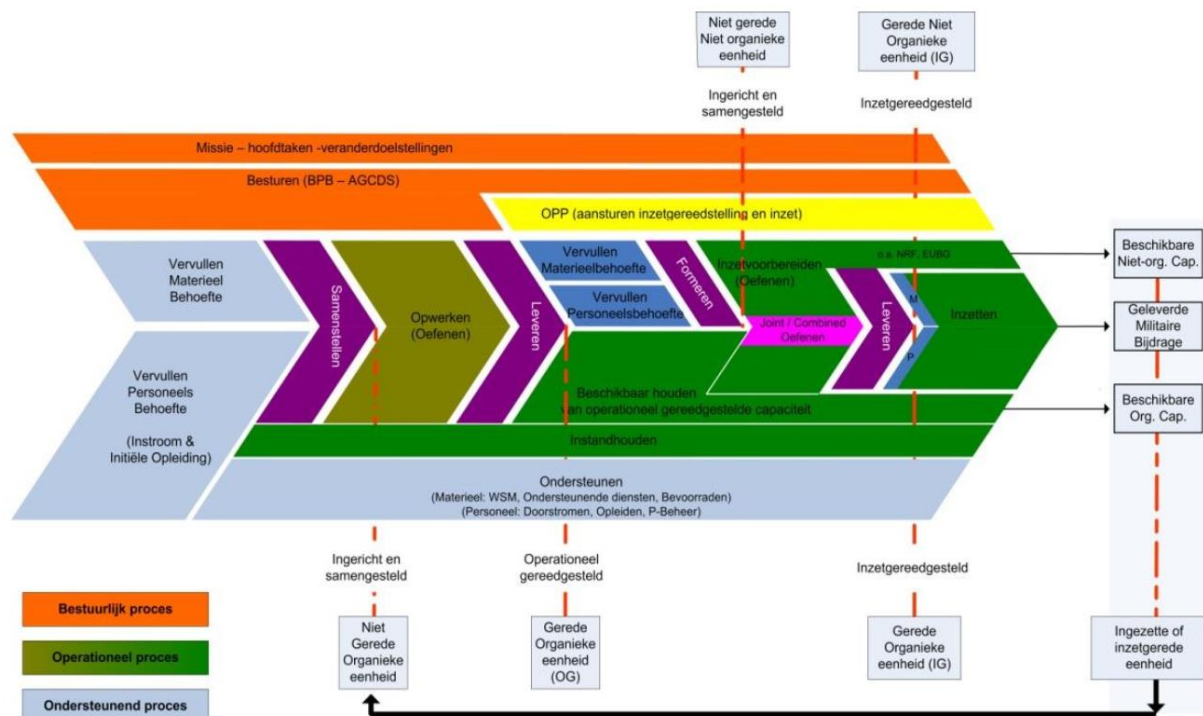
De afhankelijkheid van andere organisatiedelen voor de gereedstelling maken we duidelijk door enkele voorbeelden te beschrijven.

- Een bataljon van het Korps Mariniers dat gaat oefenen kan nodig hebben: schepen van de vloot, vuursteun van CLAS/OOCL/Vustco, luchtverdediging van CLAS/DGLC/13batterij, bevoorrading en transport van CLAS/OOCL/B&TCO, geneeskundige ondersteuning van CLAS/OOCL/400gnk en helikopters van CLSK/Defensie Helikopter Commando.
- Ook een landmachtbataljon kan deze oefenondersteuning nodig hebben, uitgezonderd de schepen.
- Een fregat dat op zee gaat oefenen kan een helikopter van CLSK/Defensie Helikopter

Commando en inlichtingencapaciteit van CLAS/OOCL/JISTARC nodig hebben.

- Een vlucht helikopters dat gaat oefenen heeft eenheden van CLAS of CZSK nodig om het tactisch optreden te trainen.

3.2. Karakterisering van de gereedstellingsprocessen



Figuur 3. Het Defensieproces als waardeketen.

Gereedstelling en inzet vormen samen het primaire proces binnen de defensieorganisatie. Defensie drukt haar primaire proces uit in een waardeketen, waarin het onderscheid tussen bestuurlijke, operationele en ondersteunende processen tot uitdrukking komt, zie Figuur 3.¹² De OPCO-commandanten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van gereedstelling en instandhouding. De primaire taak van een OPCO is militaire capaciteit gereed te houden voor (eventuele) inzet door de CDS. Gereedheid wordt uitgedrukt in verschillende termen: (1) operationeel gereed, (2) inzetgereed en (3) specifiek operationeel gereed.

Operationele Gereedstelling is het deelproces dat tot doel heeft een (sub-) eenheid voor haar generieke taken operationeel gereed te stellen. Operationele gereedheid (OG) is opgebouwd uit drie elementen:

personele gereedheid (PG) is de mate waarin het personeel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opgedragen opdracht; materiële gereedheid (MG) is de mate waarin het materieel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opdracht; geoefendheid (GO) is de mate waarin een (organieke of samengestelde) eenheid de taken heeft beoefend en daarvoor voldoende niveau van beheersing van de taken heeft getoond. Het traject dat de eenheid doorloopt om de OG-status te bereiken wordt OG-traject genoemd. Zodra de eenheid OG wordt gesteld begint de bestendigingsperiode.

Inzetgereedstelling is het deelproces om een (samengestelde) eenheid specifiek inzetgereed (IG) te maken voor een missie. De gevraagde capaciteit is in veel gevallen niet-organiek en moet in relatief korte

¹² De bedrijfsvoering van Defensie, en dus deze waardeketen, wordt momenteel herzien.

tijd specifiek voor de missie worden geformeerd en gereed gesteld, terwijl tegelijkertijd de aard en omvang van de Nederlandse bijdrage nog politieke besluitvorming vergen. Dit betekent dat met name voor de eerste rotatie gedurende het IG-traject externe verstoringen te verwachten zijn. Defensiebreed is het streven om OG te stellen voor de meest waarschijnlijke inzetopties, en daarmee het verschil tussen OG en IG (Δ OG–IG) zo klein mogelijk te houden. Dit gebeurt o.a. door voortdurende actualisatie van de operationele taken en het daarbij behorende OG-traject. Soms moeten voor IG echter aanvullende activiteiten worden uitgevoerd. De Δ OG–IG wordt groter naarmate eenheden minder organiek en met ander materieel of in een andere samenstelling worden ingezet.

Het IG-traject vangt aan met het formeren van de samengestelde eenheid: personeel en materieel worden waar nodig aangevuld, subeenheden worden samengevoegd in een andere eenheid. Gedurende dit traject volgt het personeel aanvullende opleidingen en traint de eenheid gericht op de taken/omstandigheden in het missiegebied. Ook kan in deze periode een integratieoefening plaatsvinden, waarin de eenheid in de uit te zenden formatie oefent. Een eenheid is IG als deze in staat is binnen de gestelde reactietijd (notice-to-move) de opdracht tot inzet uit te voeren.

Specifiek Gereed. Operationeel gereed betekent dat de eenheid qua personeel, materieel en geoefendheid in staat is om de organieke taak uit te voeren. Als een eenheid (nog) niet operationeel gereed is, kan zij (of delen ervan) wel geschikt zijn voor specifieke taken in missies. We spreken dan van specifiek gereed, hetgeen betekent dat een eenheid in staat is om een specifieke taak conform een missieprofiel uit te voeren dat qua eisen voor PG, MG of GO lager ligt dan de organieke taak. Specifiek gereedstellen gaat efficiënt om met de beschikbare middelen. Anderzijds kan schaarste aan middelen ook aanleiding zijn om eenheden alleen specifiek gereed en niet OG te stellen.

Dit generieke proces krijgt voor de OPCO's op details een andere invulling. Voor de **marine** geldt dat schepen een cyclus van onderhoud-opwerken-bestendigen-inzet doorlopen. De opwerkperiode wordt afgesloten met een certificeringstest waarmee

het schip operationeel gereed wordt verklaard. Tijdens de bestendigungsperiode kan het schip met een hele korte waarschuwingstijd worden ingezet. De operationele gereedheid loopt tijdens die periode langzaam terug maar blijft boven een kritische ondergrens. Volgens de internationale vuistregel zijn er voor ieder schip dat op die manier ingezet kan worden of daadwerkelijk is ingezet, drie schepen die elders in de cyclus zitten en dus in beginsel niet ingezet kunnen worden. Het korps mariniers gaat in zijn gereedstellingsproces uit van de meest waarschijnlijke inzetopties, en gaat voor planningsdoeleinden uit van de meest complexe / veeleisende inzetbaarheidsdoelstelling voor de marinierseenheden.

De **landmacht** kent in het OG-traject zes niveaus, gekoppeld aan het hiërarchisch niveau. Niveau I is het individu, niveau VI de brigade(staf), met daartussen het groeps-, pelotons-, compagnies en bataljonsniveau. Als het peloton op niveau III is getoetst, dan is het als 'bouwsteen' gereed voor vervoltraining binnen compagniesverband. Dit proces duurt voor een infanteriepeloton ca. 1 jaar. Wat recent is aangepast, is dat de landmacht in het OG-traject de pelotons volledig vult (initieel zelfs tot >100% om het verwachte verloop gedurende het jaar op te vangen). In het licht van personeelstekorten kunnen niet alle pelotons worden gevuld; een deel draait dus niet mee in het OG-traject. Voor staven geldt dat compagniestaven parallel meedraaien met het OG-traject van hun pelotons op niveau IV. De bataljons- en brigadestaven hebben als eis dat ze voortdurend gereed zijn. Omdat de staven (relatief) goed gevuld zijn, is dit mogelijk. De eis daarbij is dat 20% (bataljon) en 10% (brigade) van de arbeidstijd van de staven wordt besteed aan oefenen. Daarnaast zijn er diverse ketens (geneeskundige keten, vuursteunketen etc.) die zowel onafhankelijk van deze niveaus geoefend moeten worden als geïntegreerd in de (samengestelde) compagnieën / bataljons / brigades geoefend moeten worden.

De **luchtmacht** heeft zijn primaire proces volledig gericht op halen van OG-doelen, waarbij de ketens zijn toegerust om deze doelen voor alle componenten PG, MG en GO zo efficiënt mogelijk te behalen. In beginsel worden multifunctioneel inzetbare eenheden voor de hele range aan taken gereed gesteld. Omdat er nauwelijks redundantie of speling in het proces zit,

werkt inzet, zeker met korte reactietermijnen, verstorend op dit proces. Dit is mede het geval omdat tijdens inzet meestal maar een deel van het hele takenpakket wordt gevraagd waardoor de getraind-

heid op de niet-gevraagde taakonderdelen achter gaat lopen. Een dergelijke achterstand op deelgebieden is lastig te herstellen zodra de eenheid terug is van inzet.

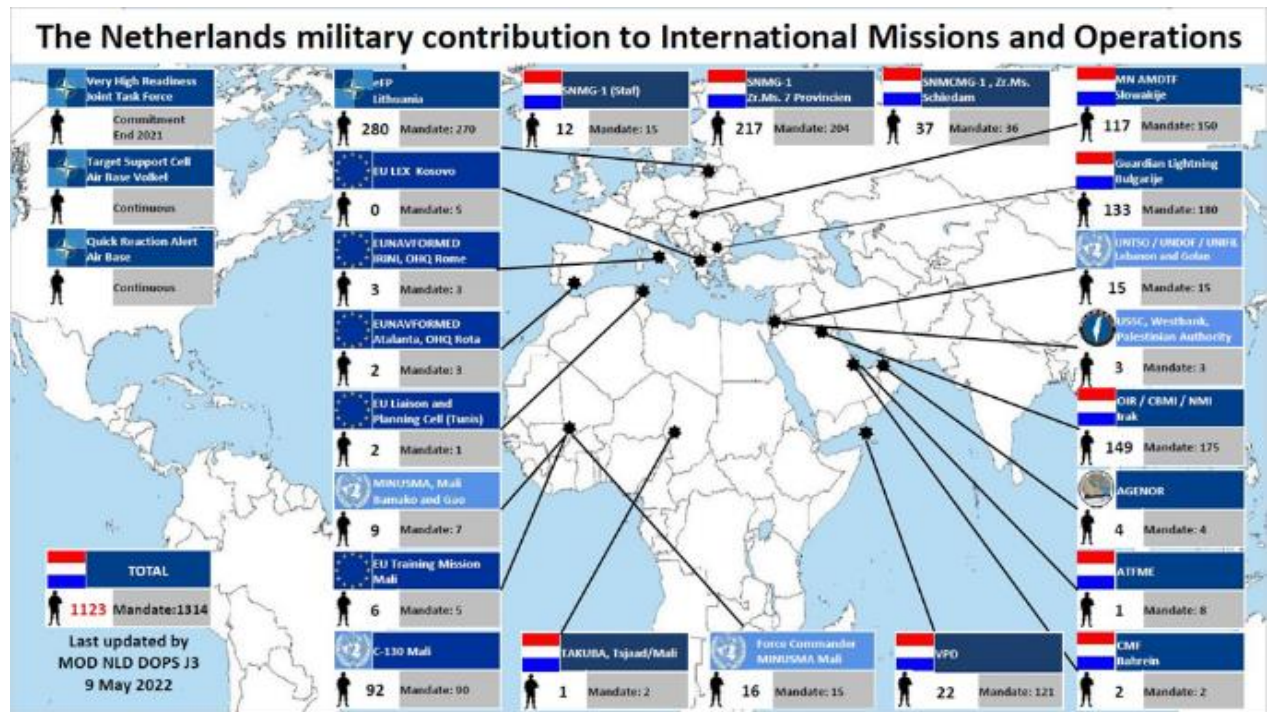
3.3. Omvang van inzet en stand-by commitments

In lijn met het huidige efficiëntiedenken wordt inzet binnen Defensie – gekescherend, maar met een duidelijke ondertoon van zorg – gekarakteriseerd als “een hinderlijke onderbreking van de gereedstelling”. Inzet heeft bijna altijd voorrang op gereedstelling. Dat wil zeggen dat eventuele knelpunten die optreden bij het inzetten van eenheden zo goed mogelijk worden opgelost, ook als dat ten koste gaat van de gereedstelling. Hier gaan we na wat nu eigenlijk de omvang van die inzet is. Bijlage A kwantificeert de inzet in het buitenland onder een specifiek mandaat (een operatie of missie), vaak gekoppeld aan een Artikel-100 procedure. Dit is inclusief de inzet van kleine groepen of individuele militairen in kleinschalige bijdragen aan internationale missies. Gekeken is naar de periode 2017-2021. Bijlage B benoemt de inzet van militair personeel en eenheden voor nationale taken. Dit is voor 2020 en 2021 uitgewerkt.

Als we 2021 als voorbeeld nemen, dan is de kwantitatieve personele belasting voor de inzet in internationale missies ca. 1.200 functies (voltijds equivalenten, vte'n). Voor langer doorlopende missies is in het algemeen sprake van rotatie of roulatie, wat betekent dat het jaarlijks aantal daadwerkelijk ingezette personen groter is dan het aantal functies. De nationale inzet bedroeg 41.563 mensdagen. Uitgaand van 200 werkdagen per jaar, komt dit overeen met een ruime 200 vte'n. Wat dit betekent in termen van daadwerkelijk ingezette personen is uit de

kwantitatieve overzichten niet te destilleren. Opgemerkt zij dat driekwart van de inzet in termen van mensdagen “militaire steunverlening in het openbaar belang in het kader van COVID” betrof. Ook zijn ongeveer 200 vte'n dagelijks gecommiteerd voor (maar niet uitsluitend bezig met) de aansturing van en advies over de nationale inzet.

Het personeel dat gereed staat in het kader van internationale stand-by commitments is in het algemeen groter dan voor de feitelijke internationale en nationale inzet samen. Zo stonden in het eerste trimester 2022 zo'n 7300 militairen met hun materieel op stand-by voor nationale en internationale verplichtingen. Stand-by eenheden kunnen vaak wel nationaal ingezet worden. De omvang van inzet en stand-by commitments over de jaren heen varieert, maar binnen een overzichtelijke bandbreedte. Bovenstaande aantallen zijn derhalve als redelijk representatief voor de afgelopen vijf jaar te beschouwen. Bij Defensie werken 41.583 militairen, 20.323 burgers en 6.634 reservisten, in totaal ruim 68.000 personen (stand 1 januari 2022). Voor een organisatie van die omvang die 'inzet' als primaire taak heeft zou – in ieder geval op macroniveau – de kwantitatieve personele belasting gekoppeld aan buitenlandse en binnenlandse operationele inzet op zich geen probleem mogen zijn.



Figuur 4. Actuele Nederlandse bijdragen aan internationale missies en stand-by commitments

4. Problematiek in kaart

In dit hoofdstuk worden de knelpunten die optreden in de inzet in de huidige organisatiestructuur en gereedstellingsprocessen kwalitatief geduid. Dit vormt het vertrekpunt voor het ontwikkelen van mogelijke (deel)oplossingen in het volgende hoofdstuk. De gereedheidsrapportages die tot 2019 ieder kwartaal en vanaf 2019 ieder trimester verschijnen geven een goed kwalitatief beeld van de knelpunten. We hebben de rapportages van de periode 2017-2021 bekeken. Deze rapportages zijn departementaal vertrouwelijk en kunnen dus niet rechtstreeks worden geciteerd. Daarnaast zijn de planners voor de operationele gereedstelling van de DAOG en van de marine, landmacht en luchtmacht geïnterviewd. Onderstaand de belangrijkste observaties op basis van die bronnen.

Omdat inzet voorrang heeft op gereedstelling worden knelpunten vooral in het laatste manifest. De gereedstelling vindt vooral plaats voor de NAVO stand-by eenheden in het kader van hoofdtak 1. De hiermee potentieel conflicterende inzet had de afgelopen vijf jaar, maar ook de afgelopen twee decennia, met name betrekking op hoofdtak 2. Nationale inzet onder hoofdtak 3 is in het algemeen in duur en omvang beperkt en verstoort de gereedstelling zelden noemenswaardig. Of de spanning tussen gereedstelling voor hoofdtak 1 en inzet voor hoofdtak 2 in de toekomst zal voortduren is overigens de vraag; we komen hier in §5.1 op terug.

4.1. Kaalslag eist zijn tol

Uit de rapportages en interviews stijgt duidelijk het beeld op van een 'uitgewoende' defensieorganisatie. Het oplossen van 'achterstallig onderhoud' is niet het onderwerp van dit onderzoek. Maar het opvullen van gaten en het creëren van de mogelijkheid om enige redundantie in de organisatie in te bouwen is wel een

noodzakelijke randvoorwaarde voor het überhaupt kunnen invoeren van organisatorische en procesmatige oplossingen voor meer flexibiliteit, schaalbaarheid en maatwerk (FSM) in gereedstelling en inzet.

4.1.1. Bezuinigingen hebben geleid tot lage gereedheid

Meer FSM in gereedstelling en inzet begint met het oplossen van de grootste knelpunten in kwantitatieve zin: meer mensen en middelen op cruciale scharnierpunten. De defensieorganisatie zit vol met ketens en onderlinge afhankelijkheden. Gaten die in de ketens ontstaan kunnen tot op zekere hoogte met een can-do-mentaliteit worden opgevangen. Maar er zijn grenzen. Als die grenzen worden overschreden, worden knelpunten niet gedempt maar propageren ze door de hele keten. Op een hoger niveau kunnen enkele verstoorde ketens wellicht nog gemanaged worden zodat de organisatie in control blijft. Maar ook dit kent zijn grenzen. Onze bronnen signaleren dat er organisatieonderdelen zijn waar de situatie feitelijk out of control is: er is geen idee meer waar te beginnen met het aanpakken van de problemen.

Personele gereedheid. Cruciale eenheden zijn slecht gevuld en/of missen juist ervaren krachten ('brain drain'), waarmee de druk op het resterende personeel verder toeneemt. Dit leidt weer tot ongepland verloop en een negatieve spiraal. Onder dit probleem liggen meerdere oorzaken zoals (onduidelijkheid in) arbeidsvoorwaarden, maximaliseren van het aantal jaren in dezelfde rang en het onvoldoende kunnen combineren van operationele taken en opleiding. De lage personele vulling is het nijpendst voor specifieke categorieën zoals technisch -, logistiek - en geneeskundig personeel. Omdat benodigde instructiecapaciteit vaak ontbreekt, ontstaat onvermogen om achterstanden in (initiële) functieopleidingen te repareren. De personele gereedheid vormt een groot knelpunt voor CZSK, CLAS en, in iets mindere mate, CLSK.

Materiele gereedheid. Verouderd materieel leidt tot extra onderhoud terwijl er toch al te weinig technische vakmensen beschikbaar zijn. De tijd tussen aanvraag en levering van reserveonderdelen is vaak groot en vervangings- of vernieuwingstrajecten lopen uiterst traag. Door gebrek aan kennis en ervaring staat veilig gebruik van materieel onder druk. De materiële gereedheid daalt zo steeds verder. In een uitgewoende organisatie is motivatie moeilijk op te brengen, wat werken aan oplossingen niet bevordert. Voor CLSK is de materiele gereedheid het grootste knelpunt. Voor CZSK is de algehele veroudering van de vloot, en de daarmee samenhangende gevoeligheid voor storingen c.q. de noodzaak tot (frequenter) onderhoud, een groeiend probleem. Ook is de beschikbaarheid van helikopters een bottleneck, zowel een gebrek aan vliegende crews als technische problemen met NH90. Onderhoud van schepen is langdurig. De combinatie van onderhoud en instandhouding dat de LC-fregatten momenteel ondergaan duurt ongeveer twee jaar.

Geoefendheid. Tekort aan personeel, materieel en munitie zorgt voor een beperkte geoefendheid. Het geïntegreerd oefenen voor optreden in het hoogste geweldsspectrum vormt vooral voor CLAS en Korps Mariniers een wezenlijk probleem. Het niet beschikbaar zijn van eenheden ('bouwstenen'), door inzet of verplichtingen elders, verstoort trainingstrajecten en oefeningen waarin de hele keten moet worden getraind. Bijkomende knelpunten zijn de beperkte milieuruimte (stikstof, geluid) en het gebrek aan oefeninfrastructuur.

4.1.2. Gebrek aan kennis en creativiteit

De kaalslag heeft er ook voor gezorgd dat in veel gevallen goede mensen op sleutelposities in de diverse ketenprocessen ontbreken. De benodigde capaciteit is afwezig (veel vacatures) en/of er is onvoldoende kennis en ervaring (uitstroom van vooral ervaren medewerkers).¹³ Bovendien verschuiven de gevraagde competenties in de tijd, zonder dat de organisatie volledig meebeweegt. Juist flexibiliteit en maatwerk vereisen een breed overzicht van de mogelijkheden en creativiteit, durf en adviesvaardigheid voor het bedenken en creëren van

Operationele gereedheid. De gesignaleerde moeilijkheden met PG, MG en GO leiden uiteraard ook tot problemen met de OG. Het volgende voorbeeld is exemplarisch. Volgens de internationale vuistregel zijn er voor ieder schip dat op die manier ingezet kan worden of daadwerkelijk is ingezet, drie schepen die elders in de cyclus zitten en dus in beginsel niet ingezet kunnen worden. In Nederland is, door allerlei problemen in de gereedstelling, de verhouding momenteel vaak niet één-op-vier maar één-op-zes. In de praktijk betekent dit dat het al een puzzel is om een Operationeel Jaarplan (OJP) te maken waarin aan de NAVO-verplichtingen wordt voldaan en een beperkt (in omvang en duur) aantal geplande missies zijn ingepland. Als er sprake is van ad-hoc missies, zoals in het geval van de EMASoH-missie die in bijlage C als casus is uitgewerkt, dan gaat dit al snel ten koste van de Nederlandse NAVO-verplichtingen. Met andere woorden, een missie ter bescherming van belangen buiten het NAVO-gebied beperkt direct de mogelijkheden om bij te dragen aan de collectieve verdediging van Europa, waaronder bijvoorbeeld de verdediging van de Rotterdamse haven en zijn toegangsroutes.

Munitie. Er is een groot tekort aan munitie. Dit wordt niet meegenomen in de OG, anders dan indirect als het gebrek aan oefenmunitie de GO verlaagt. Forse recente investeringen moeten dit knelpunt binnen een paar jaar sterk doen verminderen. Eind 2023 moet in ieder geval de oefenmunitie op orde zijn. Enig voorbehoud is daarbij op zijn plaats. Als gevolg van de Oekraïne-oorlog is de wereldwijde vraag naar munitie zeer sterk gestegen. Dit leidt tot langere levertijden en hogere prijzen.

specifieke oplossingen in de ondersteunende organisatie. Daarvoor zijn andere competenties, maar ook een andere cultuur, benodigd dan voor het efficiënt kunnen doorlopen van standaard processen. De benodigde omslag in het denken is te kenschetsen als "effectiviteit en doelmatigheid naast – en soms voor – efficiëntie en rechtmatigheid". Een deel van het zittend bestand kan hierin bijgeschoold worden, maar een deel ook niet. Daarbij is dit niet enkel een kwalitatief maar ook een kwantitatief probleem.

¹³ Als voorbeeld: het kost 10-15 jaar voordat een monteur voor jachtvliegtuigen vrijgavebevoegd is, d.w.z. kan tekenen voor uitgevoerde werkzaamheden. Defensie heeft moeite dergelijke ervaren krachten te behouden.

Complexere, contextafhankelijke trajecten vragen ook méér capaciteit.

Op dit moment is het zoeken naar flexibele oplossingen, zeker over zuilen en niveaus heen, (te) sterk afhankelijk van het vermogen van de betrokken medewerkers en de al dan niet vertrouwde interactie tussen betrokkenen in de verschillende zuilen en geledingen. Het gaat bijvoorbeeld om de wil en het vermogen van de interne leverancier of inkoper om mee te denken met de behoeftesteller; alsmede van de kennis en bereidheid van deze laatste om regels zo goed mogelijk toe te passen in plaats van ze als hindernis te zien. Beide zijden moeten begrip kweken voor elkaars zienswijzen, door hierop gewezen te worden en, vooral, door gezamenlijk ervaring op te doen in succesvolle trajecten. Dit vraagt investeringen vooraf die zich later uitbetalen, mits de opgedane ervaringen in de organisatie worden geborgd en niet

achterblijven bij – en dus verdwijnen met – individuen. Met betrekking tot dit laatste is er een lopende discussie over de snelle functieroulatie van hogere onderofficieren en officieren. Dit heeft echter nog niet geleid tot een stelselmatig langere functieverblijftijd.

Gebrek aan kennis en creativiteit leidt ook tot gebrek aan verandervermogen. Dit is des te prangend omdat Defensie de komende jaren een grote veranderopgave heeft. Daarvoor worden nu in hoog tempo plannen gemaakt, die echter ook gerealiseerd moeten kunnen worden. De huidige organisatie heeft hiervoor onvoldoende ruimte en ontbeert deels ook de benodigde gedrags- en cultuurkenmerken. Veranderingen smoren omdat processen en procedures vaak onnodig complex zijn of ten onrechte complex gemaakt worden ('self inflicted pain').

4.1.3. Disbalans tussen ambitie en middelen

De Algemene Rekenkamer constateerde in haar verantwoordingsonderzoek over 2015: "Wij wijzen op de noodzakelijke balans tussen democratisch bepaalde ambities en het daarvoor beschikbare budget. Defensie bewaakt deze balans niet voldoende. Daardoor trekt Defensie [...] een niet vol te houden wissel op zichzelf." En opnieuw in 2021: "Tussen de politieke opdracht aan het Ministerie van Defensie en het beschikbare budget bestaat al enige jaren een disbalans."

Waar zit nu precies deze disbalans? Als we dat weten kunnen we gericht zoeken naar oplossingen waarbij de ambitie wordt aangepast of de middelen worden verruimd, en waarschijnlijk een combinatie van beide. Helaas kunnen we het exacte antwoord niet, anders dan anekdotisch of op hoofdlijnen, achterhalen. Het probleem is dat Defensie niet of nauwelijks zicht heeft op de kwantitatieve relatie tussen doelstellingen en opdrachten enerzijds, en werkwijzen en middelen anderzijds. De operationele gereedheidsrapportages vormen een kwalitatief oordeel. Dit oordeel is niet onderbouwd door het vaststellen en meten van prestatie-indicatoren (key performance indicators, KPI's). Zoals de Algemene Rekenkamer constateert: "Tot slot keert in dit verantwoordingsonderzoek een thema terug waar wij de afgelopen 15 jaar met regelmaat aandacht voor vroegen: de kwaliteit van de informatie over de gereedheid en inzetbaarheid van

de krijgsmacht. Deze informatie vormt de kern van de sturing en verantwoording door de minister van Defensie, binnen haar eigen organisatie en aan het parlement. Ook in dit fundamentele proces kunnen en moeten de komende jaren verbeteringen plaatsvinden."

Dit is een fundamenteel knelpunt dat in zekere zin voorafgaat aan alle andere knelpunten. Een goed, kwantitatief onderbouwde informatievoorziening dimensioneert de knelpunten, zet ze in onderling perspectief en vormt de basis voor prioriteitsstelling. Daartoe opgeroepen door de Tweede Kamer, is de defensiestaf begonnen met het ontwikkelen van een zogenaamd Cost to Readiness model dat de kosten van de gereedstelling van operationele eenheden inzichtelijk moet maken. Zonder een dergelijk model is het bijvoorbeeld niet goed mogelijk te bepalen wat het kost om de OG van, bijvoorbeeld, een squadron jachtvliegtuigen vast te stellen. Dit is een complexe berekening omdat deze kosten niet alleen bestaan uit de kosten voor het op niveau brengen van de PG, MG en GO van het squadron zelf, maar ook de kosten van de ondersteunende eenheden en bijvoorbeeld de munitievoorraden die aan het squadron toe te rekenen zijn. Ook de vraag hoe de recente budgetverhogingen doorwerken in de absolute of relatieve verbetering van de OG is zonder een goed Cost to Readiness-model niet te beantwoorden. Een dergelijk

model is er niet zomaar. Gereedheid blijkt lastig te vatten in kwantitatieve prestatie-indicatoren. Ook andere landen hebben getracht of trachten een dergelijk model te ontwikkelen, maar dit heeft nog nergens tot een geconsolideerde berekeningswijze geleid.

Naast een Cost to Readiness model is er de noodzaak van een model om verdringingseffecten zichtbaar te maken die optreden omdat de Nederlandse krijgsmacht een single set of forces vormt (zie §4.2.1).

Een voorbeeld is dat de inzet van, bijvoorbeeld, een medische eenheid voor een missie in het kader van hoofdtak 2 kan betekenen dat de OG van andere eenheden die ondersteuning behoeven van dezelfde medische eenheid omlaag gaat. Het in kaart brengen van dit soort afhankelijkheden (kritieke pad analyses) biedt zicht op kritische schaarse capaciteiten en enkelvoudige faalpunten. Ook een dergelijk model is niet eenvoudig te construeren maar wel dringend gewenst.

4.2. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht gaat mank

4.2.1. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht gaat mank

De krijgsmacht vormt een zogenaamde single set of forces, ook wel aangeduid als de veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Alle onderdelen van de krijgsmacht kunnen in beginsel (met beperkte uitzonderingen) ingezet worden in hoofdtak 1, 2 en 3.

In de periode tot aan het verdwijnen van het Warschaupact in 1991 was de krijgsmacht volledig ingericht voor het grootschalige optreden tegen de dreiging uit het Oosten (hoofdtak 1). De vaste en bekende dreiging werd tegemoet getreden met een vaste structuur van zoveel mogelijk uniforme eenheden in een hiërarchie van steeds grotere verbanden. Deze structuur weerspiegelde bovendien het industriële tijdperk van massaproductie en arbeidsverdeling – confectie eerder dan maatwerk. Dit was onder meer zichtbaar in de organisatorische scheiding tussen eenheden voor het optreden te land, op zee en in de lucht. Hoewel er veel nuances zijn te maken, is de huidige krijgsmacht nog steeds in belangrijke mate gestoeld op deze organisatievorm. De rationale waarbij de grotere verbanden van belang voor hoofdtak 1 de structuur van de krijgsmacht bepalen was immers niet, of niet volledig, verdwenen. Een grootschalig conflict vormt een blijvende mogelijkheid met existentiële gevolgen ('war of necessity'). De Russische invasie in Oekraïne benadrukt het risico hierop.

De feitelijk inzet van de krijgsmacht in de afgelopen 30 jaar was echter grotendeels voor hoofdtak 2. Inmiddels reflecteert de kennis en kunde, ervaring en mindset binnen Defensie, en ten dele ook het

materieel, de voorraden en de doctrine, vooral hoofdtak 2. Ook het ritme van de 'vierslag' – één eenheid is ingezet, de tweede eenheid is bezig met afbouw en recuperatie na inzet, de derde eenheid is in onderhoud en de vierde eenheid is bezig met opwerken – is gekoppeld aan het uitzendritme van (langlopende) vredesmissies. Tegelijk weerspiegelt de organisatiestructuur, zoals hierboven beschreven, juist hoofdtak 1. Dit betekent dat de voor hoofdtak 2 in te zetten eenheden vrijwel nooit reeds als organisatorische entiteiten in de organisatie aanwezig zijn dan wel eenvoudig samengesteld kunnen worden uit afzonderlijke, makkelijk te bundelen functionele bouwstenen (volgens het 'gereedschapskist'-model). Ze moeten per keer op maat worden gemaakt voor de geldende missie en bestaan in die vorm ook slechts gedurende de looptijd van de missie.

Als we tenslotte de inzet in hoofdtak 3 karakteriseren dan geldt dat, ondanks diverse afspraken voor verbeterde civiel-militaire samenwerking, dit voor grote delen van de krijgsmacht ad hoc inzet betreft. Met uitzondering van enkele specialistische eenheden met vooral nationale taken, zoals de Explosieven Opruimingsdienst, bepaalt hoofdtak 3 dus niet de inrichting van de defensieorganisatie.

Ontdaan van allerlei nuances is er zo een organisatie gegroeid die grofstoffelijk is te karakteriseren als onvoldoende effectief voor optreden hoog in het geweldsspectrum in het kader van hoofdtak 1; onvoldoende efficiënt voor langdurige missies en

onvoldoende flexibel voor kleine en korte missies in het kader van hoofdtak 2; en onvoldoende gemandateerd, geoefend en georganiseerd voor

grootschalige nationale taken onder hoofdtak 3. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht is dus maar beperkt realiteit.

4.2.2. Te ver doorgevoerde centralisatie

De defensieorganisatie is in de afgelopen drie decennia van bezuinigingen sterk gericht op efficiëntie (deels) ten koste van effectiviteit. Een belangrijke tendens hierbij is het centraliseren van gelijkaardige capaciteiten / middelen in pools die naar behoefte en beschikbaarheid worden toegewezen. Veel van de CS- en CSS-capaciteiten kennen een dergelijke poolvorming, deels per OPCO, deels in krijgsmachtbrede onderdelen zoals het Defensie Helikopter Commando of het Materieellogistiek Commando Land. Uitgangspunt is dat schaarse capaciteit efficiënter wordt benut. Dit model functioneert prima als er sterk planmatig gewerkt kan worden, bijvoorbeeld voor langjarige vredes- en stabilisatieoperaties met internationale roulaties en voor vaste roosters voor stand-by eenheden. Er is dan voldoende tijd om gelijktijdige aanvragen van verschillende afnemers te deconflicteren; grote fluctuaties in aanvragen te spreiden; en de afnemers in staat te stellen de toegewezen middelen operationeel te integreren in de 'kern'-eenheid.

In de huidige veiligheidsomgeving is planbaarheid echter veel minder vanzelfsprekend. Ad hoc aanvragen leiden al snel tot wrijving over toewijzing van schaarse middelen uit de pool tussen de centrale verstrekker en de decentrale afnemers. Op deels onvoorspelbare piekmomenten zijn er te weinig middelen om iedereen te bedienen en leidt de duur van de coördinatie over toewijzing tussen verstrekker en afnemers tot (te) weinig tijd voor integratie van de toegewezen capaciteiten in de 'kern'-eenheid. Als er

bij een operationele eenheid een verstoring optreedt, zullen ook de aan de eenheid toegewezen CS en CSS langer gecommiteerd zijn. Deze ene verstoring kan daarmee de gereedstelling van andere operationele eenheden frustreren. Afhankelijkheden voor capaciteiten tussen OPCO's onderling en van joint eenheden introduceren verder veel coördinatielast.

Tekort aan CS- en CSS-capaciteiten betekent dat er niet genoeg geïntegreerd geoefend kan worden. Geoefendheid op eenheidsniveau is al lastig voor hoofdtak 2-eisen, en wordt meer en meer ondoenlijk voor hoofdtak 1-eisen. Het Korps Mariniers heeft onvoldoende eigen CS en CSS. De eigen capaciteit in de CS/CSS ondersteuningsteams is beperkt tot bepaalde ondersteunende functies en leidt bovendien sterk onder de geringe vulling van het kader (tot minder dan 30%). Ondersteuning vanuit CLAS voor onder meer vuursteun, luchtverdediging en inlichtingen is sowieso nodig, maar is niet altijd beschikbaar. Voor de landmacht geldt dat er te weinig capaciteit is om alle brigades tegelijk te voorzien van CS en CSS. Een goed voorbeeld is de inzet van nabijluchtverdediging (met draagbare wapens zoals Stingers), benodigd door zowel de mariniers als de luchtmobiele brigade. Het defensie grondgebonden luchtverdedigingscommando moet deze steun leveren. Maar daar is deze taak gegeven aan een eenheid die ook al luchtverdediging met voertuigen uitvoert. Deze eenheid heeft dus een veelheid aan taken bij verschillende afnemers, en kan in de praktijk nooit aan alle oefeningen meedoen.

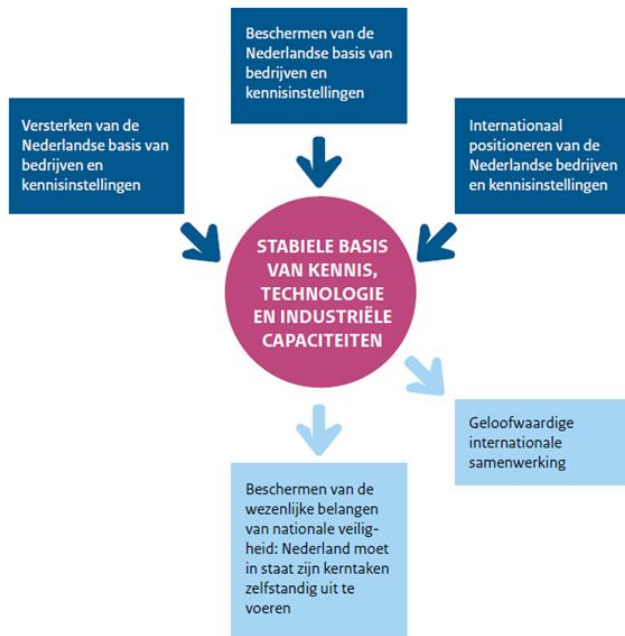
4.2.3. Onvoldoende effectieve samenwerking in defensie ecosysteem

De Defensie Industriestrategie (DIS) van 2018 beschrijft de basis van kennis, technologie en industriële capaciteiten die nodig is op grond van het nationaal veiligheidsbelang, inclusief de capaciteiten die nodig zijn voor de instandhouding van materieel en het operationeel inzetten van de krijgsmacht, zie Figuur 5.

De DIS biedt voldoende aanknopingspunten voor de defensieorganisatie om, waar nuttig en nodig,

effectief gebruik te maken van het (nationale, maar vaak internationaal ingebedde) defensie ecosysteem. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Hoewel de wet- en regelgeving op het gebied van samenwerking met private partijen inmiddels veel alternatieven voor de 'contextloze' standaard aanbestedingsprocedure biedt, is er nog weinig ervaring met deze alternatieven. Mede vanwege het onvermogen (en soms onwil) van de behoeftezoekers of procesfacilitatoren (inkopers etc.) wordt de bestaande regelruimte onvoldoende

benut. Defensie is zo onvoldoende in staat om als smart buyer op te treden. Gebrek aan civielrechtelijke kennis en ervaring met (de juridische kaders voor) publiek-private samenwerking maken goede contractvorming, met dwingende afspraken in geval van noodzaak, moeilijk.



Figuur 5. Krachtenveld rond het nationale 'ecosysteem' voor defensie en veiligheid (bron: DIS).

Ook blijkt het in de praktijk het 'weg'-organiseren richting dienstverleners van risico's in bijvoorbeeld onderhoud niet altijd te werken. De schaarsteproblematiek rond gekwalificeerd onderhoudspersoneel en de problemen om ongeplande piekbelasting te

kunnen opvangen waar ondersteunende afdelingen bij Defensie mee te maken hebben, speelt vaak op vergelijkbare wijze bij externe dienstverleners. Ook het bedrijfsleven heeft niet of nauwelijks redundantie. Zo is, als voorbeeld, de performance-based logistics voor de F35 uitbesteed aan Lockheed-Martin. Hoewel dit wel degelijk deels ontzorgd, is dit in vergelijking met eigen capaciteit relatief duur en blijven de problemen grotendeels dezelfde (personeelsschaarste, niet of nauwelijks buffers).

Defensie zet momenteel sterk in op flexibilisering van haar personele component, maar loopt net als met het uitbesteden van diensten aan tegen een aantal beperkingen. Het huidige juridisch kader maakt inzet van reservepersoneel niet juridisch afdwingbaar, en de verschillen in juridische status tussen beroeps- en reservepersoneel maken de HR-ondersteuning onnodig complex. De andere grote uitdaging is het ontbreken van de materiele en organisatorische backbone voor het opschalen van de operationele capaciteit. Additionele capaciteit voor ondersteuning van operationele inzet is mogelijk, zolang hiervoor geen hoofdruitingstukken, wapens, voorraden, tactische verbindingsmiddelen en opleidingscapaciteit benodigd zijn.

Waar het principe van het creëren van (extra) flexibiliteit door het beter benutten van externe capaciteit breed gedragen lijkt te worden is het, kortom, op diverse terreinen nog zoeken naar hoe dit principe effectief invulling te geven.

4.3. Beperkte FSM in gereedstellingsprocessen

4.3.1. Processen niet ingericht op snelheid en effectiviteit

Defensie heeft de afgelopen decennia zijn bedrijfsvoering geoptimaliseerd langs functionele lijnen en standaard processen. Efficiëntie van de werkprocessen in de eigen functionele zuil en/of op het eigen hiërarchische niveaus staat voorop. Er is verder sprake van financieel conservatisme, mede opgelegd door (gevoelde) druk van externe toezichthouders. Diverse affaires – iedere zuil heeft zijn eigen verzameling van historische schrikbeelden – hebben geleid tot risicomijding en rigide procedures.

Veel essentiële processen die over meerdere zuilen en niveaus lopen kunnen daarom stevig versneld en geflexibiliseerd worden. De organisatie realiseert zich dit. Zoals de IGK constateert: "Commandanten roepen om meer flexibiliteit bij beheer- en verwervingsinstanties en meer mandaat om zelf beslissingen te mogen nemen: 'Wees eens flexibel' en 'Geef mij het mandaat' ". Tegelijkertijd vragen de beheer- en verwervingsmedewerkers zich af waar ze flexibeler kunnen en mogen zijn: "Geef aan waar ik de regels niet meer hoeft te hanteren". Hieronder

illustratieve voorbeelden op diverse functionele gebieden.

Reparatie, onderhoud en modificatie (Engels: repair, maintenance & overhaul, MRO). Schepen liggen regelmatig meer dan een jaar in een dok voor onderhoud. De CV90 en enkele andere landsystemen worden vaak gerapporteerd met een inzetbaarheid tussen 50% en 60%. Voor de luchtmacht zijn de beperkingen in inzetmogelijkheden niet primair gelegen in de hoeveelheid materieel, maar in de gereedheid ervan. Verschillende MRO-activiteiten kunnen slimmer worden gecombineerd en de doorlooptijd van trajecten kan, soms zeer aanzienlijk, worden verkort door goede afspraken. Veel MRO-contracten zijn prijsgedreven, doorlooptijd is nauwelijks een overweging. Er is geen of nauwelijks aandacht voor efficiënte samenwerking tussen verschillende partijen voor de combinatie van MRO-werkzaamheden die tot kortere doorlooptijden en dus tot hogere materiële gereedheid kunnen leiden. Een ander voorbeeld is dat de slijtage aan materieel veroorzaakt door niet-geplande inzet niet of nauwelijks gecompenseerd kan worden, onder meer omdat de langjarige onderhoudscontracten met onderhoudsbedrijven hier niet in voorzien.

Opleidingen. Hier speelt dat er vaak onvoldoende oog is voor differentiatie die leidt tot het sneller op functie kunnen komen van categorieën personeel. Er is nu nog sprake van veel standaard opleidingen die iedereen moet doorlopen en goed afsluiten, ook als dat voor de (vervolg-)functie helemaal niet nodig is. Verder zit er geen redundantie of speling in de processen omdat deze zijn ingericht om net aan de minimale eisen te voldoen – in naam vanuit efficiëntieoverwegingen, maar feitelijk veelal uit te ver doorgevoerde besparingen. Daardoor leidt inzet direct tot problemen in de gereedheid. Er is een gebrek aan speling. Zo moet een F-16 piloot jaarlijks minimaal 140 vlieguren maken in een specifiek

oefenprogramma (de NAVO-norm is overigens 180 uur). Inzet van de piloot in een missie verstoort dat programma. Het ontbreekt de luchtmacht veelal aan tijd en middelen om het verlies aan oefeningen voor of na de missie afdoende te compenseren. Eén aspect achter dit onvermogen is gelegen in het feit dat een deel van de vlieg oefeningen slechts in het buitenland kan plaatsvinden. Dit moet ruim van tevoren ingepland worden. Kortcyclische inzet verstoort deze planning.

Administratieve processen. Deze zijn sterk gereguleerd, zo niet op papier dan tenminste in de beleving van de betrokkenen. De processen lopen over veel zuilen en niveaus, wat meedenken om gezamenlijk tot een flexibele en snelle oplossing te komen niet eenvoudig maakt. Het feit dat gereedstelling en inzet via verschillende lijnen worden aangestuurd – de DAOG respectievelijk de DOPS – wordt aangehaald als een complicerende factor in snelle en adequate afstemming. Benadrukt wordt dat dit niet ligt aan de betrokken functionarissen, maar aan de organisatiekeuzes.

In algemene zin ontbreekt door de centralisatie (zie §4.2.2) de binding van verwervers van personeel, materieel, producten en diensten met de behoeftestellende onderdelen; en daarmee de kennis van de precieze behoefte en het gevoel van urgentie. Voor grotere projecten is een belangrijke rol voor het parlement weggelegd. Ook dit komt snelle vernieuwing niet ten goede. Toch is er in beginsel veel mogelijk, maar dat betekent maatwerk. Dit vergt extra capaciteit, creativiteit en risicoacceptatie. In algemene zin heeft de defensieorganisatie te weinig van alle drie. Prikkel voor initiatief of ondernemerschap zijn er te weinig. Defensie kan leren van het bedrijfsleven. Bedrijven moeten, onder concurrentiedruk, in het algemeen goed inzichtelijk maken wat een investering oplevert. Dat kan zijn in geld maar ook in bredere resultaat- en effecttermen, waaronder 'tijd is geld'.

4.3.2. Activiteiten in de grijze zone niet goed verankerd in wet- en regelgeving

De huidige veiligheidsomgeving wordt gekenmerkt door een permanente staat van competitie tussen grootmachten. Deze competitie heeft een duidelijke militaire component die zich voornamelijk afspeelt onder de drempel van geweld (zoals bedoeld in artikel 2 van het VN Handvest), in wat wel de grijze zone tussen vrede en oorlog wordt genoemd. Activiteiten

van krijgsmachten in deze grijze zone hebben een strategisch belang. Traditioneel is er de functie van afschrikking en (militaire) inlichtingenverzameling. Daar komt nu bij cyberoperaties, allerlei vormen van actieve en gerichte signalering, alsmede wat wel Understand & Shape wordt genoemd. Het onderscheid tussen inzet en gereedstelling vervaagt

hiermee. Vanwege het continue karakter van activiteiten zoals signaleren, detecteren, identificeren, beveiligen en –in geval van incidenten – zowel defensieve als offensieve tegenmaatregelen nemen wordt niet gereedstelling maar (voortdurende) inzet belangrijker. Oefeningen bijvoorbeeld blijven onderdeel van gereedstellingstrajecten, maar krijgen tevens operationele doelstellingen in het kader van Understand & Shape; en zitten daarmee dicht tegen ‘inzet’ aan.

Er is dus sprake van veel inzet die niet past in het sjabloon waarin we de afgelopen dertig jaar gewend zijn geraakt over inzet te denken: vredes- en stabilisatiemissies, veelal omlijnd middels een ‘Artikel-100’-brief. Deze ontwikkeling in de feitelijke (behoefte aan) inzet is onvoldoende gereflecteerd in wet- en regelgeving. Tijdens missies mag de krijgsmacht bepaalde activiteiten ontplooiën, vastgelegd in het mandaat van de missie, die niet mogen buiten het missiekader. De Nederlandse krijgsmacht mag zonder mandaat niet optreden in de grijze zone, terwijl opposanten dat wél doen (en zich er deels juist op toeleggen). Nederland is bijvoorbeeld doelwit van Russische en Chinese cyber- en (des)informatie-operaties, al dan niet via proxies en al dan niet attribueerbaar.

Het moderne optreden is doordrenkt van het belang van informatie, de noodzaak om informatiegestuurd te kunnen opereren en het kunnen beschikken over een gezaghebbende informatiepositie. Information manoeuvre, de exploitatie van informatie in al haar

verschijningsvormen voor offensieve en defensieve doelstellingen, is steeds meer van doorslaggevend belang. “Information Manoeuvre moet worden uitgevoerd voor, tijdens en na een conflict. In de permanente staat van (digitale) oorlog waarin we ons in zekere zin bevinden, stopt het nooit. Informatietechnologie ontwikkelt zich bovendien razendsnel en daarom is het een continue wedloop van ‘studeren, experimenteren, implementeren, beschermen en aanpassen’”. De huidige wet- en regelgeving, m.n. de Uitvoeringswet AVG, biedt hiervoor op dit moment echter weinig ruimte. Een kazerne of vliegbasis mag in vredetijd niet nagaan wie er rond de kazerne wonen en een marineschip mag op zee formeel niet eens een Russisch marineschip af luisteren, fotograferen of uitpeilen (terwijl dit omgekeerd ongebreideld plaatsvindt). De I&V-keten (Inlichtingen en Veiligheid) en de C&E-keten (Communication and Engagement) kunnen onvoldoende geoefend worden.

Dit leidt tot de constatering dat “De vraag of Defensie er klaar voor is als het gaat om informatiegestuurd optreden moeten wij helaas met nee beantwoorden.” Dit noopt tot een discussie over een mogelijke verruiming van de opties van de krijgsmacht voor Understand & Shape-activiteiten in de grijze zone. Ook partnerlanden zijn de eigen mogelijkheden aan het oprekken. De VS, bijvoorbeeld, kunnen in vredetijd naast inlichtingenoperaties ook cyberoperaties buiten het eigen land verrichten, zoals vastgelegd in de doctrine van ‘persistent engagement’. Dit is een juridisch controversieel thema.

5. Ontwikkelijnen voor de defensieorganisatie

Een op efficiëntie ingerichte organisatie kan doorslaan naar een verstarrende bureaucratie met een laag veranderingsvermogen. Verkokering in de structuur en een te sterke interne oriëntatie leidt tot stroperige, ondoorzichtige en complexe processen. In een relatief stabiele omgeving met weinig concurrentie hoeft dat geen bezwaar te zijn. Maar als de dynamiek toeneemt is de organisatie onvoldoende in staat te reageren of te anticiperen op wijzigende interne of externe omstandigheden. In grove pennenstreken is dit nu voor Defensie het geval.

De ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving nopen tot een doorontwikkeling van de defensieorganisatie. In deze doorontwikkeling moet, gegeven het dynamische palet aan risico's en dreigingen, het accent verschuiven van efficiëntie naar effectiviteit, met FSM een uiterst belangrijk element van dit laatste. Dit hoofdstuk beschrijft een aantal ontwikkelijnen die kunnen bijdragen FSM binnen Defensie te vergroten, met nadruk op die initiatieven die te maken hebben met (aanpassingen in) de organisatiestructuur en gereedstellings- en inzetprocessen. De meeste, zo niet alle, van deze ontwikkelingslijnen zijn al in enigerlei vorm gesuggereerd, binnen of buiten Defensie. Sommige ontwikkelijnen zijn al ingezet, maar kunnen verder uitgebouwd worden. Dit onderzoek ontleent zijn toegevoegde waarde aan de manier waarop de voorstellen zijn samengebracht en gestructureerd in een coherente beschouwing van de problematiek en mogelijke benaderingen.

In lijn met de doelstelling en met de opbouw van de vorige hoofdstukken, zijn de ontwikkelijnen opgesplitst naar structuurgerelateerd en procesgeïntendeerd. De ontwikkelijnen komen zowel voort uit de theorie over organisatiestructuur en -processen (H2) als uit een bottom-up probleemanalyse (H4). De volgorde is geen prioriteitsvolgorde. Voordat we ingaan op de ontwikkelijnen, hieronder eerst een korte beschouwing over de veranderde omgeving waarbinnen de flexibelere defensieorganisatie gestalte moet krijgen.

5.1. Grotere flexibiliteit in het licht van de omgevingsontwikkelingen

Sinds het interdepartementale project Verkenningen (2008-10) wordt, in het licht van de veelvormige en dynamische veiligheidsomgeving, expliciet gestreefd naar een strategisch wendbare organisatie. Flexibiliteit werd en wordt zowel binnen als buiten de eigen organisatie gezocht, het laatste onder meer door inzet van reservisten, inhuur van externe capaciteiten, intensievere samenwerking met de industrie en een rijksbrede aanpak van veiligheid. De kloof tussen ambitie en middelen groeide echter door verdere bezuinigingen. Naast dat hierdoor de 'basis' onvoldoende op orde is en hiermee het fundament

onder veel initiatieven ontbreekt, wordt als belangrijke reden aangedragen dat de langdurige dominantie van het efficiëntie denken is ingebakken in de organisatiecultuur en leiderschapsstijl. Hiervan loskomen is niet eenvoudig en ook dit maakt flexibiliteit structureel inbouwen moeilijk. We constateren, mede op basis van interviews, dat diverse eerdere flexibiliteitsinitiatieven en de daarbij behorende investeringen in andere werkwijzen, structuren, middelen, etc. lastig tot ontplooiing bleken en blijken te komen of stagneren in de pilotfase. De vanaf 2021 fors toenemende financiële ruimte biedt

echter reële mogelijkheden tot significante vergroting van de FSM. In de afgelopen jaren is met visies zoals Doorontwikkeling van de Krijgsmacht en het Total Force Concept (later omgedoopt tot de Adaptieve Krijgsmacht) getracht om meer flexibiliteit binnen de organisatie te bewerkstelligen.

De problematiek die ten grondslag ligt aan dit onderzoek heeft zich de afgelopen jaren vooral geuit in het gat tussen de gereedstelling van organieke eenheden voor hoofdtak 1 en de feitelijke inzet van maatwerk-eenheden voor hoofdtak 2. Kort gezegd wil dit onderzoek oplossingsrichtingen identificeren om dit gat te verkleinen en/of zo effectief en efficiënt mogelijk te overbruggen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met een veranderende balans tussen de hoofdtaken, waarbij bovendien het onderscheid tussen de drie vervaagt. De inschatting is dat in de komende jaren:

- Collectieve verdediging (hoofdtak 1) de primaire focus van de toekomstige defensieplanning wordt. Collectieve verdediging is echter meer dan de verdediging van de buitengrenzen van het NAVO-verdragsgebied. Omdat agressie tegen de individuele NAVO-landen met hybride dreigingen zal worden ingeleid, begint collectieve verdediging thuis.
- Meer behoefte ontstaat aan de ondersteuning van civiele autoriteiten (hoofdtak 3), niet alleen voor rampen en crises maar ook voor maatregelen tegen hybride activiteiten in ons land.
- Naar waarschijnlijkheid nog steeds een beroep worden gedaan op de inzet van eenheden voor het bevorderen en beschermen van de internationale rechtsorde (hoofdtak 2), maar minder dan we tot voor enige jaren gewend

waren. Bovendien zal expeditionaire inzet waarschijnlijk meer gericht worden op de relatieve verdediging van belangen (zoals evacuatie-operaties van burgers of bescherming van handelsroutes) dan op vredesmissies.

Zoals reeds beargumenteerd in §4.3.2, evolueert ook het begrip 'inzet'. Het gaat niet meer alleen om duidelijk afgebakende missies, maar ook om permanente activiteiten in het kader van actieve afschrikking, voortdurende aanwezigheid, Understand & Shape-activiteiten in de voorfasen van mogelijke (hete) conflicten en activiteiten om hybride acties van opponenten tegen te gaan. Hierbij is niet alleen samenwerking binnen de krijgsmacht en met internationale militaire partners van belang, maar ook met allerlei andere (publieke en private) partijen die veiligheid kunnen bevorderen of invloed kunnen uitoefenen. Samenwerking gedurende de inzet is gebaat bij samenwerking in de voorbereiding, dus in de gereedstellingsprocessen.

Deze ontwikkelingen betekenen dat, zeker voor de landmacht en in mindere mate voor de luchtmacht, de geografische focus dicht bij huis is komen te liggen. De wereldwijde oriëntatie verbonden aan het bevorderen van de internationale rechtsorde maakt plaats voor een accent op de bescherming van NAVO-grondgebied, waaronder nadrukkelijk ook het nationale territorium, en crisisbeheersings- en stabilisatieoperaties in de Europese periferie. Voor de marine ligt dit genuanceerder, mede afhankelijk van in hoeverre Nederland de Verenigde Staten maritiem wil ondersteunen in de Indo-Pacific. Ook de blijvende militaire rol in het Caribisch deel van het Koninkrijk is vooral een maritieme aangelegenheid.

5.2. Structuurgerelateerde ontwikkelingen

Algemene toelichting. In het algemeen leidt verantwoordelijkheden lager in de organisatie beleggen tot meer flexibiliteit. Om te zorgen dat dit niet ten koste gaat van de schaalbaarheid is vergroten van de organisatorische modulariteit belangrijk. Om deze beide ontwikkelingen mogelijk te maken is decentraliseren van ondersteunende functies gewenst, met name voor CS- en CSS-capaciteiten

waarvoor een sterke integratie met de eenheid vereist is. Als capaciteit de bottleneck is en er minder integratie met de eenheid vereist is kan capaciteit t.b.v. de flexibiliteit en schaalbaarheid juist centraal worden belegd, bijvoorbeeld in een pool van specialisten of een andere losstaande organisatie-eenheid. Andere oplossingen om capaciteit breder en flexibeler beschikbaar te maken is het vergroten van

de multi-inzetbaarheid van personeel en, daar waar het niet-kerntaken van de krijgsmacht betreft, het

flexibel gebruik maken van externe capaciteit op afroep of gedeeld met het ecosysteem.

5.2.1. Verantwoordelijkheden lager in de organisatie beleggen

Het kunnen variëren van de regelruimte (bevoegdheden én mogelijkheden) op de diverse niveaus biedt een goed uitgangspunt om de flexibiliteit te versterken. Het beperken van het aantal hiërarchische niveaus komt de snelheid van besluitvorming en de kwaliteit van de communicatie ten goede. Ook neemt de persoonlijke motivatie van medewerkers bij vergroting van de eigen regelruimte toe, en daarmee ruimte voor intern ondernemerschap. Dit laatste vereist risicobereidheid, (zelf)vertrouwen, energie en creativiteit. Vanzelfsprekend zijn er altijd hiërarchie- en contextgebonden grenzen aan de vrijheid. Defensie kan hier nog veel stappen zetten. Waar opdrachtgerichte commandovoering in operaties veel uitvoeringsvrijheid laag in de organisatie legt, is daar te weinig van merkbaar in de dagelijkse bedrijfsvoering.

Deze ontwikkellijn vereist een meer faciliterende managementstijl, een verschraving van interne regels en procedures, het sturen op output en het verankeren van ondernemersvaardigheden in het HR-instrumentarium.

Voordelen. Het laag in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het stimuleren van intern ondernemerschap opent de mogelijkheid om maximaal gebruik te maken van de in de organisatie aanwezige kennis. Naast flexibiliteit en snelheid, zal door de aanwezigheid van regelruimte ook het anticiperend vermogen en de individuele motivatie toenemen.

Nadelen. Deze ontwikkellijn vraagt om een andere wijze van leidinggeven, waarbij de interne organisatie en relaties meer aandacht zullen vragen. Daarnaast kan de huidige defensiecultuur een bron van weerstand of onbegrip vormen, als het gaat om het gedeeltelijk loslaten van hiërarchische inrichtingsprincipes en controle van bovenaf. Tenslotte is er een uitdaging om voldoende kennis en ervaring op te bouwen en te behouden teneinde de verantwoordelijkheden verantwoord laag in de organisatie te kunnen beleggen. Zoals §4.1.2 aangegeven zijn er juist voor ervaren vakmensen grote vullingsproblemen.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

Een voorbeeld is de RAS-eenheid (Robotica en Autonome Systemen) van de 13^e brigade. Deze eenheid heeft een ruime mate van vrijheid om met nieuwe onbemande systemen te experimenteren, in samenwerking met de industrie en kennisinstituten.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn.

De RAS-eenheid doet aan Concept Development & Experimentation, maar is tegelijk ook zélf een organisatie-experiment. Dit experiment heeft op een praktische manier duidelijk gemaakt dat de procedurele en culturele drempels voor meer regelruimte laag in de defensieorganisatie aanzienlijk zijn. Toch is regelruimte lager in de organisatie niet alleen in algemene zin een belangrijke factor in het flexibiliseren van de organisatie, het is (vooral) ook een voorwaarde voor veel van de andere ontwikkellijnen hier geschetst en naast een structuur ook een cultuurkwestie. Dit is een ontwikkellijn die zeker verdere invulling en versterking behoeft.

5.2.2. Vergroten organisatorische modulariteit

Door de krijgsmacht sterk modulair in te richten kan het gat tussen gereedstellen en inzetten voor veel verschillende missies en operaties zo effectief mogelijk worden overbrugd. Hierbij wordt vaak het volgende beeld gebruikt. Specifieke 'gereedschappen' (eenheden / capaciteiten) moeten uit de 'gereedschapskist' (de krijgsmacht) worden gelicht om 'de klus te klaren' (de missie). Hoewel er

wel initiatieven zijn om die kant op te gaan, is de krijgsmacht nog onvoldoende op een dergelijke modulaire manier georganiseerd.

In het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) Zicht op gereedheid zijn hier reeds aanbevelingen voor gedaan: "[...] te blijven streven naar het (organiek) gereedstellen van bouwstenen uit de

'gereedchapskist' van de organisatie ('force elements'). Deze 'force elements' kunnen effectief, flexibel en snel worden ingepast in grotere (inter)nationale verbanden die veelal nodig zijn voor een inzet. De gereedgestelde bouwstenen vormen daarmee de basis voor in te zetten eenheden, die op de specifieke karakteristieken en omstandigheden van een missie, zoals opdracht, terrein, weer en opponent, worden samengesteld. [...] In het algemeen concentreren de 'force elements' van de Marine en de Luchtmacht zich rond de grote fysieke systemen, zoals schepen en vliegtuigen. Voor de Landmacht en het Korps Mariniers ligt dat anders en zijn 'force elements' geconcentreerd rond functies van bataljons [beter is te spreken van bataljonstaakgroepen, auteurs] en de samenstellende compagnieën, waarmee het aantal 'force elements' in de Landmacht op grond van de wijze van opbouw van de Landmacht relatief hoger ligt."

Deze ontwikkellijn is vooral uitdagend voor de landmacht omdat bij de marine en de luchtmacht de platformen al natuurlijke modules vormen waar taakspecifieke (wapen-)pakketten aan kunnen worden toegevoegd. De landmachtinvulling kan er ongeveer als volgt uitzien. Bataljons- en brigadestaven worden opgeleid en getraind om leiding te kunnen geven aan verschillende soorten missies. Daarnaast wordt een toolbox van bouwstenen gereed gesteld die afhankelijk van de missie samengevoegd kunnen worden onder een staf ('tailored to the mission'). Deze bouwstenen zijn eenheden op het laagste niveau waarop een eenheid nog organiek functioneert voordat het wordt toegevoegd aan een samengestelde eenheid. Voor de landmacht is dit in de regel het pelotonsniveau (afhankelijk van type eenheid).

Modulariteit geeft meer ruimte voor maatwerk zonder dat standaardisatie er per se onder hoeft te leiden. Standaarden in brede zin (technisch, functioneel, doctrinair) moeten dan wel op het niveau van de koppelvlakken tussen de bouwstenen worden vastgelegd. Binnen de bouwstenen is standaardisatie veel minder urgent en soms zelf contraproductief voor het leveren van maatwerk.

Ook gereedstellen kan meer modulair worden opgezet. Dit is echter eerder proces dan structuurgerelateerd. Zie hiervoor §5.3.1.

Voordelen. Het 'gereedchapskist'-model vergroot de mogelijkheid tot maatwerk in de inzet. Hoe meer modules, hoe meer verschillende combinaties er mogelijk zijn. Het kan ook de snelle inzetbaarheid bevorderen. Voorwaarde is wel dat de bouwstenen daadwerkelijk kunnen werken aan gereedstelling. Een opwerktraject van een bouwsteen mag niet worden verstoord door inzet en steunverlening. Anders komt de eenheid nooit op niveau en is daarmee niet in de toolbox beschikbaar.

Nadelen. Daar waar een bouwsteen niet precies aansluit op de behoefte van samengestelde eenheden, kan de tijd tussen gereedstellen en inzet juist worden verlengd i.p.v. verkort. Te ver doorgevoerde modulariteit leidt dan tot onnodige integratietijd, beperktere betrouwbaarheid en hogere kosten. Het niveau dat zelfstandig/modulair wordt ingericht zal moeten worden vastgesteld op basis van de karakteristieken van het betreffende organisatie-onderdeel c.q. vakgebied en met het vermogen tot integreren / koppelen als oogmerk.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

Door de modulaire opbouw van de squadrons van de luchtmacht en nauwe internationale samenwerking klikt de luchtmacht vaak gemakkelijk in bij de Europese en NAVO-bondgenoten. Bij de landmacht zien we dat de beschreven ontwikkeling al gaande is. Stafcapaciteit wordt georganiseerd in een aantal commando's ingericht rondom de huidige brigades: Medium Command, Heavy Command, SOF Rapid Reaction Command, Land Support Enabling Command en mogelijk ook een Information Manoeuvre Command. Bataljons- en brigadestaven zijn in de praktijk al deels losgekoppeld van de bouwstenen, de compagnieën en pelotons. Zowel tijdens oefeningen als tijdens inzet worden deze bouwstenen uitgewisseld. Bouwstenen van de middelzware en zware brigades kunnen zonder veel problemen uitgewisseld worden. Voor invoegen in de luchtmobiele brigade vraagt de luchtcomponent van het optreden extra aanpassing voor de in te voegen bouwstenen als deze bouwstenen ook daadwerkelijk luchtmobiel worden ingezet (zo niet dan zal de aanpassing minimaal zijn).

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. De ingezette lijn bij de landmacht moet nog tot wasdom komen. Bij de marine moet de nieuwe generatie platformen veel meer modulaair worden ingericht. Hier wordt wel het beeld gehanteerd van een moederschap (onder of boven water) dat een drijvende thuisbasis vormt voor een aantal, vooral onbemande, satellietplatformen met verschillende functionaliteiten, die het bereik en de veelzijdigheid van het platform (als totaalsysteem) sterk vergroot.

5.2.3. Decentraliseren van CS- en CSS-capaciteit

Krijgsmachtbrede poolvorming van CS/CSS kan een efficiënte keuze zijn. Echter, de knelpunten die worden ervaren met (te) ver doorgevoerde centrale poolvorming van CS en CSS, gecombineerd met de nieuwe financiële mogelijkheden, bieden momentum om de afweging tussen centraliseren en decentraliseren te heroverwegen. Vanuit de theorie zien we dat flexibiliteit bevordert wordt door het integreren van ondersteunende taken in de lijn. Prioriteit ligt daarbij voor de capaciteiten die direct bijdragen aan het gevecht; met daarbij de aantekening dat bijvoorbeeld vuursteuncapaciteit (CS) geen waarde heeft als de aanvoer van munitie (CSS) niet geregeld is. Specifieke eisen voor CS en CSS – voorbeeld: wintertraining voor aan marinierseenheden toegevoegde ondersteunende eenheden – kunnen door meer decentrale belegging beter structureel geregeld worden. Voor veel CS- en CSS-capaciteiten die op dit moment krijgsmachtbreed zijn gepoold of, al dan niet via trekkingsrechten, verkregen moeten worden vanuit andere krijgsmachtonderdelen geldt dat structurele organieke beschikbaarheid zal bijdragen aan flexibiliteit en snelheid van handelen voor gereedstelling en inzet.

Voordelen. Door CS- en CSS-capaciteiten laag in de organisatie als bouwsteen aan te bieden en deze in de gereedstellingsprocessen samen met de operationele eenheden op te leiden en te trainen, kan je eenheden sneller samenstellen ('organize as you fight'). Voor de landmacht moet de CS en CSS daartoe gedecentraliseerd in de brigades worden ondergebracht. De ontkoppeling lager in de organisatie maakt dat afhankelijkheden tussen delen

Een pad dat zeker verder verkend – en naar verwachting bewandeld – moet worden is de internationale inbedding van de krijgsmacht. Modulaire eenheden en systemen maken het mogelijk niet alleen binnen de eigen organisatie goed te kunnen (re-)combineren, maar ook met gelijkgestemde partners. Modulariteit kan bij uitstek bijdragen aan het vergemakkelijken van internationale samenwerking. Daarmee is dit een zeer relevante ontwikkellijn in het licht van de trend naar verdere Europese defensie-integratie. Standaardisatie op de koppelvlakken is daarbij een nog belangrijkere randvoorwaarde.

van de organisatie die hun eigen ritme hebben wordt teruggebracht, en daarmee tevens de kans op verstoringen van elkaars gereedstellingsprocessen.

Nadelen. Tegelijk leidt het tot een overall uitbreiding van de capaciteit; een lagere bundeling van specialistische kennis; een lagere standaardisatie van krijgsmachtbrede kennis omdat vaktechnische deskundigheid verspreid wordt over verschillende onderdelen.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

Binnen de landmacht is de combinatie van grotere modulariteit (§5.2.2) en beleggen van CS- en CSS-capaciteit laag in de organisatie al ingezet. De organisatorische aanpassingen moeten gevolgd worden door het daadwerkelijk opbouwen van bijvoorbeeld vuursteun en logistieke eenheden bij de brigades, CS- en CSS-capaciteit die ze nu nog ontberen.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. In de defensienota 2022 is het terugdraaien van overmatige bezuinigingen en te ver doorgevoerde centralisatie van de ondersteuning al ingezet met veel aandacht voor investeren in de ondersteuning. Zo wordt de capaciteiten voor de korte afstand luchtverdediging (Stinger) en vuursteun (mortieren) vergroot, zodat het Korps Mariniers en de Luchtmobiele Brigade deze niet meer hoeven te delen en zelfstandig en gelijktijdig kunnen oefenen. Ook versterkt Nederland de ondersteuning van het Duits-Nederlandse tankbataljon, zodat het bataljon zelfstandig kan oefenen en kan worden ingezet. Het

betreft vooral Command & Control, geneeskundige en logistieke ondersteuning.

Het decentraal beleggen van CS en CSS taken vergt meer personele en materiele middelen dan wanneer deze capaciteit centraal georganiseerd zou zijn, en zal dus niet altijd mogelijk zijn. Het is daarom van belang

om eenduidigheid te creëren in de afwegingen voor eventuele decentralisatie, en op welk niveau. Een belangrijke afweging is de mate waarin de ondersteunende taken operationeel verweven zijn met de te ondersteunen taken en begrip voor elkaars manier van werken en onderling vertrouwen van belang zijn.

5.2.4. Verbeteren multi-inzetbaarheid van personeel

Deze ontwikkellijn kijkt naar het vergroten van de flexibiliteit van de organisatie door het verbreden van de inzetbaarheid van het personeel. Dit kan door grenzen te stellen aan de specialisatie van bepaalde functies of door het aanvullend trainen van personeel voor meerdere rollen. Het functieroulatiesysteem zorgt reeds voor een basis van multi-inzetbaarheid. Voorbeelden in het operationele domein zijn:

- Combat (C) personeel ook trainen in CS/CCS-taken.
- Personeel buiten het operationele domein ook trainen in CS/CSS-taken.
- CS/CCS-personeel een brede(re) opleiding en training te geven zodat zij meerdere CS of CCS taken kunnen uitvoeren.
- CS/CSS-personeel zo te trainen dat zij ook als combat eenheid kunnen optreden.

Voordelen. Vergroten van de mogelijkheden met het bestaande personeelsbestand; vergroten van onderling begrip voor taken en werkzaamheden; vergroten van de efficiency van de organisatie; een hogere zelfredzaamheid c.q. lagere onderlinge afhankelijkheid van operationele eenheden.

Nadelen. Verminderen van specifieke kennis door lagere hoeveelheid praktijkervaring; gaat meestal gepaard met een kleiner personeelsbestand en dus lagere capaciteit; vergroot de behoefte aan opleidings- en trainingscapaciteit van de organisatie; de tijd die het kost om opleidingen en trainingen te volgen (en men dus niet beschikbaar is) staat op

gespannen voet met de behoefte aan capaciteit; veel opleidings- en trainingscapaciteit wordt aangewend voor het aanleren en onderhouden van kwalificaties waarvan een groot deel mogelijk niet of nauwelijks operationeel benut zal gaan worden; verbreden inzetbaarheid kan negatieve consequenties hebben voor 'achterblijvende' eenheden die ook gebruik moeten maken van de ingezette expertise.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

Een voorbeeld van breed inzetbaar ondersteunend personeel is militaire monteurs die zijn opgeleid voor meerdere verschillende systemen, zoals bijvoorbeeld zowel wiel- als rupsvoertuigen. Een ander voorbeeld is een CS- en CSS- eenheid die in staat is om zichzelf te beveiligen. De pantsergenie is ook in te zetten voor enkele lichte infanterietaken.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. Met genoeg opleiding en training is het personeel in principe een stuk breder inzetbaar te maken. Dit is de gedachte achter de veelzijdig inzetbare krijgsmacht, maar heeft duidelijk grenzen zoals we in §4.2.1 hebben betoogd. De nadelen zijn van dien aard dat deze ontwikkellijn waarschijnlijk alleen voor niches realistisch is (vergelijk §5.3.1).

Een variant is dat eenheden worden ingezet zoals ze getraind en samengesteld zijn, zonder ze aanvullend op te leiden en te trainen ('operate as you are'). Dit vereist wel acceptatie van een minder optimale taakuitvoering. Zie hiervoor §5.3.2.

5.2.5. Werken met tijdelijke en/of losstaande organisatie-eenheden

De indruk bestaat dat in de dagelijkse bedrijfsvoering Defensie de kracht van tijdelijke organisatie-eenheden onvoldoende benut. Defensie, als de meeste bureaucratieën, heeft voorkeur voor vaste structuren. In een snel veranderende omgeving leidt dit echter tot reorganisatie op reorganisatie. Voor veel

tijdelijke en unieke activiteiten die niet routinematig van aard zijn of veel improvisatie vereisen – en dus niet goed worden afgedekt door of passen binnen bestaande structuren en procedures – is het alternatief het instellen van tijdelijke eenheden. Projectmatig werken kan als hulpconstructie dienen

om de organisatie flexibeler in te richten. Afhankelijk van het te bereiken resultaat wordt de samenstelling van een tijdelijk projectteam bepaald. Dit komt de flexibiliteit ten goede doordat de bestaande structuren en hiërarchie worden doorbroken, beheersing en besluitvorming goed georganiseerd is, en kennis en inzetbaarheid van individuen worden vergroot door de samenwerking in verschillende projectverbanden. Mochten de betreffende niet-routinematige activiteiten alsnog een vast karakter krijgen, dan kan de tijdelijke organisatie alsnog worden geïnstitutionaliseerd.

Voordelen. Er kan gebruik worden gemaakt van rijke ervaring en bijbehorende robuuste concepten en spelregels rond projectmatig werken. Het wiel hoeft niet te worden uitgevonden en de beheersbaarheid neemt toe. Projectmatig werken vereist wel een bepaalde mate van discipline en is niet vrijblijvend. Met het introduceren van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap binnen de organisatie kan goed worden gestuurd op en rekening gehouden met achterliggende strategische doelen en kaders. Het tijdelijke karakter en de wijze waarop projectleiders in staat worden gesteld om resultaat te behalen, eventueel dwars door bestaande organisatieverbanden en de hiërarchie heen, kan de doelgerichtheid en doelmatigheid ten goede doen komen.

Nadelen. Na het realiseren van het resultaat stopt het project, waardoor de continuïteit van opgebouwde kennis en ervaringsdeskundigheid beperkt is (tenzij er een structurele leerlus is; maar Defensie staat niet te boek als een goede lerende organisatie).

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet. In veel opzichten zijn missies, zeker in het kader van hoofdtak 2, als 'projecten' te beschouwen. Het gaat om ad hoc samengestelde eenheden met een specifieke taak gedurende een bepaalde periode. We zien hier overigens het gesignaleerde nadeel

optreden: Defensie heeft moeite om 'geïdentificeerde lessen' om te zetten in 'geleerde lessen' die beklijven. Dit geldt zowel voor achtereenvolgende rotaties binnen dezelfde missie (missiespecifieke geleerde lessen) als voor het lerende vermogen van de organisatie in meer algemene zin (generieke geleerde lessen). Het lijkt er echter op dat de ervaring die de krijgsmacht heeft met de kracht van tijdelijke organisaties in de operationele sfeer niet of nauwelijks wordt benut in de dagelijkse bedrijfsvoering. Deze kloof zou echter kunnen verkleinen naarmate 'inzet' een meer continu karakter krijgt (zie ook §5.3.4).

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. Juist de grote veranderopgave waar Defensie de komende jaren voor staat lijkt het werken met ad hoc projectteams of tijdelijke organisatie-eenheden, waarin ook externe partijen kunnen worden betrokken, een krachtig middel om snel tot resultaten te kunnen komen. Om echt te kunnen opschalen en impact te maken is het echter van belang zo snel mogelijk de tijdelijke organisatie op te heffen en de werkwijze en capaciteiten onderdeel te maken van de staande organisatie.

Een duidelijke optie voor een min of meer losstaande eenheid – d.w.z. geplaatst buiten de mainstream lijn-staf-organisatie – is een pool van specialisten in te zetten voor kleinschalige militaire assistentie-missies in het kader van hoofdtak 2 (training, advies en ondersteuning). Deze pool kan voor een belangrijk deel uit reservisten of gemilitariseerde / te militariseren burgermedewerkers van Defensie bestaan. Dergelijke specialisten hoeven dan niet meer (primair) uit organieke eenheden / staven te worden betrokken (met een bovenproportioneel negatief effect op de gereedheid van organieke eenheden). Het betekent wel het beschikbaar houden van (extra) capaciteit die mogelijk slechts beperkt ingezet wordt. Dit nadeel is sterk te beperken door dit vooral via reservistencapaciteit te regelen.

5.2.6. Flexibel gebruik van externe capaciteit op afroep of gedeeld met het ecosysteem

Deze ontwikkellijn kijkt naar het vergroten van de algehele capaciteit waar de organisatie de beschikking over heeft en/ of het vergroten van de flexibiliteit van die capaciteit door met externe partijen contracten af te sluiten voor specifieke capaciteit die naar behoefte kan worden afgeroepen. Dit kan ook

door samen met een externe partij gezamenlijk capaciteit op te bouwen, waar beide partijen op een bepaalde manier recht op en zeggenschap hebben over de capaciteit. Capaciteit kan zowel slaan op mensen als middelen.

Een voorbeeld is het inzetten van reservisten als extra transitiecapaciteit in relatie tot de veranderopgave waar Defensie de komende jaren voor staat, zowel voor het maken van de plannen als voor de uitvoering.

Voordelen. Mogelijkheid om reservisten in te zetten voor (specialistische) schaarse functies die nu de gereedheid door vullingsproblemen beperken; toenemende flexibiliteit en schaalbaarheid; hogere mate van specialistische kennis en capaciteit; werknemers kunnen leren, hebben afwisseling en krijgen loopbaanmogelijkheden over de grenzen van organisaties heen; draagt bij aan continuïteit, vernieuwing en innovatie en vergroot de personeelsadaptiviteit van deelnemende organisaties.

Nadelen. Afhankelijkheid van derden voor capaciteit; reservisten zijn vooralsnog geen gegarandeerde capaciteit; inzet in missies kan derde partijen tot 'combattant' maken;¹⁴ vergt afstemming en coördinatie (management); leidt tot een lagere bundeling van specialistische kennis.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet of getoetst.

- CSS capaciteit die door CLAS kan worden afgevoerd bij commerciële organisaties, zoals grondverzetcapaciteit voor het 101 Geniebatallion (BEVER).
- Logistiek ecosysteem waarbij Defensie en vervoersbedrijven gezamenlijk toegang hebben tot een pool aan logistieke capaciteiten, zoals Transportcapaciteit met bijvoorbeeld DSV en Jan de Rijk. Hoe dicht bij Nederland hoe meer het zwaartepunt kan liggen bij civiele chauffeurs. Militaire chauffeurs kunnen zich dan richten op vervoer dicht bij de inzet.
- CLAS werkt aan Technology Center Land (TCL) waarbij Defensie en industrie met verkennen hoe adaptief samen te werken.
- De *Maritime Capacity Alliance* is een civiel-militair collectief van organisaties die kennis delen, innoveren en samenwerken om te komen tot een wendbaar, wederkerig en duurzaam partnerschap binnen het maritieme en logistieke domein. De Alliance is gebaseerd op de wederzijdse inzet van personeel, materieel en kennis & innovatie.

Momenteel is de alliantie met name gebaseerd op private samenwerking.

- Defensie kent het Instituut samenwerking Defensie en Relatieziekenhuizen (IDR), Defensity College en het HR-ecosysteem (een systeem waarmee organisaties op een laagdrempelige manier personeel met elkaar delen).

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn.

Het tekort aan militairen blijft een structureel probleem als Defensie het gesloten personeelssysteem niet los laat. Daartoe wordt momenteel, onder de noemer HR-transitie, een personeelsorganisatie ontworpen die is opgebouwd uit vier 'schillen'. Naast de militaire capaciteit die de operationele gevechtskracht levert en de militairen en burgers die op niet-gevechtsfuncties binnen Defensie werkzaam zijn, zijn er nog twee schillen. Met de mobilisabele capaciteit kan Defensie zelfstandig op- of afschalen o.b.v. contractuele afspraken over de beschikbaarheid met individuen. De netwerkcapaciteit bestaat uit personen die vanwege hun civiel opgedane vaardigheden beschikbaar zijn voor Defensie op basis van een samenwerkingsovereenkomst met civiele werkgevers en/of organisaties ('duaal werkgeverschap'), al naar gelang de organisatiebehoefte als militair of als burger. De meest verregaande vorm van het betrekken van de maatschappij bij gereedstellen is het opnieuw bezien van een (vrijwillige) diensttijd.

De Defensienota 2022 stelt: "Om de wendbaarheid en schaalbaarheid te vergroten streeft Defensie nog nadrukkelijker naar samenwerking met civiele en commerciële partners. Omdat schaalbaarheid niet gebaseerd kan zijn op vrijblijvendheid, onderzoekt Defensie hoe we de inzet van personeel dat niet in vaste dienst is, kunnen zekerstellen als het écht nodig is." Merk op dat dit citaat verwijst naar de snelle beschikbaarheid van reservisten. Voor snelle inzetbaarheid is daarnaast snelle gereedheid nodig. De uitdaging ligt vooral in dit laatste, het getraind houden van reservisten zodat ze snel ingezet kunnen worden. Oplossing ligt vooral in het '*Just in Time, Just Enough*'-principe: de reservist moet geoefend blijven in zijn specifieke taak en niet meer dan dat.

¹⁴ Nederland is hier erg terughoudend in. Andere landen, zoals Finland en de VS, hebben regelgeving die zekere inzet van derden tijdens operaties mogelijk maakt.

De uitdaging voor het daadwerkelijk realiseren van betrouwbare mobilisabele en netwerkcapaciteit is het creëren van een ecosysteem gebaseerd op feitelijke win-win situaties. Deze uitdaging is nog groter als Defensie een beroep doet op mensen of middelen die

ook voor partnerorganisaties schaars en duur zijn. Belangrijke succesfactor is het vroegtijdig betrekken van externe organisaties die bijvoorbeeld medische of logistieke capaciteit kunnen leveren bij het formuleren van de hulpvraag en de planvorming.

5.3. Procesgerelateerde ontwikkelingen

Algemene toelichting. De toegevoegde waarde van Defensie wordt in belangrijke mate bepaald door de output van de waardeketen in Figuur 3: de beschikbare capaciteit en de feitelijk geleverde militaire bijdrage (ingezette en stand-by capaciteit). Door eenheden / capaciteiten in brede zin langer te laten 'doorbrengen' in de groen gekleurde operationele processen, met name in de processen beschikbaar houden en inzetten, neemt niet alleen de (aantoonbare) toegevoegde waarde van Defensie toe, maar worden ook de mogelijkheden voor FSM vergroot. Zowel Normen variëren en differentiëren als

Efficiëntere en effectievere cyclus van onderhoud-opwerken-bestendigen-inzet zijn hierop gericht. Simulatie voor geïntegreerd oefenen en oefenen in ketens kan de onderlinge afhankelijkheden in gereedstellingsprocessen verkleinen, daarmee complexiteit uit de processen halen en zo tot robuustere processen leiden – wat weer tot meer mogelijkheden voor FSM leidt. Voorbereiding en inzet in de grijze zone tenslotte is van groot belang om flexibel en effectief te kunnen inspelen op de veranderende veiligheidsomgeving.

5.3.1. Normen variëren en differentiëren

Gereedstelling werkt volgens normen. Een eenheid wordt operationeel gereed verklaard als het aan een aantal normen voldoet. Deze normen kennen een zekere hiërarchie, waarbij samengestelde normen een optelsom zijn van meer gedetailleerde normen en de normering van grotere verbanden afhangt van de normering van onderliggende kleinere eenheden. Dit stelsel van gereedheidsnormering kan aangepast worden. Zo kunnen normen (1) structureel worden verlaagd of verhoogd; (2) gevarieerd worden in relatie tot de te verwachten inzet; en (3) gedifferentieerd worden voor verschillende functiegroepen.

Het (structureel) verlagen van de normen moet samenhangen met de in §4.1.3 besproken behoefte aan balans tussen ambitie en middelen. Een relatief simpele manier om de geschetste problematiek te verlichten is de opdracht aan de krijgsmacht in termen van klaar staan voor en feitelijke inzet in missies en operaties te verlagen. Dit kan in kwantitatieve en kwalitatieve zin, of een combinatie van beide. Ver(der)gaande Europese samenwerking biedt een kader om dit op verantwoorde wijze te doen. Onder meer de integratie van de landmacht met die van Duitsland maakt afspraken over specialisatie mogelijk.

Specialisatie is een verdergaande vorm van samenwerking met als doel meer gebruik te maken van de afzonderlijke sterke punten van partners en bondgenoten.¹⁵

Het besparen van tijd en effort door gerichte variatie in de generieke gereedstelling heeft vooral te doen met de veelzijdige inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht. De generieke gereedstelling van eenheden bestrijkt in beginsel een breed palet aan mogelijke opdrachten en taken. De feitelijke inzet van eenheden is uiteraard specifiek, waarbij mogelijk een deel van de generieke taken niet of minder relevant zijn. De generieke voorbereiding kan beperkt worden door deze te koppelen aan de feitelijk geplande of meest voor de hand liggende mogelijke inzetoptie(s). In het verlengde kunnen meer mogelijkheden worden gecreëerd voor missiespecifieke voorbereiding. Dit geldt ook voor missiespecifieke uitrusting via verschillende 'fast track'- en 'lease / inhuur / trekkingsrechten'-constructies, zoals het betrekken van middelen uit een internationale pool.

Variatie kan ook in geografische zin worden aangebracht. In het verleden was het optreden van

¹⁵ Ministerie van Defensie, *Defensienota 2022*, p27-28.

grote delen van de krijgsmacht duidelijk geografische begrenst, namelijk een gebied in de Noord-Duitse laagvlakte. Dit maakt gericht gereedstellen eenvoudiger. Zeker voor hoofdtak 1 kan een dergelijke geografische focus opnieuw aan de orde zijn. Maar ook hoofdtak 2 kan wellicht geografisch ingeperkt worden. Dit zal anders zijn voor verschillende krijgsmachtonderdelen (zie §5.1).

Gedifferentieerde normering is denkbaar voor functiegroepen of individuen. Militairen doorlopen voor een belangrijk deel een generieke opleiding, gekoppeld aan het traditionele profiel van een militair die op het slagveld kan worden ingezet. Voor bepaalde groepen van militairen is dit niet altijd nuttig en nodig; denk aan de 'cyber soldaat' die op een hele andere manier en in een heel andere omgeving vecht dan een infanterist of artillerist. Ook de normen voor individuen kunnen worden gedifferentieerd. Denk aan het verschil tussen staf- en operationeel werk. Militairen die minder geschikt zijn voor operationele taken (bijvoorbeeld ouderen) kunnen wel zeer geschikt zijn voor staftaken.

Voordelen en nadelen. Lessen uit het verleden laten een gemengd beeld zien v.w.b. 'fast track'-ontwikkeling en -verwerving. Als de urgentie en snelheid van trajecten toeneemt, nemen de garanties van de industrie vaak juist af. Niettemin is bijvoorbeeld de 'fast track' aanschaf van Bushmasters voor gebruik in Afghanistan wel als succesvol te beschouwen.

Het aanpassen van normen legt nog meer nadruk op de noodzaak van het gebruik van prestatie-indicatoren: "De normering, meetbaarheid, certificering en rapportage van operationele gereedheid dient krijgsmachtbreed te worden geharmoniseerd en SMART te worden gemaakt, door onder andere, het stringenter gebruik van de Navo 'capability codes' en knock-out criteria. Ook de impliciete afwegingen van het 'oordeel commandant' kunnen hiermee beter worden geëxpliciteerd en vergelijkbaar worden gemaakt."¹⁶

Variatie of differentiatie in normstelling vereist een krachtige anticipatiefunctie. De Verkenningen¹⁷ benadrukten het belang hiervan door 'Anticiperen' als

één van de zeven 'strategische functies' te benoemen. De Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2021-2025 stelt dat kennisopbouw essentieel is om "waar mogelijk te anticiperen op technologische, militaire, maatschappelijke en geopolitieke ontwikkelingen."¹⁸ In de context van deze ontwikkellijn is anticipatie niet alleen meer verbonden aan langere termijn legervorming, maar ook aan actuele opleidings- en gereedstellingseisen en om in te schatten wat (en waar en onder welke verdere omstandigheden) de volgende opdracht is.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

Modulariteit in opleiden, oefenen en gereedstellen vindt al plaats. Zo heeft de landmacht in het OG-traject 'themablokken' ingebouwd die de eenheid gericht voorbereiden op het meest waarschijnlijke inzettype: rural defence, rural offence, urban defence, hybrid defence, homeland defence. De landmacht werkt verder met "HR-proeftuinen" waarbij specialisten sneller kunnen meedraaien in oefeningen en niet de hele generieke opleiding hoeven te volgen.

In samenwerking tussen de Directie Operatiën en het Team Conflictpreventie wordt gewerkt aan een systematiek om beter te kunnen inschatten waar de volgende hotspots zich kunnen ontwikkelen die de Nederlandse belangen aantasten en mogelijk militaire inzet vragen om die belangen te verdedigen. Dit is een voorbeeld van een – nog aan het begin van zijn ontwikkeling staande – 'early warning, early action'-tool die concrete invulling geeft aan de anticipatiefunctie hierboven gerefereerd.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn.

De Defensienota 2022 geeft duidelijk haakjes voor verdere uitwerking van deze ontwikkellijn: "Het is mogelijk dat een eenheid door een oefenachterstand niet gereed is voor taken in het hoogste geweldsspectrum, maar wel voor minder complexe taken zoals het bewaken van vitale infrastructuur, het trainen van veiligheidsinstanties in ontwikkelingslanden of het ondersteunen bij rampen. Eenheden die nog in het trainingsprogramma zitten voor inzet in het hoogste geweldsspectrum, kunnen wel al voor deze minder complexe taken worden ingezet." Deze zinsnede ademt echter nog ad hoc-

¹⁶ Interdepartementaal beleidsonderzoek *Zicht op gereedheid*, 2017, p11; <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-803963>

¹⁷ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010.

¹⁸ Ministerie van Defensie, *Strategische Kennis- en Innovatieagenda 2021-2025*, november 2020.

gedrag ('oefenachterstand') en niet de planmatige variatie en differentiatie die ook denkbaar is.

Merk op dat het verlagen van de generieke normen voor gereedheid ten faveure van missiespecifieke opleiding en training concessies doet aan de snelle

inzetbaarheid en in strijd is met het 'operate as you are'-principe (zie §5.3.1). De toepassing van deze ontwikkellijn ligt wellicht niet zozeer in hoofdtak 1 als wel in hoofdtak 2 – waar missiespecifieke voorbereiding al in belangrijke mate wordt toegepast.

5.3.2. Efficiëntere en effectievere cyclus van onderhoud-opwerken-bestendigen-inzet

In de cyclus onderhoud-opwerken-bestendigen-(eventuele) inzet kunnen de eerste twee fasen verkort worden teneinde het bestendigen en de eventuele inzet te kunnen verlengen. Voor een deel kan dit door onderhoud en opwerken deels te laten plaatsvinden tijdens bestendigen en inzet. Hiermee vervaagt de duidelijke scheiding die nu bestaat tussen de fasen in de cyclus.

Ook kan bewust het gat tussen de gereedstelling en inzet zo klein mogelijk worden gehouden door eenheden zoveel mogelijk in te zetten zoals ze ook zijn gereed gesteld ('operate as we are'). Dit vereist dat de ondersteunende capaciteit die voor veel operaties benodigd zijn organiek zijn toebedeeld op het niveau van de in te zetten bouwstenen (link met §5.2.1); en of dat er voor de organieke samenstelling van in te zetten eenheden goed wordt geanticipeerd op de meest waarschijnlijke inzetopties (vergelijk §5.3.1).

Voordelen en nadelen. De potentiële winst in efficiënt gebruik van tijd en middelen is duidelijk. Het vervagen van het onderscheid tussen voorbereiding en inzet kan problemen geven met de wet- en regelgeving die wél een duidelijk onderscheid maakt. Ook kunnen de risico's dat niet volledig gereede eenheden in operationele situaties betrokken raken toenemen.

'Operate as we are' kan betekenen dat er concessies moeten worden gedaan aan de efficiëntie en effectiviteit van de inzet voor specifieke missies. Dat is dan een bewuste keuze die gerechtvaardigd moet worden door meer eenvoud in de processen van gereedstelling en samenstelling van eenheden voor inzet die een organisatiebrede winst in effectiviteit, efficiëntie en flexibiliteit met zich meebrengt.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

- Voor marineschepen kan op transittijd worden bespaard door schepen op locatie te houden en gebruik te maken van wisselbemanningen; bijvoorbeeld voor het stationsschip in de West.¹⁹ Dit concept is geprobeerd,²⁰ maar blijkt in de praktijk momenteel niet te werken. Reden is dat het een directe afhankelijkheid legt tussen het ritme van het RMO voor materieel en het ritme van de personele wisselingen. Omdat op dit moment beide processen zo weinig robuust zijn dat ze regelmatig noodgedwongen bijgesteld moeten worden, zijn die ritmes onvoldoende op elkaar te matchen.
- Ten behoeve van de training van NH90-bemanningen wordt de transittijd van een schip naar het operatiegebied juist gebruikt om delen van het NH90 gereedstellings- en/ of trainingsprogramma af te werken. Dit kan als de NH90 integraal onderdeel is van de missie, maar ook als dit niet het geval is.
- De landmacht is bezig om RMO zoveel mogelijk te bundelen in één 'materieelvenster'. Door RMO-activiteiten te bundelen zou de beschikbaarheid van materieel omhoog moeten gaan. Dit is wel iets van de langere adem. Bestaande contracten voorzien hier nog niet in, en de opzet vergt goed coördinatie tussen de verschillende leveranciers en dienstverleners.
- Als er personele wisselingen zijn binnen een bepaalde sectie van een bataljonsstaf moet alleen deze sectie bepaalde trainingen en toetsen. De staf als zodanig blijft gereed.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. De slechte praktische ervaringen met

¹⁹ Het permanent stationeren van een schip in de regio verandert de vuistregel van 1 op 4 (1 schip in de vaart, drie aan de wal) naar 1 op 3, d.w.z. één actief schip voor twee aan de wal. Zie <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2022/02/Guarding-the-Maritime-Commons-HCSS-2022.pdf>, p57 (waar de casus overigens de Indo-Pacific is niet de Caraïben).

²⁰ Rust en regelmaat | 01 | Alle Hens (defensie.nl)

wisselbemanningen bij de marine betekent niet dat het idee slecht is, maar dat een werkend concept meer robuustheid in de materiële en personele gereedstellingsprocessen vereist, juist om meer flexibiliteit in de koppeling van mensen en materieel toe te staan. Voorwaartse stationering (forward

basing) is het algemene concept voor alle OPCO's waar 'wisselbemanning' de maritieme variant van is. Dit maakt de afstand tussen gereedstelling en inzet kleiner of kan het verschil deels laten verdwijnen (oefeningen op locatie die tegelijk een Understand & Shape-functie hebben).

5.3.3. Simulatie voor geïntegreerd oefenen en oefenen in ketens

Geïntegreerd oefenen / het oefenen in ketens vereist het gelijktijdig beschikbaar zijn van de verschillende samenwerkende onderdelen. De synchronisatie hiervan kan lastig zijn in een organisatie waarin eenheden meerdere rollen en taken hebben en er weinig of geen redundantie in de organisatie aanwezig is. Deze spanning wordt versterkt als voor een deel van de bij de oefening betrokken eenheden de oefenwaarde beperkt is: ze zijn slechts nodig om de primaire doelgroep realistisch te kunnen laten oefenen. Zo kennen helikopterbemanningen een vliegtechnische training en een geïntegreerde training met landmachteenheden. Maar ze leveren daarnaast ook oefeninzet om anderen te laten trainen, zonder dat dit (nog) bijdraagt aan de gereedheid van de bemanningen zelf. Kunnen deze ondersteunende elementen niet gesimuleerd worden? Het gaat nadrukkelijk om integratie van echte en virtuele oefenomgevingen. Deze ontwikkelijn heeft vooral betrekking op het landoptreden, ondersteund vanuit de andere dimensies.

Voordelen en nadelen. De voordelen van simulatie-omgevingen die geïntegreerd oefenen mogelijk maken waarbij behalve de doelgroep en een oefenstaf geen ondersteuning nodig is zijn evident. Defensie heeft onvoldoende nationale ruimte voor grootschalige oefeningen en gaat die ruimte ook niet krijgen. Simulatie maakt het in beginsel wel mogelijk. Hierdoor wordt Defensie minder afhankelijk van buitenlandse partners (waarvan de beschikbaarheid van grote oefenterreinen steeds verder afneemt).

In de gamingindustrie is inmiddels veel kennis is opgebouwd met uiterst realistische gedistribueerde (militaire) simulaties. Los van de kosten lijkt de grootste drempel voor professioneel (her-)gebruik van deze kennis en technologie validatie te zijn. Vormt de simulatie aantoonbaar een getrouwe afspiegeling van de werkelijkheid voor de aan te leren / te oefenen

aspecten? Als dat niet het geval is kan de oefenwaarde zelfs negatief zijn: er worden de verkeerde dingen aangeleerd.

Verder is de vraag in hoeverre Defensie de in-huis beheerscapaciteit voor state-of-the-art simulaties goed kan organiseren. JVIC beheert de simulatie-omgevingen die worden gebruikt in het beoefenen van het geïntegreerde landoptreden. De snelheid waarmee veranderende eisen worden ingebouwd is echter (te) laag. De simulatieomgevingen volgen daarmee onvoldoende de werkelijkheid. Juist op dit gebied ligt samenwerking met en uitbesteding aan civiele partners voor de hand (zie §5.2.6).

Voorbeelden waar deze ontwikkelijn al is ingezet.

Voor vaktechnische opleidingen maakt Defensie al veel gebruik van simulatoren. Vliegtechnische trainingssimulatoren die *live* trainingen in belangrijke mate kunnen vervangen zijn er al voor F35 en C130. Andere voorbeelden van high-fidelity simulatoren betreffen forward air controllers, artillerie voorwaartse waarnemers en stingerschutters. Gebruik van live-virtual simulatieomgevingen voor het geïntegreerd oefenen is echter nog zeer beperkt.

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkelijn.

De markt voor simulatiegames is gigantisch; er wordt enorm veel tijd en geld in R&D gestopt. Bovendien kent Nederland een bloeiende gamingindustrie. Waarheidsgetrouwheid lijkt een belangrijke ontwerpeis te zijn voor veel producenten en gebruikers. Hier moeten mogelijkheden liggen voor effectieve publiek-private samenwerking.

Momenteel wordt een studie naar de oefenstad van de toekomst uitgevoerd. Simulatie is hier een groot onderdeel van. Het is de bedoeling dat met simulatie oefenende eenheden en oefenterreinen aan elkaar gekoppeld worden.

5.3.4. Voorbereiding en inzet in de grijze zone

Zoals in §4.3.2 gesteld, is er de noodzaak tot discussie over een mogelijke verruiming van de opties van de krijgsmacht voor Understand & Shape-activiteiten in de grijze zone. Het optreden in de grijze zone, door opponenten en eventueel door eigen optreden, leidt tot vervaging van het onderscheid tussen voorbereiding en gereedstelling enerzijds en missies en operaties anderzijds. Dit werpt een duidelijk ander licht op de voor dit onderzoek geformuleerde doelstelling, waarin inzet tegenover gereedstelling wordt geplaatst en het eerste het tweede mogelijk verstoort. Gereedstelling is niet langer slechts de voorbereiding op mogelijke inzet, maar krijgt duidelijke 'eigen' operationele waarde.

Voordelen. Militaire activiteiten in vreedstijd, zoals oefeningen en voorwaartse aanwezigheid, zouden meer dan nu gebruikt moeten worden om af te schrikken, te signaleren en voor te breiden op mogelijke conflicten mocht de afschrikking onverhoopt falen. In eigen land kan het bijdragen aan versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen ongewenste interventies van buitenlandse mogelijkheden, en daarmee tot grotere politieke en maatschappelijke stabiliteit en economische veiligheid.

Nadelen. Huidige beperkingen in het kunnen ontplooiën van militaire activiteiten in vreedstijd zijn in lijn met een vitaal belang van Nederland, namelijk een goed functionerende internationale rechtsorde; en zijn fundamenteel voor ons democratisch bestel. Verruiming van bevoegdheden en mogelijkheden leidt tot lastige dilemma's en beleids- en uitvoeringsvraagstukken, omdat het beschermen van Westerse normen, waarden en verworvenheden in de huidige tijd tegelijkertijd het gedeeltelijk opzijzetten van dezelfde waarden kan betekenen.

Voorbeelden waar deze ontwikkellijn al is ingezet.

De oprichting van bijvoorbeeld het Defensie Cyber Command (DCC), het Land Information Manoeuvre Centre (LIMC) en de Counter Hybrid Unit (CHU) liggen in het verlengde van de noodzaak dat Defensie een antwoord formuleert op de toegenomen hybride dreigingen. De mate en snelheid waarmee deze nieuwe organisatieonderdelen daadwerkelijk een professionele bijdrage aan het operationeel vermogen van Defensie leveren, varieert en laat deels te wensen over. Ook onderstrepen de perikelen rond de werkzaamheden van het LIMC het hierboven onder 'nadelen' gestelde.²¹

Vooruitblik naar verbreden/verdiepen van deze ontwikkellijn. Geloofwaardige afschrikking heeft een hele duidelijke actieve component. Bovendien begint collectieve verdediging thuis: eventuele Russische agressie zal waarschijnlijk worden ingeleid met hybride dreigingen tegen de individuele NAVO-landen. Eventuele verruiming van de mogelijkheden tot (continu) optreden van de krijgsmacht in de grijze zone, ingebed in een overheids- en maatschappijbrede context heeft duidelijke gevolgen voor de huidige waardeketen van Defensie, en mogelijk voor het hele denken over en werken in de cyclus van onderhoud-opwerken-bestendigen-inzet.

Reacties op hybride dreiging gaan diverse ministeries, andere overheden en uitvoerende diensten aan. Het overheidsapparaat is niet goed ingericht op georkestreerde samenwerking over de zuilen heen. Tenminste interdepartementaal trainen is noodzakelijk. Er zijn bovendien allerlei neveneffecten in termen van schaalbaarheid, innovatie, werving en veel meer. Dit moet interdepartementaal goed doordacht worden.

5.3.5. Overzicht bijdrage ontwikkellijnen

Onderstaande tabel vormt de eerste inschatting van het projectteam in hoeverre de verschillende ontwikkellijnen bijdragen aan de vier criteria die in doelstelling van dit onderzoek centraal staan. Het gaat om het vermogen van de organisatie om met meer (1) flexibiliteit en (2) schaalbaarheid dan nu, in

staat te zijn eenheden (3) op maat samen te stellen, inzetgereed te maken en snel in te zetten; en (4) dit te doen zonder het vermogen van de organisatie om te voldoen aan andere gereedstellings- en inzeteisen te verminderen of te verstoren ('robuustheid').

²¹ <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/05/07/defensie-past-werkwijze-bescherming-persoonsgegevens-aan>

Tabel 2. Eerste inschatting bijdrage ontwikkelingen aan de verschillende elementen

Ontwikkellijn	Flexibiliteit	Schaalbaarheid	Maatwerk	'Robuustheid'
Verantwoordelijkheden lager in de organisatie	++		+	+
Organisatorische modulariteit	++	++	++	+
Decentraliseren van CS- en CSS	++			++
Multi-inzetbaarheid personeel	+	+		-
Tijdelijke en/of losstaande eenheden	+	+		+
Inzetten flexibele capaciteiten ecosysteem	+	++	+	+
Normen variëren en differentiëren	+		+	-
Efficiëntere en effectievere cyclus	+			++
Simulatie in oefenen & oefenen in ketens		+	+	++
Vorbereiding & inzet in de grijze zone		+	+	+

6. Slotopmerkingen

Dit onderzoek geeft structuur. Dit onderzoek behandelt de problemen die Defensie ondervindt bij het kunnen voldoen aan planmatige verplichtingen en ad hoc aanvragen voor *stand-by* en in te zetten eenheden; en geeft een inventarisatie van de mogelijke organisatorische en procesmatige ontwikkelijnen om deze problemen te verminderen of tegen te gaan. Het streven daarbij is om zo flexibel, gedoseerd ('schaalbaar') en gericht ('maatwerk') mogelijk op deze verplichtingen en aanvragen te kunnen inspelen. De waarde van het onderzoek is vooral gelegen in het bieden van overzicht en structuur aan de probleemkant, aan de oplossingskant en aan de relatie daartussen. Tegelijk maakt de breedte van de problematiek en de mogelijk oplossingsruimte, afgezet tegen de omvang van dit onderzoek, dat de ontwikkelijnen in relatief abstracte termen zijn beschreven.

Krijgsmacht op orde. De ontwikkelijnen zijn in het algemeen niet nieuw. Ze zijn al eerder gesuggereerd en voor een deel ook al uitgetoetst binnen de defensieorganisatie; soms met succes, soms niet. Een belangrijke faalfactor is gelegen in de 'uitgewoende' organisatie (zie §4.1). De noodzaak om de krijgsmacht op orde te krijgen is een eerste voorwaarde om veel van de problemen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek aan te kunnen aanpakken, zonder dat hiervoor structuren of processen hoeven te worden aangepast.

Zorg dat initiatieven opschalen. Daarnaast valt op dat er weliswaar al veel is bedacht en is ingezet, maar dat dit de problematiek (nog) niet of nauwelijks heeft verminderd. De feitelijke veranderkracht van allerlei initiatieven is blijkbaar onvoldoende. Defensie lijkt de neiging te hebben ontwikkeld om na initiële tegenslag, een incident en/of kritische Kamervragen, als storingsreactie initiatieven te beknootten en in de kiem te smoren. Laat dat niet de basishouding zijn: welke van de ontwikkelijnen ook verder worden uitgewerkt en opgepakt, het is van belang om veranderingen tijd te gunnen, ruimte te geven om te mogen falen en om hun waarde te bewijzen. Een vorm van regie van bovenaf is nodig om te zorgen dat de verschillende

initiatieven elkaar versterken en om succesvolle pilots op te schalen.

Samenspel van organisatievariabelen. Hoewel we de ontwikkelijnen toespitsen op 'structuren' en 'processen', kunnen die elementen in de praktijk nooit los worden gezien van de andere organisatievariabelen die we in de theorie van hoofdstuk 2 benoemd hebben (zie met name Figuur 2 en §2.2.3). Veranderingen in structuur en/of processen alleen leiden niet tot meer flexibiliteit; ook gedrag – en daarmee cultuur, leiderschapsstijl – speelt een belangrijke rol.

Stem inzet en gereedstelling goed op elkaar af.

Veel van de gesignaleerde problematiek is terug te voeren op het feit dat de diverse processen 'van gereedstelling tot inzet' veel complexiteit kennen – veelal in de vorm van afhankelijkheden tussen verschillende delen van de organisatie. Die complexiteit vermindert zowel het gevoel van eigenaarschap als de feitelijke mogelijkheden van de betrokken organisatieonderdelen om de processen te beheersen. Het '*operate as we are*'-beginsel kan veel van deze complexiteit verminderen, maar kan tevens betekenen dat er concessies moeten worden gedaan aan de efficiëntie en effectiviteit van de inzet voor specifieke missies. Dat moet een bewuste (ook politieke) afweging en keuze zijn, die vervolgens een belangrijk ontwerpprincipe kan vormen voor de inrichting van de krijgsmacht.

Momentum. Afsluitend kunnen we stellen dat in termen van nut en noodzaak de omstandigheden om te werken aan flexibilisering gunstig zijn. De Oekraïne-oorlog geeft extra druk en ruimte om versneld de basis op orde te krijgen en de gereedheid van de krijgsmacht te vergroten. De ruimere financiële mogelijkheden zouden voldoende gelegenheid moeten bieden om de mogelijke negatieve effecten van flexibilisering tijdig inzichtelijk te maken en te compenseren. Op deze wijze kan door de leiding van Defensie worden gestuurd op een bij de organisatie passend ritme van organisatieontwikkeling, maximaal gebruikmakend van de opportuniteit.

BIJLAGE A. Overzicht internationale missies

Missies en operaties ²²	2017	2018	2019	2020	2021 ²³
Enhanced Forward Presence (EFP)	219-270	144-232	221-248	89-249 ²⁴	252-273
Baltic Air Policing	80 ²⁵				
Zr.Ms. Evertsen in kader Carrier Strike Group					170
United States security assistance – Israel/PA	5-7	5-7	2-5	0-4	3
United Nations Disengagement Observer Force, Israel (UNDOF)	2 ²⁶	2	2		
United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) – Israel	12-14	11-13	1-15	14-16	14-15
Capacity Building Mission Iraq (CBMI) ²⁷	150-185 ²⁸	69-147 ²⁹	59-60	15-23	180-198
OIR Assad Airbase Irak		10-20 ³⁰			
NATO Mission Iraq (NMI)			2		
Air Task Force, Force Protection Middle East – Jordanië/West Irak(?))	35-40	(0-)96 ³¹		35 ³²	34-66
Air Task Force Middle East – Jordanië	151 ³³	153-189 ³⁴			
Air Task Force Middle East – Golfregio, Qata			4-5	2-7	1-2
Resolute Support Afghanistan	97-104	97-145	131-158	98-140	195 ³⁵
United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)	1 ³⁶				
Non-combatant evacuation operation – Afghanistan					200 ³⁷
Forward Support Element Mirage – VAE	4-8	4	4	4	4
Combined Maritime Forces – Bahrein	2	2	2	2	2
European Union Training Mission in Somali	6-8				
Vessel Protection Detachment – Golf v. Aden	11-33	0-14	11		11-22
AGENOR binnen European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz (EMASOH)			2	2-184 ³⁸	2
United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)	6	5-6	2-6		

²² De inzet in internationale missies is gekwantificeerd in aantal functies (voltijds equivalenten, vte's). Waar relevant zijn het laagste en hoogste aantal functies voor een jaar vermeld; waar fluctuaties erg groot waren, is dat toegelicht in een noot. Voor langer doorlopende missies is er in het algemeen sprake van rotatie of roulatie, wat betekent dat het jaarlijks aantal daadwerkelijk ingezette personen groter is dan het vermelde aantal functies.

²³ In aanvulling voor 2021, volgens DAOG CLSK T2 2021: detachement met Chinooks naar Albanië voor het blussen van branden; en inzet van de NH90 aan boord van de Zr.Ms. Holland in het kader van Humanitarian Assistance and Disaster Relieve (HADR) bij Haïti. Bron: 2021 T2 Managementrapportage CLSK triaal 2 2021 v2.0

²⁴ EFP 89 in T1 2020

²⁵ t/m 1 mei 2017

²⁶ t/m 31 augustus 2017

²⁷ In rapportages van 2019, 2020 en 2021 zijn de inzetmissies in Irak (OIR, CBMI en NMI) samengevoegd.

²⁸ In Q4 175+10 surgical team

²⁹ Genoteerd als "OIR CBMI Irak" in rapportage.

³⁰ Notatie wat onduidelijk; ergens gedurende 2018 worden in de rapportages OIR, CBMI samengevoegd.

³¹ In Q4, genoteerd als ATF ME Redeployment BEL FP.

³² In T3 2020. Locatie ontbreekt maar vermoedelijk Jordanië.

³³ Q4 2017

³⁴ Genoteerd als "OIR ATF ME Jordanië"

³⁵ Alleen T1 2021

³⁶ Civiele missie, t/m juni 2017

³⁷ Bron: 2021 Managementrapportage Inzet T2 2021. In deze rapportage staat in de inleiding «ongeveer 200 militairen» in het visuele overzicht staat slechts 1 militair genoemd, maar dit visuele overzicht heeft als standdatum 6 september. Deze datum ligt vlak na de daadwerkelijk uitgevoerde evacuatie.

³⁸ Grote inzet AGENOR (184) in T1en T2 2020 (januari-juni)

Missies en operaties ²²	2017	2018	2019	2020	2021 ²³
European Union Border Assistance Mission in Rafah – Gaza/Israel	0 ³⁹				
Africa Contingency Operations Training & Assistance (ACOTA) – Uganda, Burkina Faso, Benin	3-10 ⁴⁰	0-7	0		
Global Peace Operations Initiative (GPOI) – Burkina Faso					3-4
MINUSMA	237-375	240-327	6-275 ⁴¹	4-12	7
EU training mission in Mali (EUTM)	0-1 ⁴²		1-3	0-3	5-9
EU Border assistance mission – Mali ⁴³					0
TAKUBA – Mali					2
C-130 – Mali ⁴⁴					83
EUCAP Sahel Mali	0		1	1	
EUCAP Sahel Niger			1		
Partnership for Actions in Western Africa (PAWA) – Dakar, Senegal					0
EU Liaison and Planning Cell – Tunesië	1	1	1-2	1-2	1
EUBAM – Libië	1 ⁴⁵	0-1	1		
European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX)	1 ⁴⁶	0-1	2-5	3	0
PED (OIR Duitsland)	11-30	?	?		
Target Support Cell, OIR – Volkel	5-8 ⁴⁷	?	?		
KDC10 AAR, OIR – Koeweit	43 ⁴⁸ -93 ⁴⁹				
HQ CJTF – Koeweit		5	2-4 ⁵⁰		
JTF SXM (orkaan Irma) – NL Caraïben	548 ⁵¹				
Humanitarian Aid Bahamas ⁵²			565		
UNIFIL – Libanon	1 ⁵³	1	1		
EU Naval Force (EUNAVFOR – Somalië, HQ, MED	263 ⁵⁴	2-7 ⁵⁵	7-8 ⁵⁶	1-6	4-6
UN Office on Drugs and Crime Global Maritime Crime Programme (UNODC-GMCP) – Kenia	1 ⁵⁷	1			
NATO Support to African Nation/Union – Ethiopia		0-1	0-1	1	0-1
Totaal	1896-2244	752-1229	1031-1387	272-692	1173-1265

³⁹ Civiele missie, t/m 30 juni 2017

⁴⁰ t/m 30 september 2017

⁴¹ Vanaf T2 2019 afschaling MINUSMA, T2 inzet 6, T3 13.

⁴² t/m 18 mei 2017

⁴³ In T1 2021 rapportage ontbreekt specifieke locatievermelding, maar vermoedelijk Mali.

⁴⁴ In T3 2021 rapportage – slecht leesbaar, maar betreft vermoedelijk Hercules cargovlucht naar Mali.

⁴⁵ Civiele missie

⁴⁶ Civiele missie

⁴⁷ Ongeveer tweede helft 2017

⁴⁸ Q2 2017

⁴⁹ Midden 2017

⁵⁰ In rapportage 2019 activiteiten Koeweit samengevoegd en genoteerd als OIR/HQ CJTF and NIC, Koeweit

⁵¹ Waarvan 170 pax DMAN

⁵² Uit DAOG CZSK 2019 T3: "Joint/Combined amfibische taakgroep met Zr.Ms. Johan de Witt, Zr.Ms. Snellius, 21 RSQN (als MSTU) en diverse CS en CSS eenheden zijn onder leiding van de NLMARFOR staf ingezet voor het verlenen van noodhulp op de Bahama eilanden"

⁵³ Tweede helft 2017 (?)

⁵⁴ Waarvan 1 in FHQ en 0 MED FHQ. Midden 2017 (Eind 2017 totale inzet EUNAVFOR 8, incl. 1 FHQ en 1 MED FHQ)

⁵⁵ Waarvan o.a. Atalanta FHQ en deels 1 MED Sofia HQ.

⁵⁶ Waarvan 5 Atalanta FHQ en 2 MED Sofia HQ

⁵⁷ Tweede helft 2017.

BIJLAGE B. Overzicht nationale inzet

Nationale inzet ⁵⁸	2020 inzetten	2020 dagen	2021 inzetten	2021 dagen	OPCO
Explosieven opruiming	2206	4597	2291	4360	CLAS
Explosieven opruiming Noordzee	60	492	69	2284	CZSK
Duikassistentie	4	66	4	72	CZSK
Strafrechtelijke ordehandhaving rechtsorde	20	595	24	294	CZSK
Strafrechtelijke handhaving rechtsorde	37	1958	⁵⁹		KMar / CLAS
Onderscheppingen luchtruim ⁶⁰	2	0	0	0	CLSK (met Belgische luchtmacht)
Handhaving openbare orde en veiligheid	17	599	7	68	Alle OPCO's
Wet veiligheidsregio's	20	457	10	1344	KMar / CLAS
Militaire steunverlening in het openbaar belang	5	434	6	549	Alle OPCO's
Bijstand Caribisch gebied	22	4727	16	525	CZSK
Militaire steunverlening in het openbaar belang ihkv COVID	166	45366	15	30440	Alle OPCO's
Bijstand Caribisch gebied ihkv COVID	21	13240	4	1627	CZSK

⁵⁸ Omdat er in de loop van de jaren verschillende systematieken zijn gehanteerd om de nationale inzet te kwantificeren, is het niet goed mogelijk voor de periode 2017-2021 een uniform overzicht te maken. Vanaf 2020 is de nationale inzet gekwantificeerd in aantal inzetten en de daarbij ingezette mensdagen. De 'inzetten' zijn in de rapportages per trimester gegeven. Deze zijn opgeteld per jaar. Het is onduidelijk of als een langer durende inzet doorgaat in een volgend trimester dit als aparte inzet wordt gerekend. Dit kan de hier gegeven cumulatieve 'inzetten' per jaar licht beïnvloeden.

⁵⁹ In rapportage 2021 T2 en T3 zijn strafrechtelijke ordehandhaving rechtsorde CZSK en CLAS/KMAR niet meer gescheiden, maar is er slechts een kopje "alle".

⁶⁰ Voor de bescherming van het luchtruim tegen civiele en militaire vliegtuigen waarvan een dreiging uitgaat staan altijd 2 bewapende F-16's paraat (Quick Reaction Alert of QRA-taak). Tot en met 2016 bewaakte Nederland alleen het Nederlandse luchtruim. Sinds 1 januari 2017 bewaken België en Nederland afwisselend het luchtruim van België, Nederland en Luxemburg.

BIJLAGE C. Illustratieve casus

Onderstaande korte casestudie illustreert wat de gevolgen van missies voor de achterblijvende organisatie, en specifiek voor de gereedstelling van eenheden in NAVO- en EU-verband, kunnen zijn.

Maritieme missies EMASoH en reis met Britse Carrier Strike Group (2020-21)

De afgelopen twee jaar nam de Koninklijke marine deel aan twee multinationale maritieme missies die we hier kort beschrijven. Het luchtverdedigings- en commandofregat Zr. Ms. De Ruyter nam van januari 2020 tot mei 2020 onder Frans operationeel commando deel aan de *European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz* (EMASoH) in de Perzische Golf (zie Figuur 6). Het doel van de diplomatieke en militaire EMASoH-missie was

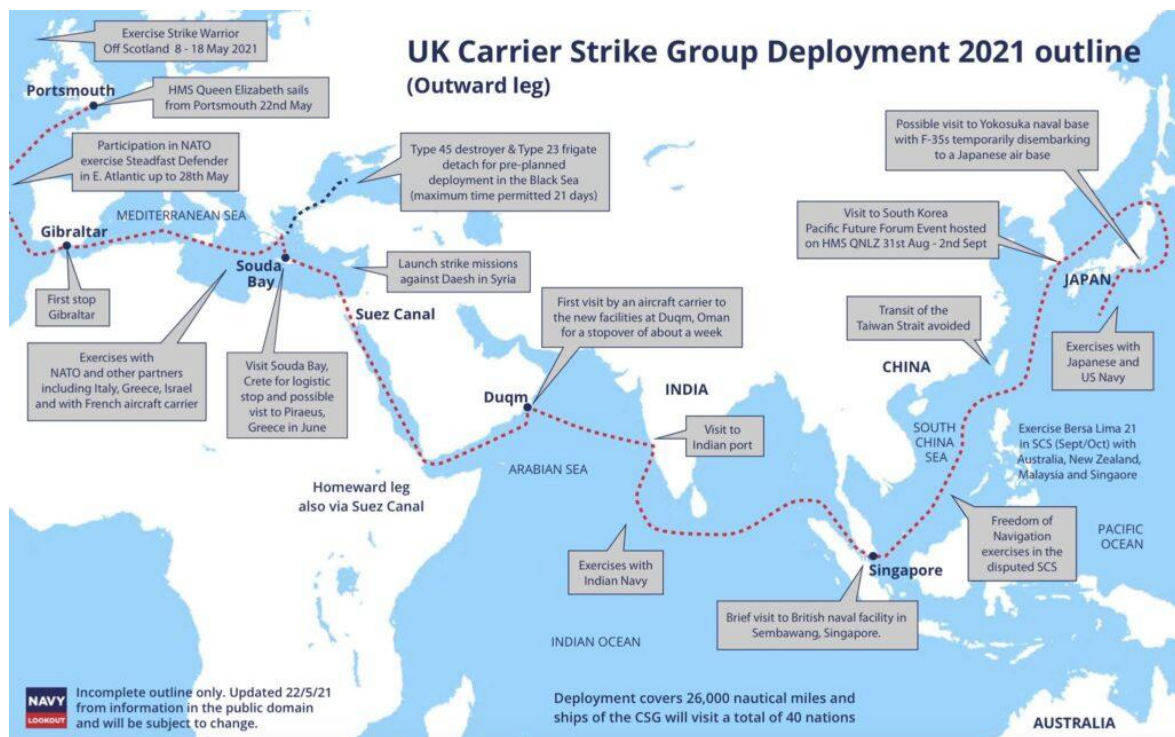
versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio. De directe aanleiding voor Nederlandse deelname was een reeks incidenten in mei en juni 2019 waarbij olietankers geraakt of geconfisqueerd werden. Bijzonder was dat gelijktijdig met de EMASoH-missie onder Franse leiding de Verenigde Staten een vergelijkbare missie in dezelfde regio uitvoerde. Europese onvrede over president Trumps beslissing om de VS terug te trekken uit de *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) voor Iran leidde tot gescheiden missies.



Figuur 6. Werkingsgebied EMASoH met Zr. Ms. De Ruyter.

Het zusterschip Zr. Ms. Evertsen voer een jaar later als onderdeel van een Britse *Carrier Strike Group* via de Middellandse Zee, de Zwarte Zee, de Indische Oceaan en de Zuid-Chinese Zee naar Japan (zie Figuur 7). Opvallend is dat de reis geen echte naam heeft gekregen, en formeel ook niet te boek staat als een 'missie'. Mogelijk zien de Britten deze reis als het nieuwe normaal in hun plan om zich meer te richten op het opereren 'ten oosten van Suez'. De reis was bedoeld om de banden met Aziatische partners aan te

halen en om het van het recht op vrije doorvaart van de zeeën in een tijd van grootmachtcompetitie te bevestigen (*Freedom of Navigation*-operatie). Voor Nederland was het tevens een mogelijkheid om langdurig te oefenen in het hoogste geweldspectrum (mede) als onderdeel van een Britse taakgroep. De reis van de Evertsen was een van de langdurigste reizen in de moderne geschiedenis van de Koninklijke marine.



Figuur 7. (uitgaande) reis van de Britse Carrier Strike Group met Zr. Ms. Evertsen.

Wat betekenden deze missies voor de achterblijvende organisatie? De inzet in EMASoH was ongepland. Tot twee weken voor het kabinetsbesluit over deelname aan EMASoH zou De Ruyter nog gaan deelnemen aan de *Standing NATO Maritime Group* (SNMG). Het fregat werd aan de SNMG onttrokken; dit werd gemeld aan de NAVO-opperbevelhebber. De reis van De Evertsen was al lange tijd gepland. Mede omdat in 2021 de Nederlandse bijdrage aan de maritieme snelle reactie-eenheden van de NAVO relatief beperkt was, ging de langdurige reis niet ten koste van de NAVO-verplichtingen.

In zijn algemeenheid doorlopen marineschepen een cyclus van onderhoud-opwerken-bestendigen-inzet. De opwerkperiode wordt afgesloten met een certificeringstest waarmee het schip operationeel gereed wordt verklaard. Tijdens de bestendigingsperiode kan het schip met een hele korte waarschuwingstijd worden ingezet. De operationele gereedheid loopt tijdens die periode wel langzaam terug maar blijft boven een kritische ondergrens. Volgens de internationale vuistregel zijn er voor ieder schip dat op die manier ingezet kan worden of daadwerkelijk is ingezet, drie schepen die elders in de cyclus zitten en dus in beginsel niet ingezet kunnen worden. In Nederland is, door allerlei problemen, de

verhouding momenteel vaak niet één-op-vier maar één-op-zes. In de praktijk betekent dit dat het al een redelijke puzzel is om een Operationeel Jaarplan (OJP) te maken waarin aan de NAVO-verplichtingen wordt voldoen en een beperkt (in omvang en duur) aantal geplande missies bijkomen. Als er sprake is van ad-hoc missies, zoals in het geval van de EMASoH-missie, dan gaat dit al snel ten koste van de Nederlandse NAVO-verplichtingen. Met andere woorden, een missie ter bescherming van belangen buiten het NAVO-gebied beperkt sterk de mogelijkheden om bij te dragen aan de collectieve verdediging van Europa, waaronder bijvoorbeeld de verdediging van de Rotterdamse haven en zijn toegangsroutes.

Daarnaast is er sprake van het onttrekken (ook wel aangeduid als 'kannibaliseren') van middelen van andere platformen om schepen voldoende uit te rusten voor bepaalde missies. Het kan bijvoorbeeld gaan om personeel of om middelen voor luchtverdediging. Ook kan er een beroep worden gedaan op joint middelen, zoals helikopters. Dit geeft vaak spanning en leidt tot risico-afwegingen. Zo had

de EMASoH-missie enkele tekortkomingen op personeel- en materieelgebied.⁶¹

De sensoren om een gedegen *Situational Awareness* en dreigingsbeeld in de regio te krijgen was onvoldoende. Met name het opbouwen van een luchtbeeld was niet 24/7 mogelijk. De middelen hiervoor ontbraken gedurende de hele missie, en geschikt personeel tijdens het begin van de missie.

Ondanks de onvoorspelbaarheid en volatiliteit in de regio als gevolg van de VS-Iran competitie was het schip niet geschikt voor langdurig optreden in het hoogste geweldspectrum en kon niet langdurig op vol vermogen varen; het schip was voldoende uitgerust voor zelfverdediging. Omdat de risico's laag werden ingeschat werd dit aanvaardbaar geacht.

Door de late beslissing tot inzet voor de EMASoH-missie was de voorbereidingstijd van De Ruyter kort. Het schip bevond zich in onderhoud en de bemanningslijst was niet gevuld. De vertrekdatum was afhankelijk van het afronden van het meest noodzakelijke onderhoud en het vullen van de bemanningslijst. Onderweg naar het missiegebied heeft gerichte missie en gerichte training

plaatsgevonden met ondersteuning van een oefenstaff.

Vanwege onderhoudsbehoeften moest het schip eerder huiswaarts keren dan gepland. De Nederlandse mandaatperiode bedroeg aanvankelijk 12 maanden, met een evaluatie na 6 maanden. De inzet van Zr. Ms. De Ruyter zelf bedroeg 4 maanden.

In algemene zin is bij deze missie gekozen voor de middelen die "voor handen" waren in plaats van de platformen die het meest geschikt waren om de missie uit te voeren.

Voor de reis van De Ruyter is, mede vanwege de lange duur, besloten om geen NH-90 helikopter mee te laten gaan. Volgens Defensie was personeelstekort niet de oorzaak; wel speelde het beperkte aantal beschikbare NH-90-helikopters bij het Defensie Helikopter Commando (DHC) mee. Een NH-90 werd niet als een '*need to have*' gezien omdat in het eskader voldoende helikopters aanwezig waren voor bijvoorbeeld medische evacuaties van de Evertsen naar een ziekenhuis. Omdat de Evertsen soms ook alleen of ver weg van de carriergroep voer, was deze steun overigens niet altijd aanwezig.⁶²

⁶¹ De informatie is afkomstig uit de evaluatie van de missie die in opdracht van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie door HCSS is uitgevoerd.

⁶² <https://marineschepen.nl/dossiers/wereldreis-Evertsen-HMS-Queen-Elizabeth-CSG2021.html>