

35 570 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2021

Nr. 83

Brief van de minister van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2021

Hierbij ontvangt u, mede namens de staatssecretaris, het jaarverslag 2020 van de Inspecteur-generaal der Krijgsmacht (IGK)¹. De IGK kan mij gevraagd en ongevraagd adviseren over alle vraagstukken die Defensie raken. Ook kan hij onderzoeken instellen of bemiddelen in individuele aangelegenheden. Daarnaast is de IGK zowel Inspecteur der Veteranen als Inspecteur der Reservisten. In zijn jaarverslag geeft de IGK adviezen over een breed scala aan onderwerpen. Bij het aanbieden aan uw Kamer, neem ik de gelegenheid om daar op hoofdlijnen op te reageren. Daarbij zal ik zaken in hun context plaatsen of in het perspectief van het meerjarig beleid. De structuur van mijn reactie volgt grofweg de indeling die u ook in voorgaande jaren van mij hebt gezien: mensen, middelen en manieren.

Ondanks COVID-19 is de IGK er ook dit jaar in geslaagd om veel werkbezoeken af te leggen, juist ook aan locaties waar medewerkers in het kader van COVID-19 werden ingezet, of waar het reguliere werkproces door moest gaan omdat het een vitaal proces betrof. Hij weet wat er leeft op de werkvloer en daarom hecht ik veel waarde aan zijn aanbevelingen en adviezen. De titel die de IGK aan zijn jaarverslag heeft gegeven, luidt: "Koers uitgezet, het terrein blijft uitdagend". Met een terug- en vooruitblik die zo worden gedomineerd door COVID-19, is dat zeker geen overdrijving. De IGK stelt in zijn voorwoord dat in de gesprekken die hij gevoerd heeft, net als afgelopen jaar, de onderwerpen P&O-systematiek, de stroperigheid van processen, veiligheid, maar ook de betaalbaarheid van Defensie veelvuldig aan de orde komen. Hij constateert daarbij dat de aandachtspunten wel opvolging vinden en dat er bewegingen zijn ingezet om te komen tot oplossingen en tastbare resultaten, maar ook dat dat op de werkvloer nog niet altijd voldoende zichtbaar is. Ik ben het met hem eens dat het geen makkelijke onderwerpen betreft en het tijd kost om tot resultaten te komen. Defensie heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet – maar is er nog niet.

De Defensievisie 2035 (Kamerstuk 34 919, nr. 71) laat zien wat er nodig is om de organisatie zo te richten en in te richten dat het ook in de toekomst een antwoord biedt op de dreigingen en problemen. Defensie gaat niet alleen op een andere manier werken, de organisatie als geheel verandert ook. De IGK constateert binnen Defensie terughoudendheid om over de verre toekomst te spreken. Ik begrijp dat en ga dat niet uit de weg. Juist daarom ben ik aan de slag gegaan met het toekomstbeeld (profiel) uit de Defensievisie en de uitwerking daarvan. Als alles wordt ingericht conform de Defensievisie dan is er structureel € 13 miljard tot € 17

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

miljard extra nodig. Het is op dit moment duidelijk dat niet alles kan en niet alles tegelijk kan. Keuzes en fasering zijn noodzakelijk. Een volgend kabinet kan hier een slagvaardige strategie voor maken, gebaseerd op het overzicht uit de Defensievisie.

Om straks optimaal toegerust te zijn voor de toekomstige (en sommige huidige) dreigingen, is ook langjarig commitment van de politiek wenselijk. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen. Defensie moet de komende jaren stappen kunnen zetten en weten waar het aan toe is. Ik ben blij dat de IGK bevestigt dat het een goede volgorde is om eerst een visie te maken, om op basis daarvan tot plannen te komen. Hieronder ga ik in meer detail in op de bevindingen van de IGK.

Mensen

De IGK constateert dat het vullingspercentage afgelopen jaar nagenoeg onveranderd bleef steken op 85% waarbij de organisatie met ruim 600 functies groeide. Ik ben het met hem eens dat dat niet slecht is, maar deel ook zijn zorg over het aantal vacante functies dat nog steeds hoog is in combinatie met het groeiend aantal taken en verantwoordelijkheden. Afgelopen jaar was het saldo tussen in- en uitstroom positief; zowel voor burger- als voor militair personeel gold dat de instroom groter was dan de uitstroom. Voor militair personeel is dit positieve saldo mede ontstaan door een sterke afname van de uitstroom. Het ingezette beleid om militairen met een tijdelijk contract (een fase 2 contract van het Flexibel Personeelssysteem) een vaste aanstelling te geven, speelt hierbij een rol. Uit recent onderzoek onder defensiemedewerkers blijkt dat de vertrekintentie is afgenomen en dat baanzekerheid en inkomen als motiverende factoren belangrijker zijn geworden. Daarnaast zal de ontwikkeling van een nieuw personeelsmodel en bezoldigingssysteem in de komende jaren zijn vruchten gaan afwerpen. Evenals de sterkere focus op personele gereedstelling. Voor nu, heeft het positieve saldo, zoals de IGK ook constateert, nog niet geleid tot een hogere personele vulling. De groei van de formatie heeft nog een dempende werking op de vulling. Zo is in de totale kabinetsperiode van 2017 – 2020 een formatiegroei van ongeveer 6700 voltijdsequivalenten (vte) gerealiseerd waaronder 2900 burgermedewerkers en 3800 militairen. Het positieve saldo van in- en uitstroom is net toereikend om deze formatieve groei te accommoderen zonder dat defensiebreed het vullingspercentage daalt. Voor de personele vulling blijven werving en instroom dan ook van groot belang. COVID-19 zorgde daarbij voor beperkingen, maar ook voor het (versneld) invoeren van nieuwe processen. Zo zijn wervingsactiviteiten uitgebreid met een groter aanbod aan *webinars* wat leidde tot meer deelnemers dan bij voormalige fysieke voorlichtingsbijeenkomsten. Ook is het aanstellingsproces verder gedigitaliseerd, waardoor de kandidaat hiermee al online kan starten.

De IGK pleit ervoor de focus niet alleen op werving te richten, maar nog meer op het behoud van personeel. Ik kan alleen maar onderschrijven dat het behoud van goed opgeleide, ervaren, gemotiveerde en betrokken medewerkers efficiënter is dan de werving van nieuw, nog op te leiden personeel. Er moet dan ook een goede balans zijn tussen inspanning voor behoud van zittend personeel en werving van nieuwe mensen. Zo neemt Defensie nu maatregelen om bij de initiële opleidingen

de uitval verder terug te dringen. Ook ben ik al geruime tijd in overleg met de centrales van overheidspersoneel om gezamenlijk goede invulling te geven aan het verlengen van de maximale looptijd in rang. Daarnaast blijft het van belang om duidelijke loopbaanperspectieven te bieden. Met de invoering van het nieuwe personeelsmodel, wordt hier verder uitvoering aan gegeven. En door de komst van specialistische loopbanen en maatwerk in aanstellings- en contractvormen kunnen individuele keuzes en gewenste flexibiliteit beter worden geacommodeerd. Verder is er door middel van de zogenoemde proeftuinen, op kleine schaal en in een testomgeving geëxperimenteerd met het verbeteren van balans tussen in-, door- en uitstroom van personeel. Dit heeft geleid tot significant meer belangstellenden en sollicitanten voor de regionaal opgezette proeftuinen.

Met de IGK ben ik van mening dat een nieuw personeelsmodel essentieel is voor de toekomstbestendigheid van Defensie. Hij vraagt in het bijzonder aandacht voor goede en tijdige communicatie naar de werknemers ten aanzien van het personeelsmodel en van de herziening van het bezoldigingssysteem. Dat is een terechte aansporing en ik zal daar gevolg aan geven. Overigens gaat het om een zeer complexe en omvangrijke veranderoperatie, die enkele jaren in beslag zal nemen. Juist ook daarom kiest Defensie bewust voor een stapsgewijze aanpak.

Veteranen

Graag wil ik hier benadrukken dat het werk dat de IGK verricht in zijn rol als Inspecteur der Veteranen zeer waardevol is. Ten aanzien van het Indië-onderzoek dat wordt uitgevoerd door drie wetenschappelijke instituten, onderschrijf ik de opmerking van de IGK dat het belangrijk is om oog te hebben voor de beeldvorming die kan ontstaan naar aanleiding van uitingen in de media. De constatering uit het onderzoek van de Veteranenombudsman (VOM) naar letselschadeclaims neem ik mee bij de herziening van het uitkeringen- en voorzieningenstelsel. Doel van de herzieningen is het moderniseren van het stelsel zodat het de veteraan beter ondersteunt bij zijn re-integratie en participatie.

Verder geeft de IGK terecht aandacht aan het onderzoek 'Focus op Dutchbat-III' zoals is uitgevoerd door ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum. Mijn reactie op het onderzoeksrapport en de aanbevelingen van de begeleidingscommissie (Kamerstuk 26 122, nr. 50) stuurde ik op 10 februari 2021 naar uw Kamer. Ik wil echt snelheid maken met de uitvoering van de aanbevelingen. Eén daarvan is om de IGK te betrekken bij de vraag welke veranderingen er nodig zijn om een aanbod aan zorg en ondersteuning te creëren dat past bij de individuele behoefte van de veteraan. Deze aanbeveling neem ik zeer ter harte.

Reservisten

Defensie maakte in 2020 in de gehele organisatie en op alle niveaus, zowel in de staven als bij de operationele eenheden, veel gebruik van reservisten. Met de IGK stel ik vast dat het volledig gelijkwaardig inzetten van reservisten naast beroepscollega's inmiddels de norm is geworden. Toch is er nog onvoldoende sprake van een gelijkwaardige behandeling van en compensatie voor reservisten. Daarom is enige tijd terug een groot aantal verbetermaatregelen geïdentificeerd. De IGK stelt voor om van al deze verbetermaatregelen er vijf prioriteit te geven: 1.

Passende contract- en aanstellingsvormen voor reservisten; 2. Duidelijke afspraken over toegang tot voorzieningen bij Defensie zoals gezondheidszorg en vergoedingen; 3. Een betere toegang tot Opleidingen & Trainingen; 4. Verbetering van het materiaal en persoonlijke uitrusting; en 5. Verbetering van de administratieve ondersteuning. Ik ben van mening dat deze vijf maatregelen inderdaad prioritaire aandacht verdienen. Daarom worden ze betrokken bij de vorming van het nieuwe personeelsmodel. Bij de verdere ontwikkeling van het reservistenbeleid zijn weliswaar stappen gezet, maar er is meer nodig. Het vurige pleidooi van de IGK voor de positie van de reservist, zie ik dan ook als ondersteuning.

Middelen

Materieel, kleding en persoonsgebonden uitrusting (KPU)

De IGK adviseert in zijn rapport om de eindgebruikers intensief te betrekken tijdens trajecten van verwerving en de communicatie hieromtrent te verbeteren. Ik deel de mening van de IGK en Defensie zet hier gelukkig al stappen. De eindgebruikers worden op vaste momenten in het traject betrokken, bijvoorbeeld middels draagproeven bij nieuwe kleding & uitrusting. Ook wanneer een marine-project in de testfase komt, wordt het nieuwe systeem veelal aan boord van een schip getest. Vaak gebeurt dit met de kennis en expertise van de scheepsbemanning. Daarnaast worden de communicatiekanalen ingezet en verder ontwikkeld om het personeel over lopende kleding- en uitrustingsprojecten te informeren.

Ondanks dat er verbeteringen mogelijk zijn in de *voorzien-in-keten* en dat Defensie graag (nog) sneller en meer projecten uit wil voeren, is de situatie verbeterd vergeleken met het verleden. Zo wil ik opmerken dat in 2020 de investeringsquote boven de 24% lag en het totaal aantal projecten in onderzoek of realisatie is toegenomen van 93 in het Defensie Projecten Overzicht (DPO) 2019 tot 108 in het DPO 2020 (Kamerstuk 27 830, nr. 313). Defensie streeft ernaar om - conform de Defensie Industrie Strategie - het beste product voor de beste prijs te verwerven. Dit is veelal complex, kost tijd en is onderhevig aan (inter-)nationale regelgeving.

Infrastructuur

De IGK heeft geconstateerd dat medewerkers nog geen verbetering ervaren ten aanzien van herstel van infrastructuur. In eerdere brieven aan uw Kamer is reeds aangegeven dat het revitaliseren van de vastgoedportefeuille vraagt om een lange adem en aanzienlijke capaciteit en extra financiële middelen. Dit betekent dat met de huidige financiële middelen een beperkt aantal tekortkomingen in de vastgoedportefeuille van Defensie kan worden weggewerkt. Ondanks de financiële beperkingen zijn er wel eerste stappen gezet. Er is bijvoorbeeld geïnvesteerd in gezondheidscentra, in (interim) keukens en in de kwaliteit van legeringsgebouwen.

De IGK vraagt tevens aandacht voor risico's bij de invoering van nieuwe materieelprojecten en noemt daarbij vooral voorbeelden van infrastructurele aard. Hij constateert terecht dat bij sommige (materieel-) projecten sprake is van (on)voorzien tweede- en derde- orde effecten. Ik erken dat bij eerdere projecten deze effecten niet altijd voldoende zijn meegenomen. Dit is soms het gevolg

geweest van bewuste keuzes door bijvoorbeeld financiële beperkingen of een gevolg van timingeffecten, bijvoorbeeld wanneer deelprojecten door (onvoorziene) vertragingen niet tegelijkertijd opgeleverd worden. De effecten daarvan zijn nu merkbaar bij de uitvoering, waarvoor inmiddels (interim-)oplossingen zijn gevonden. Defensie houdt nu meer rekening met de voorzienbare tweede- en derde orde effecten. Dat gebeurt door deze standaard op te nemen in het planningsproces. Dit proces wordt telkens verbeterd en aangescherpt door het incorporeren van de geleerde lessen en eventuele nieuwe inzichten.

ICT-infrastructuur

De constatering van de IGK op het gebied van ICT-infrastructuur zijn voor mij herkenbaar. Nieuwe technologieën, een veelheid aan data en de noodzaak om flexibeler en meer informatiegestuurd te kunnen werken, vereisen vernieuwing. Daarom wordt hard aan modernisering gewerkt, bijvoorbeeld middels het programma Grensverleggende IT (GrIT) waarvoor eind vorig jaar het contract is getekend.

Manieren

Opleidingen, trainingen en operaties

In de afgelopen periode heeft de Defensiestaf in het opleidingsdomein een grotere regierol genomen bij het organiseren en aanbieden van opleidingen. Dit mede naar aanleiding van een aanbeveling van de IGK. Vanwege COVID-19 is ook bij Defensie het gebruik van afstandsonderwijs verder ontwikkeld. Hierdoor konden met name de theoretische modules van de opleidingen blijven doorgaan. Net zoals de IGK constateert, is ook binnen Defensie al onderkend dat voor het aanleren van praktische vaardigheden en vorming, afstandsonderwijs minder geschikt is. Dit is ook de reden dat de initiële opleidingen zoveel als mogelijk fysiek zijn door gegaan. De IGK constateert verder dat het nog altijd lastig blijkt om instructeurs te werven, zowel kwalitatief als ook kwantitatief. Zijn advies om kwalificaties voor instructeurs nader te bezien, wordt al gevolgd door onderscheid te maken in verschillende niveaus van opleiders.

Deregulering en vereenvoudiging procedures

De IGK wijst terecht op het belang van het vereenvoudigen van processen. Met prioriteit is door mij de digitalisering en vereenvoudiging van het proces van de *Aanvraag tot Behoeftestelling* (ATB) ter hand genomen. Daarbij worden overbodige processtappen geschrapt en wordt de voortgang inzichtelijker. Er zijn experimenten uitgevoerd op het gebied van *intelligente automatisering* en er is een start gemaakt met het introduceren van slim scannen en verwerken van facturen. De notie van de IGK om bij dit soort processen te vertrouwen op de deskundigheid van de specialist, neem ik ter harte.

Veiligheid

Voor wat betreft het waarborgen van de *fysieke veiligheid* adviseert de IGK te zorgen voor een goede balans tussen de grote instroom van nieuw personeel, hun kennisniveau en de mate van toezicht op hun werkzaamheden. Dit advies

onderschrijf ik. Om scherper te letten op het kennisniveau van medewerkers heeft Defensie in de *Agenda voor Veiligheid* twee kritische prestatie indicatoren verplicht gesteld: “beschikbaarheid van personeel” en “opleidingspercentage”. Deze indicatoren helpen commandanten bij het afwegen van de risico’s van werkzaamheden in relatie tot het kennis- en ervaringsniveau. In de initiële opleidingen komen veiligheid en integriteit ook aan bod.

Tijdens missies en oefeningen in het buitenland voeren medewerkers uiteraard ook onderhoud uit. Andere normering, werkwijzen en faciliteiten leveren daar volgens de IGK mogelijk een risico op. Hij vraagt daarom richtlijnen op te stellen hoe medewerkers met de verschillen omgaan. De werkwijzen van het uit te voeren onderhoud zijn overal hetzelfde, maar dat geldt niet altijd voor condities en faciliteiten. Daarom voeren commandanten voorafgaand aan een oefening of missie een *risico-inventarisatie en evaluatie* uit om te oordelen over de benodigde faciliteiten zoals opslag, afzuiging en beschermende middelen.

Sociale veiligheid

De opmerkingen van de IGK ten aanzien van de toepassing bij strafoplegging, herken ik. Hoewel context bij incidenten vrijwel altijd een rol speelt, is meer duidelijkheid over regelgeving en mogelijke consequenties of straffen nodig. Daarom zijn de actuele gedragsregels breder bekend gesteld en is een hulpinstrument militair tuchtrecht beschikbaar gekomen voor leidinggevend. Gelukkig communiceren defensieonderdelen steeds vaker open over incidenten om ervan te leren. Overigens is Defensie het integriteitsstelsel aan het herzien. Naar verwachting zal het nieuwe integriteitsbeleid eind 2021 worden geïmplementeerd.

Tot slot

Ik deel de opvatting van de IGK dat 2020 een uitdagend jaar was. Het effect van COVID-19 op de manier van samenwerken was immers groot. Ik prijs de IGK dan ook met de manier hoe hij zijn werk heeft gedaan en dank hem voor zijn constructieve kritiek.

De minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten