

Vergaderjaar 2012–2013

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2013

Inleiding

Begin 2012 heeft mijn ambtsvoorganger opdracht gegeven tot de uitvoering van een beleidsdoorlichting naar de uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit bij Defensie in de periode 2007–2011. De beleidsdoorlichting is aangekondigd in de Ontwerpbegrotingen van Defensie van 2011 en 2012. Hierbij bied ik u het eindrapport van deze beleidsdoorlichting aan¹.

Onafhankelijke toets

De Rijksbegrotingsvoorschriften 2012 stellen dat bij elke beleidsdoorlichting een onafhankelijke externe expert betrokken moet worden. Voor de beleidsdoorlichting *strategische luchttransportcapaciteit* is dit professor dr. W.J.M. Kickert, verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Professor Kickert heeft het plan van aanpak getoetst, de informatie beoordeeld en zeker gesteld dat alle relevante beschikbare informatie is gebruikt. Het onafhankelijk oordeel van professor Kickert wordt bij dit rapport aan de Kamer aangeboden².

Doel en inhoud van de beleidsdoorlichting

Het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit had enkele jaren geleden grote aandacht. Bij vergaderingen van de Navo en de EU over capaciteitsversterking stond de terugdringing van dit tekort geruime tijd boven aan de politieke agenda. Nederland wilde zich mede daarom inzetten voor de terugdringing van dit tekort. De Kamer is daarover destijds herhaaldelijk geïnformeerd. Tegen deze achtergrond is de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit een passend onderwerp voor een doorlichting.

Een projectteam heeft onderzocht welke beleidsinstrumenten Defensie heeft ingezet om de nationaal en internationaal erkende tekorten aan strategisch luchttransport te verminderen. Het rapport beschrijft dat Nederland dat heeft gedaan door te werken aan een betere internationale coördinatie van de reeds beschikbare capaciteit, door te investeren in nieuwe capaciteit en door samenwerking bij de inhuur bij derden. Deze drie instrumenten hebben gezorgd voor een betere gegarandeerde beschikbaarheid van een combinatie van verschillende luchttransportmiddelen. Zo zorgt de krijgsmacht ervoor dat een toereikende transportcapaciteit op het juiste moment beschikbaar is.

Samenvatting van de beleidsinstrumenten

Betere internationale coördinatie van de reeds beschikbare capaciteit.

Het rapport beschrijft dat de internationale coördinatie door bijvoorbeeld het *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) en het *European Air Transport Command* (EATC), aantoonbaar tot doelmatigheidswinst heeft geleid. Dat doet mij deugd. Nederland heeft zich hard gemaakt voor dergelijke vormen van samenwerking en zoekt doorlopend naar mogelijkheden om deze verder uit te bouwen. Het rapport geeft bruikbare ideeën voor verdere doelmatigheidswinst. Die ideeën zal ik meenemen in het internationale overleg over luchttransport en capaciteitsversterking.

Investeren in nieuwe capaciteiten.

Dit beleidsinstrument heeft in de onderzoeksperiode vooral vorm gekregen door de verwerving van de *Strategic Airlift Capability* (SAC) C-17. Verschillende Navo-landen, waaronder Nederland, konden voor die tijd niet voldoen aan de Navo-norm dat minstens een bepaald deel van de eigen troepen en het bijbehorende materieel zelf naar een operatiegebied moet kunnen worden verplaatst. Met het SAC C-17 initiatief wordt daaraan wel voldaan. Hoewel blijkt dat inhuur, zeker in de beginjaren van dit initiatief, voordeliger was, koos Nederland er om politieke en militair-operationele redenen voor deel te nemen aan dit project. De C-17 biedt Nederland en andere landen de zekerheid dat de benodigde capaciteit beschikbaar is. Het feit dat veel landen soms tegelijkertijd een beroep doen op transportcapaciteit, zoals bij de uitbreiding van de ISAF-missie naar het zuiden van Afghanistan, blijkt bovendien prijsopdrijvend te werken op de commerciële markt en zorgt ervoor dat civiele capaciteit op piekmomenten niet gegarandeerd beschikbaar is.

Betere samenwerking op het gebied van inhuur bij derden.

Over dit laatste beleidsinstrument laat de doorlichting zien dat ook hier doelmatigheidswinst is bereikt door een gezamenlijk huurcontract te sluiten, de *Strategic AirLift interim- Solution* (SALIS). Nederland kon dit contract in 2011 weer opzeggen vanwege voldoende beschikbaarheid in het SAC C-17 initiatief.

Al met al is de informatie uit de beleidsdoorlichting concreet en bruikbaar. Internationale samenwerking bij de verwerving van capaciteiten staat nog altijd hoog op de politieke agenda. Dat is, mede gezien de teruglopende defensiebudgetten, eens te meer noodzakelijk. Vanzelfsprekend kunnen de beschreven verbeteringen in de internationale samenwerking niet alleen worden toegeschreven aan Nederlandse beleidsinspanningen. Ze konden tot stand komen in een situatie waarin de wens tot internationale samenwerking en doelmatigheidswinst in veel landen hoog op de agenda stonden. De bevindingen in het rapport zal ik dan ook betrekken bij mijn voorbereiding voor internationale overleggen.

Aanbevelingen

Het rapport doet vier aanbevelingen die zeer praktisch en uitvoerbaar zijn en die ik onderschrijf:

Bij toekomstige investeringen dient rekening te worden gehouden met de lessen van het SAC C-17 project.

Grote projecten, zoals de verwerving van de C-17, zijn relatief duur. De investeringskosten per land nemen af als meer landen deelnemen aan een project. Die voordelen moeten per project goed in kaart gebracht worden, zodat meer landen deelname zullen overwegen. Een goed voorbeeld daarvan is het onderzoek dat het Europees Defensie Agentschap, onder leiding van Nederland, is gestart naar de mogelijke gezamenlijke Europese aanschaf van tankervliegtuigen.

De coördinatiecentra op het gebied van luchttransport kunnen doelmatiger worden als meer landen gaan deelnemen en de deelnemende landen meer verantwoordelijkheid overdragen.

Ook bij deze conclusie geldt dat ze bruikbaar is voor het internationale overleg. Uit het onderzoek blijkt dat betere coördinatie van vraag en aanbod op luchttransportgebied tot synergiewinst heeft geleid. Zo is onder andere een reductie behaald van acht procent in het aantal lege vluchten. Dit is het soort doelmatigheidswinst waarnaar we streven bij internationale samenwerking. Indien meer landen deelnemen, kunnen vraag en aanbod nog beter op elkaar worden afgestemd.

De deelnemende landen zelf kunnen overwegen meer bevoegdheden over te dragen aan de coördinatiecentra. Het rapport beschrijft dat het EATC op operationeel en ondersteunend gebied meer dan 70 deelgebieden kent, zoals missieplanning, missie-uitvoering, instandhouding, oefening & training en technische & logistieke ondersteuning. De deelnemende landen kunnen op deze gebieden de functionele operationele aansturing en de coördinatie beleggen bij het EATC, het EATC op deelgebieden meer zeggenschap geven of het commando een sterkere adviesfunctie toekennen. De rol van het EATC verschilt per deelgebied en is afhankelijk van de mate waarin een deelnemend land bereid is bevoegdheden over te dragen. Hier is nog winst te behalen.

Verdere doelmatigheidswinst is te behalen door derde partijen te betrekken bij de coördinatiecentra.

Landen die deelnemen aan de SAC C-17 pool of aan coördinatiecentra kunnen gebruik maken van elkaars vliegtuigen. Daardoor is minder inhuur bij derde partijen nodig en wordt de eigen capaciteit doelmatiger benut. Het rapport stelt voor de mogelijkheden te verruimen en te bekijken of derde partijen, dat wil zeggen andere landen en multilaterale organisaties, hiervan ook gebruik kunnen maken. Ook dit punt zal ik bespreken met partnerlanden.

Bij de formulering van beleid kunnen doelen meer SMART worden geformuleerd.

Deze vierde aanbeveling is meer procedureel van aard, maar zeker relevant. In de nieuwe defensieorganisatie wordt beleid nog maar op één plaats gemaakt, te weten bij de Hoofddirectie Beleid. Ik verwacht dat hierdoor de kwaliteit en de duidelijkheid van het beleid, inclusief de

evaluatie daarvan, verbeteren. De Hoofddirectie Financiën en Control, is verantwoordelijk voor het toezicht en de controlfunctie en voert daartoe onder andere ex-ante beleidsevaluaties uit.

De minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert