



Ministerie van Defensie

## Eindrapport Beleidsdoorlichting

### Omvorming 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade tot een lichtere Gemotoriseerde Brigade

|        |            |
|--------|------------|
| Versie | 1.0        |
| Datum  | 3 mei 2019 |
| Status | Definitief |

## Colofon

|           |   |
|-----------|---|
|           | Bestuurstaf<br>Directoraat-generaal Beleid                    |
| Locatie   | Den Haag - Plein-Kalvermarkt.<br>Kalvermarkt 32 's-Gravenhage |
| Postadres | Postbus 20701<br>2500 ES 'S-GRAVENHAGE<br>MPC 58B             |
| Versie    | 1.0   |
| Bijlagen  | 6   |

## Inhoud

|          |  |
|----------|--|
| <b>1</b> | <b>Inleiding—8</b>   |
| 1.1      | Aanleiding beleidsdoorlichting—8   |
| 1.2      | Motie Harbers—8  |
| 1.3      | Onderzoeksvragen—9   |
| 1.4      | Afbakening—9   |
| 1.5      | Uitvoering onderzoek en bronnen—10   |
| 1.6      | Onafhankelijke deskundige—11   |
| 1.7      | Opzet rapport—11   |
| <b>2</b> | <b>Aanleiding van het beleid, beoogde effecten en financieel kader—12</b>                      |
| 2.1      | Aanleiding van de omvorming—12   |
| 2.1.1    | Politieke achtergrond—12   |
| 2.1.2    | De bezuinigingsmaatregel—13  |
| 2.1.3    | Unieke Gemotoriseerde capaciteit—14  |
| 2.2      | Doel en beoogde effecten van het beleid—15   |
| 2.2.1    | Doel van het beleid—15   |
| 2.2.2    | Beoogd projectresultaat—16   |
| 2.2.3    | Beoogd eindresultaat—16  |
| 2.3      | Financieel kader—16  |
| <b>3</b> | <b>Beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context—17</b>                                   |
| 3.1      | Veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving—17                                      |
| 3.2      | Relevante beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context—18                                |
| 3.2.1    | NAVO bijeenkomst Wales in 2014 en de daaruit voortvloeiende Capability Review—19               |
| 3.2.2    | Bijdrage aan enhanced Forward Presence—19  |
| 3.2.3    | Bijdrage aan de European Battlegroup—20  |
| 3.2.4    | Inzet van Defensie in verscheidene missies—20  |
| 3.2.5    | Rolwissel Bushmaster-Boxer—21  |
| 3.2.6    | Vertraging Boxerprogramma—22   |
| <b>4</b> | <b>Uitvoering van het beleid en de behaalde effecten—24</b>                                    |
| 4.1      | Beschouwing over de bevindingen van de ADR—24  |
| 4.1.1    | Gemotoriseerde capaciteit en gereedheid—24   |
| 4.1.2    | Het bezuinigingskader—25   |
| 4.2      | Relatie tussen bevindingen van ADR en de beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context—28 |
| 4.2.1    | Wijzigingen en ontwikkelingen met algemene invloed—28  |
| 4.2.2    | Wijzigingen en ontwikkelingen met invloed op de gereedheid en geoefendheid—28                  |
| 4.3      | Doeltreffendheid—29  |
| 4.4      | Doelmatigheid—29   |
| 4.4.1    | Doelmatigheid en het proces van de omvorming—30  |
| 4.4.2    | Doelmatigheid en het beleidsalternatief—30   |
| 4.5      | Deelconclusie—31   |
| <b>5</b> | <b>Neveneffecten van het beleid—32</b>   |
| 5.1      | Definitie—32   |
| 5.2      | Positieve neveneffecten van het beleid—32  |
| 5.3      | Negatieve neveneffecten van het beleid—33  |
| 5.4      | Verhogen van doeltreffendheid en doelmatigheid—33  |
| 5.5      | Deelconclusie—34   |

|          |  |
|----------|--|
| <b>6</b> | <b>Beleidsopties en hiaten—35</b>        |
| 6.1      | Grondslag voor 20%—35                    |
| 6.2      | Beleidsopties bij 20% minder middelen—36 |
| 6.3      | Beleidsopties bij 20% meer middelen—37   |
| 6.4      | Hiaten en meetbaarheid—37                |
| 6.5      | Deelconclusie—38                         |

|          |                                       |
|----------|---------------------------------------|
| <b>7</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen—39</b> |
| 7.1      | Hoofdconclusie—39                     |
| 7.2      | Aanbevelingen—40                      |

## **Bijlagen—41**

|          |  |
|----------|--|
| <b>1</b> | <b>Literatuurlijst</b>                       |
| <b>2</b> | <b>Lijst met definities</b>                  |
| <b>3</b> | <b>Lijst met gehanteerde afkortingen</b>     |
| <b>4</b> | <b>Lijst met 15 vragen RPE</b>               |
| <b>5</b> | <b>ADR rapport</b>                           |
| <b>6</b> | <b>Eindoordeel onafhankelijke deskundige</b> |

## Management samenvatting

Voor u ligt de beleidsdoorlichting omvorming 13<sup>e</sup> Brigade. Dit rapport is opgesteld door het Ministerie van Defensie, in samenwerking met de Auditdienst Rijk en het Ministerie van Financiën. De vraag in hoeverre de uitvoering van het beleid in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend is geweest staat centraal. Om deze vraag te beantwoorden zijn vijf deelvragen geformuleerd:

**Deelvraag 1:** *Wat was de aanleiding tot de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten/kaders?*

De beleidskeuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen is tot stand gekomen in een tijdgeest die zich kenmerkt door de focus op stabilisatiemissies en de noodzaak tot bezuinigingen. Na het uitkomen van de Defensienota 'In het belang van Nederland' in 2013 werd na overleg met de Kamer besloten om in het kader van behoud van werkgelegenheid de voorgenomen afstoting van de Johan Willem Frisokazerne en de opheffing van 45 Pantserinfanteriebataljon weer terug te draaien. De noodzaak om hiervoor de benodigde financiële middelen vrij te maken, vormde de directe aanleiding om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen van een gemechaniseerde brigade met rupsvoertuigen naar een gemotoriseerde brigade met wielvoertuigen. De desbetreffende wielvoertuigen waren reeds aanwezig binnen Defensie, of waren nog aan het instromen. Met de omvorming werd beoogd om een structurele bezuiniging van € 25 miljoen te realiseren. Tegelijkertijd werd het als een kans gezien, omdat er in 2013 ook een toenemende vraag naar eenheden met wielvoertuigen was vanwege de focus op stabilisatiemissies. Met de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade werd een unieke capaciteit beoogd, die in elke hoofdtaak een bijdrage kan leveren. De vorming van deze capaciteit betrof het materieel, het personeel en de gereedstelling van de brigade.

**Deelvraag 2:** *Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context met betrekking tot de 13 Gemechaniseerde Brigade dan wel de gemotoriseerde brigade hebben zich gedurende de onderzoeksperiode voorgedaan en welke invloed had dit?*

Een reeks beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context, die vooraf niet voorzien en/of beoogd waren, heeft invloed gehad op onder andere de materiële gereedheid van de brigade en het tijdig uitvoeren van de omvorming. De verandering in de internationale veiligheidsomgeving vanaf 2014, waarbij de instabiliteit aan de oostgrens van Europa toenam er meer nadruk op de eerste hoofdtaak van Defensie kwam te liggen, leidde tot een andere blik op de inrichting van de brigade in relatie tot de eisen die de NAVO stelt. Daarnaast hebben de inzet van het materieel van de brigade tijdens verschillende missies, vertragingen in het Boxer programma en de beperkte capaciteit bij het opleidings- en trainingscommando een negatief effect gehad op de gereedheid van de brigade. Daarentegen hebben de inzet van de brigade tijdens *enhanced Forward Presence* en de rolwissel Boxer Bushmaster een positief effect op de omvorming gehad.

**Deelvraag 3:** *Is de omvorming doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en zijn de geraamde opbrengsten en uitgaven gerealiseerd? Heeft de omvorming tot gemotoriseerde brigade tot het beoogde effect geleid?*

De bezuinigingsdoelstelling is nagenoeg volledig behaald middels de besparing op exploitatiekosten als gevolg van het stilzetten van de CV90 voertuigen. Tevens is er een gemotoriseerde capaciteit gecreëerd, die echter wel met beperkingen te maken heeft, onder andere op het gebied van materiële gereedheid en geoefendheid en daarmee ook inzetbaarheid. Meerdere eenheden binnen Defensie hadden echter te maken met een beperkte inzetbaarheid, waardoor niet zeker gesteld kan worden dat de beperkte inzetbaarheid van de 13<sup>e</sup> Brigade een direct gevolg van de omvorming

is. De vuurkracht van de brigade is met de omvorming ook afgenomen. Mede daardoor heeft de NAVO in 2017 geconcludeerd dat de 13<sup>e</sup> Brigade kwalitatief en kwantitatief niet voldoet aan de eisen die zij aan een dergelijke brigade stelt. De omvorming is hiermee deels doeltreffend geweest. Beleid wat niet geheel doeltreffend is, is per definitie niet doelmatig. Om toch een indicatie te geven van zowel de procesdoelmatigheid, als de doelmatigheid van het beleid, is gekeken naar de bedrijfsvoering en het meest aannemelijke beleidsalternatief. De geaccepteerde managementmethodieken zijn gehanteerd, waarmee de bedrijfsvoering van de omvorming op een beheerste en doelmatige manier is opgezet. Ook in vergelijking met het meest aannemelijke beleidsalternatief komt de omvorming naar voren als de doelmatigere keuze.

**Deelvraag 4:** *Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?*

De omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade heeft tot een aantal onvoorziene effecten, zowel positief als negatief geleid. Allereerst heeft de omvorming bijgedragen aan meer internationale samenwerking met onder andere Frankrijk en het behoud van personeel. Daarnaast heeft de omvorming ook tot een betere inzetbaarheid van de overige CV90 voertuigen, buiten de 13<sup>e</sup> Brigade geleid en heeft de omvorming indirect via de rolwissel tot een betere verdeling van vuurkracht, mobiliteit en bescherming binnen de brigade geleid. De rolwissel heeft echter wel tot een onvoorziene eenmalige investering van € 6 miljoen geleid, en zijn er ook additionele kosten gemaakt met de aanschaf van extra hardware, wat als negatief neveneffect gezien kan worden. De doeltreffendheid kan verhoogd worden middels maatregelen gericht op het verhogen van de materiële gereedheid en de inzetbaarheid van de brigade. Blijvende aandacht voor project- en programmamanagement kan de procesdoelmatigheid verder borgen.

**Deelvraag 5:** *Wat zijn de beleidsalternatieven indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn? Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?*

De min-twintig procent maatregelen veroorzaken in alle gevallen een significante verdere reductie van de slagkracht en het voortzettingsvermogen, hetgeen consequenties heeft voor de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018 en de NAVO-normen. De plus-twintig procent maatregelen komen vooral neer op het reduceren van de kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen die zijn opgetreden, voornamelijk in termen van materiële gereedheid en het vergroten van de vuurkracht. Daarnaast is tevens een aantal hiaten in kaart gebracht, zoals het ontbreken van een duidelijk gemeten beginsituatie, die van invloed zijn geweest op de meetbaarheid van de effecten van de omvorming.

**Hoofdvraag:** *In hoeverre is de uitvoering van het beleid met betrekking tot (de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade tot) de gemotoriseerde brigade in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend geweest?*

Het doel van het beleid bestond enerzijds uit het behalen van een structurele bezuiniging en anderzijds uit het creëren van een unieke gemotoriseerde capaciteit die in alle hoofdtaken een bijdrage kan leveren. De besparing op exploitatiekosten als gevolg van het stilzetten van de CV90's geeft vrijwel geheel invulling aan de taakstelling van € 17,7 miljoen. De prognose voor na de onderzoeksperiode van deze doorlichting is dat de bezuiniging nagenoeg volledig voorziet in de beoogde bezuiniging van € 25 miljoen. Ook zijn de rupsvoertuigen omgewisseld met wielvoertuigen en is er een gemotoriseerde capaciteit gecreëerd. Deze gemotoriseerde capaciteit heeft echter wel te maken met beperkingen op het gebied van vuurkracht, materiële gereedheid en geoefendheid. De financiële doelstelling is vrijwel volledig behaald en de operationele doelstelling is deels behaald. Dit leidt tot de conclusie dat de omvorming gedeeltelijk doeltreffend is geweest. Beleid dat niet

doeltreffend is, kan niet doelmatig zijn. Om toch een indicatie van de proces- en beleidsdoelmatigheid te kunnen geven, is naar de bedrijfsvoering en de vergelijking met het meest aannemelijke beleidsalternatief gekeken. Dit geeft de indicatie dat het proces van de omvorming beheerst en op een doelmatige wijze is opgezet. Tevens is de omvorming een relatief doelmatigere beleidskeuze geweest, in vergelijking met het beleidsalternatief. De beperkte doeltreffendheid kan gedeeltelijk verklaard worden door een aantal ontwikkelingen in de context. Daarnaast heeft de verandering in de internationale veiligheidsomgeving ertoe geleid dat er meer waarde wordt gehecht aan de normen die de NAVO stelt aan een dergelijke eenheid. Met de omvorming is de vuurkracht van de eenheid gereduceerd, met als gevolg dat de gemotoriseerde capaciteit van de 13<sup>e</sup> Brigade minder aansluit bij het vigerende dreigingsbeeld en niet voldoet aan de kwalitatieve en kwantitatieve eisen die de NAVO aan de 13<sup>e</sup> Brigade stelt.

De keuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen naar een gemotoriseerde brigade paste in de tijdgeest van 2013, die gekenmerkt was door enerzijds de bezuinigingsdruk en anderzijds de vraag om gemotoriseerde capaciteit. De beperkingen waar de brigade mee te maken heeft zijn geen beperkingen van gemotoriseerde capaciteit in algemene zin en indien deze beperkingen geadresseerd worden, kan de gemotoriseerde capaciteit een waardevolle aanvulling op de *toolbox* van Defensie zijn.

## 1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding van de beleidsdoorlichting, de gekozen hoofd- en deelvragen, de gehanteerde afbakening en de uitvoering van het onderzoek. Tot slot volgt er een korte opzet waarin de structuur van het rapport nader wordt toegelicht.

### 1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting

In de Defensiebegroting-2018<sup>1</sup> is vastgelegd dat er een beleidsdoorlichting Omvorming 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade naar een lichtere gemotoriseerde brigade wordt uitgevoerd. Dit was in 2013 voor het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) de meest significante beleidsontwikkeling. Volgens de Comptabiliteitswet 2016 wordt beleid, gericht op de realisatie van de algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen, periodiek geëvalueerd door middel van een beleidsdoorlichting.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018) bevat hiervoor richtlijnen. Een beleidsdoorlichting is een ex-post evaluatie en het betreft een syntheseonderzoek.

Het doel van de beleidsdoorlichting Omvorming 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade is het geven van een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Hierin staat centraal of het doel van de omvorming, namelijk het realiseren van een structurele besparing en het creëren van een unieke gemotoriseerde capaciteit die in alle hoofdtaken<sup>2</sup> een bijdrage kan leveren, is bereikt. Tevens wordt gekeken in hoeverre sprake is van (gewenste of ongewenste) neveneffecten. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gedaan om het beleid met betrekking tot de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade te verbeteren. Tegelijkertijd wordt met dit eindrapport van de beleidsdoorlichting ook verantwoording over het gevoerde beleid afgelegd aan de Tweede Kamer.

### 1.2 Motie Harbers

Op 17 september 2018 heeft de minister van Defensie een Kamerbrief verstuurd met de centrale vraag en de deelvragen van deze beleidsdoorlichting<sup>3</sup>. De brief gaat op hoofdlijnen in op de afbakening en het tijdschema van het onderzoek. Deze procedure is conform de motie Harbers (2014) waarin de regering wordt verzocht de Kamer voortaan voorafgaand aan een beleidsdoorlichting over de onderzoeksvraag te informeren.

Op 5 november 2018 heeft de Vaste Commissie voor Defensie (VCD) deze brief voor kennisgeving aangenomen. Daarmee staan de centrale vraag en de onderliggende

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 775 X, nr. 2 - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2018

<sup>2</sup> Op basis van bepalingen van de Grondwet en overige wet- en regelgeving heeft Defensie de volgende drie hoofdtaken:

- 1) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- 2) Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
- 3) Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. (Defensienota 2018, Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid (bijlage bij kst 34919 nr. 1).

<sup>3</sup> Kamerstuk 31516 nr. 24 - Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting omvorming 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade



deelvragen vast. In oktober 2018 zijn hier Kamervragen over gesteld, die de minister heeft beantwoord<sup>4</sup>.

### 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt:  
*In hoeverre is de uitvoering van het beleid met betrekking tot (de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade tot) de gemotoriseerde brigade in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend geweest?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat was de aanleiding tot de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten/kaders?
2. Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context met betrekking tot de 13 Gemechaniseerde Brigade dan wel de gemotoriseerde brigade hebben zich gedurende de onderzoeksperiode voorgedaan en welke invloed had dit?
3. Is de omvorming doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en zijn de geraamde opbrengsten en uitgaven gerealiseerd? Heeft de omvorming tot gemotoriseerde brigade tot het beoogde effect geleid?
4. Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?
5. Wat zijn de beleidsalternatieven indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn? Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?

Met de beantwoording van deze deelvragen zijn ook de 15 vragen van de RPE 2018 afgedekt. De 15 RPE vragen zijn opgenomen als bijlage 6.

### 1.4 Afbakening

De scope van het onderzoek bestaat uit de volgende elementen en wordt hierdoor ook afgebakend:

1. De te beschouwen periode;
2. De veiligheidssituatie ten tijde van de te beschouwen periode, in het bijzonder hetgeen relevant aan het landoptreden is;
3. Kamerstuk 33763-7; Toekomst van de Krijgsmacht en de hier uit voortvloeiende documenten relevant aan de omvorming;
4. De 13<sup>e</sup> Brigade.

#### De te beschouwen periode:

De te beschouwen periode om inzicht te krijgen in de Omvorming 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade betreft 25 oktober 2013 tot en met 31 december 2017.

- Toenmalig Minister van Defensie, mevrouw Hennis-Plasschaert, heeft op 25 oktober 2013 middels een brief de Tweede Kamer geïnformeerd over de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade<sup>5</sup>.
- Omdat de beleidsdoorlichting gedeeltelijk in 2018 wordt uitgevoerd, is 31 december 2017 gekozen als eind van de te beschouwen periode. Dit is een harde grens voor de kwantitatieve analyse. De afronding van de omvorming valt echter buiten de te beschouwen periode, waardoor de

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 31516, nr. 25 – Lijst van vragen en antwoorden

<sup>5</sup> Kamerstuk 33763, nr. 7 – Toekomst van de krijgsmacht

beleidsdoorlichting plaatsvindt terwijl het reorganisatietraject nog niet is afgerond. Daardoor kan een uitspraak worden gedaan over de te beschouwen periode en kan er een verwachting worden uitgesproken over 2018. Tevens heeft er gedurende de te beschouwen periode geen evaluatie van de reorganisatie plaatsgevonden, die meegenomen kan worden in het onderzoek.

**De veiligheidssituatie ten tijde van de te beschouwen periode, in het bijzonder hetgeen relevant aan het landoptreden is:**

Onder andere de analyse van de mondiale veiligheidssituatie voorafgaand aan de te beschouwen periode, in het bijzonder relevant aan het landoptreden, heeft bijgedragen aan het vormen van het uitgangspunt van de beleidsmaatregelen. Als de veiligheidssituatie wijzigt, kunnen de omstandigheden waarin het beleid is uitgevoerd ook veranderen. Daarbij wordt ook gekeken of de veiligheidssituatie aanleiding geeft voor bijsturing van het beleid. Dit wordt expliciet meegenomen om te beoordelen in hoeverre de brigade aansluiting vindt bij het huidige dreigingsbeeld.

**Kamerstuk 33763 nr. 7; Toekomst van de Krijgsmacht en de hier uit voortvloeiende documenten relevant aan de omvorming:**

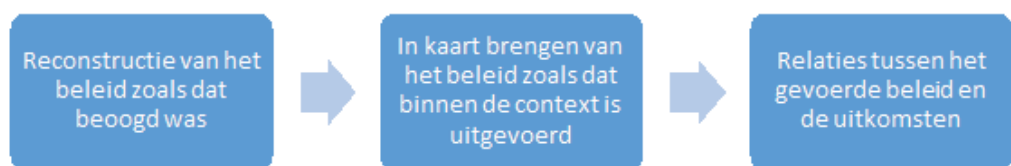
De beleidsdoorlichting beperkt zich tot het beleid zoals vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer, 'Toekomst van de krijgsmacht', dat verder is uitgewerkt in een reeks documenten, waaronder de beslispunten van de tweede commandanten-terugkoppeling 29 januari 2014. Hoofdstuk 2 gaat hier verder op in.

**De 13<sup>e</sup> Brigade:**

Waar bepaalde aspecten van het beleid in een landmacht-breed kader geplaatst kunnen worden, beperkt de beleidsdoorlichting zich tot de 13<sup>e</sup> Brigade. De landmacht-brede aspecten van het beleid vallen in eerste instantie buiten de scope van de beleidsdoorlichting, tenzij deze invloed hebben gehad op het gevoerde beleid.

## **1.5 Uitvoering onderzoek en bronnen**

Op grond van de RPE wordt een beleidsdoorlichting in drie stappen uitgevoerd:



1. Reconstructie van het beleid zoals dat was beoogd, aan de hand van de volgende deelaspecten: Gereedheid (Materieel, Personeel, Operationeel), Inzet (waaronder ook de eisen/doelstellingen van de NAVO), Financiën en Conceptuele Component.
2. In kaart brengen van het beleid zoals dit binnen de context (zie paragraaf 2.8) is uitgevoerd, aan de hand van bovengenoemde deelaspecten;
3. Het onderzoek van de relatie(s) tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten.

Er wordt geen apart onderdeel van de beleidsdoorlichting gewijd aan het onderzoeken van de beleving van de werknemers en hoe zij de omvorming ervaren hebben, door middel van interviews. Indien hier informatie over beschikbaar is op basis van bestaande documentatie, kan dit wel meegenomen worden.

Een beleidsdoorlichting moet achteraf te reconstrueren zijn. Bij de gebruikte beleidsinformatie is duidelijke bronvermelding nodig. Voorts wordt aan gestructureerde dossiervorming gedaan van brondocumenten, (financiële) gegevens en eventuele interviewverslagen.

Defensie heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om deelvraag 3 op zich te nemen. De ADR levert de bouwstenen om de projectgroep in staat te stellen om een antwoord op vraag 3 te formuleren. Het rapport met de bevindingen dat door de ADR is opgeleverd is in deze beleidsdoorlichting is verwerkt (zie bijlage 4). De ADR is blijvend betrokken geweest, gedurende het gehele proces van de beleidsdoorlichting.

## **1.6 Onafhankelijke deskundige**

Overeenkomstig de RPE 2018 is voor deze beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige aangesteld. De deskundige was niet eerder betrokken bij de totstandkoming van het beleid dat is doorgelicht. Voor deze beleidsdoorlichting is Prof. Dr. Erik-Hans Klijn de onafhankelijke deskundige. Prof. Dr. Klijn is professor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De onafhankelijke deskundige is vanaf het opstellen van het plan van aanpak betrokken geweest bij het project en heeft gedurende het proces het projectteam geadviseerd over de voortgang van het project. Criteria die leidend waren bij het advies en het oordeel van de onafhankelijke deskundige waren: mate van onafhankelijkheid, objectiviteit, transparantie, validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Verificatie van de gepresenteerde feiten in het eindrapport behoort niet tot de opdracht van de deskundige. De afspraken met de onafhankelijke deskundige zijn vastgelegd in een instellingsbeschikking die door de Secretaris-Generaal van Defensie is ondertekend.

## **1.7 Opzet rapport**

In hoofdstuk 2 van het rapport wordt deelvraag 1 beantwoord door de aanleiding van het beleid, de beoogde effecten en de financiële kaders te duiden. Hoofdstuk 3 beantwoordt deelvraag 2 door de beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context in kaart te brengen. In hoofdstuk 4 wordt deelvraag 3 beantwoord, door het daadwerkelijk uitgevoerde beleid in kaart te brengen en de proces- en beleidsdoelmatigheid en doeltreffendheid hiervan te beoordelen op basis van de bevindingen van de ADR. In hoofdstuk 5 wordt naar de eventuele neveneffecten van het beleid gekeken, waarmee deelvraag 4 wordt beantwoord. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de beschikbare beleidsalternatieven bij 20% meer/minder middelen en besteedt aandacht aan de hiaten in het onderzoek. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 de verschillende deelconclusies en de hoofdconclusie. Tevens worden hier de aanbevelingen voor de doorontwikkeling uitgewerkt. Hiermee is dan tevens de hoofdvraag beantwoord.

## 2 Aanleiding van het beleid, beoogde effecten en financieel kader

Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 1. Deze deelvraag luidt:

**Deelvraag 1:** *Wat was de aanleiding tot de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten/kaders?*

Allereerst brengt dit hoofdstuk de directe aanleiding tot de beleidskeuze, alsmede de samenhang met de politieke context waarbinnen deze aanleiding ontstond, in kaart. Daarna beschrijft het de beoogde effecten van dit beleid, waarbij een onderscheid tussen het beoogde projectresultaat en het eindresultaat wordt gemaakt. Vervolgens worden de financiële kaders toegelicht en wordt afgesloten met een deelconclusie.

**Samenvatting:** De beleidskeuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen is tot stand gekomen in een tijdgeest die zich kenmerkt door de focus op stabilisatiemissies en de noodzaak tot bezuinigingen. Om de financiële middelen te vinden om de twee aanvankelijk beoogde zware maatregelen (het sluiten van de Johan Willem Frisokazerne en het opheffen van 45 Pantserinfanteriebataljon) terug te kunnen draaien en om te voorzien in de vraag naar gemotoriseerde capaciteit is gekozen om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen. Deze omvorming beoogde structureel € 25 miljoen te bezuinigen door de vervanging van de CV90's met aanwezige en instromende (reeds bestelde) wielvoertuigen. Daarnaast beoogde de omvorming de creatie van een unieke gemotoriseerde capaciteit, die in alle hoofdtaken een effectieve bijdrage kan leveren.

### 2.1 Aanleiding van de omvorming

Leidend bij het beschrijven van de aanleiding voor het beleid is de Kamerbrief 'Toekomst van de krijgsmacht' van 25 oktober 2013<sup>6</sup>. In deze brief staan de verschillende aspecten die aanleiding hebben gegeven tot het besluit om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen. Deze aspecten worden in de volgende subparagrafen binnen een bredere politieke context omschreven.

#### 2.1.1 Politieke achtergrond

De Defensienota 2013 'In Het Belang Van Nederland' stond in het teken van verdere bezuinigingen op het Defensiebudget en kwam tot stand in een tijdgeest van sterke oriëntatie op de tweede hoofdtaak van Defensie<sup>7</sup>. De Defensienota 2013 stelt onder andere: "De ervaringen van de afgelopen twee decennia zijn illustratief voor de uiteenlopende missies die onze krijgsmacht moet kunnen uitvoeren." Daarnaast kenmerkt deze periode zich door rijksbrede besparingen, waaronder een besparing op Defensie van € 250 miljoen.

In de Defensienota 2013 stond een serie maatregelen aangekondigd om deze besparingsdoelstelling te behalen, waaronder het besluit om het 45<sup>e</sup> Pantserinfanteriebataljon (Painfbat) te Ermelo in 2014 op te heffen. Ook bestond het

<sup>6</sup> Kamerstuk 33763, nr. 7 – Toekomst van de krijgsmacht

<sup>7</sup> Defensienota 2013 – In het belang van Nederland

voornemen om de Johan Willem Frisokazerne (JFWK) te Assen in 2017 te sluiten. Door deze maatregelen zou het aantal manoeuvrebataljons waar Nederland de beschikking over heeft afnemen van negen naar acht. Dit zou het aantal arbeidsplaatsen binnen Defensie reduceren waardoor er nadelige effecten voor de regionale werkgelegenheid te verwachten zouden zijn.

Met de begrotingsafspraken 2014, van 11 oktober 2013 zijn meer middelen vrijgemaakt voor Defensie<sup>8</sup>. Daarmee was het mogelijk om een aantal zware maatregelen terug te draaien. Dit is uitgewerkt in de Kamerbrief 'Toekomst van de krijgsmacht'. Als gevolg hiervan is 45 Painfbat niet opgeheven, maar verhuisd volgens een eerder opgesteld plan<sup>9</sup>. Door het behoud van 45 Painfbat zijn 710 arbeidsplekken behouden. Het terugdraaien van deze maatregel, gecombineerd met diverse verhuizingen van eenheden, kwam de werkgelegenheid in zowel Ermelo als Havelte ten goede. Bovendien is besloten om de JFWK niet af te stoten maar te behouden. Dit zorgde voor een aanzienlijke bijdrage aan het behoud van de regionale werkgelegenheid in Assen.

Het daadwerkelijke effect op regionale werkgelegenheid is niet onderzocht in deze beleidsdoorlichting. Dit vormt weliswaar mede de aanleiding voor de beleidskeuze tot de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade, maar betreft daarin met name de politieke context. Hierop had Defensie, als uitvoerder van de beleidskeuze, minder invloed.

### 2.1.2 De bezuinigingsmaatregel

De kosten van het openhouden van de JFWK te Assen en het behoud van 45 Painfbat zijn gedeeltelijk opgevangen door één van de intensiveringen uit de begrotingsafspraken 2014. Dit betreft een bedrag van € 50 miljoen, waarvan de helft beschikbaar werd gesteld aan Defensie.

| Effecten Herfstakkoord                  |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Intensivering regionale werkgelegenheid |       | -25,0 | -25,0 | -25,0 | -25,0 |
| Intensivering Defensie                  | -50,0 | -90,0 | -90,0 | -90,0 | -90,0 |
| Taakstelling Topsectoren                |       | 0,5   | 1,0   | 1,0   | 1,0   |
| Prijsbijstelling 2014                   | 49,0  | 49,0  | 49,0  | 49,0  | 49,0  |
| Subtotaal                               | -1,0  | -65,5 | -65,0 | -65,0 | -65,0 |
| Resterende problematiek                 | 282,5 | 182,0 | 169,5 | 262,5 | 262,5 |

Tabel 1 – Effecten Herfstakkoord<sup>10</sup>, uit Maatregelennota a.g.v. Defensienota 2013

Het bedrag van structureel € 25 miljoen voor Defensie is niet toereikend om beide maatregelen terug te draaien, waardoor Defensie een extra, flankerende maatregel moest nemen om de nog benodigde financiële middelen vrij te maken. Deze maatregel kreeg vorm als het omvormen van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade tot een lichtere gemotoriseerde brigade. In 'Toekomst van de krijgsmacht' is deze maatregel verder uitgewerkt:

<sup>8</sup> Kamerstuk 33750, nr 19 - Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

<sup>9</sup> Kamerstuk 32733-47, nr. 27 - Vervolg van het herbeleggingsplan Vastgoed Defensie

<sup>10</sup> Maatregelen a.g.v. Nota 'In Het Belang Van Nederland'

| Oplossingen  | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Maatregelen CZSK</i>                              | 0          | 6          | 10         | 11         | 14         |
| Flexibel bemannen                                    | 0          | 4          | 4          | 5          | 7          |
| Reductie bemanning JSS                               | 0          | 1          | 2          | 3          | 3          |
| Afstoten kazernes Rotterdam                          | 0          | 1          | 3          | 3          | 3          |
| Afstoten kazernes Texel                              | 0          | 0          | 0          | 0          | 1          |
| <b><i>Maatregelen CLAS</i></b>                       | <b>9</b>   | <b>19</b>  | <b>23</b>  | <b>24</b>  | <b>25</b>  |
| <b>Omvormen 13 Gemechaniseerde Brigade</b>           | <b>9</b>   | <b>19</b>  | <b>23</b>  | <b>24</b>  | <b>25</b>  |
| <i>Maatregelen CLSK</i>                              | 11         | 17         | 18         | 18         | 19         |
| Afstoten AOCS Nieuw Milligen                         | 0          | 3          | 4          | 5          | 5          |
| Afstoten Gulfstream                                  | 1          | 4          | 4          | 4          | 4          |
| Reductie vliegers F-16                               | 10         | 10         | 10         | 10         | 10         |
| Internationale samenwerking luchtransport            | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |
| <i>Maatregelen KMar</i>                              | 0          | 5          | 6          | 6          | 7          |
| Politieoptreden KMar                                 | 0          | 4          | 4          | 4          | 5          |
| Militaire politietaken                               | 0          | 2          | 2          | 2          | 2          |
| <i>Maatregelen investeringen</i>                     | 65         | 55         | 82         | 118        | 185        |
| Bijdrage taakstelling 700 miljoen                    | 15         | 15         | 15         | 0          | 0          |
| Investeringsquote naar 20% (incl. Chinook-simulator) | 50         | 40         | 67         | 118        | 185        |
| <i>Invulling taakstelling</i>                        |            |            |            |            |            |
| Rijksdienst  | 0          | 0          | 17         | 39         | 48         |
| Overige maatregelen                                  | 98         | 29         | 18         | 56         | 15         |
| Versterking operationele capaciteit                  | 0          | -5         | -8         | -9         | -10        |
| <i>Maatregelen vastgoed</i>                          | 0          | 0          | 1          | 3          | 6          |
| Bijdrage taakstelling 700 miljoen                    | 0          | 0          | 0          | 15         | 15         |
| Incidentele kasschuif                                | 40         | 30         | 21         | 44         | 0          |
| Overige maatregelen                                  | 58         | 4          | 4          | 3          | 4          |
| <i>SBK gevolgen maatregelen</i>                      | 0          | 0          | -5         | -11        | -31        |
| <i>Incidentele compensatie WUL</i>                   |            |            |            |            |            |
| 2014   | 50         | 0          | 0          | 0          | 0          |
| <b>Eindtotaal</b>                                    | <b>233</b> | <b>132</b> | <b>169</b> | <b>262</b> | <b>282</b> |

In bovenstaande tabel komen afrondingsverschillen voor.

Tabel 2 – Totaaloverzicht maatregelen – Toekomst van de krijgsmacht

### 2.1.3 Unieke Gemotoriseerde capaciteit

Naast de genoemde bezuinigingsmaatregel vormde ook de vraag naar een unieke gemotoriseerde capaciteit die in alle hoofdtaken een bijdrage kan leveren aanleiding voor de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade. Het feit dat Defensie voor de omvorming niet over deze capaciteit beschikte is wat de gemotoriseerde capaciteit uniek binnen Defensie maakt. De Defensienota 2013 verwoordde sterk de tijdgeest van expeditieaire operaties en een oriëntatie op de tweede hoofdtaak van Defensie. Daarom ging de nota in op de wenselijkheid van een gemotoriseerde capaciteit, gerelateerd aan voertuigen die "hun operationele waarde hebben bewezen in diverse missies". Door de keuze voor de omvorming is deze benoemde gemotoriseerde capaciteit niet opgezet binnen een bataljon van de Luchtmobiele Brigade, maar binnen de 13<sup>e</sup> Brigade in Oirschot.

"De belangrijkste constante in internationale verhoudingen is onzekerheid" luidt de Defensienota 2013. De internationale veiligheidsomgeving, evenals de aard van conflicten, kenmerkt zich als inherent onzeker en toenemend instabiel. De aard van de conflicten in Irak, Afghanistan en Mali laat zien dat er een toenemende behoefte is aan gemotoriseerde capaciteit, vanwege de relatief hoge mate van mobiliteit en bescherming. Niet alleen de terugblik op missies in het verleden, maar ook het vooruitzicht op Nederlandse deelname aan toekomstige conflictsituaties illustreren de noodzaak om te beschikken over een gemotoriseerde capaciteit.

De Defensienota 2013 weidt verder uit over een herijking van omvang en samenstelling van de krijgsmacht, gebaseerd op de veiligheidsanalyse van de interdepartementale Strategische Monitor. Deze herijking vormde de aanleiding voor de doorontwikkeling van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS): het *Operationeel concept landoptreden*. Als onderdeel van dit concept is een functioneel

concept gemotoriseerde capaciteit opgesteld. NAVO definieert gemotoriseerde capaciteit als<sup>11</sup>:

*Motorized unit – Unit equipped with complete motor transportation that enables all of its personnel, weapons and equipment to be moved at the same time without assistance from other sources.*

Daarnaast geeft het functioneel concept gemotoriseerde capaciteit een tweede definitie. Deze is opgesteld door CLAS en gebaseerd op de definitie van de NAVO, maar daarbij wel meer toegespitst op infanterie-eenheden<sup>12</sup>:

Een gemotoriseerde infanterie eenheid is een gevechtseenheid die *Tactical Activities* kan uitvoeren binnen alle soorten tactische operaties en waarvan het kenmerkende materieel bestaat uit (on)gepantserde wielvoertuigen voorzien van een boordwapensysteem, met een vaste bemanning en infanteriecomponent. Het voertuig en de voertuigbewapening zijn primair bestemd voor het transport, bescherming en ondersteuning van de infanteriecomponent. Een gemotoriseerde eenheid is daarbij in staat zichzelf in één keer in zijn geheel te verplaatsen met organieke middelen zonder externe steun.

Allereerst heeft een gemotoriseerde eenheid een relatief grote *Operational Reach*, wat inhoudt dat de eenheid een grote afstand in tijd en ruimte met eigen middelen kan afleggen om gevechtskracht te projecteren. Dit vergroot de mobiliteit van de eenheid en stelt de eenheid in staat om snel, verrassend en *dispersed* (gespreid) op te treden, over grote afstand, maar ook in verstedelijkt en onoverzichtelijk (bebost) gebied. Ook kunnen gemotoriseerde eenheden full-spectrum optreden. Dit houdt in dat eenheden in staat zijn om over het gehele geweldsspectrum alle militaire activiteiten (offensief, defensief, stabiliserend en voorwaardenscheppend) en bijbehorende tactische operaties uit te voeren. Gemotoriseerde eenheden kunnen uitgestegen, te voet en ondersteund door het boordwapensysteem van het organieke voertuig optreden. Daarnaast hebben ze een minder intimiderende uitstraling voor de civiele omgeving. Ze brengen bovendien minder vaak schade toe aan de lokale infrastructuur. Dit draagt bij aan de mogelijkheid van gemotoriseerde capaciteit om gradueel te de-escaleren. Deze unieke gemotoriseerde capaciteit paste daarmee beter bij het veiligheidsbeeld en het type missies waar Nederland aan deelnam.

## **2.2 Doel en beoogde effecten van het beleid**

### *2.2.1 Doel van het beleid*

Het doel van het beleid, zoals geformuleerd in Kamerstuk 'Toekomst van de krijgsmacht', is het omvormen van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade tot een gemotoriseerde brigade. Deze omvorming bestond uit een materiële-, personele- en gereedstellings-component, waarbij de brigade naar een bepaalde norm toe traint. Hierover wordt in paragraaf 4.1.1 verder uitgeweid.

<sup>11</sup> Functioneel Concept Gemotoriseerde Capaciteit, 30 juli, 2015, pagina 6

<sup>12</sup> Functioneel Concept Gemotoriseerde Capaciteit, 30 juli, 2015, pagina 6

### 2.2.2 *Beoogd projectresultaat*

Als projectresultaat beoogde het beleid de CV90's (pantserrijtuigvoertuigen) van de 13<sup>e</sup> Brigade te vervangen door reeds aanwezige en instromende (en reeds bestelde) wielvoertuigen zoals de Boxer, Bushmaster, Fennek en Mercedes-Benz 280 CDI. Er zijn in het kader van de omvorming geen extra voertuigen aangeschaft. De Maatregelennota<sup>13</sup> gaat verder in op de afstoting en herbestemming van 88 CV90's. In het kader van de omvorming zijn 44 CV90's ter afstoting aan de DMO overgedragen. De overige 44 CV90's heeft Defensie elders binnen CLAS ondergebracht voor opleiding, training en als reserve.

### 2.2.3 *Beoogd eindresultaat*

De directe uitwerking van het beleid beoogde een tweeledig eindresultaat. Allereerst moest de omvorming van gemechaniseerde brigade naar gemotoriseerde brigade een structurele besparing realiseren. Deze moest tot stand komen door onder andere een reductie van 153 VTE (voltijdsequivalent; waarvan 72 binnen de brigade) en een structurele besparing op exploitatiekosten. Daarnaast was ook een incidentele verkoopopbrengst met de verkoop van 44 CV90's beoogd.

Daarnaast beoogde de directe uitwerking van de maatregelen het creëren van een unieke gemotoriseerde capaciteit. Deze gemotoriseerde capaciteit moest, zoals beschreven in paragraaf 2.1.3, het 'gat' kunnen dichten tussen *Air Assault* (als capaciteit ondergebracht in 11 Luchtmobiele Brigade) en de gemechaniseerde eenheden (ondergebracht bij 43 Gemechaniseerde Brigade).

Verder draagt het behalen van de project- en eindresultaten van het beleid bij aan behoud van regionale werkgelegenheid (zie paragraaf 2.1.1). Ook vergroot de omvorming mogelijkheden tot internationale samenwerking. NAVO-partners als België, Luxemburg en Duitsland hebben namelijk al langere tijd ervaring met gemotoriseerde capaciteit en dus creëert deze beleidskeuze nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Tot slot vergroot het creëren van een unieke gemotoriseerde capaciteit de *toolbox* van de krijgsmacht, wat bijdraagt aan het verhogen van het adaptief vermogen. Een breder palet aan capaciteiten zorgt ervoor dat de krijgsmacht beter voorbereid is en beter in kan spelen op wisselende omstandigheden. Omdat het buiten de scope van deze beleidsdoorlichting valt (zie paragraaf 1.4) zijn deze laatste aspecten niet onderzocht.

## 2.3 **Financieel kader**

Als uitgangspunt voor de financiële kaders geldt de Kamerbrief over de "Toekomst van de Krijgsmacht". Deze schetst een financiële reeks van structurele besparingen, die in paragraaf 2.1.2 is weergegeven. Omdat de € 25 miljoen voor de intensivering van de regionale werkgelegenheid uit het Herfstakkoord niet toereikend bleek om de JWFK te Assen open te houden en 45 Painfbat te behouden, moest Defensie een flankerende maatregel treffen. Deze flankerende maatregel is ingevuld met de omvorming van de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade naar een gemotoriseerde brigade. De structurele bezuiniging van € 25 miljoen die deze omvorming moest opleveren, in combinatie met de € 25 miljoen uit het Herfstakkoord zou toereikend moeten zijn om het sluiten van de JWFK en het opheffen van 45 Painfbat niet uit te hoeven voeren.

De uitwerking van de € 25 miljoen die de omvorming zou moeten opbrengen volgt in paragraaf 4.1.2, in figuur 6.

---

<sup>13</sup> Maatregelen a.g.v. Nota 'In Het Belang Van Nederland' p19



### 3 Beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context

**Deelvraag 2:** *Welke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context met betrekking tot de 13 Gemechaniseerde Brigade dan wel de gemotoriseerde brigade hebben zich gedurende de onderzoeksperiode voorgedaan en welke invloed had dit?*

Om deze deelvraag te beantwoorden gaat dit hoofdstuk in op de veranderingen binnen de internationale veiligheidsomgeving. Dit vormt de achtergrond om de wijzigingen en ontwikkelingen in de context te kunnen bezien.

**Samenvatting:** Tijdens de onderzoeksperiode heeft zich een aantal beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context voorgedaan die niet waren voorzien en geen onderdeel uitmaakten van het beoogde beleid, maar wel van invloed zijn geweest op de omvorming. Allereerst heeft een verandering in de internationale veiligheidsomgeving en een verschuiving van het dreigingsbeeld tot een herwaardering van de eerste hoofdtaak en een ander perspectief op het noodzakelijke niveau van inzetbaarheidsdoelen van Defensie geleid. Dit heeft geleid tot hernieuwde aandacht voor internationale verplichtingen en de gereedstelling van eenheden daartoe en heeft daarmee een positief effect op de omvorming gehad. Een andere ontwikkeling is gevormd door de kabinetsbesluiten tot inzet van de Nederlandse strijdkrachten in o.a. Mali, Irak en Afghanistan. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot niet-organieke inzet van het materieel van de 13<sup>e</sup> Brigade, waardoor structureel voertuigen ontbraken bij de brigade. Ook de vertraging van het Boxer-programma heeft ertoe geleid dat minder voertuigen beschikbaar waren voor de 13<sup>e</sup> Brigade dan gepland. Intern de brigade heeft de rolwissel Bushmaster-Boxer voor een betere verdeling van vuurkracht en bescherming gezorgd en daarmee een verbeterd operationeel concept.

#### 3.1 Veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving

In de periode voorafgaand aan het besluit om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen is zowel door *Verkenningen* als de Strategische Monitor een trend geïdentificeerd die een verschuiving richting een multipolaire internationale orde laat zien<sup>14</sup>. Verschuivingen van de geopolitieke en economische machtsverhoudingen dragen bij aan een toenemende mate van concurrentie tussen verschillende machtsblokken. Deze multipolaire orde wordt gekenmerkt door onzekerheid en instabiliteit. Aangezien de interne veiligheid en welvaart direct gerelateerd kan worden aan de stabiliteit in de buurregio's van Europa, zoals Noord Afrika en het Midden Oosten, is het noodzakelijk om de focus op deze gebieden te vestigen. Dit resulteerde in een sterke oriëntatie op de tweede hoofdtaak van Defensie in de Defensienota van 2013, met een focus op het beschermen en bevorderen van de internationale rechtsorde en instabiliteit.

2014 markeert het jaar waarin er structurele veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving hebben plaatsgevonden. Waar de instabiliteit in het Midden-Oosten en aan de zuidgrens van Europa onverminderd heeft aangehouden, heeft de inmenging van Rusland in Oekraïne voor toenemende spanningen aan de oostgrens gezorgd. Op 17 juli 2014, tijdens het gewapende conflict in Oekraïne, voltrok zich een ramp doordat vlucht MH17 van Malaysia Airlines, met daarin 298 inzittenden

<sup>14</sup> *Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 31 maart 2010 en Strategische Monitor 2013 tot 2016, HCSS en Clingendael

waarvan 196 Nederlanders, boven oost-Oekraïens grondgebied werd neergehaald. Dit liet zien dat de effecten van het conflict in Oekraïne de omliggende regio overstijgen en direct voelbaar zijn in de Nederlandse samenleving.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen in de internationale veiligheidsomgeving en de toenemende spanningen aan de oostgrens van Europa, vond een herwaardering en heroriëntering op de eerste hoofdtaak van Defensie plaats<sup>15</sup>. De focus kwam nu meer te liggen bij het beschermen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2014 is een motie door het lid Van der Staaij ingediend<sup>16</sup>. Hierin werd het kabinet opgeroepen om het ambitieniveau van de krijgsmacht aan te passen naar de huidige veiligheidssituatie en de trend van Defensiebestedingen gelijk te laten lopen met het noodzakelijke ambitieniveau. In een kabinetsreactie naar aanleiding van motie-Van der Staaij is onderschreven dat het versterken van de krijgsmacht moet berusten op een meerjarig perspectief, dat overeenkomstig is met de gemaakte afspraken op de NAVO top in Wales in 2014. De toegenomen assertiviteit en het destabiliserende optreden van Rusland aan de oostgrens van het NAVO grondgebied zorgen voor hernieuwde spanningen tussen Rusland en de NAVO. Dit leidt ertoe dat er meer investeringen in de gereedheid en slagkracht van het bondgenootschap zijn vereist.

Ter invulling van motie-Van der Staaij en overeenkomstig met de gemaakte afspraken in NAVO verband, heeft het kabinet in de begroting van 2015 een structurele intensivering van € 100 miljoen opgenomen. Tevens is in het najaar van 2013 een extra bedrag van € 115 miljoen vrijgemaakt voor Defensie. Bij deze versterking van de krijgsmacht was de Defensienota van 2013 leidend. De prioriteit werd in eerste instantie gelegd bij het versterken van de basisgereedheid van de krijgsmacht. Ook waren langere reactietijden en lagere munitievoorraden niet langer passend bij de huidige veiligheidsomgeving, wat concreet gezien betekent dat er naast het verbeteren van de operationele gereedheid en toekomstbestendigheid ook geld werd gereserveerd voor het vergroten van de reserveonderdelen- en munitievoorraden.

### **3.2 Relevante beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context**

De werkgroep heeft een set beleids- en contextwijzigingen geïdentificeerd, die eerst zullen worden toegelicht, waarna hun invloed op de omvorming beschreven wordt.

- NAVO bijeenkomst te Wales in 2014;
- Bijdrage aan *enhanced Forward Presence*;
- Nederlandse bijdrage aan *European Battle Group*;
- Inzet van Defensie tijdens verscheidene missies;
- De rolwissel Bushmaster-Boxer;
- Vertraging in het Boxer programma.

---

<sup>15</sup> Kamerstuk 33763, nr. 81 - Reactie op de motie van het lid Van der Staaij c.s. over het ambitieniveau van de krijgsmacht in de komende jaren

<sup>16</sup> Motie lid Van der Staaij, Kamerstuk 34000, nr. 23



Figuur 5 – tijdsbalk beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context

### 3.2.1 *NAVO bijeenkomst Wales in 2014 en de daaruit voortvloeiende Capability Review*

Naar aanleiding van de veranderingen binnen de internationale veiligheidsomgeving is in 2014 een NAVO-top in Wales gehouden. Centraal stond het *Readiness Action Plan* (RAP), waarmee het bondgenootschap zijn gereedheid en reactiesnelheid opvoert. Naast maatregelen om de inzetbaarheid van NAVO-troepen te vergroten is ook besloten een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) op te richten. Daarnaast was sprake van hernieuwde aandacht voor de NAVO-eisen aan Defensiecapaciteiten en de aansluiting daarvan op de NAVO-behoefte.

Een ander speerpunt van de top in Wales betrof de Defensie-uitgaven van de respectievelijke lidstaten. Bondgenoten die minder dan twee procent van het BBP besteden aan Defensie spraken uit de daling van die uitgaven te stoppen en te trachten deze uitgaven met reële bedragen te laten stijgen naarmate hun BBP weer zou groeien. Deze bondgenoten hebben ook verklaard zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun Defensie-uitgaven in de richting van de twee procent-BBP richtlijn te bewegen. Een soortgelijke afspraak is gemaakt over de richtlijn om 20 procent van het totale Defensiebudget te besteden aan investeringen. Geaccentueerd is om niet uitsluitend naar de uitgaven te kijken, maar ook naar een effectievere inzet hiervan.

Voortbordurend op de hernieuwde aandacht op de gestelde eisen van de NAVO is in 2016 de *NATO Defence Planning Capability Review 2015/2016* uitgegeven. In dit document is de capaciteit van de Nederlandse krijgsmacht vergeleken met de eisen die de NAVO heeft gesteld. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

#### *Invloed NAVO Bijeenkomst in Wales 2014 op 13<sup>e</sup> Brigade*

Als gevolg van de bijeenkomst in Wales en de overeengekomen participatie in de *NATO Response Force* als onderdeel van de RAP is (in combinatie met motie Van der Staaij) nadruk gelegd op het verhogen van de basisgereedheid van de krijgsmacht. Effectief gezien hield dit in dat het geld wat als gevolg van motie Van der Staaij ten goede aan Defensie kwam geïnvesteerd is in reserveonderdelen en munitievoorraden. Een betere beschikbaarheid van onder andere reserveonderdelen had als gevolg dat de wachttijd voor een voertuig om gerepareerd te worden aanzienlijk korter werd. Dit is de materiële gereedheid en de geoefendheid van de 13<sup>e</sup> Brigade ten goede gekomen.

### 3.2.2 *Bijdrage aan enhanced Forward Presence*

Tijdens de NAVO-top in Warschau in juli 2016 hebben de bondgenoten besloten tot een vooruitgeschoven aanwezigheid op rotatiebasis in het oostelijke deel van het verdragsgebied. Vanaf begin 2017 zijn hier multinationale *battlegroups* aanwezig. Nederland heeft besloten militairen voor de staf van de multinationale *battlegroup* in

Litouwen te leveren, waaronder de plaatsvervangend bataljonscommandant. Tevens levert Nederland sinds 2017 op rotatiebasis een infanteriecompagnie met uitgebreide eigen ondersteuning.

#### *Invloed bijdrage aan enhanced Forward Presence op 13<sup>e</sup> Brigade*

De geleverde bijdrage is onder andere afkomstig geweest van 42 Painfbat, onderdeel van de 13<sup>e</sup> Brigade. Enerzijds heeft dit een positief effect gehad op de omvorming. Het opwerktraject dat de desbetreffende eenheden van de brigade hebben doorlopen ter voorbereiding voor de deelname aan eFP alsmede de oefeningen ter plaatse hebben ertoe geleid dat hun inzetgereedheid is toegenomen. Anderzijds betekent dat wel dat er gedurende de bijdrage een volledige infanteriecompagnie, inclusief Boxer voertuigen en ondersteuning, niet meer beschikbaar was voor de omvorming. Het ontbreken van eenheden betekent dat in mindere mate gezamenlijk en op het juiste niveau geoefend en getraind kon worden. Dit kan gezien worden als een negatief effect van de bijdrage op de omvorming.

#### *3.2.3 Bijdrage aan de European Battlegroup*

De EU heeft met de formering van de European *Battlegroup* (EUBG) stevast 3000 militairen *stand-by* staan. In de periode 2014-2017 wisselde de samenstelling van de EUBG halfjaarlijks. Hoewel dit buiten de te beschouwen periode van de beleidsdoorlichting valt, stond in 2018 de EUBG voor het eerst een heel jaar *stand-by*. In dat jaar vormde Nederland samen met België, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk de EUBG, waarbij de bijdrage geleverd werd vanuit de 13<sup>e</sup> Brigade. Het opwerktraject hiervan vond plaats in 2017. Nederland stelde in 2018 het hele jaar de infrastructuur en de verbindingsmiddelen voor het hoofdkwartier van de EUBG beschikbaar. In de eerste helft van 2018 gaf Nederland leiding aan de EUBG. Nederland levert daartoe een bataljonsstaf en twee infanteriecompagnieën met *combat support* en *combat service support*. In de tweede helft van 2018 stond de EUBG onder leiding van België. Nederland leverde deze zes maanden één infanteriecompagnie met *combat support* en *combat service support*.

#### *Invloed Nederlandse bijdrage(n) EUBG op 13<sup>e</sup> Brigade*

De Nederlandse bijdragen in 2014 en 2016 omvatten geen materieel of personeel van de 13<sup>e</sup> Brigade en hebben geen invloed gehad op de omvorming. Het opwerktraject in 2017 om de bijdrage in 2018 te leveren heeft een positieve invloed gehad op de getraindheid. Dit uitte zich in het certificeren van de brigade. Ook de deelnemende infanteriecompagnieën als onderdeel van de *Infantry Task Force* zijn gecertificeerd door de commandant van de 13<sup>e</sup> Brigade. Deze certificeringen vonden plaats in een internationale en niet in de organieke setting. Getraindheid hiervoor komt niet volledig overeen met getraindheid in organieke zin. Daarnaast kan het materiaal dat op korte termijn inzetbaar moet zijn voor de EUBG en daarvoor *stand-by* staat, niet of in mindere mate gebruikt worden voor de omvorming. Hierdoor kon in mindere mate gezamenlijk organiek geoefend worden.

#### *3.2.4 Inzet van Defensie in verscheidene missies*

Gedurende de onderzoeksperiode zijn er meerdere missies geweest waaraan Nederland een bijdrage heeft geleverd. Met de artikel 100 brief van 1 november 2013 is de Kamer in kennis gesteld van het kabinetsbesluit om een Nederlandse bijdrage te leveren aan de VN-missie MINUSMA in Mali<sup>17</sup>. Deze bijdrage is gedurende de onderzoeksperiode steeds verlengd. Daarnaast heeft in september 2014 het kabinet besloten tot de Nederlandse deelname aan de nieuwe NAVO-missie *Resolute*

---

<sup>17</sup> Kamerstuk 29 521 nrs. 213, 293 en 327 – Nederlandse deelname aan vredesmissies

*Support* in Afghanistan per 1 januari 2015<sup>18</sup>. Tot slot zijn er bij de ACOTA missie (Africa Contingency Operations Training & Assistance) ieder jaar 23 functionarissen van de 13<sup>e</sup> Brigade belast met het voorbereiden, uitvoeren en afwickelen van deze missie.

### *Invloed van inzet Defensie in verscheidene missies*

De materiële bijdrage van de 13<sup>e</sup> Brigade in Mali bedroeg 13 Bushmasters en 23 Mercedes-Benz 280 CDI's. Daarnaast zijn in 2014 een pantsergeniepeloton en een *Force Protection (FP)* peloton ingezet en van 2015 tot 2016 een FP-peloton samen met een hersteldetachement. In 2017 is 42 Brigade Verkenning Eskadron ingezet en heeft een groot deel van 17 Painbat zich opgewerkt voor Mali. Vooral de structurele afwezigheid van voertuigen als gevolg van de niet-organieke inzet in Mali heeft ervoor gezorgd dat de eenheden van de brigade niet hebben kunnen trainen en oefenen en daardoor letterlijk stil zijn komen te staan<sup>19</sup>. Dit had een negatief effect op de materiële gereedheid van de brigade<sup>20</sup>, maar ook op de personele gereedheid. Zo kon Defensie bijvoorbeeld de noodzakelijke opleidingen voor chauffeurs binnen de 13<sup>e</sup> Brigade niet geven, omdat prioriteit in opleiding is gegeven aan chauffeurs van buiten de brigade, die met het materieel van het 13<sup>e</sup> op missie gingen<sup>21</sup>. In Afghanistan is in de periode 2014 tot 2017 voornamelijk een geneeskundig detachement ingezet en vanaf 2017 een Nationale Support Eenheid en een FP-detachement. Het personeel van de 13<sup>e</sup> Brigade dat op uitzending ging naar Afghanistan heeft gebruik gemaakt van niet-organieke middelen, waardoor er veel aanvullende cursussen en opleidingen nodig waren. Door de beperkte capaciteit bij het Opleidings- en Trainingscommando heeft veel nieuw personeel niet op tijd een opleiding kunnen volgen, wat een negatief effect heeft gehad op het kennisniveau en de gereedheid van de brigade. Tot slot heeft de bijdrage van de 13<sup>e</sup> aan de ACOTA missie (ieder jaar 23 functionarissen van de 13<sup>e</sup> Brigade belast met het voorbereiden, uitvoeren en afwickelen van deze missie) ervoor gezorgd dat een aantal essentiële functionarissen voor een aanzienlijke periode afwezig was.

Doordat geconstateerd is dat de niet-organieke inzet van de Bushmaster een waarschijnlijkheid blijft, is in 2015 besloten om 22 extra Bushmasters aan te schaffen<sup>22</sup>. Deze extra voertuigen waren niet bestemd voor de 13<sup>e</sup> Brigade, waardoor de gemaakte kosten niet toe te schrijven zijn aan de omvorming. 10 van deze 22 nieuwe Bushmasters zijn toegewezen aan de inzetpool van de Commandant der Strijdkrachten. Dit verlaagt de kans dat Defensie bij toekomstige niet-organieke inzet Bushmasters van de 13<sup>e</sup> Brigade gebruikt omdat Defensie nu deze inzetpool zal benutten. Dit zal een positief effect hebben op het tekort aan Bushmasters binnen de 13<sup>e</sup> Brigade. Zeker is dit nog niet, omdat de 10 Bushmasters bestemd voor de inzetpool nog niet zijn ingestroomd als gevolg van modificaties.

### *3.2.5 Rolwissel Bushmaster-Boxer*

Het uitgangspunt bij het omvormen van de 13<sup>e</sup> brigade was om de infanterie-eenheden uit te rusten met de Bushmaster. De hoge mate van mobiliteit, de relatief hoge beschermingsgraad tegen IED's en een meer open uiterlijk in vergelijking met andere gepantserde voertuigen zorgden ervoor dat de Bushmaster goed paste bij de toenemende vraag naar gemotoriseerde capaciteit. De Bushmaster kende beperkingen in termen van vuurkracht en bescherming tegen direct en indirect vuur. De gevechtsondersteunende eenheden van de 13<sup>e</sup> Brigade zou Defensie ondertussen uitrusten met de Boxer. Dit voertuig kent in vergelijking met de Bushmaster een hogere mate van bescherming, mobiliteit en vuurkracht. Het gevolg hiervan zou zijn

<sup>18</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 254

<sup>19</sup> Toelichting Commandant 13<sup>e</sup> Brigade bij Gereedheidsrapportage 2017 Q1

<sup>20</sup> Fiche, advies rolwissel Boxer/Bushmaster, 13 oktober 2015, p3

<sup>21</sup> Toelichting Commandant 13<sup>e</sup> Brigade bij Gereedheidsrapportage 2017 Q1

<sup>22</sup> Nota, Ruilen Boxer/Bushmaster, 16 oktober 2015, p4

dat de ondersteunende eenheden beter beschermd waren en meer vuurkracht en mobiliteit hadden dan de gevechtseenheden. Deze constatering leidde tot de 'rolwissel' Bushmaster-Boxer.

De rolwissel past binnen de beschreven veranderende veiligheidsomgeving. Waar voorheen de dreiging voornamelijk van onderaf kwam en lichter in intensiteit was (IED's en klein-kaliberwapens) moest in toenemende mate rekening worden gehouden met dreigingen vanuit alle richtingen en met een hogere geweldsintensiteit. De Boxer is hiertegen beter beschermd dan de Bushmaster.

#### *Invloed rolwissel Bushmaster-Boxer op omvorming 13<sup>e</sup> Brigade*

Met de rolwissel krijgen alle 48 infanteriegroepen van de 13<sup>e</sup> Brigade een Boxer toebedeeld. De gevechtsondersteunende eenheden krijgen (overwegend) de Bushmaster uitgereikt. De rolwissel is volledig uitgevoerd met organiek aanwezige Bushmasters binnen de 13<sup>e</sup> Brigade. Het minder intensief gebruiken van deze Bushmaster leidt tot een daling van de gerelateerde exploitatiekosten. De exploitatiekosten van de Boxer zullen gegeven het intensiever gebruik stijgen. De verwachting is dat de nieuwe gebruikersprofielen niet leiden tot een overschrijding van de geraamde totale exploitatiekosten<sup>23</sup>.

De rolwissel heeft een positieve invloed gehad op de 13<sup>e</sup> Brigade. Nu de gevechtseenheden uitgerust zijn met Boxers, is de vuurkracht en bescherming binnen de 13<sup>e</sup> Brigade verbeterd, vergeleken met de situatie voor de rolwissel<sup>24</sup>. Om de rolwissel uit te voeren, was echter wel een wijziging in het Boxer programma nodig. Deze wijziging kon met een amendement op het huidige contract worden doorgevoerd<sup>25</sup>. Als gevolg was er wel een eenmalige investering van € 6 miljoen benodigd, waarvan € 5 miljoen uit de bandbreedte van het CLAS kwam. Dit zijn extra kosten die in het kader van het omvormen van de 13<sup>e</sup> Brigade vooraf niet voorzien waren. Hierover wordt in hoofdstuk 5 verder uitgebreid.

### **3.2.6** *Vertraging Boxerprogramma*

Voor de vervanging van de verschillende uitvoeringen YPR-pantservoertuigen en de M-577 pantserrupscommandovoertuigen heeft Defensie 200 Boxers in vijf verschillende uitvoeringen besteld. Conform het projectplan zou de levering van deze voertuigen in 2011 voltooid moeten zijn<sup>26</sup>. Gaandeweg bleek dat het ontwikkelen en kwalificatietraject te kampen had met vertraging, wat invloed heeft gehad op de levering van de voertuigen aan Nederland. Volgens het huidige leverschema zal de invoering van de Boxer bij de verschillende eenheden van de 13<sup>e</sup> Brigade pas in eind 2019 voltooid zijn<sup>27</sup>. De beschreven rolwissel Bushmaster-Boxer heeft daarbij niet gezorgd voor extra vertraging.

#### *Invloed vertraging Boxerprogramma op omvorming 13<sup>e</sup> Brigade*

De vertraging heeft een negatief effect gehad op het tijdig uitvoeren van de omvorming. In 2013, ten tijde van de beleidskeuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen, werd verwacht dat de levering van alle Boxers eind 2017 voltooid zou zijn, waarbij de brigade vanaf 2014 geleidelijk aan al beschikking zou hebben over een aantal Boxers. Enerzijds heeft de afwezigheid van een aanzienlijk deel van de Boxers binnen de brigade een vertragend effect op de omvorming gehad en een negatief

<sup>23</sup> Fiche, advies rolwissel Boxer/Bushmaster, 13 oktober 2015, p7

<sup>24</sup> Met het oog op de veranderende veiligheidsomgeving bleek dat de bushmaster minder vuurkracht en bescherming bood, terwijl de Boxer juist beschikte over ballistische bescherming en een beter RCWS (*Remote Control Weapon Station*)

<sup>25</sup> Kamerstuk 27830, nr. 162 - Wisseling rol Boxer en Bushmaster

<sup>26</sup> Kamerstuk 26396, nr. 47 - 10e jaarrapportage Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR

<sup>27</sup> Kamerstuk 26396, nr. 110 - 18e jaarrapportage Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR

effect op de inzetbaarheid voor gemotoriseerd optreden van de brigade. Hoewel Defensie zelf als mede-opdrachtgever betrokken was bij het project, is de vertraging voornamelijk veroorzaakt door kwaliteitsproblemen bij de leverancier. Anderzijds heeft de vertraging van de levering van de Boxer voertuigen het wel mogelijk gemaakt dat de rolwissel uitgevoerd kon worden. Omdat een groot aantal voertuigen nog niet geleverd was, was het mogelijk om nog een amendement op het contract door te voeren, zoals beschreven in paragraaf 3.2.5.

## 4 Uitvoering van het beleid en de behaalde effecten

In het vorige hoofdstuk is in kaart gebracht welke beleidswijzigingen en veranderingen in de context hebben plaatsgevonden en wat de invloed hiervan op de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade was. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 3:

**Deelvraag 3:** *Is de omvorming doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en zijn de geraamde opbrengsten en uitgaven gerealiseerd? Heeft de omvorming tot gemotoriseerde brigade tot het beoogde effect geleid?*

De ADR heeft op grond van bij de Defensieorganisatie aanwezig bronnenmateriaal een aantal bevindingen gedaan. Aan de hand van het rapport van de ADR, dat als bijlage is bijgevoegd, wordt dieper ingegaan op het doelmatigheids- en doeltreffendheidsvraagstuk. Tevens wordt beschouwd of de beoogde effecten van het beleid, zoals beschreven in hoofdstuk 2, behaald zijn. Allereerst volgt een beschouwing over de bevindingen van de ADR waarin een uitspraak gedaan wordt over de behaalde effecten van de omvorming. Vervolgens worden waar nodig de bevindingen van de ADR gerelateerd aan de bevindingen in hoofdstuk 3. Hierna wordt een uitspraak gedaan over de doeltreffendheid van het beleid, gevolgd door een uitspraak over de procesdoelmatigheid, en de doelmatigheid van het beleid. Tot slot volgt een korte deelconclusie.

**Samenvatting:** Gedurende de onderzoeksperiode is de 13<sup>e</sup> Brigade omgevormd tot een gemotoriseerde brigade, met beperkingen. Daarnaast is ondanks het niet uitvoeren van een aantal maatregelen, de bezuinigingsdoelstelling nagenoeg volledig behaald. Met name de materiële gereedheid en geoefendheid waren onder de norm. Ook de NAVO concludeert dat de brigade kwalitatief (met name vuurkracht) en kwantitatief een onvoldoende effectieve bijdrage levert. Deze constatering kunnen gedeeltelijk verklaard worden door de ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 3, die geen onderdeel waren van het initiële beleid. De omvorming van de brigade is in beperkte mate doeltreffend geweest. Omdat de omvorming slechts in beperkte mate doeltreffend was, kan deze per definitie niet doelmatig zijn. Om toch een uitspraak over de doelmatigheid te kunnen doen is naar de procesdoelmatigheid en de doelmatigheid van het beleid gekeken. De beschouwing van zowel het omvormingsproces, als de vergelijking met het meest waarschijnlijke beleidsalternatief, geeft de indicatie dat het proces van de omvorming doelmatig is opgezet.

### 4.1 Beschouwing over de bevindingen van de ADR

#### 4.1.1 Gemotoriseerde capaciteit en gereedheid

Naast het realiseren van een structurele bezuiniging was het doel van het omvormen van de 13<sup>e</sup> Brigade om een gemotoriseerde brigade te creëren die in alle hoofdtaken een bijdrage kon leveren. Hiervoor moet de brigade inzetbaar zijn, wat beoordeeld wordt aan de hand van een aantal normen. De brigade moet onder andere qua materiële, personele en operationele gereedheid voldoen aan een norm die vast is gesteld op 80%<sup>28</sup>. Er is vastgesteld dat gedurende de onderzoeksperiode alle CV90 voertuigen zijn vervangen door wielvoertuigen, waardoor er feitelijk sprake is van een gemotoriseerde brigade. De eindsituatie van de omvorming is echter nog niet

<sup>28</sup> CDS aanwijzing A700 gereedstelling, bijlage C: normering gereedheid, 20 december 2013



bereikt en de brigade beschikt nog niet over alle voertuigen waarover zij zou moeten beschikken. Verwacht wordt dat de omvorming in 2019 voltooid zal zijn.

De gereedheid van de brigade voldoet niet op alle aspecten aan de norm. De materiële gereedheid van de brigade gedurende de onderzoeksperiode was op of iets onder de norm van 80%. Dit is echter een enigszins in positieve zin vertekende weerspiegeling van de werkelijke situatie, omdat hier geen rekening is gehouden met het materieel dat nog niet gestationeerd was bij de brigade<sup>29</sup>. De materiële gereedheid wordt door de brigade als een zorgpunt gezien.

De personele gereedheid gedurende de omvorming was op, of iets boven de norm. In eerste instantie werd beoogd dat de omvorming voor een reductie van 72 VTE binnen de 13<sup>e</sup> Brigade zou zorgen, maar uiteindelijk is deze toch formatief neutraal uitgevoerd. In hoofdstuk 5 komt dit uitgebreider aan bod. De geoefendheid van de brigade was gedurende de onderzoeksperiode grotendeels onder de norm. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een combinatie van een beperkte materiële gereedheid en beschikbaarheid, onvoldoende opleidingscapaciteit en onvoldoende doctrinaire, conceptuele en technische kennis. Overigens geldt dat Defensie-breed de inzetbaarheid van vele eenheden beperkingen kende gedurende de onderzoeksperiode<sup>30</sup>.

Nederland biedt de 13<sup>e</sup> Brigade aan de NAVO aan als *medium infantry brigade*. Als de brigade langs de maatstaf die de NAVO biedt gelegd wordt, blijkt dat de 13<sup>e</sup> Brigade niet voldoet aan de eisen die NAVO aan een dergelijke brigade stelt<sup>31</sup>. Enerzijds stelt de *NATO Capability Targets 2017 The Netherlands* een kwantitatieve eis aan een dergelijke *medium infantry brigade* (13<sup>e</sup> Brigade). Deze zou moeten bestaan uit één zwaar infanterie bataljon en drie medium infanteriebataljons. De 13<sup>e</sup> Brigade bevat twee lichte/medium pantserinfanteriebataljons. Anderzijds wordt in de *NATO Defence Planning Capability Review* gesteld dat de 13<sup>e</sup> Brigade ook te maken heeft met kwalitatieve tekortkomingen, voornamelijk op het gebied van vuurkracht bij de infanteriebataljons. Vanuit de NAVO is er voornamelijk vraag naar capaciteit voor *high-intensity battles*, die vooral gekenmerkt wordt door een vijand met gemechaniseerde eenheden. De omvorming heeft als gevolg dat Nederland juist minder over gemechaniseerde capaciteit beschikt. Door het weghalen van (zware) gemechaniseerde capaciteit en creëren van lichte/medium gemotoriseerde capaciteit met verminderde vuurkracht concludeert de NAVO dat Nederland onvoldoende in staat is om een effectieve bijdrage te leveren<sup>32</sup>.

#### 4.1.2 *Het bezuinigingskader*

De omvorming was in eerste instantie het gevolg van een bezuinigingsmaatregel (zie paragraaf 2.1.2). In een oplopende reeks, zou de omvorming moeten leiden tot een structurele bezuiniging van jaarlijks € 25 miljoen. In het document 'De Landmacht van Morgen' is dit bedrag van € 25 miljoen nader uitgewerkt:

---

<sup>29</sup> Zie gereedheidsrapportage 13e Brigade 2016 Q4

<sup>30</sup> Factsheet Defensie - Algemene Rekenkamer, 11 april 2017

<sup>31</sup> In de periode 2013 – 2017 is de kwantitatieve eis gewijzigd, en was er een hogere kwantitatieve verplichting in 2017. De 13<sup>e</sup> Brigade voldeed zowel in 2013 als in 2017 niet aan de kwantitatieve eis. De kwalitatieve eis is in dezelfde periode gelijk gebleven, met als gevolg dat de afname in vuurkracht als gevolg van de omvorming afbreuk doet aan de kwalitatieve eis

<sup>32</sup> *NATO Defence Planning Capability Review 2017/2018*, 5 Juni 2018

| Maatregelen                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>Stilzetten CV90</b>                  | 2,3  | 12,8 | 19,3 | 19,3 | 19,3 |
| <b>Stilzetten Leopard PRB</b>           | 0,3  | 1,7  | 2,6  | 2,6  | 2,6  |
| <b>Instandhouding CV90 voor O&amp;T</b> | 0    | 0    | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| <b>Subtotaal</b>                        | 2,6  | 14,6 | 21,4 | 21,4 | 21,4 |
| <b>Personele maatregelen</b>            | 3,6  | 3,6  | 3,6  | 3,6  | 3,6  |
| <b>Totaal</b>                           | 6,2  | 18,2 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |

Figuur 6: beoogde besparingen omvorming 13 Mechbrig cf. Masterplan Landmacht van Morgen, bijlage B en F, februari 2014

Uit het rapport van de ADR komt naar voren dat de personele maatregel en het stilzetten van de Leopard zijn teruggedraaid<sup>33</sup>. Als gevolg zou de structurele besparing van € 25 miljoen alleen door het stilzetten van de CV90 gerealiseerd moeten worden.

Het bedrag dat CLAS moest bezuinigen, om het aanhouden van de JWFK en 45 Painfbat financieel inpasbaar te maken, was € 17,7 miljoen. Deze taakstelling van € 17,7 miljoen voor CLAS was onderdeel van een Defensie-breed bezuinigingskader van € 44,1 miljoen<sup>34</sup>. Conform een plan van CLAS werd invulling aan deze taakstelling gegeven door de omvorming, met als gevolg dat de omvorming meer zou opbrengen dan volgens de taakstelling benodigd was, zoals in figuur 7 wordt weergegeven. Omdat de omvorming een ondeelbare maatregel was, moest deze ten volle worden uitgevoerd.

|   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>Taakstelling CLAS</b>                | 8,5  | 15,3 | 17,3 | 17,4 | 17,7 |
| <b>Omvorming 13<sup>e</sup> Brigade</b> | 8,5  | 18,7 | 23,3 | 23,7 | 25   |
| <b>Vershil</b>                          | 0,0  | 3,4  | 6,0  | 6,3  | 7,3  |

Figuur 7 – positief verschil tussen taakstelling en omvorming. Uit Maatregelennota In Het Beland van Nederland, april 2014

Het positieve verschil van € 7,3 miljoen tussen de structurele bezuiniging die de omvorming zou realiseren en de taakstelling voor CLAS, werd gebruikt om een maatregelenpakket op te stellen ten gunste van de ondersteunende eenheden (*Combat Support* en *Combat Service Support*), in het kader van het behoud van de werkgelegenheid. Als gevolg kon de personele maatregel van € 3,6 miljoen en daarmee de reductie van 72 VTE binnen de 13<sup>e</sup> Brigade teruggedraaid worden, waardoor de omvorming formatief neutraal kon worden uitgevoerd.

Het bedrag van € 25 miljoen is direct ingehouden op het budget van CLAS, waardoor feitelijk de bezuinigingsdoelstelling is behaald. De omvorming zou voor afdekking van dit bedrag moeten zorgen middels een besparing op exploitatiekosten van de CV90 voertuigen.

<sup>33</sup> Tweede commandantenterugkoppeling, p7, 21 februari 2014

<sup>34</sup> Maatregelen a.g.v. Nota 'In Het Belang Van Nederland' p14

|   |    |
|---|----|
| <b>Aantal stilgezette CV9035NL voertuigen</b> | 88 |
| Verkocht aan Estland                          | 44 |
| Herbestemd voor opleiding en training         | 12 |
| Gebruikt voor reservedelen                    | 16 |
| Logistieke reserve                            | 16 |

Figuur 8: bestemming stilgezette CV90voertuigen

Naast de 12 voertuigen die bestemd waren voor opleiding en training, zijn er voor 76 CV90 voertuigen geen exploitatiekosten meer geraamd. De besparing op exploitatiekosten per CV90 is door de ADR aan de hand van de wapensysteemsjablonen vastgesteld, als de meest nauwkeurige weerspiegeling van de werkelijkheid. Op basis van deze benadering kan geconcludeerd worden dat de beoogde bezuiniging nagenoeg geheel is afgedekt door de besparing op exploitatiekosten van de CV90 (zie figuur 9).

| <b>Exploitatiebesparing CV90<br/>(milj €)</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>Structureel<br/>(prognose)</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------|
| <b>Aantal stilgezette CV90</b>                | 18          | 51          | 76          | 76          | 76          | 76                                |
| <b>Besparing exploitatie CV90</b>             | 9,8         | 17,4        | 17,4        | 17,4        | 28,0        | 24,4                              |
| <b>Beoogde besparing cf. Kamerbrief</b>       | 9           | 19          | 23          | 24          | 25          | 25                                |
| <b>Vershil</b>                                | 0,8         | -1,6        | -5,6        | -6,5        | 3,0         | -0,6                              |

Figuur 9: totale besparing als gevolg van stilzette CV90 voertuigen<sup>35</sup>

Bovenstaand figuur geeft een overzicht van hoe de gerealiseerde besparing zich verhoudt tot de besparingsreeks in de Kamerbrief 'Toekomst van de krijgsmacht'. Op basis van deze bevindingen kunnen een aantal financiële conclusies getrokken worden:

- De gerealiseerde besparing op exploitatiekosten gedurende de onderzoeksperiode heeft nagenoeg structureel en volledig invulling gegeven aan de taakstelling van € 17,7 miljoen aan CLAS.
- Ondanks dat de bezuinigingsreeks langzamer oploopt dan beoogd werd in de Kamerbrief is de prognose voor na de te beschouwen periode dat de structurele besparing op exploitatiekosten nagenoeg volledig de beoogde besparingsreeks van € 25 miljoen afdekt.
- De besparing op exploitatiekosten valt hoger uit dan vooraf werd beoogd. Waar verwacht werd dat het stilzette van de CV90 voertuigen € 19,3 miljoen zou opleveren, is de prognose dat dit een bezuiniging van structureel € 24,4 miljoen zal realiseren.

<sup>35</sup> Voor nadere toelichting bij dit figuur: ADR Onderzoeksrapport Beleidsdoorlichting omvorming 13 Mechbrig, pagina 13

## 4.2 Relatie tussen bevindingen van ADR en de beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context

De beleidswijzigingen en ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de omvorming dienen in voorkomend geval als aanvullende verklaring voor de bevindingen van de ADR.

### 4.2.1 *Wijzigingen en ontwikkelingen met algemene invloed*

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 heeft in 2014 een significante verandering in de internationale veiligheidsomgeving plaatsgevonden. Waar voor de verandering in de veiligheidsomgeving de nadruk sterk lag op de tweede hoofdtak, is na de verandering ook de eerste hoofdtak van Defensie in belang toegenomen. Als gevolg hiervan heeft een herwaardering van de eerste hoofdtak plaatsgevonden. Het besluit om een gemotoriseerde capaciteit te creëren met minder vuurkracht past binnen de tijdsgeest waarin het besluit genomen is. De mondiale ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemotoriseerde capaciteit op zichzelf nog steeds bruikbaar is, maar het tekort aan vuurkracht bij de 13<sup>e</sup> Brigade minder aansluit bij de NAVO eisen aan een medium brigade en bij het huidige dreigingsbeeld. Als gevolg heeft de NAVO geconcludeerd dat Nederland met haar gemotoriseerde capaciteit slechts een beperkt effectieve bijdrage levert<sup>36</sup>.

### 4.2.2 *Wijzigingen en ontwikkelingen met invloed op de gereedheid en geoefendheid*

Een aantal benoemde factoren in hoofdstuk 3 heeft naar alle waarschijnlijkheid een effect gehad op de gereedheid van de brigade, zowel positief als negatief<sup>37</sup>. Geconstateerd is dat met name de materiële gereedheid en geoefendheid van de brigade onder de norm waren, wat verklaard kan worden door beleidswijzigingen en ontwikkelingen die hieronder worden toegelicht.

Allereerst heeft de niet-organieke inzet van voertuigen van de 13<sup>e</sup> Brigade een negatief effect gehad op de materiële gereedheid van de 13<sup>e</sup> Brigade. Omdat in Mali 13 Bushmasters en 23 MB 280CDI's van de 13<sup>e</sup> Brigade zijn gebruikt, ontbrak bij de brigade een belangrijk deel van hun wagenpark<sup>38</sup>. Daarnaast waren relatief veel extra cursussen en opleidingen nodig voor de inzet van personeel van de 13<sup>e</sup> Brigade met niet-organieke middelen in Mali en Afghanistan. Door beperkte capaciteit bij het opleidings- en trainingscommando heeft nieuw ingestroomd personeel niet tijdig een functie-opleiding kunnen volgen<sup>39</sup>. Dit onderstreept de bevinding van de commandant van de 13<sup>e</sup> Brigade<sup>40</sup> die stelt dat de lage opleidingscapaciteit bijdraagt aan een tekort in conceptuele, doctrinaire en technische kennis van het personeel en daarmee de gereedheid van de brigade aantast. Tot slot hebben de vergraving in het Boxerprogramma en de rolwissel Boxer-Bushmaster ertoe geleid dat de brigade aanzienlijk later pas beschikking had over de voertuigen waarmee zij de omvorming zou moeten uitvoeren. Hoewel de rolwissel op lange termijn een positief effect heeft op de gevechtskracht van de brigade, is de rolwissel op korte termijn negatief geweest voor de materiële gereedstelling. Bovenstaande beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context verklaren in ieder geval ten dele dat de materiële gereedheid en geoefendheid van de brigade gedurende de onderzoeksperiode onder de norm is.

<sup>36</sup> NATO Defence Planning Capability Review 2017/2018 – 5 Juni 2018

<sup>37</sup> Het onomstotelijk aantonen van causaliteit is bij deze complexe effecten zeer moeilijk. De geconstateerde wijzigingen en ontwikkelingen lijken echter wel degelijk in de genoemde richting te wijzen.

<sup>38</sup> Dit betreft ca. 40% van de Bushmasters en 30% van de MB 280 CDI's, op basis van de eindsituatie zoals beschreven in het ADR rapport

<sup>39</sup> Kernboodschap commandant 13<sup>e</sup> Brigade, Gereedheidsrapportage 2017 Q1, Q2

<sup>40</sup> Werkbezoek 13<sup>e</sup> Brigade, 10 december 2018

Daarnaast zijn er ook beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de context die een positief effect hebben gehad op de gereedheid en geoefendheid van de brigade. Allereerst heeft de bijdrage aan *enhanced Forward Presence* een positief effect op de getraindheid van de betrokken eenheden. De bijdrage aan de *European Battlegroup* laat een soortgelijk effect zien, waarbij de bijbehorende certificeringsoefening een positief effect heeft op de geoefendheid en inzetgereedheid van de betrokken eenheden. Tot slot heeft de verandering in de internationale veiligheidsomgeving als gevolg gehad dat er meer geld geïnvesteerd werd in het verhogen van de basisgereedheid van de krijgsmacht, wat zich heeft geuit in het vergroten van de reserveonderdelen- en munitievoorraden. Dit heeft een positief effect op de materiële gereedheid van de brigade gehad, waardoor deze beter was dan op basis van de ontwikkelingen in de vorige alinea te verwachten was.

### **4.3 Doeltreffendheid**

Volgens de RPE wordt doeltreffendheid gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. De duale doelstelling van de omvorming, het realiseren van een structurele bezuiniging van jaarlijks € 25 miljoen en het creëren van een gemotoriseerde brigade die in alle hoofdtaken een bijdrage kan leveren, is door de ADR onderzocht. Op basis van die bevindingen kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van de omvorming.

De ADR heeft op grond van financiële overzichten geconstateerd dat de bezuinigingsdoelstelling nagenoeg volledig is behaald. De besparing op exploitatiekosten gedurende de onderzoeksperiode heeft de taakstelling van € 17,7 miljoen aan CLAS nagenoeg volledig afgedekt. Daarnaast wordt verwacht dat na de onderzoeksperiode de structurele besparing op exploitatiekosten € 24,4 miljoen zal bedragen, waarmee de beoogde bezuinigingsreeks conform de Kamerbrief 'Toekomst van de krijgsmacht' vrijwel geheel afgedekt is. Vanuit financieel oogpunt is de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade doeltreffend geweest.

De doelstelling om een gemotoriseerde brigade te creëren, die in alle hoofdtaken een bijdrage kan leveren, is slechts in beperkte mate gehaald. De brigade is nu uitgerust met wielvoertuigen in plaats van rupsvoertuigen en er is dus feitelijk sprake van een gemotoriseerde brigade. Deze brigade voldoet echter op een aantal aspecten niet aan de norm voor inzetbaarheid en heeft te kampen met beperkingen. Met name de materiële gereedheid en de geoefendheid van de brigade waren onder de norm. Zoals paragraaf 4.2 laat zien hebben een aantal factoren ertoe bijgedragen dat de gereedheid van de brigade nog onder de norm is. Ook speelt de mogelijkheid van de brigade om een bijdrage te leveren in alle hoofdtaken een rol. De relatief hoge mate van mobiliteit en hoge mate van bescherming van de voertuigen van de 13<sup>e</sup> Brigade dragen ertoe bij dat de gemotoriseerde capaciteit van de 13<sup>e</sup> Brigade zich goed leent voor optreden binnen het kader van hoofdtak 2 van Defensie. De voertuigen van de brigade scoren echter relatief laag in termen van vuurkracht (kalibergrootte, vuursnelheid, aantallen direct vurende kanonnen), in vergelijking met de CV90 voertuigen. Als gevolg hiervan voldoet de brigade niet aan de kwalitatieve eis van de NAVO. Dit leidt tot de conclusie dat de 13<sup>e</sup> Gemotoriseerde Brigade beperkt in staat is om evenredig in alle hoofdtaken een bijdrage te leveren, waardoor gesteld kan worden dat de omvorming slechts beperkt doeltreffend was.

### **4.4 Doelmatigheid**

De RPE 2018 omschrijft doelmatigheid van beleid als de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Omdat de omvorming slechts in beperkte mate doeltreffend was, kan deze per definitie niet doelmatig zijn. Om toch een indicatie van de proces- en beleidsdoelmatigheid te kunnen geven gaat deze paragraaf in op de gehanteerde

managementmethodieken en het meest aannemelijke beleidsalternatief voor de omvorming.

#### 4.4.1 *Doelmatigheid en het proces van de omvorming*

Als aanvulling op het onderzoek, heeft de ADR ook het omvormingsproces onderzocht. Hierbij is voornamelijk gekeken naar de gevoerde processen binnen de projectgroep *Rhino on Wheels*, het PRINCE2 concept, het URD (Uitvoering Reorganisaties Defensie) en de *governance* structuur. Deze processen zijn binnen Defensie van kracht als regeling of *best practice* met het oog op projectmanagement en reorganisaties. Uit de documentatie van de landmacht constateert de ADR dat gebruik is gemaakt van geaccepteerde managementmethodieken. Dit geeft reden om aan te nemen dat het proces van de omvorming op een beheerste en doelmatige manier is opgezet.

#### 4.4.2 *Doelmatigheid en het beleidsalternatief*

De doelmatigheid van het proces van de omvorming op zich is niet afdoende om een uitspraak te kunnen doen over de doelmatigheid van het beleid. Daarom wordt er ook een vergelijking gemaakt tussen het gevoerde beleid en het meest waarschijnlijke beleidsalternatief<sup>41</sup>. Hiervoor moeten aannames worden gedaan over het beleidsalternatief waardoor de conclusie met een kleinere mate van zekerheid kan worden gegeven dan het geval is bij de doeltreffendheid. Op deze manier kan echter wel een indicatie van de beleidsdoelmatigheid worden gegeven.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.1 werd de periode voorafgaand aan het besluit om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen gekenmerkt door bezuinigingen bij Defensie. De Defensienota 2013 bevatte een set maatregelen om aan deze bezuinigingsdoelstelling te voldoen, waaronder het sluiten van de JWFK en het opheffen van 45 Painfbat. Omdat deze twee maatregelen vervangen zijn door de omvorming, wordt dit gezien als het meest waarschijnlijke beleidsalternatief.

Beide beleidsopties zouden invulling moeten geven aan de taakstelling aan CLAS van € 17,7 miljoen. De operationele doelen van de omvorming en het beleidsalternatief zijn onvergelijkbaar. Daarom zijn op een hoger abstractieniveau de effecten op de beschikbare gevechtskracht voor Defensie vergeleken. De keuze voor het beleidsalternatief zou betekenen dat het aantal manoeuvrebataljons waar Defensie de beschikking over heeft zou afnemen van negen naar acht<sup>42</sup>. Als gevolg zouden er 710 arbeidsplaatsen wegvallen. Ook is het onwaarschijnlijk dat Defensie jaarlijks het bedrag van € 25 miljoen uit het Herfstakkoord, bestemd voor behoud van de regionale werkgelegenheid, toebedeeld zou hebben gekregen als juist in die regio's een eenheid zou worden opgeheven.

Daarnaast zou de afname in manoeuvrebataljons waar het CLAS de beschikking over had het moeilijker hebben gemaakt om deel te nemen aan de missies en verplichtingen (zoals de EU Battle-Group) waar Defensie gedurende de onderzoeksperiode deel aan heeft genomen. In 2014 zou het nog mogelijk zijn geweest om de opdrachten uit te voeren, maar in de periode 2015-2017 zou het met één bataljon minder niet meer mogelijk zijn geweest om aan de missies en andere verplichtingen deel te nemen<sup>43</sup>.

Tevens heeft de omvorming, door de verkoop van 44 CV90 voertuigen aan Estland, een eenmalige verkoopopbrengst voor Defensie opgeleverd, die nagenoeg volledig overeenkomt met de beoogde verkoopopbrengst. Indien er voor het beleidsalternatief was gekozen, was een soortgelijke opbrengst voor Defensie

---

<sup>41</sup> Dit is geen onderdeel van het ADR onderzoek geweest, maar is door de projectgroep uitgevoerd

<sup>42</sup> Zie Defensienota 2013, In het belang van Nederland, p21

<sup>43</sup> Vergelijk inzetbaarheid en ingezette eenheden 2014-2017, DT&O CLAS.

onwaarschijnlijk geweest. Ook zou er bij het beleidsalternatief sprake zijn van eenmalige opbrengsten, als gevolg van het afstoten van de JWFK en de verkoop van het materieel van 45 Painfbat<sup>44</sup>. De structurele besparing van het beleidsalternatief zou veel groter geweest zijn dan de besparing als resultaat van de omvorming en zou de doelstelling ver voorbij geschoten zijn.

De beleidskeuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen is in vergelijking met het beleidsalternatief om de JWFK te sluiten en 45 Painfbat op te heffen een doelmatigere keuze geweest. Ondanks dat beide opties invulling zouden moeten geven aan de taakstelling van CLAS, heeft de omvorming in vergelijking met het alternatief een positiever effect gehad omdat met het sluiten van de JWFK en het opheffen van 45 Painfbat aanzienlijk aan slagkracht zou zijn ingeboet. Daarnaast scoort de omvorming beter op de werkgelegenheid, op de mate waarin Nederland een bijdrage kon leveren aan missies, was de structurele besparing van de juiste omvang en was de eenmalige opbrengst vermoedelijk groter.

#### **4.5 Deelconclusie**

Eenzijds is de bezuinigingsdoelstelling vrijwel volledig behaald. Anderzijds is de gevormde gemotoriseerde brigade niet zonder beperkingen, met name in termen van materiële gereedheid en geoefendheid en daarmee inzetbaarheid. Dit gold voor meerdere eenheden binnen Defensie gedurende de onderzoeksperiode en kan niet gezien worden als een uniek gevolg van de omvorming. Ook langs de maatstaf van de NAVO heeft de brigade kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen. Mede hierdoor is de omvorming is deels doeltreffend geweest. Hiermee kan de omvorming per definitie niet doelmatig zijn, maar middels de bedrijfsvoering en de vergelijking met het beleidsalternatief kan er toch een indicatie worden gegeven van de proces- en beleidsdoelmatigheid. Het omvormingsproces is op een doelmatige wijze opgezet, en de omvorming is in vergelijking met het meest waarschijnlijke beleidsalternatief een doelmatigere beleidskeuze geweest. De beperkte doeltreffendheid wordt in ieder geval gedeeltelijk verklaard door een aantal beleidswijzigingen en ontwikkelingen, zoals de niet organieke inzet van het materieel van de brigade. Daarnaast speelt ook de herwaardering op de eerste hoofdtaak een rol bij de beoordeling van de brigade. Door de omvorming is substantieel ingeleverd op vuurkracht, maar is er een relatief hogere mate van mobiliteit verkregen. In het kader van de tweede hoofdtaak was er in de periode voorafgaand aan de omvorming vraag naar voertuigen met een hogere mate van mobiliteit en een hoge beschermingsgraad. De voertuigen zoals zij nu bij de 13<sup>e</sup> Brigade zijn ingedeeld kunnen echter in beperkte mate een bijdrage leveren in gevechtssituaties kenmerkend voor de eerste hoofdtaak. Dit leidt tot de conclusie dat de keuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen, zowel vanuit bezuinigingsoverwegingen als de oriëntatie op de tweede hoofdtaak in de tijdgeest van 2013 te rechtvaardigen valt. De gevormde brigade voldoet echter niet op alle aspecten aan de norm waartoe Nederland zich verplicht heeft en sluit ook in mindere mate aan bij het huidige dreigingsbeeld.

---

<sup>44</sup> 45 Painbat beschikt als hoofdruiting over 44 CV90 voertuigen, hetgeen suggereert dat de CV90's niet zouden zijn verkocht maar gebruikt voor opleidingen of als reserve. De netto opbrengst van de verkoop van de JWFK zou dan meer moeten zijn dan de verkoopopbrengst van 44 CV90 met de omvorming. De hypothetische verkoopopbrengsten van het beleidsalternatief zijn echter niet uitputtend onderzocht.

## 5 Neveneffecten van het beleid

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen van de ADR toegelicht waarbij gekeken is naar de uitvoering van het beleid en de behaalde effecten. Tevens is er een uitspraak gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven worden op deelvraag 4:

**Deelvraag 4:** *Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?*

Dit hoofdstuk gaat in op de neveneffecten van het beleid. Allereerst wordt een definitie van een neveneffect gegeven, waarna een overzicht volgt van de positieve neveneffecten en de negatieve neveneffecten. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid verhoogd zouden kunnen worden en tot slot volgt een korte conclusie

**Samenvatting:** Een neveneffect binnen deze beleidsdoorlichting wordt gedefinieerd als een effect van de omvorming wat niet, of in mindere mate voorzien was ten tijde van de beleidskeuze. Er is een aantal positieve neveneffecten geïdentificeerd, waaronder de internationale samenwerking met Frankrijk en het behoud van de VTE binnen de brigade. Een negatief neveneffect was echter een eenmalige investering van € 6 miljoen. De doeltreffendheid kan via maatregelen gericht op het verbeteren van de materiële gereedheid, geoefendheid en vuurkracht verhoogd worden. Blijvende aandacht voor het project- en programmamanagement kan bijdragen aan het borgen van de procesdoelmatigheid.

### 5.1 Definitie

In de context van deze beleidsdoorlichting wordt met een neveneffect gerefereerd aan een effect dat ten tijde van de beleidskeuze niet of in mindere mate voorzien was<sup>45</sup>. Een dergelijk onvoorzien effect kan zowel een positief als negatief karakter hebben.

### 5.2 Positieve neveneffecten van het beleid

Ten eerste is in 'Toekomst van de krijgsmacht', de Kamerbrief waarin de omvorming werd aangekondigd, niet voorzien dat gemotoriseerde capaciteit zich relatief goed leent voor samenwerking met Frankrijk. Dit bleek echter wel het geval te zijn en in 2016 is een *Letter of Intent* met Frankrijk getekend, waarin voornamelijk de samenwerking op het gebied van gemotoriseerd optreden wordt benadrukt. Daarnaast heeft de 13<sup>e</sup> Brigade in 2017 intensief samengewerkt met Belgische Mediane Brigade (zoals wel voorzien) en Luxemburg (niet voorzien) in het kader van het operatietraject voor de EUBG<sup>46</sup>.

Ook is het feit dat de omvorming formatief neutraal is uitgevoerd een indirect positief neveneffect van de omvorming. Vooraf werd in eerste instantie beoogd dat ook een personele maatregel getroffen zou worden, waarmee 72 VTE bij de brigade geschrapt zouden worden. Het terugdraaien van de personele maatregel, brengt als positieve neveneffect met zich mee dat het aantal arbeidsplaatsen binnen de brigade

<sup>45</sup> Deze definitie is gebaseerd op de Handreiking beleidsdoorlichtingen

<sup>46</sup> Kamerstuk 33279, nr. 23 – Internationale militaire samenwerking



gelijk is gebleven, wat bijdraagt aan operationele effectiviteit en het behoud van de werkgelegenheid. Indien de personele maatregel wel uitgevoerd zou worden, had de brigade nog verder afgeweken van de kwantitatieve eis van de NAVO. Naast het niet uitvoeren van de personele maatregel, zijn de Leopard pantserrups bergingsvoertuigen ook niet stilgezet, met als gevolg dat de brigade nog steeds beschikking heeft over deze voertuigen. Dit kan gezien worden als een positief neveneffect, aangezien na invoering van de Boxer bleek dat de Leopards noodzakelijk zijn om de Boxer te kunnen bergen.

Ook heeft de omvorming als positief neveneffect dat de inzetbaarheid van de overige CV90 voertuigen binnen Defensie is verbeterd. Van de 88 CV90 voertuigen die binnen de 13<sup>e</sup> Brigade aanwezig waren, zijn er 16 gebruikt voor logistieke reserve en nog eens 16 voor reservedelen. Dit komt ten goede aan de gereedheid en inzetbaarheid van de CV90 vloot<sup>47</sup>.

Tot slot heeft de omvorming ook tot de rolwissel Bushmaster-Boxer geleid, wat ook een positief neveneffect met zich meegebracht. Hoewel in vergelijking met de CV90 nog steeds veel is ingeleverd op vuurkracht, heeft de Boxer een betere *Remote Control Weapon Station*, een hogere beschermingsgraad en meer groeipotentieel dan de Bushmaster<sup>48</sup>. Dit past ook beter bij het veranderde dreigingsbeeld waarbij er in toenemende mate rekening moet worden gehouden met dreigingen van een hogere geweldsintensiteit. De Boxer is hier relatief gezien geschikter voor dan de Bushmaster.

### 5.3 Negatieve neveneffecten van het beleid

Naast het positieve neveneffect van de rolwissel, dat zich uit als toename in mate van vuurkracht en bescherming voor de infanterie-eenheden, was er ook een negatief neveneffect. Zoals in paragraaf 3.2.5 beschreven is, werd er vanwege de rolwissel een wijziging aangebracht in de af te nemen modules voor de Boxer en de Bushmaster, waarvoor een eenmalige investering van € 6 miljoen benodigd was. De daadwerkelijke uitgaven komen overeen met de beoogde investering. Echter was deze investering ten tijde van de beleidskeuze niet beoogd en kan daarom gezien worden als een negatief financieel neveneffect. Tevens zijn er ook andere eenmalige kosten gemaakt in het kader van het uitrusten van de wielvoertuigen met de benodigde hardware. In aantallen zijn er meer wielvoertuigen na de omvorming, dan CV90 voertuigen voor de omvorming, met als gevolg dat er een grotere vraag was naar de benodigde hardware (ICT systemen). De totale kosten hiervan waren € 13 miljoen<sup>49</sup>. Dit bedrag is afgedekt vanuit het landmachtbudget en bestond grotendeels uit projecten die ook zonder de omvorming nodig zouden zijn geweest. Het exacte deel van dit bedrag wat toegerekend kan worden aan de omvorming kon niet achterhaald worden.

### 5.4 Verhogen van doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid kan verhoogd worden middels maatregelen gericht op het verhogen van de materiële gereedheid en de inzetbaarheid van de brigade. Tevens zou het verhogen van de opleidings- en trainingscapaciteit ertoe kunnen bijdragen dat het personeel beter getraind en geoefend is. Maatregelen gericht op het verhogen van de vuurkracht van de brigade zouden kunnen bijdragen aan het behalen van de kwalitatieve eis van de NAVO. Daarnaast zou de doeltreffendheid ook verhoogd kunnen worden door maatregelen te implementeren die het

<sup>47</sup> Kamerstuk 26396, nr. 102 – Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR

<sup>48</sup> Kamerstuk 27830, nr. 162 - Wisseling rol Boxer en Bushmaster

<sup>49</sup> Voor nadere toelichting: ADR Onderzoeksrapport Beleidsdoorlichting 13 Mechbrig, p 14

kwantitatieve tekort zoals geconstateerd door de NAVO te verhelpen. Hier wordt echter dieper op ingegaan in hoofdstuk 7 als de aanbevelingen aan bod komen.

De ADR heeft geconstateerd dat voor het omvormingsproces gebruik is gemaakt van geaccepteerde managementmethodieken. Blijvende aandacht voor project- en programmamanagement kan de procesdoelmatigheid verder borgen. Daarnaast laat de vergelijking met het meest waarschijnlijke beleidsalternatief zien dat het besluit om de brigade om te vormen de meest doelmatige optie van de twee is.

## **5.5 Deelconclusie**

De omvorming van de 13<sup>e</sup> Brigade heeft tot een aantal onvoorziene effecten, zowel positief als negatief geleid. Allereerst heeft de omvorming bijgedragen aan meer internationale samenwerking en het behoud van personeel. Daarnaast heeft de omvorming ook tot een betere inzetbaarheid van de overige CV90 's geleid en heeft de omvorming indirect via de rolwissel tot een betere verdeling van vuurkracht, mobiliteit en bescherming binnen de brigade geleid. Echter heeft de rolwissel wel tot een onvoorziene eenmalige investering van € 6 miljoen geleid, wat als negatief neveneffect gezien kan worden.

Daarnaast zijn er relatief weinig mogelijkheden om de doelmatigheid van het beleid te verhogen. Daarentegen kan blijvende aandacht voor het programmamanagement bijdragen aan het borgen van de procesdoelmatigheid. Er zouden wel maatregelen getroffen kunnen worden, gericht op het verhogen van de materiële gereedheid, geoefendheid en vuurkracht, en het verhogen van de opleidingscapaciteit.

## 6 Beleidsopties en hiaten

In het vorige hoofdstuk zijn de positieve en negatieve neveneffecten besproken en is gekeken naar de manier waarop de doelmatigheid en doeltreffendheid verhoogd zou kunnen worden. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op deelvraag 5:

**Deelvraag 5:** *Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn? Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?*

Allereerst wordt de grondslag waarop de 20% berust toegelicht, waarna een overzicht volgt van de maatregelen bij 20% minder middelen. Vervolgens zullen de maatregelen bij 20% meer middelen worden toegelicht, die voornamelijk zijn toegespitst op het verbeteren van de door de ADR geconstateerde tekortkomingen. Hierna volgt een kort overzicht van de hiaten en ten slotte de deelconclusie van dit hoofdstuk. De aanbevelingen om het beleid te verbeteren zullen in het hier op volgende hoofdstuk behandeld worden.

**Samenvatting:** De RPE stelt dat de beleidsopties bij significant meer/minder middelen ook onderzocht worden in een beleidsdoorlichting. De 20% komt neer op een bedrag van € 54 miljoen. 20% minder middelen betekent in alle gevallen een significante verdere reductie van de slagkracht en het voortzettingsvermogen, waardoor de brigade verder van de NAVO norm en inzetbaarheidsdoelen afwijkt. Bij 20% meer middelen zouden de kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen aanzienlijk kunnen reduceren. Daarnaast is er ook een aantal hiaten geconstateerd, die met name een invloed hebben gehad op de meetbaarheid van de effecten van de omvorming.

### 6.1 Grondslag voor 20%

Volgens de RPE dient in een beleidsdoorlichting ook een beschouwing van beleidsopties te worden opgenomen ingeval er significant minder financiële middelen (20% minder) beschikbaar zouden zijn. In aanvulling hierop worden in deze doorlichting ook beleidsopties gegeven voor het geval er meer financiële middelen beschikbaar zouden zijn (20% meer). Dit maakt het noodzakelijk om eerst de grondslag vast te stellen voor deze 20%.

|  |   |
|--|---|
| <b>Aantal VTE 13<sup>e</sup></b>         | 3358  |
| <b>Aantal VTE CLAS</b>                   | 18074   |
| <b>Percentage</b>                        | $(3358/18074) = 19\%$                               |
| <b>Begrotingsartikel 3 CLAS</b>          | €1.427.287.000,00                                   |
| <b>Begroting naar VTE 13<sup>e</sup></b> | $(€1.427.287.000,00 \times 19\%) = €271.000.000,00$ |
| <b>20%</b>                               | $(€271.000.000,00 \times 20\%) = €54.000.000,00$    |

Figuur 10 – Grondslag voor 20%<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Zie de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie 2019 en de bijbehorende memorie van toelichting, Kamerstuk 35000 nrs. 1 en 2

In het memorie van toelichting bij de Defensiebegroting 2018 is aangegeven dat de beleidsdoorlichting begrotingsartikel 3, taakuitvoering landstrijdkrachten, betreft. De scope van de beleidsdoorlichting betreft de omvorming van de 13e Gemechaniseerde Brigade. Daarom ligt het voor de hand om voor de grondslag ook dat deel van het begrotingsartikel 3 te nemen, dat ook betrekking heeft op de 13e Brigade. Het exacte aandeel van de 13<sup>e</sup> Brigade is echter niet te herleiden, omdat er meerdere kostensoorten binnen dit begrotingsartikel vallen, en er niet per eenheid wordt gerapporteerd. De grootste uitgavensoort van begrotingsartikel 3 betreft personele exploitatiekosten, op afstand gevolgd door gereedstellingskosten en materiële exploitatiekosten<sup>51</sup>. Omdat personele uitgaven de grootste kostenpost is, is deze post gehanteerd voor de grondslag. De personele exploitatiekosten worden voornamelijk bepaald door het aantal VTE. Daarom is de verhouding bepaald van het aantal VTE van de 13e Brigade en het aantal VTE van CLAS. Deze zelfde verhouding, 19%, is vertaald naar de financiële omvang voor de grondslag. Door conform de RPE 20% van deze financiële grondslag te nemen ontstaat er een bedrag van € 54 miljoen.

## 6.2 Beleidsopties bij 20% minder middelen

Gezien de omvang van de reeds bij de omvorming doorgevoerde bezuiniging en de omvang van de extra 20% besparing (€ 54 miljoen) zijn de besparingsmaatregelen stuk voor stuk zeer ingrijpend. Omwille van de expliciete vermelding in de RPE is desalniettemin getracht vorm te geven aan de 20% besparingsvariant. De gegevens zijn ontleend aan de bevindingen van de ADR op het gebied van exploitatiekosten, maar blijven uiteraard indicatief. Bij de opbrengst is telkens uitgegaan van de resultaten op lange termijn.

| Beleidsoptie  | Effect   | Opbrengst in miljoen € per jaar |
|---|--|---------------------------------|
| Reductie in personeel en materieel: Deel van een eenheid, ongeveer ter grootte van een half bataljon, opheffen. | Een verdere reductie van de slagkracht en het voortzettingsvermogen. Dit leidt tot problemen voor de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018 en doet kwantitatief verder afbreuk aan de door de NAVO gevraagde capaciteit. Het gevolg van deze maatregel is dat het getroffen bataljon geen zelfstandig inzetbare gevechtseenheid meer is. De maatregel raakt 300 functies en bijbehorend materieel. | 54                              |
| Reductie in materieel: Brigade naar zeer lichte eenheid omvormen.   | Een verdere reductie van de bescherming en mogelijk ook van de mobiliteit en vuurkracht. Dit leidt tot een kwalitatieve mismatch met de Defensienota 2018 en doet sterk kwalitatief afbreuk aan de door de NAVO gevraagde capaciteit. De maatregel raakt nagenoeg alle gevechtsvoertuigen van de brigade (Boxer, Fennek, Bushmaster).  | 54                              |

<sup>51</sup> Van de €1.427.287.000,00 bestaat €1.130.223.000,00 (79%) uit personele uitgaven

Bovenstaande tabel gaat in op personele en materiële beleidsopties voor reductie. Er is geen beleids optie voor besparing op gereedstelling opgenomen omdat gereedstellingsactiviteiten in alle gevallen plaats moeten blijven vinden en hierop slechts geringe besparing mogelijk is.

### 6.3 Beleidsopties bij 20% meer middelen

Ook in deze paragraaf zijn de gegevens zoveel mogelijk ontleend aan de bevindingen van de ADR op het gebied van exploitatiekosten. Daarnaast is er een inschatting gemaakt van de kosten van nieuwe wapensystemen en eenheden, maar deze blijven uiteraard sterk indicatief. Voor verdere uitwerking is een nader onderzoek van de genoemde maatregelen benodigd, o.a. in relatie tot de NAVO eisen aan vuurkracht. Bij de kosten is telkens uitgegaan van de resultaten op lange termijn. De beleids opties zijn ontwikkeld met de door de ADR geconstateerde tekortkomingen als uitgangspunt.

| Beleids optie  | Effect   | Kosten in miljoen € per jaar |
|--|--|------------------------------|
| Kwalitatieve versterking: het vergroten van de vuurkracht van de huidige huidige voertuigen, het verbeteren van de mogelijkheden tot informatie-gestuurd optreden en/of het introduceren van een aantal voertuigen met een grote vuurkracht. | De eenheden van de 13 <sup>e</sup> Brigade voldoen (kwalitatief) aan de eisen die aan een medium eenheid worden gesteld.   | 54                           |
| Kwantitatieve versterking: het versterken van de brigade met een eenheid ter grootte van een half bataljon in de vorm waarin de bataljons nu bestaan, eventueel met aanvulling van onbemande systemen.                                       | Het kwantitatieve tekort aan gevechtskracht binnen 13 <sup>e</sup> Brigade neemt af maar kan niet geheel worden opgelost. De groei betreft een orde grootte van 300 functies en bijbehorend materieel. | 54                           |

Naast bovenstaande beleids opties kan ook de operationele gereedheid verhoogd worden door meer middelen en capaciteit voor met name materiële instandhouding beschikbaar te stellen.

### 6.4 Hiaten en meetbaarheid

Het eerste hiaat vloeit voort uit het feit dat het concept gemotoriseerde capaciteit bij aanvang van het beleid niet expliciet uitgewerkt is in concrete meetbare begrippen. Zoals door de ADR is vastgesteld, is er feitelijk sprake geweest van het creëren van een brigade met gemotoriseerde middelen. Ook heeft de ADR een uitspraak kunnen doen over de beperkte doeltreffendheid, aan de hand van de normen voor de inzetbaarheid en effectiviteit van de brigade.

Daarnaast is er ook geconstateerd dat het rapporteren over zaken zoals personele gereedheid en geoefendheid niet op een 100% consistente manier is gebeurd

gedurende de onderzoeksperiode. Vanwege voortschrijdend inzicht zijn sommige maatstaven aangepast gedurende de onderzoeksperiode. Dit heeft het onderzoeken van onder andere de inzetbaarheid lastiger gemaakt dan vooraf werd verwacht. Ook kon er in SAP geen beeld van de totale kosten per eenheid gevonden worden, wat het onderzoeken van de bezuinigingsdoelstellingen bemoeilijkte. Het consistent rapporteren op het gebied van inzetbaarheid zou de historische vergelijkbaarheid positief beïnvloeden en daarmee bevorderlijk zijn voor de manier waarop het beleid in de toekomst beoordeeld kan worden.

Tevens was er geen duidelijk beeld over de situatie van de 13<sup>e</sup> Brigade, bijvoorbeeld op het gebied van materiële gereedheid, aan het begin van de onderzoeksperiode. De afwezigheid een dergelijk beeld aan het begin van de onderzoeksperiode, een nulmeting, maakte het lastiger om de effecten van het beleid te vergelijken met de beginsituatie. Daarnaast maakte de afwezigheid van een concreet gedefinieerde eindsituatie het lastiger om te beoordelen in hoeverre de omvorming al volbracht was. Het vaststellen van een nulmeting voorafgaand aan een omvorming of reorganisatie kan het beoordelen van de effecten van het beleid makkelijker maken.

Ook is het bij het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid niet mogelijk gebleken om tot een harde uitspraak te komen als gevolg van een gebrek aan een duidelijke maatstaf, een duidelijke beginsituatie en vergelijkbare beleidsalternatieven waarover voldoende harde informatie beschikbaar was. Hierdoor kan een indicatie van de doelmatigheid worden gegeven en is de conclusie minder hard dan de conclusie over de doeltreffendheid. Voor doeltreffendheid bestaan voldoende duidelijke normen en is voldoende informatie beschikbaar om een conclusie te kunnen trekken.

Ten slotte komt de keuze voor het doorlichten van dit beleidsartikel in de periode 2014-2017 niet overeen met het tijdsframe van de omvorming zelf, aangezien de omvorming naar verwachting in 2019 wordt afgerond. Hierdoor zijn nog niet alle activiteiten afgerond en nog niet alle effecten behaald op het moment van evalueren.

## **6.5 Deelconclusie**

Volgens de RPE is gekeken naar mogelijke maatregelen met een financiële omvang van min-twintig procent van de grondslag binnen het begrotingsartikel 3. In aanvulling hierop zijn ook beleidsopties geïdentificeerd als er twintig procent van de grondslag bij zou komen.

De min-twintig procent maatregelen veroorzaken in alle gevallen een significante verdere reductie van de slagkracht en het voortzettingsvermogen, hetgeen een probleem vormt voor de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018 en de NAVO-normen. De plus-twintig procent maatregelen komen vooral neer op het reduceren van de kwantitatieve en kwalitatieve beperkingen die zijn opgetreden.

Daarnaast is tevens een aantal hiaten in kaart gebracht, die met name van invloed zijn geweest op de meetbaarheid van de effecten van de omvorming. Deze hiaten vormen echter geen belemmering voor het doen van een uitspraak over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

In voorgaande hoofdstukken is een antwoord geformuleerd op de vijf deelvragen van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van de beleidsdoorlichting:

**Hoofdvraag:** *In hoeverre is de uitvoering van het beleid met betrekking tot (de omvorming van de 13e Gemechaniseerde Brigade tot) de gemotoriseerde brigade in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend geweest?*

### 7.1 Hoofdconclusie

In 2013 is de beleidskeuze gemaakt om de 13<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade om te vormen tot een lichtere gemotoriseerde brigade. Gezien de bezuinigingsdruk van die periode, evenals de toenemende vraag naar gemotoriseerde capaciteit, past deze beleidskeuze goed binnen de tijdsgeest van 2013. Als gevolg van de omvorming is er € 25 miljoen ingehouden op het budget van CLAS. Daarnaast zijn de aanwezige CV90 rupsvoertuigen vervangen door een combinatie van wielvoertuigen, waaronder de Boxer en de Bushmaster.

Het stilzetten van de CV90's heeft geleid tot een besparing op exploitatiekosten die gedurende de onderzoeksperiode nagenoeg volledig invulling heeft gegeven aan de taakstelling van CLAS. Ondanks dat twee kleinere deelmaatregelen, de personele maatregel en het stilzetten van de Leopard pantserrups-bergingsvoertuig niet zijn uitgevoerd, heeft de ADR vastgesteld dat op grond van de prognose van de exploitatiekosten, de besparing hierop vrijwel geheel het beoogde bedrag van € 25 miljoen zal afdekken. Ook heeft de omvorming tot het creëren van een gemotoriseerde capaciteit geleid. De operationele gereedheid is echter in geringe mate onder de norm en bovendien voldoet de brigade niet aan de kwantitatieve en kwalitatieve eisen die de NAVO heeft gesteld. De beperkte inzetbaarheid kan echter bij meerdere eenheden binnen Defensie geconstateerd worden, waardoor niet zeker gesteld kan worden dat de beperkte inzetbaarheid van de 13<sup>e</sup> Brigade een direct gevolg van de omvorming is. Dit leidt tot de conclusie dat de omvorming gedeeltelijk doeltreffend is geweest. De financiële doelstelling is vrijwel volledig behaald, maar de operationele doelstelling is slechts deels behaald.

Beleid wat niet geheel doeltreffend is, is per definitie niet doelmatig. Desondanks kan op basis van de procesbenadering en de vergelijking met het beleidsalternatief de indicatie worden gegeven van de proces- en beleidsdoelmatigheid. Alle relevante geaccepteerde managementmethodieken zijn gehanteerd, waarmee de bedrijfsvoering van de omvorming op een beheerste en doelmatige manier is opgezet. Ook scoorde het meest aannemelijke beleidsalternatief relatief gezien lager op doelmatigheid in vergelijking met de omvorming.

Het feit dat de omvorming in beperkte mate doeltreffend is geweest kan verklaard worden aan de hand van een aantal ontwikkelingen in de context. De vertraging van het Boxerprogramma en inzet van het materieel van de 13<sup>e</sup> Brigade tijdens verschillende missies hebben een negatief effect gehad op zowel de gereedheid van de brigade, als het tijdig uitvoeren van de omvorming. Daarnaast hebben de veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving ertoe geleid dat er meer waarde wordt gehecht aan de normen die de NAVO stelt aan een dergelijke eenheid. Met de omvorming is de vuurkracht van de eenheid gereduceerd, met als gevolg dat de gemotoriseerde capaciteit van de 13<sup>e</sup> Brigade minder aansluit bij het vigerende dreigingsbeeld.

De beleidskeuze om de 13<sup>e</sup> Brigade om te vormen past goed binnen de tijdsgeschiedenis van 2013 en de uitvoering heeft geleid tot het nagenoeg geheel behalen van de financiële doelstelling en het deels behalen van de operationele doelstelling. Deze beperkingen zijn echter niet onoplosbaar en gemotoriseerde capaciteit heeft ook voordelen zoals een hoge mobiliteit. Het verhelpen van de genoemde beperkingen maakt de gemotoriseerde capaciteit meer waardevol binnen de capaciteiten van Defensie, en biedt de 13e Brigade een goede basis voor doorontwikkeling. Mits de genoemde beperkingen worden verholpen vormt de gemotoriseerde capaciteit een waardevolle aanvulling op de *toolbox* van Defensie.

## **7.2 Aanbevelingen**

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen te formuleren:

1. Voltooi de nu in uitvoering zijnde maatregelen van de omvorming en beschouw de omvorming daarmee als afgedaan.
2. Betrek de gevonden mogelijkheden om de doeltreffendheid te verbeteren bij de Defensiebrede afwegingen voor de toekomst.
3. Houd bij toekomstige besluiten over de transformatie van eenheden en de verwerving, vervanging en/of afstoting van wapensystemen zoveel mogelijk rekening met de fundamentele onzekerheid van de internationale veiligheidssituatie.
4. Houd bij het opstellen van nieuw beleid rekening met de evalueerbaarheid ervan door de effectiviteit en doelmatigheid voldoende concreet te benoemen.



## Bijlagen

- 1 Literatuurlijst
- 2 Lijst met definities
- 3 Lijst met gehanteerde afkortingen
- 4 Lijst met 15 vragen RPE
- 5 Eendoordeel onafhankelijke deskundige
- 6 ADR Rapport

## 1 Literatuurlijst

- Achttiende jaarrapportage Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR, 5 april 2017, Kamerstuk 26 396, nr. 110
- Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan, 18 september 2014, Kamerstuk 29 521, nr. 254
- Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, 7 november 2013, Kamerstuk 29 521 nr. 213
- Beleidsbrief Internationale Veiligheid *Turbulente tijden in een instabiele omgeving* 14 november 2014, Kamerstuk 33694, nr. 6
- Beleidsvoornemen 'Omvormen 17 en 42 Painfbat naar 17 en 42 Motinfbat', 14 augustus 2014.
- Beslispunten tweede commandantenterugkoppeling, Secretaris Generaal, 21 februari 2014
- CDS aanwijzing A700 Gereedstelling, 20 december 2013
- Defensienota 2013, In het belang van Nederland, 17 september 2013
- Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 31 maart 2010, Kamerstuk 31 432, nr. 16
- Fiche, advies rolwissel Boxer/Bushmaster, 13 oktober 2015
- Functioneel Concept Gemotoriseerde Capaciteit (FC-MOT), Land Warfare Centre, 30 juli 2015.
- Handreiking beleidsdoorlichtingen, geraadpleegd op 22-4-2019, op:  
<http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>
- Introductiepakket Algemene Rekenkamer op thema: Rijk in uitvoering, Factsheet Defensie, 11 april 2017
- Kamerbrief *Internationale Veiligheidsstrategie – Veilige wereld, veilig Nederland*, 21 juli 2013, Kamerstuk 33 694, nr. 1
- Kamerbrief Wisseling rol Boxer en Bushmaster, 28 oktober 2015, Kamerstuk 27 830, nr. 162
- Lijst van vragen en antwoorden over de opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting omvorming 13e Gemechaniseerde Brigade, 11 november 2018, Kamerstuk 31 516, nr. 25
- Maatregelen a.g.v. Nota 'In Het Belang Van Nederland, Secretaris Generaal, 4 april 2014.
- Masterplan Landmacht van Morgen 2.0, CLAS, 10 februari 2014.
- Motie van het lid Van der Staaij c.s. over het noodzakelijke ambitieniveau van onze krijgsmacht in de komende jaren, 19 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 23
- Motie van het lid Van der Staaij c.s. over werk maken van de vervolgstappen in het kader van het meerjarig perspectief van de krijgsmacht, 18 september 2015, Kamerstuk 34 300, nr. 27.
- Motie-Harbers over *beleidsdoorlichtingen*, 25 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 36
- NATO Capability Targets 2017 The Netherlands*, 21 maart 2017
- NATO Defence Planning Capability Review 2017/2018*, 5 Juni 2018
- Nota beslispunten tweede commandantenterugkoppeling, 21 februari 2014
- Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, 15 oktober 2013, Kamerstuk 33 750, nr. 19
- Nota, Ruilen Boxer/Bushmaster, 16 oktober 2015

Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting omvorming 13e Gemechaniseerde Brigade, 17 september 2018, Kamerstuk 31 516 nr. 24

Rapportage internationale militaire samenwerking, 12 januari 2017, Kamerstuk 33 279, nr. 23

Reactie op de motie van het lid Van der Staij c.s. over het ambitieniveau van de krijgsmacht in de komende jaren (Kamerstuk 34 000, nr. 23), 7 juli 2015, Kamerstuk 33 763, nr. 81

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE), Staatscourant 27142, 25 september 2014

Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 (RBV)

Strategische Monitor 2013, HCSS, De toekomst in alle staten

Strategische Monitor 2014, Clingendael, Een wankelende wereldorde

Strategische Monitor 2015, Clingendael, Een wereld zonder orde?

Tiende jaarrapportage Vervanging pantservoertuigen M577 en YPR, 15 april 2009, Kamerstuk 26 396, nr. 47

Toekomst van de krijgsmacht, 25 oktober 2013, Kamerstuk 33 763, nr. 7

Toelichting Commandant 13 Ltbrig op de Gereedheidsrapportage [Q1 2017]

Uitvoering motie-Van der Staij (Kamerstuk 34 000, nr. 23) over het noodzakelijke ambitieniveau van onze krijgsmacht in de komende jaren, 18 november 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 59

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2018, 19 september 2017, Kamerstuk 34 775 X, nr. 2

Verlenging Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, 24 juni 2015, Kamerstuk 29 521, nr. 293

Verlenging Nederlandse bijdrage MINUSMA, 27 oktober 2016, Kamerstuk 29 521 nr. 327

Vervolg van het herbeleggingsplan Vastgoed Defensie, 2 november 2011, Kamerstuk 32 733-47, nr. 27

Werkbezoek aan 13e Brigade in Oirschot, 10 december 2018

## 2 Lijst met definities

### Personele Gereedheid (PG)

De mate waarin het militaire personeel bij een (organieke of samengestelde) eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opgedragen taak van de eenheid.

### Materiële Gereedheid (MG)

De mate waarin het materieel bij een (organieke of samengestelde) eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opgedragen taak van de eenheid.

### Geoefendheid (GO)

De mate waarin een (organieke of samengestelde) eenheid de opgedragen taken heeft beoefend en daarbij voldoende niveau van beheersing van taken heeft getoond.

### Operationeel Gereed (OG)

Een eenheid is Operationeel Gereed indien deze in staat is de organieke taak uit te voeren. Deze taak wordt gespecificeerd door de opdrachten in de AGCDS en is gebaseerd op een analyse van de meest waarschijnlijke inzetopties. Voor de status OG dient de eenheid te voldoen aan de gestelde eisen op het gebied van PG, MG en GO.

### Inzet Gereed (IG)

Een (organieke of samengestelde) eenheid is IG als de eenheid in staat is binnen de gestelde notice-to-move (NTM) de opdracht tot inzet5 uit te voeren. Deze opdracht is gespecificeerd in de (voorlopige) Formerings- en Gereedstellingsopdracht ((v)FGO) en/of Operatie Aanwijzing c.q. het Operatiebevel en beschrijft de missie-specifieke taken. Voor de status IG dient de eenheid te voldoen aan de gestelde (aanvullende) eisen op het gebied van PG, MG en GO.

### Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

### Doeltreffendheid

De beoordeling van de beleidsdoorlichting over de doeltreffendheid van het beleid Omvorming 13 Gemechaniseerde Brigade hangt af van de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Beleid dat niet doeltreffend is, kan niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet automatisch ook doelmatig.

### 3 Lijst met gehanteerde afkortingen

ACOTA - The Africa Contingency Operations Training and Assistance  
ADR – Auditdienst Rijk  
CV90 – Combat Vehicle 90  
eFP – enhanced Forward Presence  
EUBG – European Battlegroup  
GO - Ge oefendheid  
JWFK – Johan Willem Frisokazerne  
MG – Materiële gereedheid  
MINUSMA - United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali  
OG – Operationeel Gereed  
PAINFBAT - Pantserinfanteriebataljon  
PG – Personele gereedheid  
RBV – Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften  
RPE - Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek  
VCD – Vaste Commissie voor Defensie  
VJTF – Very High Readiness Joint Task Force  
VTE – Voltijdsequivalent

#### 4 Lijst met 15 vragen RPE

- Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
- Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

---

# Onderzoeksrapport

## Beleidsdoorlichting omvorming 13 Mechbrig

definitief

## Colofon

|                 |  |
|-----------------|--|
| Titel           | Onderzoeksrapport beleidsdoorlichting omvorming 13<br>Mechbrig |
| Uitgebracht aan | Hoofddirectie Beleid   |
| Datum           | 30 april 2019  |
| Kenmerk         | 2019-0000073426  |

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
070-342 7700



# Inhoud

## **Aanleiding opdracht—4**

### **De omvorming heeft eind 2017 geleid tot een gemotoriseerde brigade met beperkingen en tot het afdekken van de geraamde besparingen—5**

- 1 De landmacht beschikt eind 2017, zoals beoogd over een unieke gemotoriseerde capaciteit, maar met beperkte effectiviteit—6**
  - 1.1 De landmacht beschikt over een gemotoriseerde brigade, maar de omvorming is nog niet voltooid—6
  - 1.2 De gereedheid van de brigade voldeed niet op alle aspecten aan de norm—6
  - 1.3 Gemotoriseerde brigade voldoet niet aan NAVO-behoefte—8
  
- 2 Geraamde besparingen zijn afgedekt met de omvorming van 13 Mechbrig—10**
  - 2.1 De omvorming van de 13<sup>e</sup> Mechbrig was bedoeld als besparingsmaatregel—10
  - 2.2 Beoogde structurele besparing vrijwel afgedekt met het stilzetten van CV90 voertuigen—11
  - 2.3 Eenmalige besparing onder de raming vanwege gemaakte kosten—13
  
- 3 Voor het omvormingsproces is gebruik gemaakt van geaccepteerde managementmethodieken—14**
  - 3.1 De omvorming verliep projectmatig met Prince 2 als gebruikte methodiek—14
  - 3.2 De reorganisaties bij de 13<sup>e</sup> brigade verliepen volgens het uitvoeringsvoorschrift reorganisaties Defensie (URD)—14
  - 3.3 De omvorming vond plaats binnen een governance structuur—14
  
- 4 Verantwoording onderzoek—15**
  - 4.1 Werkzaamheden en afbakening—15
  - 4.2 Gehanteerde Standaard—15
  - 4.3 Verspreiding rapport—15

## **5 Ondertekening—16**

### **Bronnenlijst—17**

### **Lijst van afkortingen—19**

### **Commercieel vertrouwelijke bijlage (separaat)**

## Aanleiding opdracht

In de begroting van Defensie 2018 is vastgelegd dat Defensie in 2018/2019 de beleidsdoorlichting van de omvorming van de 13e gemechaniseerde brigade naar een gemotoriseerde brigade uitvoert en aanbiedt aan de Tweede Kamer. De Hoofddirectie Beleid van het Ministerie van Defensie coördineert de uitvoering van de beleidsdoorlichting en levert de projectleider.

Er zijn door het Ministerie van Defensie één hoofdvraag en vijf deelvragen geformuleerd. Defensie heeft de ADR gevraagd om deelvraag 3 op zich te nemen. De ADR geeft het antwoord in de vorm van een rapport van bevindingen dat in het eindrapport van de beleidsdoorlichting wordt verwerkt. Afgesproken is dat de ADR bouwstenen aanlevert om de projectgroep in staat te stellen een antwoord op vraag 3 te formuleren over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.

De hoofdvraag en de vijf deelvragen zijn in de Kamerbrief van 13 september 2018 bekend gesteld. De ADR onderzoekt de volgende deelvraag:

*Is de omvorming doelmatig en doeltreffend uitgevoerd en zijn de geraamde opbrengsten en uitgaven gerealiseerd? Heeft de omvorming tot Gemotoriseerde Brigade tot het beoogde effect geleid?*

Verder heeft de ADR, op verzoek van de opdrachtgever, met een quick scan de opzet en het bestaan van het omvormingsproces onderzocht. De werking is niet onderzocht, hierover worden derhalve geen uitspraken gedaan. In dit rapport verschaft de ADR geen zekerheid, maar presenteert feitelijke bevindingen gebaseerd op hetgeen binnen de defensieorganisatie aan geschreven bronnenmateriaal voorhanden is en op interviews. De onderzochte periode van de omvorming van de 13e gemechaniseerde brigade loopt van 25 oktober 2013 tot en met 31 december 2017.

# Centrale hoofdboodschap: De omvorming heeft eind 2017 geleid tot een gemotoriseerde brigade met beperkingen en tot het afdekken van de geraamde besparingen

Dit hoofdstuk bevat de centrale hoofdboodschap. Op basis van het onderzoek heeft de ADR de volgende hoofdbevindingen:

- a. *Gemotoriseerde capaciteit met beperkingen*  
Uit het onderzochte bronnenmateriaal blijkt dat de landmacht eind 2017, zoals beoogd, beschikt over een unieke gemotoriseerde capaciteit, met beperkingen. Redenen hiervan zijn dat de omvorming nog niet geheel voltooid is. Verder blijkt uit rapportages van de landmacht dat de gereedheid van de brigade niet op alle aspecten aan de norm voldoet. Het betreft met name de materiële gereedheid en als gevolg daarvan ook de geoefendheid. Tenslotte blijkt uit NAVO-documentatie dat de gemotoriseerde brigade niet aan de normering voldoet die door de NAVO is opgesteld.
- b. *Geraamde besparingen vrijwel geheel afgedekt*  
De door de landmacht aangeleverde financiële overzichten laten zien dat de geraamde besparingen, die waren beoogd met de omvorming van 13 Mechbrig, vrijwel geheel (afhankelijk van de berekeningswijze) zijn afgedekt met maatregelen die met de omvorming samenhangen, te weten het stilzetten van CV90 infanterie gevechtsvoertuigen. Een aantal andere geplande besparingsmaatregelen is niet uitgevoerd. Uit door de landmacht en de defensiematerieelorganisatie aangereikt informatie blijkt verder dat eenmalige opbrengsten worden gedrukt vanwege gemaakte kosten voor de verkoop en voor de rolwissel Boxer - Bushmaster.
- c. *Gebruik van geaccepteerde managementmethodieken*  
Uit de documentatie van de landmacht blijkt dat voor het omvormingsproces geaccepteerde managementmethodieken zijn gebruikt:
  - De omvorming verliep projectmatig met Prince 2 als gebruikte methodiek;
  - De reorganisaties bij de 13<sup>e</sup> brigade verliepen volgens het uitvoeringsvoorschrift reorganisaties Defensie (URD) in overleg met medezeggenschapscommissies en centrales van het overheidspersoneel;
  - De omvorming vond plaats binnen een governance-structuur.

# 1 De landmacht beschikt eind 2017, zoals beoogd over een unieke gemotoriseerde capaciteit, maar met beperkte effectiviteit

## 1.1 De landmacht beschikt over een gemotoriseerde brigade, maar de omvorming is nog niet voltooid

Aan het eind van de onderzoeksperiode (eind 2017) was de aanwezigheid van CV90-capaciteit volledig vervangen door wielvoertuigen (zie tabel 1) en was er feitelijk sprake van een gemotoriseerde brigade. Zoals aangekondigd in de kamerbrief van 25 oktober 2013 zou volledige omvorming in 2018 bereikt moeten zijn. Op een aantal aspecten was de omvorming naar een gemotoriseerde brigade toen nog in gang. Zo stromen nog in 2018 wielvoertuigen de brigade in. Ook duurt het nog tot medio 2019 voordat iedereen de juiste opleiding en training heeft gehad en de omvorming als voltooid kan worden beschouwd<sup>1</sup>.

| Q4 van:             | 2013 <sup>2</sup> | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Eindsituatie <sup>3</sup> |
|---------------------|-------------------|------|------|------|------|------|---------------------------|
| <b>Voertuigtype</b> | <b>Aantallen</b>  |      |      |      |      |      |                           |
| <b>CV90</b>         | 84                | 70   | 33   | 0    | 0    | 0    | 0                         |
| <b>Boxer</b>        | 0                 | 3    | 23   | 39   | 87   | 113  | 113                       |
| <b>Bushmaster</b>   | 0                 | 12   | 29   | 32   | 32   | 8*   | 30                        |
| <b>MB280CDI</b>     | 0                 | 12   | 36   | 60   | 48   | 48   | 72                        |
| <b>Fennek</b>       | 117               | 117  | 117  | 117  | 117  | 117  | 117                       |

Tabel 1: aanwezigheid van voertuigen bij de 13<sup>e</sup> lichte brigade (bron: SAP-autorisatiestatistiek commando landstrijdkrachten). \*Tijdelijk laag aantal i.v.m. rolwissel Boxer-Bushmaster

## 1.2 De gereedheid van de brigade voldeed niet op alle aspecten aan de norm

Uit de gereedheidsrapportages van het commando landstrijdkrachten is af te leiden hoe de gereedheid van de 13<sup>e</sup> lichte brigade zich heeft ontwikkeld gedurende de onderzoeksperiode. Omdat de gereedheid gemeten wordt op bataljonsniveau worden hier de cijfers gepresenteerd van de drie grootste eenheden van 13 Ltbrig, de 17<sup>e</sup> en 42<sup>e</sup> pantserinfanteriebataljons en het 41<sup>e</sup> pantsergeniebataljon.

### 1.2.1 De materiële gereedheid was op of onder de norm

De materiële gereedheid van de drie bataljons was gedurende de onderzoeksperiode op of iets onder de norm van 80%. De materiële gereedheid wordt bijgehouden in het SAP systeem en is gedefinieerd als de mate waarin het materieel bij een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opgedragen taak van de eenheid<sup>4</sup>. Dat de gereedheidscijfers onder de norm waren had te maken met problematiek rond de beschikbaarheid en het uitleveren van reservedelen. Verder wordt door de brigadecommandant aangegeven dat het SAP systeem een te rooskleurig beeld geeft over de materiële gereedheid, omdat materieel dat wel is geautoriseerd, maar niet aanwezig is bij de eenheid, niet in de gereedheidsmeting wordt meegenomen<sup>5</sup>. Materiële gereedheid wordt door de brigade gezien als een zorgpunt. Dit blijkt ook uit de managementrapportages die elk kwartaal aan de

<sup>1</sup> Presentatie commandant 13e Brigade, 14 december 2018.

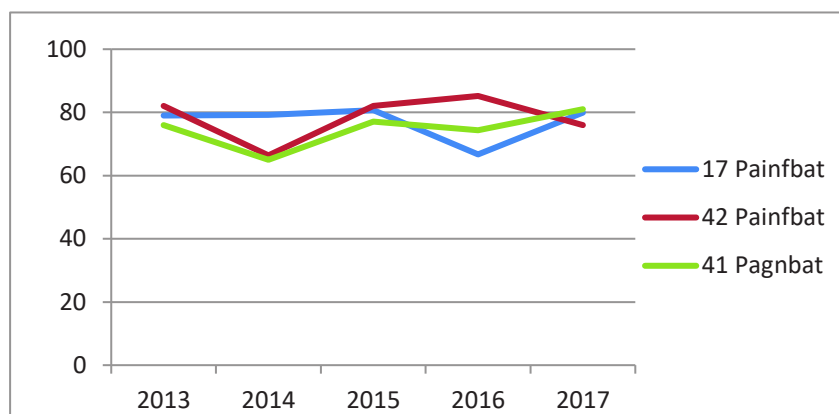
<sup>2</sup> Gegevens uit 2013 zijn niet afkomstig uit SAP, maar uit het MIR-systeem.

<sup>3</sup> De eindsituatie zoals voorzien op 8 april 2019, volgens opgave staf CLAS

<sup>4</sup> CLAS/Directie Materieel & Diensten, Richtlijn rapporteren Materiële Gereedheid bij CLAS, 22 sept 2015.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld gereedheidsrapportage 13Ltbrig Q4 2016.

minister van Defensie worden aangeboden (zie tabel 2). Hierin wordt de materiële gereedheid van de wielvoertuigen gerapporteerd. In de onderzoeksperiode is deze steeds onder de norm geweest. Ontbrekende herstelcapaciteit en trage levering van reservedelen zijn de hoofdoorzaken van de lage materiële gereedheid<sup>4</sup>.



Grafiek 1: materiële gereedheid van drie bataljons van de 13<sup>e</sup> Ltbrig als percentage. Bron: gereedheidsrapportages 13 Ltbrig.

| Materiële gereedheid wielvoertuigen landmacht | 2014 |      |      |      | 2015 |      |      |      | 2016 |      |      |      | 2017 |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   | Q1   | Q2   | Q3   | Q4   |
|   | geel | geel | rood | geel | geel | geel | geel | rood | rood | geel | geel | geel | geel | geel | rood | rood |

Tabel 2: materiële gereedheid van de wielvoertuigen van de landmacht uitgebraukt in kleuren. Bron: managementrapportages ministerie van Defensie. De norm is 80%. groen: > 80%, geel: 70-80%, rood: < 70%

### 1.2.2 De personele gereedheid was op of boven de norm

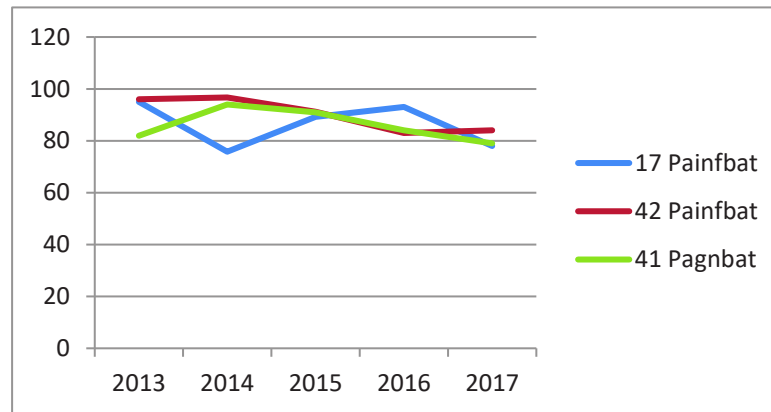
De personele gereedheid van de beide pantserinfanteriebataljons was gedurende de onderzoeksperiode vrijwel steeds boven de norm van 80%. De personele gereedheid wordt bepaald door metingen in het personeelssysteem en wordt uitgedrukt als percentage van de formatie omvang (vullingsgraad). Deze formatieomvang was als volgt:

|   | Eind 2013 | Eind 2017 |
|---|-----------|-----------|
| <b>Formatie omvang 13 Ltbrig (in arbeidsplaatsen)</b> | 3347      | 3358      |

Tabel 3: formatieomvang 13 Ltbrig (inclusief nationale reserve) bij begin en eind van de onderzoeksperiode (bron: gereedheidsrapportages Q4 2013 en Q3 2017 13 Ltbrig)

De omvorming van 13 Mechbrig is formatief neutraal uitgevoerd. Initieel was het plan om 72 vte'n te korten om daarmee aan de opgedragen financiële kaders te voldoen. Toen meer financiële ruimte werd gevonden is besloten om deze korting terug te draaien<sup>6</sup>. Uit tabel 3 blijkt dat de formatieomvang van 13 Ltbrig tijdens de onderzoeksperiode nagenoeg constant is gebleven.

<sup>6</sup> "Masterplan" in: *De Landmacht van Morgen (LVM) Doorontwikkeling van het Commando Landstrijdkrachten*, 10 februari 2014, bijlage B



Grafiek 2: personele gereedheid van drie bataljons van de 13<sup>e</sup> Ltbrig als percentage  
Bron: gereedheidsrapportages 13 Ltbrig

### 1.2.3 De geoefendheid was grotendeels onder de norm

De geoefendheid van de drie bataljons was gedurende de onderzoeksperiode grotendeels onder de norm. Dit heeft met name te maken met de beperkingen van het materieel en de lage inzetbaarheid van voertuigen. Ook rapporteert de brigadecommandant een achteruitgang in de conceptuele, doctrinaire en technische kennis en kunde bij het personeel en is er sprake van een gebrek aan opleidingscapaciteit.<sup>7</sup> Geoefendheid wordt gemeten aan de hand van verschillende niveaus. Onderstaande tabel geeft de geoefendheid op compagniesniveau.

| Geoefendheid eenheden<br>13 <sup>e</sup> brigade | 2014     |  |  |  | 2015 |    |    |    | 2016 |    |    |    | 2017 |    |    |    |    |    |    |    |
|--|----------|--|--|--|------|----|----|----|------|----|----|----|------|----|----|----|----|----|----|----|
|  | Kwartaal |  |  |  | Q1   | Q2 | Q3 | Q4 | Q1   | Q2 | Q3 | Q4 | Q1   | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 |
| aantal compagnieën                               | rood     |  |  |  | 6    | 3  | 2  | 1  | 3    |    | 2  | 3  | 1    | 4  | 2  | 4  | 3  | 1  | 1  | 1  |
|  | geel     |  |  |  | 1    | 3  | 4  | 6  | 6    |    | 2  | 5  | 7    | 4  | 2  | 4  | 4  | 4  | 3  | 4  |
|  | groen    |  |  |  | 4    | 5  | 5  | 4  | 2    | 11 | 7  | 3  | 3    | 3  | 4  | 3  | 4  | 6  | 7  | 6  |

Tabel 4: geoefendheid van de 11 compagnieën van de pantserinfanteriebataljons en het pantsergeniebatljon van 13 Ltbrig (groen: >80%, geel: 70-80%, rood: <70%). Bron: gereedheidsrapportages 13 Ltbrig.

## 1.3 Gemotoriseerde brigade voldoet niet aan NAVO-behoefte

### 1.3.1 13 Ltbrig voldoet qua samenstelling niet aan NAVO-vereisten

De 13<sup>e</sup> lichte brigade bestaat uit twee lichte pantserinfanteriebataljons en voldoet daarmee niet aan de Navo-eisen voor een *medium infantry brigade*. Volgens het NAVO-document "Nato Capability Targets 2017 The Netherlands" biedt de Nederlandse krijgsmacht drie brigades aan bij de NAVO. Het gaat om een *heavy infantry brigade*, een *medium infantry brigade* en een *airmobile light infantry brigade*. De NAVO verwacht van deze brigades een bepaalde samenstelling (zie tabel 5). Zo moet een *medium infantry brigade* bestaan uit één zwaar infanteriebataljon en drie lichte infanteriebataljons. De Nederlandse krijgsmacht biedt de 13<sup>e</sup> lichte brigade aan als *medium infantry brigade*, maar heeft slechts twee medium infanteriebataljons.

| NATO capability codes 2017 manoeuvre elementen | Medium infantry brigade | 13 <sup>e</sup> lichte brigade |
|--|-------------------------|--------------------------------|
| zwaar infanteriebataljon                       | 1                       | -                              |
| medium infanteriebataljons                     | 3                       | 2                              |

Tabel 5: NAVO-norm voor een medium infanterie brigade vergeleken met de 13<sup>e</sup> lichte brigade (bron: NATO Capability Review 2017/2018)

<sup>7</sup> Gereedheidsrapportage 13 Ltbrig, Q4 2014.

### 1.3.2 Volgens NAVO is bijdrage 13 Ltbrig aan NAVO niet effectief

In de *NATO Defence Planning Capability Review 2017/2018* (DPCR) schrijft de NAVO dat als het gaat om landinzet Nederland niet in staat is om de kwantitatieve tekortkomingen kwalitatief te compenseren. De beide medium infanteriebataljons hebben te weinig vuurkracht. De CV90 beschikt over een 35 mm kanon, maar dit gevechtsvoertuig is vervangen door wielvoertuigen met een .50 (ca. 12mm) mitrailleur met beduidend minder vuurkracht, zowel in bereik als in impact. De wielvoertuigen beschikken wel over een hoge mobiliteit en beschermingsgraad door hun wendbaarheid en bepantsering.<sup>8</sup>

Elke twee jaar blikt de NAVO terug op de voorbije periode. In de DPCR wordt de staat van de Nederlandse krijgsmacht, inclusief de Nederlandse defensie-uitgaven geanalyseerd. Op basis van deze analyse wordt bepaald of Nederland voldoende bijdraagt aan de taken en de missies van de NAVO. Daarbij wordt tevens bekeken of Nederland naar draagkracht militaire capaciteiten beschikbaar heeft en beschikbaar stelt voor het bondgenootschap. De DPCR gaat over 2017-2018, maar kijkt wel wat aan projecten loopt om doelen verder in de tijd te behalen.<sup>9</sup>

De NAVO analyseert dat Nederland niet in staat is om met haar brigades, waaronder 13 Ltbrig, effectief bij te dragen aan de capaciteit die NAVO zoekt. Het gaat om capaciteit die NAVO nodig heeft in de periode 2016-2021 voor een zogenaamde *high-intensity battle* met een tegenstander die gebruik maakt van gemechaniseerde eenheden. Dat Nederland niet effectief bijdraagt komt volgens de NAVO met name door het weghalen van gemechaniseerde capaciteiten bij de Nederlandse brigades, onder meer door de omvorming naar een gemotoriseerde brigade.

De NAVO concludeert letterlijk dat: *the armoured capability of two, previously mechanised brigades, has been removed altogether, rendering a remaining mechanised brigade and a new motorized (light) brigade (both having only two manoeuvre battalions) unable to fight effectively a high-intensity battle with an opponent using mechanised forces.*<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *NATO Defence Planning Capability Review 2017/2018* (DPCR), 5 juni 2018.

<sup>9</sup> *Gesprek ADR met CDS/Directie Plannen over normering vanuit de NAVO*, 9 januari 2019.

<sup>10</sup> *Nato defence planning capability review 2015/2016 The Netherlands draft overview, aangeboden op 24 maart 2016.*

## 2 Geraamde besparingen zijn afgedekt met de omvorming van 13 Mechbrig

### 2.1 De omvorming van de 13<sup>e</sup> Mechbrig was bedoeld als besparingsmaatregel

#### 2.1.1 In 2013 werd een structurele besparing beoogd, die in 2014 werd onderbouwd

In de Kamerbrief van 25 oktober 2013, "Toekomst van de Krijgsmacht", heeft de minister van Defensie aangegeven een structurele besparing te willen bereiken met de verkoop van de 44 CV90 voertuigen en met het aanhouden van de andere 44 voertuigen voor opleiding en training, als logistieke reserve en voor reservedelen. De volgende besparing werd beoogd:

|                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Omvormen 13 Mechbrig</b> | 9    | 19   | 23   | 24   | 25   |

Tabel 6: beoogde besparing in miljoenen euro's per jaar cf. Kamerbrief van 25 oktober 2013

Bovenstaande besparingsreeks is bij CLAS direct ingeboekt in de begroting en is dus feitelijk behaald. Deze besparing zou, volgens de Kamerbrief, moeten worden afgedekt met het vrijvallen van de verwachte exploitatie-uitgaven (materieel en personeel) van de voertuigen.

Een onderbouwing van de bedragen uit de besparingsreeks uit de periode van het opstellen van de Kamerbrief in oktober 2013 is niet aangetroffen. Naderhand is wel een gedetailleerde uitwerking verschenen. Deze is te vinden in het Masterplan "Landmacht van Morgen" van 10 februari 2014. Hierin wordt aangegeven dat, als gevolg van de omvorming, naast 88 CV90, ook zes Leopard 2 PRB (pantserbergingsvoertuigen) worden stilgezet volgens onderstaand schema.

| Stilzetten         |                   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Totaal |
|--------------------|-------------------|------|------|------|------|------|--------|
| <b>CV90</b>        | Aantal voertuigen | 14   | 30   | 44   | 0    | 0    | 88     |
| <b>Leopard2PRB</b> | Aantal voertuigen | 1    | 2    | 3    | 0    | 0    | 6      |

Tabel 7: schema voor het stilzetten van voertuigen bij de omvorming 13<sup>e</sup> Mechbrig, Masterplan Landmacht van Morgen, bijlage F, februari 2014

Tevens zouden er personele maatregelen worden genomen door het verminderen van aantallen voertuigbemanning (waaronder voor CLAS 72 vte). De besparingsreeks die uiteindelijk tot de gewenste besparing van € 25 miljoen leidt is, in samengevatte vorm, als volgt:

| Maatregelen                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|
| <b>Stilzetten CV90</b>                  | 2,3  | 12,8 | 19,3 | 19,3 | 19,3 |
| <b>Stilzetten Leopard PRB</b>           | 0,3  | 1,7  | 2,6  | 2,6  | 2,6  |
| <b>Instandhouding CV90 voor O&amp;T</b> | 0    | 0    | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| <b>Subtotaal</b>                        | 2,6  | 14,6 | 21,4 | 21,4 | 21,4 |
| <b>Personele maatregelen</b>            | 3,6  | 3,6  | 3,6  | 3,6  | 3,6  |
| <b>Totaal</b>                           | 6,2  | 18,2 | 25,0 | 25,0 | 25,0 |

Tabel 8: beoogde besparingen omvorming 13 Mechbrig cf. Masterplan Landmacht van Morgen, bijlage B en F, 10 februari 2014.



### 2.1.2 *Personele besparingsmaatregelen teruggedraaid*

In 2014 werd besloten de personele maatregelen à €3,6 miljoen, het korten van 72 VTE ten behoeve van de omvorming, terug te draaien. In de Maatregelennota behorende bij de nota "In het belang van Nederland" van 4 april 2014 is een aantal besparingsmaatregelen genomen om het defensiebudget inpasbaar te maken binnen de financiële kaders. Voor het commando landstrijdkrachten was deze taakstelling als volgt:

|                          | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Taakstelling CLAS</b> | 8,5  | 15,3 | 17,3 | 17,4 | 17,7 |

Tabel 9: taakstelling CLAS cf. Maatregelen a.g.v. Nota 'In het belang van Nederland', 4 april 2014.

In de Maatregelennota staat: *De maatregel 'mechbrig naar motbrig' levert €7,3 miljoen meer op dan voor de invulling van de taakstelling benodigd. CLAS wendt dit budget aan om een aantal knelpunten te repareren. Alle intensiveringen komen ten gunste van het personeel en dus van de werkgelegenheid. Daarnaast ontlasten de intensiveringen het huidige personeel van steunverleningen en leveren daarmee een verlichting op.*<sup>11</sup>

### 2.1.3 *Stilzetten Leopard 2 bergingstanks teruggedraaid*

De voorgenomen besparingsmaatregel van het stilzetten van de Leopard 2 pantserrups bergingstanks (PRB) is niet uitgevoerd. Wel is € 2,6 miljoen ingeboekt als besparing, als onderdeel van de totale besparing van € 25 miljoen.

In het Masterplan "Landmacht van Morgen" van 2014 is, naast het stilzetten van CV90 voertuigen, ook het stilzetten van zes Leopard 2 bergingstanks vermeld als besparing in het kader van de omvorming. Hier is gerekend met een bedrag van € 0,43 miljoen aan exploitatiekosten per voertuig per jaar en een uiteindelijke structurele besparing van € 2,6 miljoen.

Geen documentatie is gevonden waarin vastgesteld wordt dat de 6 PRB-voertuigen daadwerkelijk zijn stilgezet of wederom in gebruik genomen. Na uitvraag aan functionarissen die in de periode 2015-2018 werkzaam waren bij de 13<sup>de</sup> brigade blijkt dat de betreffende PRB's regelmatig zijn gebruikt en ingezet in Nederland ten behoeve van activiteiten en om oefeningen te ondersteunen. Aangezien de brigade niet beschikte over alternatieve zware bergingsmiddelen is het mede aannemelijk dat de betreffende PRB-voertuigen zijn gebruikt. Het valt niet meer vast te stellen of het gebruik incidenteel of structureel is toegepast.

## 2.2 **Beoogde structurele besparing vrijwel afgedekt met het stilzetten van CV90 voertuigen**

### 2.2.1 *Exploitatie vrijval CV90 voertuigen geeft meerdere uitkomsten*

In totaal zijn 88 voertuigen stilgezet. De besparing als gevolg van de exploitatie vrijval moest de beoogde besparing van de omvorming afdekken. De 88 voertuigen kregen de volgende bestemming:

|  |    |
|--|----|
| <b>Aantal stilgezette CV90 voertuigen</b>    | 88 |
| <b>Verkocht aan Estland</b>                  | 44 |
| <b>Herbestemd voor opleiding en training</b> | 12 |
| <b>Gebruikt voor reservedelen</b>            | 16 |
| <b>Logistieke reserve</b>                    | 16 |

Tabel 10: bestemming stilgezette CV90voertuigen cf. masterplan Landmacht van Morgen

<sup>11</sup> Maatregelen a.g.v. Nota 'In het belang van Nederland', 4 april 2014) p. 20.

De berekening van de besparing is op een aantal manieren uitgevoerd:

a. Masterplan "Landmacht van Morgen"

In het Masterplan "Landmacht van Morgen" is een prognose gegeven van de besparing van de exploitatiekosten. Hierbij is gerekend met het vrijvallen van alle 88 voertuigen. Tevens is gegeven dat het inzetbaar houden van de voertuigen bestemd voor Opleiding & Training jaarlijks € 0,5 miljoen vergt.

b. Wapensysteemsjablonen

De exploitatie-uitgaven van wapensystemen, zoals de CV90, worden jaarlijks in een zogenaamd wapensysteemsjabloon berekend ten behoeve van het opstellen van de begroting. Deze berekeningen geven een prognose van de jaarlijkse uitgaven voor de komende begrotingsperiode met een doorkijk van tien jaar en zijn gebaseerd op realisaties uit de voorgaande periode. De gerealiseerde uitgaven zijn ook in het sjabloon opgenomen. Deze zijn als volgt:

|                                  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Prognose |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|----------|
| <b>Exploitatie uitgaven CV90</b> | 25,4 | 24,2 | 25,8 | 28,7 | 25,0 | 42,8 | 37,3     |

Tabel 11: gerealiseerde exploitatie uitgaven voor de CV90 voertuigen (excl. personeelsuitgaven) bij het Commando Landstrijdkrachten. Bron: wapensysteemsjabloon 2018 van de CV90.

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat de exploitatie uitgaven voor de CV90 vanaf 2018 aanzienlijk hoger uitvallen dan daarvoor. Daar zijn diverse redenen voor aan te voeren (o.a. inhaalslag onderhoud, intensiever gebruik etc.), die in het kader van dit onderzoek niet verder worden uitgewerkt.

c. Lifecycle cost analyse

In 2016 heeft een analyse<sup>12</sup> plaatsgevonden van de *life cycle costs* van de CV90 over 25 jaar. Op basis van gebruikerservaringen wordt periodiek een hernieuwde inschatting gemaakt van de resterende kosten in de levensduur van het systeem.

In onderstaande tabel zijn de verschillende benaderingen weergegeven van de exploitatiekosten van de CV90 en zijn deze omgerekend naar de jaarlijks behaalde exploitatiebesparing. Dit is gedaan door het aantal stilgezette voertuigen te vermenigvuldigen met de exploitatie uitgaven per voertuig. De meeste berekeningen gaan uit van 76 stilgezette voertuigen, omdat er 12 van de 88 zijn herbestemd voor opleiding en training (zie tabel 10) en derhalve onderhoud vergen.

| Exploitatie CV90 (milj.€)               | Berekening gebaseerd op |                           |                        |                        |                      |
|---|-------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|
|   | Sjablonen<br>2013-2014  | Lifecycle analyse<br>2016 | Sjablonen<br>2015-2017 | Masterplan LVM<br>2014 | Sjabloon<br>Prognose |
| <b>Jaarlijkse materiële exploitatie</b> | 24,8                    | 31,4                      | 26,5                   | -                      | 37,3                 |
| <b>Aantal voertuigen</b>                | 192                     | 117                       | 148*/116               | -                      | 148/116*             |
| <b>Exploitatie per voertuig</b>         | 0,129                   | 0,268                     | 0,228                  | 0,219                  | 0,312                |
| <b>Aantal stilgezette voertuigen</b>    | 76                      | 76                        | 76                     | 88                     | 76                   |
| <b>Jaarlijkse exploitatiebesparing</b>  | 9,8                     | 20,4                      | 17,4                   | 18,8**                 | 24,4                 |

Tabel 12: berekening van de exploitatiekosten CV90 (excl. personeelsuitgaven) cf. wapensysteemsjablonen (gemiddeld over de aangegeven jaren), LCC analyse en masterplan Landmacht van Morgen (NB: \* 32 voertuigen staan in reserve, \*\* inclusief €0,5miljoen voor instandhouden O&T voertuigen)

### 2.2.2 *Totale exploitatie vrijval dekt de geraamde besparing vrijwel geheel af*

Voor het bepalen van de gerealiseerde besparing wordt uitgegaan van de wapensysteemsjablonen van de CV90 omdat deze het meest nauwkeurige beeld

<sup>12</sup> Koninklijke landmacht, Materieel logistiek commando, Life cycle costs rapport LCC-analyse CV9035NL 2016-ELOT, 23 september 2016.

geven. Uit onderstaande tabel 13 is af te leiden dat de structurele besparing vrijwel het bedrag afdekt dat in de Kamerbrief werd beoogd. De reeks is als volgt:

| Exploitatiebesparing CV90 (milj €) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Structureel (prognose) |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------------------------|
| Aantal stilgezette CV90            | 18   | 51   | 76   | 76   | 76   | 76                     |
| Besparing exploitatie CV90         | 9,8  | 17,4 | 17,4 | 17,4 | 28,0 | 24,4                   |
| Beoogde besparing cf. Kamerbrief   | 9    | 19   | 23   | 24   | 25   | 25                     |
| Verschil                           | 0,8  | -1,6 | -5,6 | -6,5 | 3,0  | -0,6                   |

Tabel 13: totale besparing als gevolg van stilzetten CV90 voertuigen

## 2.3 Eenmalige besparing onder de raming vanwege gemaakte kosten

### 2.3.1 Afstoting CV90 voertuigen vergt hoge verkoopkosten

Omdat de CV90 in slechte staat waren, was sprake van relatief hoge kosten voor het verkoopgereed maken. Van deze kosten is een schatting<sup>13</sup> opgenomen in de commercieel vertrouwelijke bijlage. In verband met de omvorming van 13 Mechbrig zijn er geen nieuwe voertuigen aangeschaft. Het betreft een vervanging van CV90 voertuigen door reeds aanwezig of bestelde wielvoertuigen. De 44 CV90 voertuigen die voor afstoting zijn aangemerkt, zijn samen met zes Leopard 1 rupsvoertuigen, aangeboden en verkocht aan Estland. In het contract is hiervoor een betalingsreeks afgesproken en gerealiseerd (opgenomen in de commercieel vertrouwelijke bijlage).

### 2.3.2 Afstoting CV90 voertuigen vergt additionele kosten voor de landmacht

Naast een eenmalige besparing als gevolg van afstoting van voertuigen, zijn er ook eenmalige kosten verbonden aan de omvorming. De kosten van verkoop gereed maken van de CV90 voertuigen zijn benoemd in de commercieel vertrouwelijke bijlage. Eenmalige kosten die genoemd zijn in het project initiatie document van de omvorming betreffen het uitrusten van voertuigen met noodzakelijke middelen. Met het afstoten van de CV90 voertuigen verloor de 13<sup>e</sup> Brigade ook essentiële, in het wapensysteem CV90 geïntegreerde hardware. Daarnaast kreeg de 13<sup>e</sup> brigade met de omvorming significant meer wielvoertuigen dan aantallen CV90 daarvoor. Dit leidde onder andere tot een behoefte aan uitbreiding van hardware (ICT-systemen). De omvang van deze kosten bedroegen €13 miljoen.<sup>14</sup> Deze uitgaven werden gedekt vanuit het landmacht budget. Een deel van deze uitgaven (het deel dat kan worden gerelateerd aan de afstoting CV90) zijn eenmalige kosten voor de omvorming. Hoe groot dat deel is, kan niet exact worden bepaald.

### 2.3.3 Eenmalige kosten van de omvorming gemaakt voor rolwissel voertuigen

Eenmalige kosten die ook kunnen worden toegerekend aan de omvorming betreft de kosten gemaakt voor de rolwisseling van Boxer en Bushmaster. Hierover is de Kamer geïnformeerd<sup>15</sup>. De eenmalige kosten werden geraamd op per saldo (investeringen minus besparingen) €6 miljoen, waarvan de landmacht €5 miljoen uit haar budget zou betalen. Achteraf bedraagt de realisatie van deze kosten € 6 miljoen. De rolwissel Boxer-Bushmaster betreft 46 Bushmaster voertuigen die omgebouwd dienden te worden naar de nieuwe rol. Momenteel zijn de eerste 5 Bushmaster voertuigen omgebouwd, maar nog niet uitgeleverd. De overige 41 Bushmaster voertuigen zullen komend jaar omgebouwd worden. Vastgesteld kan worden dat de geraamde kosten van € 6 miljoen voor de rolwissel gelijk zijn aan de daadwerkelijke kosten gedimensioneerd op 46 Bushmaster voertuigen betrokken in de rolwissel.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> CDS/Directie Financiën & Control, Spreadsheet Overzicht investeringen + afstoting voertuigen en contract met Estland, 9 december 2014.

<sup>14</sup> Projectinitiatiedocument (PID) LvM.01 Rhino on Wheels versie 3.0, p. 11, 1 juni 2016.

<sup>15</sup> Materieel projecten, 26 oktober 2015, kamerstuk 27 830 nr. 162.

<sup>16</sup> CDS/Directie Plannen, Spreadsheet Rolwissel BuMa verbruik middelen reservering, 19 maart 2019.

### 3 Voor het omvormingsproces is gebruik gemaakt van geaccepteerde managementmethodieken

Met een quick scan heeft de ADR op verzoek van de opdrachtgever de opzet en het bestaan van het omvormingsproces onderzocht. De werking is niet onderzocht, hierover worden derhalve geen uitspraken gedaan. Uit de documentatie van de landmacht bleek het volgende:

#### 3.1 De omvorming verliep projectmatig met Prince 2 als gebruikte methodiek

De omvorming is opgezet als een project met de naam *Rhino on Wheels* (RoW). Het is één van de vele projecten onder het programma De Landmacht van Morgen (LvM). Aan het project ging een studie vooraf.<sup>17</sup> Al enige jaren, sinds de beleidsbrief 2011, verliepen bij de landmacht reorganisatieprojecten conform de Prince 2 managementmethodiek. Ook bij project RoW werd Prince 2 toegepast. In 2017 werd deze methodiek defensiebreed ingevoerd.<sup>18</sup> Op 16 oktober 2014 werd een project initiatie document (PID) aangeboden en goedgekeurd door de commandant Landstrijdkrachten. Bedoeling was dat in 2018 de omvorming gereed zou zijn.<sup>19</sup> Vanaf januari 2016 werd een volledig vrijgestelde projectleider aangesteld. Het project maakte gebruik van een transparante, toegankelijke digitale samenwerkingsruimte, waarin relevante documenten zijn gearhiveerd.

#### 3.2 De reorganisaties bij de 13<sup>e</sup> brigade verliepen volgens het uitvoeringsvoorschrift reorganisaties Defensie (URD)

Vanwege de omvorming was het noodzakelijk de twee pantserinfanteriebataljons van de 13<sup>e</sup> brigade te reorganiseren. Hiervoor zijn reorganisatieplannen opgesteld.<sup>20</sup> Deze reorganisatieplannen zijn besproken en afgestemd met de medezeggenschapscommissies en overlegd met de centrales van overheidspersoneel, conform de URD-procedure.

#### 3.3 De omvorming vond plaats binnen een governance structuur

De landmacht heeft voor de programma's en projecten een governance structuur opgezet. De programmaraad van de landmacht is het orgaan dat aanwijzingen, richtlijnen en randvoorwaarden geeft voor de uitvoering van projecten. De raad geeft richting aan het proces en bewaakt de voortgang. De commandant Landstrijdkrachten stelt de adviezen vast, wat leidt tot een besluit. Elk project heeft een stuurgroep waarin belanghebbenden van het project zijn vertegenwoordigd. Tussen de stuurgroepen en de programmaraad is een coördinator aangesteld. In een stuurgroep worden beslissingen van de programmaraad voorbereid. Binnen het afgegeven mandaat wordt hier de voortgang van het project besproken en worden bij problemen de voorgestelde oplossingsrichtingen gezien.

De programmaraad wordt, door tussenkomst van de stuurgroep, door de projectleider geïnformeerd met kwartaalrapportages over de voortgang op het gebied van personeel, materieel, financiën en veiligheid, over de risico's en het tijdspad. Hierdoor ontstaan geen verrassingen. De projectleiders van *Rhino on Wheels* werden zelf geadviseerd door een klankbordgroep.

<sup>17</sup> Studierapport LvM.01 Rhino on Wheels, CLAS nr. 2014012622, 13 augustus 2014

<sup>18</sup> Aanwijzing hoofddirecteur bedrijfsvoering 017, juni 2017

<sup>19</sup> Projectinitiatiedocument, 13 oktober 2014, CLAS nr. 2014015567, hoofdstuk 3

<sup>20</sup> Definitief Reorganisatieplan LRP 1627, Reorganisatie 17 Painfbat GFPI, 07-05-2015; Definitief Reorganisatieplan LRP 1628, Reorganisatie 42 Painfbat LJ..

## 4 Verantwoording onderzoek

### 4.1 Werkzaamheden en afbakening

De ADR heeft voor haar onderzoek haar bevindingen vooral gebaseerd op hetgeen binnen het Departement aan geschreven bronnenmateriaal voorhanden is. De gebruikte bronnen zijn te vinden in de bronnenlijst. Daarnaast zijn interviews gehouden bij de staf van commandant der strijdkrachten (directie plannen, directie financiën en control), met de defensie materieel organisatie (afdeling afstoting) en met betrokkenen bij het omvormingsproject. Interviewverslagen zijn voor hoor en wederhoor afgestemd en zijn opgenomen in het onderzoeksdossier.

De ADR heeft sec naar de omvorming van 13 Mechbrig gekeken, inclusief de opbrengsten uit de verkoop van de CV90 aan derden. De financiële effecten samenhangend met bijvoorbeeld de verhuizingen van 45 Painbat naar Havelte en van de Koninklijke militaire school naar Ermelo zijn in het ADR-onderzoek niet in beschouwing genomen.

Een aantal vragen (vragen 5 en 6) uit het plan van aanpak van de ADR is niet beantwoord, omdat de hiervoor benodigde gegevens niet beschikbaar zijn en niet uit de administratie zijn ter herleiden. De opdrachtgever heeft de ADR lopende het onderzoek een aanvullende vraag gesteld over de doelmatigheid van het proces van de omvorming. Deze heeft de ADR in hoofdstuk 3 beantwoord.

### 4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.


### 4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, Hoofddirectie Beleid, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 5 Ondertekening

Den Haag, 30 april 2019

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

ir. A.J.G. Romijn RO

Projectleider  
Auditdienst Rijk

# Bronnenlijst

## Kamerstukken

*Materieel projecten, 26 oktober 2015, kamerstuk 27 830 nr. 162.*  
*Toekomst van de krijgsmacht, 25 oktober 2013, kamerstuk 33763 nr. 7.*

## Documenten, Ministerie van Defensie

*Advies rolwissel Boxer/Bushmaster, 13 oktober 2015, referentie BS/2015018172.*  
*Beslispunten 2<sup>e</sup> Commandantenterugkoppeling van 29 januari 2014, 21 februari 2014, referentie BS/20140005024*  
*Definitief Reorganisatieplan LRP 1627, Reorganisatie 17 Painfbat GFPI, 7 mei 2015, referentie: CLAS/2015007556;*  
*Definitief Reorganisatieplan LRP 1628, Reorganisatie 42 Painfbat LJ, 30 juni 2015, referentie: CLAS/2015010304.*  
*In het belang van Nederland, 17 september 2013.*  
*Life cycle costs rapport LCC-analyse CV9035NL 2016-ELOT, 23-09-2016, referentie: 2016013905*  
*Maatregelen a.g.v. Nota 'In het belang van Nederland', 4 april 2014, referentie: BS/2014007548.*  
*"Masterplan" in: De Landmacht van Morgen (LvM) Doorontwikkeling van het Commando Landstrijdkrachten, 10 februari 2014, referentie CLAS/2014001942.*  
*Navo, Nato capability targets 2017, The Netherlands, 26 juni 2017, referentie: C-M (2017)0021(NLD).*  
*Navo, Nato defence planning capability review 2017/2018, The Netherlands, Staff analysis, 5 juni 2018, referentie: AC/281-D(2018)0019(R)*  
*Nato defence planning capability review 2015/2016 The Netherlands draft overview, 24 maart 2016, referentie: BS2016004850*  
*Projectinitiatiedocument (PID) LvM.01 Rhino on Wheels versie 3.0, 1 juni 2016, referentie: CLAS2016008229.*  
*Projectinitiatiedocument (PID) LvM.01 versie 2.2, 16 oktober 2014, referentie CLAS/2014015567.*  
*Studierapport LvM.01 Rhino on wheels, 13 augustus 2014, referentie CLAS/2014012622.*

## Overige documenten Ministerie van Defensie

*Aanwijzing hoofddirecteur bedrijfsvoering 017, juni 2017*  
*CDS/Directie Financiën & Control, Spreadsheet Overzicht investeringen + afstoting voertuigen, ontvangen op 23 januari 2019.*  
*CDS/Directie Financiën & Control, Spreadsheet Wapensysteemsjabloon CV9035NL Infanterie Gevechtsvoertuig 2014, 2015, 2016, 2017 en 2018, Ontvangen op 11 maart 2019.*  
*CDS/Directie Plannen, Spreadsheet Rolwissel BuMa verbruik middelen reservering, ontvangen op 19 maart 2019.*  
*CLAS/Directie Materieel & Diensten, Richtlijn rapporteren Materiële Gereedheid bij CLAS, 22 september 2015.*  
*Contract CV90 between The Netherlands and Estonia 9 December 2014.*  
*Gereedheidsrapportages 13 Mechbrig/Ltbrig Q1, Q2, Q3, Q4 van de jaren 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017.*  
*Hoofddirectie Financiën en Control, Managementrapportages Defensie Q1, Q2, Q3, Q4 van de jaren 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017.*

## **Geraadpleegde systemen**

Hoofdwapensysteem (uitdraai SAP per 7-11-14) vulling versus autorisatie.  
Hoofdwapensysteem (uitdraai SAP per 09-11-15) vulling versus autorisatie.  
Hoofdwapensysteem (uitdraai SAP per 24-10-16) vulling versus autorisatie.  
Hoofdwapensysteem (uitdraai SAP per 18-10-17) vulling versus autorisatie.  
Hoofdwapensysteem (uitdraai SAP per 8-10-18) vulling versus autorisatie.  
Status Mechbrig (uitdraai MIR per 24-12-2013) Technische staat.

## **Lijst van gehouden gesprekken**

Verslag projectteam, *Bezoek 13e Brigade maandag 10 december 2018, Presentatie commandant 13<sup>e</sup> Brigade*, 14 december 2018.

Gesprek ADR met CDS/Directie Aansturen Operationele Gereedheid over de gereedstellingssystematiek 13<sup>e</sup> brigade, 8 januari 2019.

Gesprek ADR met CDS/Directie Plannen over normering vanuit de NAVO, 9 januari 2019.

Gesprek ADR met CDS/Hoofddirectie Financiën en control en CDS/Directie financiën en control over financiën 13<sup>e</sup> brigade, 16 januari 2019.

Gesprek ADR met CLAS/Directie Materieel en Diensten over materiele gereedheid en autorisaties van het materieel, 28 januari 2019.

Gesprek ADR met DMO/Directie Financiën en control en CDS/Directie financiën en control over verkoop 44 CV90 aan Estland, 11 maart 2019.

Gesprek ADR met CDS/Directie Financiën en Control over exploitatiekosten CV90, 11 maart 2019.

Gesprek ADR met voormalige voorzitter programmabureau Landmacht van Morgen over procesdoelmatigheid van de omvorming, 21 maart 2019.

Gesprek ADR met voormalige projectleider Rhino on Wheels over procesdoelmatigheid van de omvorming, 21 maart 2019.



## Lijst van afkortingen

|             |  |
|-------------|--|
| ADR         | Auditdienst Rijk                                     |
| CDS         | Commandant der Strijdkrachten                        |
| CLAS        | Commando Landstrijdkrachten                          |
| CV90        | <i>Combat Vehicle 90</i>                             |
| DMO         | Defensie Materieel Organisatie                       |
| DPCR        | <i>Defence Planning Capability Review (NAVO)</i>     |
| LCC analyse | <i>Lifecycle cost analyse</i>                        |
| LvM         | Landmacht van Morgen (document CLAS)                 |
| MB280CDI    | Mercedes-Benz 280 CDI                                |
| NAVO        | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (Engels: NATO) |
| O&T         | Opleiding en Training                                |
| PID         | Projectinitiatiedocument                             |
| PRB         | Pantserrups bergingsvoertuig                         |
| URD         | Uitvoeringsvoorschrift Reorganisaties Defensie       |
| VTE         | voltijds equivalenten                                |
| 13 Ltbrig   | 13 Lichte Brigade                                    |
| 13 Mechbrig | 13 Gemechaniseerde brigade                           |
| 13 Motbrig  | 13 Gemotoriseerde brigade                            |
| 17 Painfbat | 17 Pantserinfanteriebataljon                         |
| 42 Painfbat | 42 Pantserinfanteriebataljon                         |
| 41 Pagnfbat | 41 Pantsergeniebataljon                              |
| 45 Painfbat | 45 Pantserinfanteriebataljon                         |



---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
(070) 342 77 00

Aan Hare Excellentie mevrouw  
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

Date  
03-05-2019

Subject recommendation letter

Geachte Mevrouw de Minister,

Op verzoek van het Ministerie van Defensie ben ik opgetreden als onafhankelijk expert voor het evaluatie onderzoek over de omvorming van de 13e Gemechaniseerde Brigade. Mijn rol was het toezicht houden op de methodische correctheid van het onderzoek en het functioneren als externe ‘sparringpartner’.

#### *Rol in onderzoek*

Als externe adviseur ben ik vanaf het begin bij het onderzoeksproces betrokken geweest maar heb ik niet zelf deelgenomen aan het onderzoek. Mijn rol was vooral bewaken van zaken als transparantie, onafhankelijkheid etc. van het onderzoek. Verificatie van de feiten behoorde niet tot mijn taak, (kritisch) meelesen en beoordelen wel.

In totaal hebben 6 gesprekken plaats gevonden tussen mij als externe deskundige en leden van het onderzoeksteam. Deze gesprekken verliepen steeds in plezierige en open sfeer, waarin de mogelijkheid bestond om over alle (inhoudelijke) aspecten van het onderzoek van gedachten te wisselen en dilemma’s en onderzoekkeuzes te bespreken. Ik kan niet anders dan mijn waardering uitspreken voor het hele proces.

#### *Het onderzoek zelf*

Tijdens het onderzoek bleek al gauw dat de evaluatie opdracht zelf, het analyseren of de ingeboekte bezuiniging was

gehaald, niet tot hele grote problemen en dilemma's leidde en over het algemeen ook niet problematisch was. Interessant was wel de discussie of de omvorming van de 13<sup>e</sup> brigade doelmatig was en in andere opzichten (zoals de NAVO normen) paste in de veranderende inschatting van de internationale verhoudingen. Daarmee werd de vraag opgeworpen welke normen aangehouden (moeten) worden bij de evaluatie. Naar mijn mening zijn de opstellers er in geslaagd adequate antwoorden te geven op het bezuinigingsdeel maar ook de bredere discussie in kaart te brengen hierover en te verbinden aan het omvormingsproces.

#### *Resultaten van het onderzoek*

De resultaten van het onderzoek volgen logisch uit het materiaal en zijn goed te volgen. Interessant is natuurlijk de observatie dat alhoewel de beoogde bezuiniging gehaald is, het eindresultaat toch vragen oproept gezien de veranderende internationale verhoudingen en daarmee gepaard gaande veranderende eisen die we aan de krijgsmacht stellen. Het wijst daarmee op de noodzaak bij het vaststellen van beleidsdoelstellingen meer rekening met onzekerheden te houden en misschien te kijken naar 'no regret' oplossingen die flexibeler zijn en beter kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden.

#### *Conclusie*

Het eindresultaat is een naar mijn mening methodisch en anderszins goed en correct uitgevoerde analyse, die de beschikbare data gebruikt en op transparante wijze verslag doet van de uitkomsten.

Met vriendelijke groet

Page  
3/3

Our reference  
2019

Your reference



**Prof. Dr. Erik H. Klijn**

Department of Public Administration and Sociology  
Erasmus School of Social and Behavioral Sciences  
Mandeville Building T- 17-41  
P.O. Box 1738  
3000 DR Rotterdam  
The Netherlands

E. [klijn@essb.eur.nl](mailto:klijn@essb.eur.nl)

Our reference  
2019

Your reference

Page  
3/3

Appendix

Department  
DPAS

Visiting address  
Burgemeester Oudlaan 50  
T17-41

Postal address  
PO Box 1738  
3000 DR Rotterdam  
The Netherlands

T +31 10 4082069  
E [klijn@essb.eur.nl](mailto:klijn@essb.eur.nl)  
W