

Vergaderjaar 1999–2000

**26 950**

## Internationale militaire samenwerking

**Nr. 2**

### RAPPORT

Inhoud	blz.	blz.
	<b>5</b>	
<b>Samenvatting</b>	4.2	Bevindingen
	4.3	Conclusies
<b>1</b>	<b>8</b>	
<b>Inleiding</b>		
1.1	8	<b>5</b>
1.2	9	<b>Hoofdconclusie</b>
		<b>20</b>
<b>2</b>	<b>6</b>	<b>Aanbeveling</b>
<b>Doelgerichtheid en doelbereiking</b>	6.1	Risico-analyse
2.1	10	Voorbereiding
2.2	10	Uitvoering
2.3	11	Evaluatie
2.4	11	
2.5	12	<b>7</b>
		<b>Reactie minister en nawoord Rekenkamer</b>
		7.1
		Algemeen
<b>3</b>	<b>14</b>	Doelgerichtheid en doelbereiking
<b>Bedrijfsvoering</b>		
3.1	14	7.2
3.2	14	7.3
3.2.1	14	7.4
3.2.2	14	7.5
3.2.3	15	7.6
3.2.4	15	Nawoord Rekenkamer
3.2.5	16	
3.3	17	
	16	Bijlage 1
	17	Bijlage 2
	17	Bijlage 3
	17	Bijlage 4
	17	Bijlage 5
	18	
<b>4</b>	<b>18</b>	<b>24</b>
<b>Lerend vermogen</b>		Overzicht hoofdconclusies en aanbevelingen
4.1	18	Overzicht realisatie aanbevelingen
		Lijst van afkortingen
		Informatie samenwerkingsverbanden
		Begrippenlijst kritische succesfactoren DSP
		<b>26</b>
		<b>27</b>
		<b>28</b>
		<b>29</b>
		<b>33</b>



## **SAMENVATTING**

Internationale militaire samenwerking (IMS) is één van de instrumenten voor de Nederlandse regering om invulling te geven aan haar buitenland- en veiligheidsbeleid. Deze politieke context en de noodzaak voor Defensie – vanwege de relatief geringe omvang van de krijgsmacht – om de taken in internationaal verband uit te voeren, vormen het kader waarbinnen invulling aan IMS wordt gegeven. IMS kan onder andere bestaan uit werken beleefdheidsbezoeken, stafbesprekingen, uitwisseling van personeel en operationele samenvoeging van eenheden en zelfs integratie van eenheden. De Rekenkamer heeft in de periode september 1998 tot april 1999 onderzoek gedaan naar de wijze waarop het beleid voor deze laatstgenoemde vorm van IMS binnen NATO-verband vorm en inhoud heeft gekregen. Het onderzoek heeft zich gericht op vier samenwerkingsverbanden. Bij de Koninklijke Marine betrof het de samenwerking met de Belgische Zeemacht onder leiding van de Admiraal Benelux (ABNL) en de samenwerking met de Britse mariniers in de UK/NL Landing Force (UK/NL LF). Bij de Koninklijke Landmacht ging het om de samenwerking met Duitsland in het 1e Duits-Nederlandse Legerkorps 1(GE/NL) Corps) en bij de Koninklijke Luchtmacht om de samenwerking met België in de Deployable Air Task Force (DATF). De operationele taakuitvoering van de verbanden is buiten het onderzoek gebleven.

De Rekenkamer concludeert dat aan de samenwerkingsverbanden weliswaar doelstellingen zijn verbonden (deze hebben betrekking op militaire aspecten van de samenwerking, zoals commando voeren over eenheden of vergroten van de operationele effectiviteit), maar dat hierin niet in concrete en meetbare termen wordt aangegeven wat met de samenwerking wordt beoogd en wanneer doelstellingen bereikt (moeten) zijn. Tevens blijkt dat over de vier onderzochte verbanden niet de volledige informatie aanwezig is om te kunnen sturen, toetsen en verantwoorden. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of en in hoeverre de doelen bereikt zijn.

Defensie heeft op centraal niveau uitgangspunten geformuleerd waaraan samenwerking met andere partners moet voldoen. De samenwerking dient in ieder geval materieel of immaterieel voordeel voor Nederland op te leveren, terwijl het samenwerkingsverband bij voorkeur evenwichtig van samenstelling en inbreng moet zijn en zichtbaar voordeel moet opleveren voor alle partners.

Daarnaast zijn er kritische succesfactoren geformuleerd, die bij kunnen dragen aan het succes van operationele inzet. Voorbeelden van deze factoren zijn: reactievermogen, strategische en tactische mobiliteit, flexibiliteit, beschikking over up-to-date technologische kennis en middelen.

De krijgsmachtdelen hebben de centrale uitgangspunten en de kritische succesfactoren voor de eigen organisatie niet nader ingevuld of toetsbaar gemaakt.

In de loop van de samenwerking zijn voor de vier samenwerkingsverbanden positieve resultaten geboekt.

Te denken valt aan activiteiten om te komen tot een hechtere samenwerking, zoals standaardisatie van procedures en materieel, het afstemmen of samenvoegen van opleidingen en in gezamenlijk verband deelnemen aan een oefening.

Daarnaast zijn er factoren die een belemmering kunnen vormen voor de operationele taakuitvoering. Bij ABNL betreft het onder andere het

verschil in duur en periode van opleidingen en verschillen op het gebied van materieel. Inzet van Belgische helikopters is vanwege onvoldoende uitrusting niet mogelijk. Een noodzakelijke investering in de update van Belgische fregatten is met ongeveer 10 jaar uitgesteld.

Bij het 1(GE/NL)Corps gaat het om verschillen in materieel – ondanks vergaande standaardisatie – die van invloed zijn op de interoperabiliteit en de logistieke samenwerking. Daarnaast wordt het verschil in structuur en competentie op het gebied van opleiding en oefening tussen het Duitse en Nederlandse systeem als belemmerende factor onderkend.

Taalproblemen blijken zich voor te doen bij het 1(GE/NL)Corps en bij de DATF, wanneer het Belgisch deel van het detachement uit Walen bestaat. Samenvattend concludeert de Rekenkamer dat bij drie samenwerkingsverbanden (UK/NL LF, 1(GE/NL)Corps en DATF) sprake is van wederkerigheid en dat de samenwerking voordelen oplevert. De meerwaarde van het samenwerkingsverband ABNL is naar de mening van de Rekenkamer niet aanwezig vanwege het geringe voordeel voor de Nederlandse Marine.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking is een goed functionerende bedrijfsvoering. In het Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering 2000 van Defensie wordt het ambitieniveau voor de bedrijfsvoering weergegeven. Bij alle vier samenwerkingsverbanden zijn de organisatiestructuur en de invulling van de bedrijfsvoering op zijn minst complex en soms nog niet goed geregeld. De Rekenkamer trof een aantal knelpunten aan. De bedrijfsvoeringssystematiek in België en Duitsland enerzijds en Nederland verschilt. Bij de ABNL is sprake van functievermenging doordat in één en dezelfde persoon de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van middelen, het uitvoeren van taken en het afleggen van verantwoording zijn verenigd. Overigens ontbreekt een actuele beschrijving van de taken en bevoegdheden in de ABNL-organisatie. De kwartaal- en jaarrapportages van de krijgsmachtdelen bieden onvoldoende inzicht in de relatie tussen de inzet van middelen en de uitvoering van taken van het samenwerkingsverband. De Rekenkamer heeft geen inzicht kunnen krijgen in de financiële relevantie van de onderzochte samenwerkingsverbanden. De minister heeft geen eisen gesteld aan de informatie-uitwisseling over de samenwerkingsverbanden tussen hem en de krijgsmachtdelen.

Voor de operationele taakuitvoering en het oefenen worden in het algemeen lessons learned bij gezamenlijk optreden van de vier samenwerkingsverbanden verzameld en toegepast. Niet in alle gevallen zijn deze toegankelijk en toepasbaar.

Zo beschikt de KL weliswaar over een database Lessons Learned maar die is nog niet toegankelijk gemaakt via intranet. Bij de KLU ontbreekt een database. Beleid om het concept «lerende organisatie» vorm en inhoud te geven is tijdens het onderzoek niet aangetroffen.

De belangrijkste aanbeveling van de Rekenkamer is dat voor samenwerkingsverbanden inzichtelijk moet worden gemaakt wat de meerwaarde van de samenwerkingsverbanden is in termen van effectiviteit of efficiency. Een manier om hieraan in de praktijk invulling te geven is door middel van een projectmatige benadering. Hierbij wordt uitgegaan van een model waarin vier fasen te onderkennen zijn: risicoanalyse, voorbereiding, uitvoering en evaluatie.

De minister gaf in zijn reactie aan dat hij de hoofdconclusie van de Rekenkamer onderschrijft en dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat. De projectmatige benadering van IMS-verbanden kan naar zijn

mening als referentiemodel dienen bij het uitvoeren van beleidsevaluatie en audits. De minister plaatste als kanttekening bij het onderzoek dat onvoldoende aandacht besteed was aan de politieke context voor IMS en dat het separaat belichten van het aspect IMS als beleidsdoel onvoldoende recht doet aan de wijze waarop Defensie IMS in haar beleid, planning en optreden heeft geïntegreerd.

De minister was het met de Rekenkamer eens dat door het concreet en meetbaar gaan formuleren van doelstellingen voor IMS het inzicht in de meerwaarde in termen van effectiviteit en efficiency van bestaande en toekomstige IMS verbanden zal worden vergroot. Aan de kwaliteit van de informatievoorziening die dit inzicht moet bieden heeft de minister concrete eisen gesteld. Overigens merkte hij op dat binnen Defensie geen behoefte bestaat aan integraal kosteninzicht voor IMS omdat deze volledig is verweven in de bedrijfsvoering en operationele taakuitvoering. Tenslotte gaf de minister aan dat inmiddels invulling wordt gegeven aan het concept «lerende organisatie» als onderdeel van Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie (BBD)2000.

De Rekenkamer beschouwt de reactie van de minister als positief, zij het met twee kanttekeningen. Het verbaast de Rekenkamer dat de minister geen behoefte heeft aan een integraal kosteninzicht omdat de minister tegelijkertijd aangeeft een zo volledig mogelijk inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» te willen hebben. De minister plaatst vrijwel alle voorgenomen maatregelen in het kader van de Defensiebrede verbetering van de bedrijfsvoering zoals die zal worden vormgegeven met het BBD2000. Gelet op het ambitieniveau en het nog deels uit te werken instrumentarium van BBD2000 acht de Rekenkamer het zinvol dat de te nemen acties – gelet op het belang van IMS – toegespitst worden op bestaande en toekomstige samenwerkingsprojecten. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezeggingen van de minister, zoals het concreet formuleren van doelstellingen en het op orde brengen van de informatievoorziening, een belangrijke bijdrage zullen leveren aan het inzicht in de meerwaarde van internationale militaire samenwerkingsprojecten.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Onderwerp

Internationale militaire samenwerking (IMS) is één van de instrumenten die de Nederlandse regering in staat stelt invulling te geven aan haar buitenland- en veiligheidsbeleid. Deze politieke context en de noodzaak voor Defensie – vanwege de relatief geringe omvang van de krijgsmacht – om de taken in internationaal verband uit te voeren, vormen het kader waarbinnen invulling aan IMS wordt gegeven. IMS kan onder andere bestaan uit werk- en beleefdheidsbezoeken, stafbesprekingen, uitwisseling van personeel en operationele samenvoeging van eenheden en zelfs integratie van eenheden.

De Rekenkamer heeft in de periode september 1998 tot april 1999 onderzoek gedaan naar deze laatstgenoemde vorm van internationale militaire samenwerking. De reikwijdte van dit onderzoek beperkt zich tot internationale militaire samenwerking binnen de NAVO, die voor een langere periode is aangegaan en waarbij sprake is van (een zekere mate van) integratie. In overleg met Defensie is op grond van deze selectiecriteria gekomen tot een selectie van vier samenwerkingsverbanden. De krijgsmachtdelen Koninklijke Marine (KM), Koninklijke Landmacht (KL) en Koninklijke Luchtmacht (KLU) en de daaronder ressorterende samenwerkingsverbanden zijn in het onderzoek betrokken. Het krijgsmachtdeel Koninklijke Marechaussee is buiten het onderzoek gelaten omdat in de onderzoeksperiode geen internationale samenwerkingsverbanden bestonden die aan de selectiecriteria voldeden.

In het onderzoek zijn de vier samenwerkingsverbanden, de staven van de krijgsmachtdelen en op centraal niveau de Defensiestaf betrokken. De Rekenkamer heeft bij de samenwerkingsverbanden de volgende aspecten beoordeeld: de doelgerichtheid van het beleid, het inzicht in doelbereiking, de bedrijfsvoering en informatievoorziening en het lerende vermogen.

De vier geselecteerde samenwerkingsverbanden zijn:

### MARINE

- De operationele integratie van de Belgische Zeemacht en Nederlandse Marine onder leiding van de Admiraal Benelux (ABNL). Deze verdieping dateert van een al langer bestaande samenwerking dateert van 1994. De geïntegreerde staf heeft haar hoofdkwartier in Den Helder en coördineert de inzet van beide marines;
- De integratie van het Britse «Royal Marines Corps» en het Nederlandse Korps Mariniers in de UK/NL Landing Force (UK/NL LF). Deze samenwerking dateert van 1973 en heeft geleid tot een verregaande integratie van operationele eenheden, opleidingen en procedures van beide marinierskorpsen. In 1997 is met een nieuwe overeenkomst de bestaande praktijk geformaliseerd.

### LANDMACHT

- De integratie in het kader van het Duits-Nederlandse Legerkorps (1GE/NL Corps). Na de oprichting van het Corps in 1994 heeft de samenwerking zich verdiept. Naast een gecombineerd hoofdkwartier in Münster en een Command Support Group in Eibergen, bestaat er integratie op het gebied van opleidingen, oefeningen en logistiek (inclusief medische verzorging).

## LUCHTMACHT

- Integratie van een jachtvliegersquadron binnen de NAVO, waarbij de samenwerking tussen de Belgische en de Nederlandse Luchtmacht in het kader van Deployable Air Task Force (DATF) als concreet samenwerkingsverband in het onderzoek is betrokken. Deze laatste verdergaande samenwerking, voortkomend uit een al bestaande overeenkomst, dateert van 1995.

Een korte toelichting per samenwerkingsverband is opgenomen in bijlage 4.

### 1.2 Ontwikkelingen

Het vernieuwde bedrijfsvoeringsconcept Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000<sup>1</sup> (BBD 2000) beschrijft het ambitieniveau voor de bedrijfsvoering. Het bouwt voort op het begin van de jaren negentig gestarte project Verbeterd Economisch Beheer, dat gericht was op een doelmatiger bedrijfsvoering.

Een andere ontwikkeling binnen de rijksoverheid die hier niet los van kan worden gezien is het invullen van eisen aan de informatievoorziening door het sturen via kengetallen.

De Regering en de Tweede Kamer streven ernaar te komen tot een snellere en betere financiële verantwoording van de departementen. Kernpunt bij de voorstellen voor verbetering is dat beleid, geld en prestaties sterker aan elkaar gekoppeld moeten worden. Deze koppeling moet garanderen dat er een beter inzicht ontstaat in:

- de doelstellingen van het beleid, de wijze waarop die bereikt moeten worden en wat dat naar verwachting gaat kosten;
- de realisatie van het beleid, hoe dat is uitgevoerd, wat het heeft opgeleverd en wat het heeft gekost.

Binnen Defensie neemt de ontwikkeling van kengetallen voor de operationele gereedheid en de algehele bedrijfsvoering een belangrijke plaats in. In de begroting van 2003 is de uiteindelijke presentatie van kengetallen voor de meting van de realisatie van doelstellingen voorzien.

Als laatste ontwikkeling kan worden genoemd de reactie van de minister van Defensie op het rapport Omtrent Srebrenica<sup>2</sup>. Daarin stelde de minister dat Defensie meer aandacht moet besteden aan de samenhang van de beleidscyclus: de beleidsvorming, -overdracht, -implementatie, -handhaving, en -evaluatie. Hiervoor is het noodzakelijk dat beleidsdoelen duidelijk zijn vastgesteld.

---

<sup>1</sup> Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000 d.d. 25 februari 1999.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 237, nr. 3

## 2 DOELGERICHTHEID EN DOELBEREIKING

### 2.1 Inleiding

Doelgerichtheid van het beleid is van belang om sturing te geven aan de uitvoering van het beleid en om achteraf te kunnen toetsen of datgene wat initieel beoogd was ook daadwerkelijk bereikt is. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre er op centraal niveau, bij de krijgsmachtdelen en op het niveau van de samenwerkingsverbanden sprake was van doelgericht en consistent beleid en in hoeverre de uitvoering van dit beleid heeft bijgedragen aan doelbereiking.

### 2.2 Consistentie van beleid

Voor Defensie zijn de afspraken op internationaal niveau nationaal ingevuld in het interne beleidsdocument Defensie Strategisch Plan 1998 (DSP). Daarnaast heeft de Defensiestaf in 1996 op hoofdlijnen uitgangspunten<sup>3</sup> geformuleerd waaraan samenwerking met andere partners moet voldoen. In ieder geval dient:

- de samenwerking materieel of immaterieel voordeel op te leveren voor Nederland;
- er zoveel mogelijk sprake te zijn van een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak, zowel nationaal (departementaal en interdepartementaal) als internationaal;
- het samenwerkingsverband bij voorkeur evenwichtig van samenstelling en inbreng te zijn en zichtbaar voordeel op te leveren voor alle samenwerkingspartners.

Deze uitgangspunten zijn richtinggevend, maar geven de mogelijkheid voor de krijgsmachtdelen om er een eigen invulling aan te geven. Een belangrijk onderdeel van het toetsingskader voor de plannen van de krijgsmachtdelen wordt gevormd door de kritische succesfactoren<sup>4</sup>. Deze dragen op directe of indirecte wijze bij aan het succes van operationele inzet. Ze hangen over het algemeen nauw met elkaar samen en versterken elkaar. Bij de inrichting van de krijgsmacht dient hiermee reeds rekening te zijn gehouden. De krijgsmachtdelen onderstrepen het belang van de kritische succesfactoren, maar zij hebben de mogelijkheid om deze voor de eigen organisatie nader in te vullen niet benut.

De KL heeft het kader voor IMS in een geïntegreerd beleidsdocument weergegeven zonder echter de algemene beleidsuitgangspunten nader te concretiseren. Bij zowel de KM als de KLU komt IMS als aspect in diverse beleidsstukken aan de orde, maar is geen uitwerking in een geïntegreerd beleidsdocument verwoord.

Belangrijke schakel tussen minister en krijgsmachtdelen is de Defensiestaf onder leiding van de Chef Defensiestaf (CDS). Deze fungeert als beleidsstaf voor de minister bij de integrale voorbereiding, overdracht, controle en evaluatie van het defensiebeleid richting krijgsmachtdelen. Ten behoeve hiervan is de CDS belast met het stellen van eisen aan de informatievoorziening<sup>5</sup>. De CDS heeft de Sous-chef Internationale Plannen en Samenwerking (SCIPS) belast met het formuleren van eisen voor de informatie-uitwisseling tussen Centrale Organisatie en krijgsmachtdelen, onder andere over internationale plannen en samenwerking. Voor IMS is hieraan tot nu toe niet op structurele wijze invulling gegeven. De bevelhebbers van de krijgsmachtdelen zijn eindverantwoordelijk voor de afgeleide beleidsontwikkeling en uitvoering. Deze verdeling van taken,

<sup>3</sup> Aantekening Beleidsuitgangspunten voor Internationale Militaire Samenwerking en TK 1998–1999, 26 200X, nr. 8 begrotingsbehandeling, vraag/antwoord nr. 74.

<sup>4</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van deze factoren wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 5.

<sup>5</sup> Algemeen Organisatiebesluit Defensie 1992 (6–98).



bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vastgelegd in diverse organisatie- en taakbesluiten van Defensie. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat er in de regelgeving over deze verdeling onduidelijkheid bestaat. Dit kan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Regering en de krijgsmacht en binnen de krijgsmacht frustreren. Er is geen duidelijke splitsing tussen het grondwettelijke oppergezag over de krijgsmacht van de Regering en het militaire begrip «full command». De gekozen oplossing (namelijk splitsing tussen politiek oppergezag en militaire oppergezag) is niet geformaliseerd in regelgeving.

### **2.3 Doelgerichtheid**

Behalve voor de UK/NL LF geldt dat politiek-strategische intenties de start van de samenwerkingsverbanden hebben gemarkeerd. Binnen deze politieke context zijn doelstellingen aan de samenwerking verbonden. Alle (uiteindelijke) doelstellingen hebben betrekking op militaire aspecten van de samenwerking, zoals het commando voeren over eenheden ongeacht de nationaliteit of het vergroten van operationele effectiviteit. Deze doelstellingen zijn niet verder meetbaar en/of concreet gemaakt, in de zin dat aangegeven is op welke wijze en wanneer realisatie bereikt dient te worden.

De samenwerking wordt bij alle vier gekenmerkt door een stap-voor-stap benadering waarin door activiteiten (programma's) wordt aangegeven waar de mogelijkheden voor verdieping en/of verbreding van de samenwerking liggen. Activiteiten als gezamenlijk oefenen en het standaardiseren van opleidingen en procedures zijn enkele voorbeelden hiervan. De termijn waarbinnen en de mate waarin deze activiteiten een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen is niet concreet en meetbaar gemaakt.

### **2.4 Doelbereiking**

De politieke wens om samen te werken is met de oprichting van het 1(GE/NL) Corps, met het operationeel stellen van de DATF en met de samenvoeging onder de ABNL gerealiseerd.

In de loop van de samenwerking zijn voor de vier samenwerkingsverbanden positieve resultaten geboekt. Deze hebben over het algemeen te maken met activiteiten om te komen tot een hechtere samenwerking, zoals standaardisatie van procedures en materieel, het afstemmen of samenvoegen van opleidingen en het gezamenlijk oefenen en/of gezamenlijk in groter verband deelnemen aan een oefening.

Zo heeft bijvoorbeeld de KL de kennis van het operationele legerkorps-niveau kunnen behouden en zich – vanwege de mogelijkheid tezamen met de Bundeswehr grotere operaties te leiden – als een betrouwbare NAVO-partner weten te handhaven. Bij de DATF gaat het om resultaten op het gebied van standaardisatie zoals harmonisatie van procedures op operationeel gebied en voor onderhoud en gereedstelling van operationele uitrusting. De UK/NL LF heeft geleid tot een geïntegreerde amfibische strijdmacht op een schaal die voor Nederland zonder de samenwerking niet mogelijk zou zijn geweest. Het Korps Mariniers geniet door de samenwerking voordelen, zoals het kunnen opereren in brigadeverband met bijbehorende ondersteuning, een kwaliteitsimpuls door operationele ervaring van de Britten en het unieke gebruik van middelen en faciliteiten, die voor andere landen niet toegankelijk zijn.

Ter toetsing van de resultaten ten gevolge van de samenwerking zouden de kritische succesfactoren naar de mening van de Rekenkamer een belangrijke rol kunnen vervullen. Voor de KLU zijn deze factoren uitsluitend van toepassing op de planning. De KL heeft aangegeven welke succesfactoren van toepassing zijn op het 1(GE/NL) Corps. De KM noch de KL hebben de succesfactoren echter toetsbaar gemaakt.

Bij drie samenwerkingsverbanden (ABNL, 1(GE/NL) Corps en DATF) zijn belemmerende factoren te onderkennen. Bij de DATF was sprake van organisatorische knelpunten, die volgens de KLU met de verhuizing van het detachement van Villafranca naar Amendola voor het grootste deel inmiddels zijn opgelost.

Factoren die een belemmering kunnen vormen voor de operationele taakuitvoering doen zich voor bij ABNL en bij 1(GE/NL) Corps. Bij de ABNL betreft het onder andere het verschil in duur en periode van opleidingen en verschillen op het gebied van materieel. Inzet van Belgische helikopters is vanwege onvoldoende uitrusting niet mogelijk.

Een noodzakelijke investering in de update van Belgische fregatten is met ongeveer 10 jaar uitgesteld. Afgezien van deze knelpunten levert de samenwerking gering voordeel op voor Nederland. Het argument dat er door de samenwerking meer fregatten in het eskader zijn, vindt de Rekenkamer niet overtuigend. Ten eerste omdat Nederland zelf een eskader kan opbrengen, ten tweede omdat dit voordeel ook met een andere partner bereikt kan worden en ten derde omdat België bij ernstinzet gebruik wil kunnen blijven maken van eigen fregatten voor nationale taken.

Bij het 1(GE/NL)Corps gaat het onder andere om verschillen in materieel – ondanks vergaande standaardisatie – die van invloed zijn op de interoperabiliteit en de logistieke samenwerking. Daarnaast wordt het verschil in structuur en competentie op het gebied van opleiding en oefening tussen het Duitse en Nederlandse systeem als belemmerende factor onderkend. Taalproblemen blijken zich voor te doen bij het 1(GE/NL)Corps en bij de DATF, wanneer het Belgisch deel van het detachement uit Walen bestaat. De noodzakelijke ratificatieprocedure van het in oktober 1997 tussen Nederland en Duitsland gesloten Verdrag en Akkoord inzake het 1(GE/NL) Corps was bij het afsluiten van het onderzoek aan Nederlandse zijde nog niet afgerond. Aan Duitse zijde is dit in september 1998 afgerond.

## **2.5 Conclusies**

Gezien de abstractiegraad van het algemene Defensiebeleid had een meer concrete uitwerking door de krijgsmacht delen voor de hand gelegen. De kritische succesfactoren die als toetsingskader dienen voor de plannen – en naar de mening van de Rekenkamer ook voor de uitvoering – zijn niet toetsbaar gemaakt. Door het ontbreken van een geïntegreerd beleidsdocument voor IMS bij de KM en KLU ontbreekt een belangrijke waarborg voor consistentie van beleid, waardoor een toets hierop niet goed mogelijk is.

Bij drie samenwerkingsverbanden (UK/NL LF, 1(GE/NL)Corps en DATF) is er sprake van wederkerigheid en levert de samenwerking voordelen op. De meerwaarde van het samenwerkingsverband ABNL is naar de mening van de Rekenkamer niet aanwezig vanwege het geringe voordeel voor de Nederlandse Marine.

De samenwerking in het kader van de ABNL, 1(GE/NL)Corps en de DATF is vanaf het begin politiek bepaald. Dit neemt niet weg dat de krijgsmacht-delen de verantwoordelijkheid hebben binnen dit raamwerk concrete en meetbare doelstellingen te formuleren. Hoewel aan de vier samenwerkingsverbanden doelstellingen zijn verbonden, is hierbij niet aangegeven wanneer en in welke mate deze dienen te zijn gerealiseerd. Voor activiteiten die worden ondernomen om te komen tot een hechtere samenwerking, is niet concreet aangegeven in welke mate en op welke wijze deze een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen. Hierdoor kan doelbereiking – ook op onderdelen – niet worden vastgesteld.

## **3 BEDRIJFSVOERING**

### **3.1 Inleiding**

Eén van de algemene grondslagen van het Defensiebeleid is dat defensieonderdelen zoveel mogelijk bedrijfsmatig moeten werken. Uitgangspunt hierbij is dat de bevelhebbers integraal verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering binnen hun krijgsmachtdeel. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor doeltreffend en doelmatig beheer zijn georganiseerd vanuit het principe «decentraal tenzij». Hierbij dienen voorop te staan zowel de effecten van de taakuitvoering (effectiviteit) als de beheersing van de inzet van middelen in relatie tot de output (efficiency) en de financiële middelen die nodig zijn voor de input. De bedrijfsvoering dient te zijn toegesneden op de operationele taakuitvoering. Ervan uitgaande dat een goed functionerende bedrijfsvoering een voorwaarde is voor succesvolle samenwerking en voor transparantie in doelbereiking, heeft de Rekenkamer de bedrijfsvoering van de vier samenwerkingsverbanden onderzocht.

### **3.2 Bevindingen**

#### *3.2.1 ABNL*

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Bij de samenwerking in het kader van de ABNL worden verschillende bevoegdheden onderscheiden in de taak- en typeorganisatie. De taakorganisatie is belast met het op vereist niveau brengen van de geoefendheid en het operationeel inzetten van eenheden. Dit is de bevoegdheid van de ABNL. Voor de beschikbaarheid en inzetbaarheid van personeel en materieel is de Commandant Zeemacht Nederland (CZMNED) verantwoordelijk. Deze ondersteuning vindt plaats vanuit de typeorganisatie. De typeorganisatie is een nationale aangelegenheid en dient te zorgen voor een doeltreffende en doelmatige bedrijfsvoering van operationele eenheden. De CZMNED vervult ook de functie van ABNL, waardoor er geen duidelijke scheiding van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bestaat. Omtrent de nationaliteit van de ABNL is overeengekomen dat de functie van de ABNL wordt uitgeoefend door een Belg of een Nederlander. De afbakening tussen taak- en typegezag is als knelpunt in de samenwerking tussen België en Nederland genoemd. Daarnaast bleek geen actuele beschrijving van taken en bevoegdheden in de ABNL-organisatie te bestaan.

Bedrijfsvoering

Sturing en beheersing krijgen op de volgende manier gestalte. In het Operationeel Concept KM en het convenant dat de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (BDZ) met CZMNED afsluit worden normen gesteld voor de effectiviteit. Deze komen tot uitdrukking in de nationale operationele gereedheid die onder meer door opleidingen, update van schepen en onderhoud dient te worden gerealiseerd. De normen zijn niet voor de taakuitoefening van het samenwerkingsproject gesteld. Het toezicht op en de verantwoording over de activiteiten die onder commando van de ABNL plaatsvinden en waar CZMNED de middelen voor ter beschikking stelt, komen tot uitdrukking in diverse rapportages. Inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» van het samenwerkingsverband komt hierin niet tot uitdrukking.

Er zijn geen interne controlematregelen opgezet gericht op de beheersing van de samenwerking. De transparante opzet en inrichting van de commandostructuur zou volgens de KM voldoende inzicht bieden in de stand van zaken met betrekking tot de samenwerking. De Rekenkamer kan zich – mede gezien de functievermenging van ABNL en CZMNED – niet in dit standpunt vinden.

### *3.2.2 UK/NL LF*

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Britse commandant is verantwoordelijk voor de operationele taakuitvoering in brigadeverband van de UK/NL LF. Dit heeft te maken met de verhouding van de aantallen mariniers, namelijk vijf Britse mariniers tegen een Nederlandse marinier. Bij een taak waar meer Nederlandse dan Britse mariniers aan deelnemen is een Nederlander commandant. De Commandant Korps Mariniers (CKMARNS) is verantwoordelijk voor het operatieschema en het Lange termijn oefenplan van het Nederlandse deel.

Bedrijfsvoering

Ook hier geldt dat sturing en beheersing plaats vindt door middel van het Operationeel Concept KM en het convenant dat CKMARNS sluit met de BDZ, waarin normen voor effectiviteit zijn vastgelegd. Deze komen tot uitdrukking in de nationale operationele gereedheid: het resultaat van een behaalde personele en materiële gereedheid en geoefendheid. In het convenant worden onder andere planningsnormen voor manoeefendagen in combinatie met operationele gereedsheidsnormen gegeven. Over het realiseren van deze normen wordt gerapporteerd in de convenants-rapportages.

Hierin komt niet expliciet de samenwerking in UK/NL LF aan de orde, zodat inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» van het samenwerkingsverband niet wordt gegeven.

De KM geeft aan dat het ontbreken van inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» bij de ABNL en de UK/NL LF voortvloeit uit de keuze voor een geïntegreerde bedrijfsvoering. Het Defensiebrede Verbeterd Economische Beheer gaat uit van verantwoordelijkheid voor integrale bedrijfsvoering op het niveau van ressort/resultaat verantwoordelijke eenheid, terwijl de verantwoordelijkheid voor activiteiten en operationele taakuitvoering op een lager niveau ligt. De KM beschouwt de samenwerkingsverbanden als integraal onderdeel van de normale bedrijfsvoering, waardoor separate meting van doelbereiking niet plaatsvindt. Omdat bij de samenwerkingsverbanden sprake is van een gezamenlijk product dat zonder de samenwerking niet tot stand zou zijn gekomen, is referentiemeting volgens de KM niet mogelijk.

### *3.2.3 1(GE/NL) CORPS*

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De Commandant van het Corps (C-1(GE/NL)Corps) heeft de integrale verantwoordelijkheid gekregen voor de binationale staf en de onder hem ressorterende eenheden, ongeacht de nationaliteit. Deze verantwoordelijkheid betreft de taakuitvoering, te weten oefenen, opleiden, logistiek en command & control. Aan de integrale verantwoordelijkheid kan nog niet

op alle gebieden volledig invulling worden gegeven. Zo zijn bijvoorbeeld de sturingsmogelijkheden van C-1(GE/NL)Corps beperkt door verschil in toewijzing van middelen. Aan Nederlandse zijde worden de middelen toegewezen in het managementcontract op basis van een activiteitenplan van het 1(GE/NL)Corps. In het Duitse systeem wordt dit geregeld door het niveau boven het legerkorps aan de hand van «Weisungen» op het gebied van opleiding en training.

Omdat de onderverdeling van middelen, bijvoorbeeld het switchen tussen personeel en materieel, niet is gemandateerd en de afweging en de besluitvorming hierover plaatsvindt op het niveau van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten (BLS), is de C-1(GE/NL) Corps niet volledig aanspreekbaar op de doelmatigheid van het door hem te behalen resultaat. Overeengekomen is dat de commandant beurtelings door Duitsland en Nederland wordt geleverd.

#### Bedrijfsvoering

In het managementcontract dat de BLS jaarlijks met de C-1(GE/NL)Corps sluit wordt vastgelegd welke producten geleverd of gegarandeerd moeten worden, welke middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld en binnen welke randvoorwaarden de invulling plaats vindt. De C-1(GE/NL)Corps geeft door middel van de Commanders Guidance sturing door dwingend voor te schrijven welke binationale en nationale activiteiten worden opgedragen aan de eenheden. Verantwoording vindt onder meer plaats in het jaarlijkse door de C-1(GE/NL)Corps op te stellen evaluatierapport en in de uitvoeringsrapportages. In tegenstelling tot die rapportages wordt in zijn verantwoording over het «budget verantwoord oefenplan» wel inzicht gegeven in de relatie «middelen- activiteiten-output».

Uit decentrale financiële audits blijken ten aanzien van de volledigheid van de binationale uitgaven en de verrekening tussen binationale en nationale uitgaven onduidelijkheden te bestaan.

#### 3.2.4 DATF

##### Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De samenstelling van het detachement is afhankelijk van de inzet, bijvoorbeeld gezamenlijke deelname aan oefeningen of daadwerkelijke operationele inzet. De detachementscommandant (DETCO) is verantwoordelijk voor de operationele taakuitvoering van de DATF en kan zowel een Nederlander als een Belg zijn. De DATF Planning Cell (DATF PC) is verantwoordelijk voor de inrichting van de administratieve organisatie en informatievoorziening van het detachement in welke samenstelling dan ook. Blijkens een interne evaluatie uit 1998 bleek de positie van de DATF PC onduidelijk en waren er knelpunten met betrekking tot het verschil in organisatie van command en control- alsmede de planningsstructuur. Een jaar eerder werd overigens al aanbevolen om een organisatie te vormen die zorg diende te dragen voor standaardisatie van procedures en operaties. Met de verhuizing van Villafranca naar Amendola, die langer op zich liet wachten dan gepland, zijn deze knelpunten volgens de KLU verholpen.

Voor het ter beschikking stellen van de middelen is de commandant van de uitzendende vliegbasis verantwoordelijk. Voor het Nederlandse deel wordt dit geregeerd door taakopdrachten van de Commandant Tactische Luchtmacht (C-TL), die hierdoor weer invulling geeft aan het manage-

mentcontract dat gesloten is met de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten (BDL). De plannings- en controlinstructie C-TL is evenwel niet van toepassing op het DATF-detachement.

### Bedrijfsvoering

Door middel van uitvoeringsbepalingen en detachementsorders geeft de DETCO sturing aan de bedrijfsvoering van het detachement. Volgens de KLU zal de commandant van het DATF-detachement integraal verantwoordelijk worden gesteld voor alle aspecten van de bedrijfsvoering van het gezamenlijke detachement. Omdat de Belgische bedrijfsvoering afwijkt van de Nederlandse en er verschil bestaat in stafaansturing (Nederland decentraal, België centraal) kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het waarmaken van de beoogde integrale verantwoordelijkheid.

Een bijkomend punt van aandacht is dat het vastleggen van de wijze waarop en de mate van gedetailleerdheid van rapportages over de bedrijfsvoering verbetering behoeft.

Verantwoording vindt onder meer plaats in kwartaal- en jaarrapportages opgesteld door de DETCO. Over de algemene samenwerking wordt onder auspiciën van de DATF PC een jaarrapportage opgesteld. Hierin wordt evenwel geen inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» van het samenwerkingsverband gegeven.

Uit de interne evaluatie 1998 bleek overigens dat financiële richtlijnen voor een kostenverdeling tussen Nederland en België ontbraken. Bij het afsluiten van het onderzoek was inmiddels een conceptrichtlijn gereed.

#### *3.2.5 Bedrijfsvoeringsaudits algemeen*

Bij drie van de vier samenwerkingsverbanden hebben nog geen bedrijfsvoeringsaudits plaatsgevonden. Bij de KM is een bedrijfsvoeringsaudit uitgevoerd bij de Groep Escorte Schepen. De fregatten van de ABNL worden bij deze groep ingezet. De audit was bij het afsluiten van het onderzoek nog niet afgerond.

### **3.3 Conclusies**

Bij alle vier samenwerkingsverbanden zijn de organisatiestructuur en de invulling van de bedrijfsvoering op zijn minst complex en op onderdelen nog niet goed geregeld.

De op de samenwerkingsverbanden toegesneden managementinformatie is nog onvoldoende om inzicht te krijgen in de resultaten van de samenwerking. Bij de sturingsen beheersingsinstrumenten en de verantwoording die expliciet de samenwerking betreffen, ligt de nadruk op de resultaten van operationele inzet en oefeningen. De inzet van middelen in relatie tot de uitvoering van taken van het samenwerkingsverband krijgt onvoldoende aandacht en deze relatie wordt nog niet inzichtelijk gemaakt.

De Rekenkamer stelde vast dat er nog geen sprake was van een integraal inzicht in de kosten toe te rekenen aan de samenwerkingsverbanden waardoor het niet goed mogelijk is de efficiency en effectiviteit te meten. De Rekenkamer heeft daarom geen inzicht kunnen krijgen in de financiële relevantie van de onderzochte samenwerkingsverbanden.

## **4 LEREND VERMOGEN**

### **4.1 Inleiding**

Naast het algemene belang voor iedere organisatie om te leren van ervaringen zijn voor Defensie veranderende omgevingsfactoren, het (intensiever) gaan samenwerken met andere partners of bij uitzending daarmee geconfronteerd worden, belangrijke argumenten om hier aandacht aan te besteden. Om te zorgen dat ervaringen en kennis niet verloren gaan en toegankelijk zijn, dient het verwerken, delen en toepassen ervan systematisch te zijn ingebed in de Defensie-organisatie. Operationele «lessons learned» maken hier onderdeel van uit. Gekeken is naar de wijze waarop het streven naar voortdurende verbetering is gewaarborgd en in de praktijk gestalte heeft gekregen.

### **4.2 Bevindingen**

Voor wat betreft de operationele taakuitvoering (inzet) en de voorbereiding hierop (oefenen) worden in het algemeen «lessons learned» bij gezamenlijk optreden van de vier samenwerkingsverbanden verzameld en toegepast. Er worden evaluaties ten behoeve van de bevelhebbers uitgevoerd en zelfs een enkele keer – in geval van DATF – een NAVO-audit. Ook wordt – maar in mindere mate – aandacht geschonken aan organisatorische en beheersaspecten, waardoor lessons learned bruikbaar zijn voor de planning, voorbereiding en uitvoering. De structurele toegankelijkheid en toepasbaarheid is echter niet overal in dezelfde mate gewaarborgd. Beleid om het concept «lerende organisatie» vorm en inhoud te geven – in de zin van op welke wijze en met welke middelen – is ten tijde van het onderzoek bij de krijgsmachtdelen niet aangetroffen.

Bij KLU is inmiddels een aanzet gegeven om het concept lerende organisatie nadere invulling te geven. In het Plan van Aanpak voor de verder implementatie verbeterde bedrijfsvoering KLU van december 1998 wordt het streven verwoord om te komen tot een integraal en voortschrijdend inzicht in de bedrijfsvoering. Zij wil dit bereiken door een gestructureerde, cyclische en modelmatige aanpak.

De lerende organisatie wordt ook zichtbaar in het gebruik van een operationeel kwaliteitssysteem. De KL gaat dit systeem verder uitwerken naar een verbetergericht kwaliteitssysteem. Hierbij dient overigens te worden aangetekend dat Duitsland er een ander kwaliteitssysteem op na houdt waardoor betwijfeld kan worden of de verbeteringen door het Nederlandse systeem ook zullen gelden voor de binationale staf.

Het Korps Mariniers beschikt sinds 1998 over een «database lessons learned» voor alle eenheden. Op het hoofdkwartier KM bestaat eveneens een systeem voor lessons learned. Vanwege de locatie en fysieke afstand werd niet duidelijk of bij de ABNL gebruik werd gemaakt van dit systeem. De KL beschikt bij de sectie Lessons Learned wel over een database die echter nog niet toegankelijk is gemaakt via intranet. Een inmiddels gestart overleg tussen de sectie Lessons Learned, de relevante opleidingscentra en 1(GE/NL)Corps zal worden geformaliseerd in een nog op te richten Comité Implementatie Lessons Learned Landmacht.

Bij het 1(GE/NL)Corps beschikt men niet over een database waardoor niet systematisch ervaringen worden verzameld, teruggekoppeld en in opleiding en training worden toegepast. Wel worden oefeningen afgerond met evaluaties waarin actiepunten worden opgenomen. Knelpunten van



allerlei aard worden onderkend en in werkgroepen (onder het Joint Committee) wordt naar oplossingen gezocht. Hierdoor is bij het 1(GE/NL)Corps sprake van een probleemoplossend vermogen. Voor de DATF geldt dat operationele lessons learned worden verzameld en verwerkt door het gebruik van diverse evaluaties en audits. Daarnaast vormen uitzendingsverslagen (opgesteld door DETCO na afloop uitzending) en evaluaties van de DATF PC een belangrijke bron van informatie voor verbeteringen op organisatorisch gebied. Vanwege het ontbreken van een database en het uitblijven van de evaluatie van de oefening Red Flag (medio 1998) rijst de vraag in hoeverre de informatie ook toegankelijk en toepasbaar gemaakt is.

### **4.3 Conclusies**

Op operationeel gebied zijn er waarborgen om informatie in de zin van lessons learned te verzamelen onder andere door verplichte evaluaties na afloop van oefeningen. In de toegankelijkheid en toepasbaarheid ervan is nog niet voorzien bij de KL door het ontbreken van een aansluiting op het intranet en bij de KLU door het ontbreken van een database. De inbedding om te komen tot het systematisch verzamelen, verwerken, terugkoppelen, toepassen en toegankelijk maken van alle informatie waardoor verbeteringen op zowel operationeel als organisatorisch gebied voortdurend worden ingepast is nog niet aanwezig. Hierdoor is zowel voor de samenwerkingsverbanden als krijgsmachtdeelbreed nog geen sprake van een lerende organisatie.

## 5 HOOFDCONCLUSIE

De Rekenkamer concludeert dat aan de samenwerkingsverbanden weliswaar doelstellingen zijn verbonden (deze hebben betrekking op militaire aspecten van de samenwerking, zoals commando voeren over eenheden of vergroten van de operationele effectiviteit), maar dat hierin niet in concrete en meetbare termen wordt aangegeven wat met de samenwerking wordt beoogd en wanneer doelstellingen bereikt (moeten) zijn. Tevens blijkt dat over de vier onderzochte verbanden niet de volledige informatie aanwezig is om te kunnen sturen, toetsen en verantwoorden. Inzicht in de financiële relevantie van de onderzochte samenwerkingsverbanden ontbreekt. Dit beeld werd bevestigd door de CDS. De minister heeft geen eisen gesteld aan de informatie-uitwisseling over de samenwerkingsverbanden tussen hem en de krijgsmacht delen. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of en in hoeverre de doelen bereikt zijn.

Onverlet latend dat er op diverse gebieden positieve resultaten zijn geboekt en er voordelen uit de samenwerking voortvloeien, is het volgens de Rekenkamer van belang dat transparant wordt gemaakt wat de meerwaarde van de onderzochte samenwerkingsverbanden is in termen van effectiviteit en efficiency.

## 6 AANBEVELING

De Rekenkamer beveelt aan voor de samenwerkingsverbanden inzichtelijk te maken waar effectiviteits- en/of efficiencyverbetering behaald kan worden. Een manier om hieraan in de praktijk invulling te geven is door middel van een projectmatige benadering.

Argumenten om te kiezen voor een projectmatige benadering voor samenwerkingsverbanden zijn dat deze kan leiden tot meer duidelijkheid in verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, tot een betere besturing en beheersbaarheid en tot meer kostenbewustzijn. Op termijn kan worden aangetoond wat de samenwerking oplevert in termen van effectiviteit en/of efficiency, zodat de meerwaarde van de samenwerking en de financiële relevantie zichtbaar worden. Een projectmatige benadering is naar de mening van de Rekenkamer vooral zinvol voor samenwerkingsverbanden die voor langere tijd zijn aangegaan.

Bij de projectmatige benadering die de Rekenkamer voorstaat wordt uitgegaan van een model waarin vier fasen te onderkennen zijn:

- risico-analyse
- voorbereiding
- uitvoering
- evaluatie

De laatste fase in het model geeft al aan dat het een cyclisch model betreft, waardoor de informatie uit eerdere fasen benut wordt om verbeteringen door te voeren. Dit betreft zowel (operationele) taakuitvoering als organisatorische aspecten. De vier fasen worden hieronder uitgewerkt, waarbij per fase wordt aangegeven wat de specifieke aanbevelingen zijn voor internationale militaire samenwerking.

### 6.1 Risico-analyse

*In deze fase komt tot uitdrukking wat de wensen en de (on)mogelijkheden zijn voor samenwerking en wordt aan de hand van invulling van criteria transparant gemaakt welke keuze is gemaakt. De keuze kan inhouden het aangaan of het continueren van een samenwerkingsverband, of het niet-aangaan van een samenwerkingsverband.*

Om bij IMS een goede invulling aan deze fase te geven beveelt de Rekenkamer het volgende aan:

- De Defensiestaf zou het algemene beleid zoals neergelegd in het DSP en in de beleidsuitgangspunten voor IMS in relatie tot elkaar moeten bezien. Het is gewenst – nu de krijgsmacht vrijwel uitsluitend in internationaal verband optreedt – deze twee beleidsstukken te integreren, zodat het internationale aspect meer aandacht krijgt en niet separaat behandeld wordt;
- Zowel op het niveau van Defensiestaf als op het niveau van krijgsmachtdeel zou een integrale visie en aanpak moeten worden ontwikkeld waarin de mogelijkheden en onmogelijkheden voor internationale samenwerking explicieter worden weergegeven;
- Gelet op de beperkte toepassingsmogelijkheden van de kritische succesfactoren zou in overleg tussen Defensiestaf en krijgsmachtdelen bezien moeten worden op welke wijze deze succesfactoren geconcretiseerd kunnen worden. Indien dit niet mogelijk is zou het opnemen ervan in het DSP heroverwogen moeten worden;
- De Sous-chef Internationale Plannen en Samenwerking dient aan zijn taak met betrekking tot de informatie-uitwisseling tussen de

- Defensiestaf en krijgsmachtdelen meer inhoud te geven zodat duidelijk wordt over welke informatie de Defensiestaf wenst te beschikken en op welk momenten de krijgsmachtdelen deze informatie moeten leveren;
- De splitsing die gemaakt is tussen politiek oppergezag en militair oppergezag moet geformaliseerd worden in de regelgeving.

## 6.2 Voorbereiding

*In deze fase moet duidelijk worden wat de meerwaarde van de samenwerking is of zal worden door concreet aan te geven wat op welk moment bereikt moet zijn. Hiertoe zal de bedrijfsvoering moeten worden aangepast zodat informatie over de voortgang, doelbereiking en de meerwaarde beschikbaar komt.*

In het kader van de voorbereiding van internationale militaire samenwerkingsprojecten verdient het naar de mening van de Rekenkamer aanbeveling dat:

- de krijgsmachtdelen de meerwaarde van de samenwerkingsverbanden formuleren in termen van effectiviteits- en/of efficiencyverbetering. Het is vervolgens van belang deze (vaak) algemene doelstelling concreet en waar mogelijk objectief meetbaar te maken. Expliciet moet worden gemaakt op welke wijze bijvoorbeeld vergroting van operationele output gerealiseerd dient te worden. Dit geldt evenzeer voor een algemeen geformuleerde doelmatigheidsdoelstelling;
- de krijgsmachtdelen bij het formuleren van tussendoelen expliciet aangeven wat de relatie met de uiteindelijke doelstelling is en welke activiteiten, in welke mate en binnen welke termijn een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van het tussendoel;
- De concrete uitwerking van de doelen van de samenwerkingsprojecten tot uitdrukking laten komen in de managementcontracten en conventanten. Een managementcontract tussen politieke leiding en bevelhebbers, zoals de accountantsdienst van het ministerie van Defensie in het samenvattend controlerapport over 1998<sup>6</sup> voorstelt, sluit hierop aan;
- De informatievoorziening en de administratieve organisatie zodanig in te richten dat inzicht in de effectiviteit en efficiency verschaft kan worden. De ontwikkeling van kengetallen voor de operationele gereedheid en de algehele bedrijfsvoering van de krijgsmacht biedt hiervoor aanknopingspunten;
- de verantwoordingsrapportages over de samenwerkingsprojecten uit te breiden met de relatie tussen het op te leveren product van de samenwerking en de verbruikte middelen.
- Voor de ANBL-organisatie de taken en bevoegdheden te beschrijven en daarbij aandacht te besteden aan de functiescheiding ABNL en CZMNED.

## 6.3 Uitvoering

*In deze fase wordt uitvoering gegeven aan de doelstelling van het samenwerkingsverband, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de opzet van de bedrijfsvoering een belangrijke bijdrage levert aan een goede (operationele) taakuitvoering. Duidelijk moet worden of op het vooraf aangegeven tijdstip de doelstelling is gerealiseerd of, indien dit nog niet het geval is, wanneer de belemmeringen voor doelbereiking weggenomen zijn.*

---

<sup>6</sup> Samenvattend rapport inzake de controle 1998, april 1999, p. 5 ad 13.

Op basis van de bevindingen over de samenwerkingsprojecten verdient het aanbeveling dat:

- de projecten in een inventarisatie van knelpunten concreter aangeven wat de relatie is met de doelbereiking en welke (on)mogelijkheden er zijn voor oplossingen. De kritische succesfactoren zouden hierbij naar de mening van de Rekenkamer een belangrijke rol kunnen vervullen.
- Voor de ABNL overwogen zou moeten worden of de meerwaarde van de samenwerking duidelijker gemaakt kan worden en of meer invulling kan worden gegeven aan het wederkerigheidsbeginsel.

#### **6.4 Evaluatie**

*De laatste fase in het model betreft de evaluatie. Periodiek dient te worden nagegaan in hoeverre de vooraf gestelde doelen worden bereikt waarna een terugkoppeling plaatsvindt. Bevestiging of bijstelling van het beleid geschiedt op basis van informatie over de inhoud, het proces, de prestaties en de effecten van het beleid.*

*Om te zorgen dat ervaringen en kennis niet verloren gaan en toegankelijk zijn, dient het verwerken, delen en toepassen ervan systematisch te zijn ingebed in de Defensieorganisatie. Operationele lessons learned maken hier onderdeel van uit.*

Op basis van de bevindingen over de samenwerkingsprojecten verdient het aanbeveling dat:

- De krijgsmachtdelen aangeven op welke wijze en met welke middelen zij het streven naar een lerende organisatie willen realiseren. Het ontwikkelen van een dergelijk beleid sluit aan op het belang dat in het BBD 2000 aan kennismanagement wordt gehecht.
- De KLU en de KL geleerde lessen in een database vastleggen en toegankelijk maken. Het expliciet maken van kennis onder andere door codificeren en samenstellen van database draagt bij aan een optimale benutting van die kennis. Volgens de Rekenkamer zou de toegankelijkheid niet beperkt moeten blijven tot het eigen krijgsmachtsdeel. Een Defensiebrede toegankelijkheid maakt het onderling uitwisselen van elkaars ervaringen mogelijk waardoor optimale benutting van kennis kan plaatsvinden.

## **7 REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER**

### **7.1 Algemeen**

De minister gaf in zijn reactie aan dat hij de hoofdconclusie van de Rekenkamer onderschrijft en dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat. De voorgestelde projectmatige benadering kan naar zijn mening worden toegepast als referentiemodel bij het uitvoeren van beleids-evaluaties en audits van IMS-verbanden.

De minister plaatste een tweetal kanttekeningen bij het onderzoek. Ten eerste wordt naar zijn mening in het onderzoek onvoldoende aandacht besteed aan de politieke context en doelstellingen voor internationale samenwerking. Hierdoor wordt naar zijn mening ten onrechte de indruk gewekt dat Defensie zelfstandig de doelstellingen voor IMS zou kunnen vaststellen. Ten tweede geeft de minister aan dat IMS sinds vele jaren in NAVO- en VN-verband voor Defensie het vertrekpunt vormt bij het maken en uitvoeren van defensiebeleid. IMS is volgens de minister een gegeven waarbinnen wordt gestreefd naar een zo effectief en efficiënt mogelijke krijgsmacht. Het separaat belichten van het aspect IMS als beleidsdoel doet onvoldoende recht aan de wijze waarop Defensie internationale militaire samenwerking in haar beleid, planning en optreden heeft geïntegreerd.

Overigens onderschreef de minister dat inzicht in de meerwaarde van de bestaande en toekomstige IMS-verbanden in termen van effectiviteit en efficiency van belang is. Door het concreet en meetbaar formuleren van doelstellingen voor IMS en IMS-verbanden zal het inzicht in met name de effectiviteit hiervan worden vergroot. Wel gaf de minister aan de vanuit het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid de politieke wenselijkheid van een IMS-project zwaarder kan wegen dan een mogelijke meerwaarde voor defensie in termen van effectiviteit en efficiency.

### **7.2 Doelgerichtheid en doelbereiking**

De minister stelde dat door de Rekenkamer terecht wordt geconstateerd dat voor de onderzochte samenwerkingsverbanden niet voldoende concreet en meetbaar is aangegeven wat moet worden bereikt en wanneer deze doelstellingen moet zijn bereikt. De minister geeft aan dat op dit moment bij Defensie wordt gewerkt aan het formuleren en vertalen van het Defensiebeleid in concrete en meetbare doelstellingen. Dit meetbaar maken van doelstellingen maakt onderdeel uit van het Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000 (BBD2000). Vanuit het DSP wordt het defensiebeleid met behulp van concrete en meetbare doelstellingen weergegeven en vertaald naar alle niveaus binnen de Defensieorganisatie. Voor de IMS-aspecten van het defensiebeleid en concrete IMS-projecten houdt dit volgens de minister in dat concrete doelstellingen worden opgenomen in de hiërarchie van getrapte en geïntegreerde beleidsdocumenten. Door de nauwe afstemming van het Defensie Strategisch Plan en de beleidsdocumenten van de krijgsmachtdelen wordt de consistentie van het beleid gewaarborgd.

### **7.3 Informatievoorziening**

De minister was het met de Rekenkamer eens dat de volledige informatie inzake IMS-projecten om te kunnen sturen, toetsen en verantwoorden ontbreekt. Deze informatie is vereist voor een zo volledig mogelijk inzicht

in de relatie tussen middelen-activiteiten-output binnen Defensie. Dit ondersteunt de noodzaak van het door hem geïnitieerde proces om te komen tot een betere informatieverzameling en -uitwisseling. Over de realisatie van het beleid, inclusief IMS-aspecten, zal waar mogelijk en zinvol met behulp van kengetallen aan de minister worden gerapporteerd. De verbetering van de informatievoorziening en administratieve organisatie zullen onderdeel uitmaken van de verbetering van de bedrijfsvoering binnen Defensie zoals die vorm wordt gegeven met BBD2000. Voor de informatieuitwisseling tussen Centrale Organisatie en krijgsmachtdelen gelden volgens de minister concrete eisen met betrekking tot de kwaliteit van de informatievoorziening.

#### **7.4 Bedrijfsvoering**

De minister gaf aan dat binnen Defensie uit het oogpunt van sturing en beheersing geen behoefte bestaat aan een integraal kosteninzicht voor IMS omdat deze volledig is verweven in de bedrijfsvoering en operationele taakuitvoering van Defensie. Daarnaast merkte hij op dat een integraal kosteninzicht voor IMS slechts kan worden bereikt door het arbitrair toedelen van middelen en activiteiten aan IMS.

#### **7.5 Lerend vermogen**

De minister gaf aan dat conclusie over de afwezigheid van beleid om het concept lerende organisatie vorm en inhoud te geven inmiddels door de ontwikkelingen is achterhaald. Hij gaf aan dat door de toepassing van het Instituut voor Nederlandse Kwaliteitszorg (INK)-model als onderdeel van BBD2000 concreet invulling wordt gegeven aan dit concept. Door toepassing van dit model zal de efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering bij defensie op een hoger plan worden gebracht. Het lerend vermogen inzake IMS zal verder worden vergroot door het structureel evalueren van vredesoperaties door de CDS en het opzetten van een database «lessons learned» waar deze nog niet aanwezig is.

#### **7.6 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer beschouwt de reactie van de minister als positief, zij het met twee kanttekeningen. Het verbaast de Rekenkamer dat de minister geen behoefte heeft aan een integraal kosteninzicht omdat de minister tegelijkertijd aangeeft een zo volledig mogelijk inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» te willen hebben.

De minister plaatst vrijwel alle voorgenomen maatregelen in het kader van de Defensiebrede verbetering van de bedrijfsvoering zoals die zal worden vormgegeven met het BBD2000. Gelet op het ambitieniveau en het nog deels uit te werken instrumentarium van BBD2000 acht de Rekenkamer het zinvol dat de te nemen acties – gelet op het belang van IMS – toegespitst worden op bestaande en toekomstige samenwerkingsprojecten. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezeggingen van de minister, zoals het concreet formuleren van doelstellingen en het op orde brengen van de informatievoorziening, een belangrijke bijdrage zullen leveren aan het inzicht in de meerwaarde van internationale militaire samenwerkingsprojecten.

Conclusies	Aanbeveling
<p>De doelgerichtheid van het beleid en van de onderzochte samenwerkingsverbanden is niet vast te stellen. Meetbare en concrete (tussen)doelen ontbreken. Omdat de beleidsuitgangspunten door de krijgsmachtdelen niet concreet zijn uitgewerkt, ontbreekt een belangrijke waarborg voor consistentie.</p>	<p>Voor internationale samenwerkingsverbanden dient inzichtelijk te worden gemaakt waar effectiviteits- en/of efficiency verbetering gehaald kan worden. Een manier om hieraan invulling te geven is door middel van een projectmatige benadering.</p>
<p>Toetsing van de resultaten van de samenwerkingsverbanden aan de hand van de kritische succesfactoren uit het Defensie Strategisch Plan is niet mogelijk omdat deze niet toetsbaar zijn gemaakt.</p>	
<p>Eisen waaraan de informatie-uitwisseling over de samenwerkingsverbanden tussen de Centrale Organisatie en de krijgsmachtdelen moet voldoen ontbreken.</p>	
<p>De informatievoorziening en de administratieve organisatie zijn niet zodanig ingericht dat inzicht in de effectiviteit en efficiency verschaft kan worden.</p>	
<p>Beleid om het concept lerende organisatie vorm en inhoud te geven is bij de krijgsmachtdelen niet aangetroffen.</p>	



Toezeggingen minister	Nawoord Rekenkamer
<p>Minister geeft aan dat voor IMS-aspecten van het defensiebeleid en IMS-projecten concrete doelstellingen worden opgenomen in de hiërarchie van getrapte en geïntegreerde beleidsdocumenten.</p>	<p>De Rekenkamer beschouwt de reactie van de minister als positief, zij het met twee kanttekeningen. Het verbaast de Rekenkamer dat de minister geen behoefte heeft aan een integraal kosteninzicht omdat de minister tegelijkertijd aangeeft een zo volledig mogelijk inzicht in de relatie «middelen-activiteiten-output» te willen hebben.</p>
<p>Over de realisatie van IMS zal met behulp van kengetallen aan de minister worden gerapporteerd. Hiervoor worden concrete eisen gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de informatievoorziening.</p>	<p>De minister plaatst vrijwel alle voorgenoemen maatregelen in het kader van de Defensiebrede verbetering van de bedrijfsvoering zoals die zal worden vormgegeven met het BBD2000. Gelet op het ambitieniveau en het nog deels uit te werken instrumentarium van BBD2000 acht de Rekenkamer het zinvol dat de te nemen acties – gelet op het belang van IMS –</p>
<p>Minister geeft aan dat de verbetering van de administratieve organisatie en informatievoorziening onderdeel uitmaken van de verbetering van de bedrijfsvoering die vorm wordt gegeven met BBD2000.</p>	<p>toegesplitst worden op bestaande en toekomstige samenwerkingsprojecten. Hiermee wordt gewaarborgd dat de toezeggingen van de minister, zoals het concreet formuleren van doelstellingen en het op orde brengen van de informatievoorziening, een belangrijke bijdrage zullen leveren aan het inzicht in de</p>
<p>Aan integraal kosteninzicht voor IMS bestaat volgens de minister geen behoefte. Minister geeft aan dat inmiddels met behulp van het INK-model als onderdeel van het BBD2000 concreet invulling wordt gegeven aan het concept «lerende organisatie».</p>	<p>meerwaarde van internationale militaire samenwerkingsprojecten.</p>
<p>De minister acht het model van de Rekenkamer zeer bruikbaar om binnen defensie als referentiemodel bij het uitvoeren van de beleidsevaluaties en audits van IMS-verbanden toe te passen.</p>	

ABNL	Admiraal Benelux
BBD2000	Raamwerk Beleid Bedrijfsvoering Defensie 2000
BDL	Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten
BDZ	Bevelhebber der Zee­strijdkrachten
BLS	Bevelhebber der Landstrijdkrachten
CDS	Chef Defensiestaf
CKMARNNS	Commandant Korps Mariniers
CO	Centrale Organisatie
CZMNED	Commandant Zeemacht Nederland
DETCO	Detachementscommandant
DSP	Defensie Strategisch Plan
DATF	Deployable Air Task Force
DATF PC	Deployable Air Task Force Plannings Cell
1(GE/NL)	1Duits/Nederlandse Legerkorps
Corps	
IMS	Internationale Militaire Samenwerking
KL	Koninklijke Landmacht
KLU	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
SCIPS	Sous-chef Internationale Plannen en Samenwerking
UK/NL LF	Brits/Nederlandse Landing Force

**ADMIRAAL BENELUX (ABNL)**

De samenwerking met de Belgische Zeemacht dateert uit 1948. De samenwerking onder ABNL is in de Gemeenschappelijke Verklaring van juni 1994 vastgelegd en richt zich op:

- de samenvoeging van de staven;
- het gezamenlijk opereren;
- het afstemmen en samenvoegen van opleidingen;
- het verdiepen van bestaande akkoorden op het gebied van materieel en logistiek;
- het in voorkomende gevallen afstemmen van nieuwbouw.

De samenwerking beoogt een grotere doelmatigheid bij het behalen en het behouden van de operationele gereedheid te bereiken.

De operationele samenwerking onder leiding van de ABNL is belast met het in paraatheid stellen van de toegewezen varende en vliegende eenheden van de Belgische en Nederlandse vloot. Nagenoeg alle eenheden van deze gezamenlijke vloot kunnen worden toegewezen. De ABNL is daarmee in vredetijd verantwoordelijk voor het opwerken van deze eenheden en inzetten daarvan in oefensituaties. Slechts na beslissingen van de nationale regeringen kunnen de eenheden worden ingezet in ernstsituaties. Beide landen hebben samengewerkt in ernstsituaties tijdens de Golfoorlog.

De operationele commandanten van België en Nederland, respectievelijk de Commandant Marine Operaties en de Commandant Zeemacht Nederland blijven bestaan. Zij leiden de nationale taken en behouden het type gezag over hun eenheden. Eén van beide commandanten bekleedt de functie van ABNL.

Er is sprake van een voortschrijdend proces waarin telkens verdere afspraken worden gemaakt over een nauwere militaire samenwerking. Tussendoelen zijn geformuleerd, zoals:

- het oplijnen van criteria m.b.t. operationele gereedheid;
- realisatie van één gezamenlijk jaarplan;
- realisatie van een gemeenschappelijke systematiek voor het opwerken van fregatten en mijnenbestrijdingseenheden;
- het vastleggen van bevelsformulering en procedures;
- het vaststellen van een gezamenlijk verbindingsplan;
- het harmoniseren van procedures voor operationele logistieke ondersteuning.

**BRITS-NEDERLANDSE AMPHIBISCHE STRIJDMACHT (UK/NL LF)**

De doelstelling van de samenwerking met de Britse Marine is vastgelegd in het Memorandum of Understanding 1997: «close cooperation» en «concentrate with units of the Royal Marines». De samenwerking beoogt het vergroten van de operationele output van beide Mariniers Korpsen. Er is sprake van een geleidelijke ontwikkeling en verdieping van de samenwerking. Bij deze samenwerking wordt van jaar tot jaar bekeken welke aanpassingen voor beide partijen gewenst zijn. Er zijn geen tussendoelen gesteld.

Het eerste mariniersbataljon, eenheden van het gevechtssteunbataljon, het amfibisch ondersteuningsbataljon en het logistiek bataljon van het Korps Mariniers zijn geïntegreerd in de Derde Commandbrigade van het

Britse Korps Mariniers. Tezamen vormen zij de UK/NL LF, inzetbaar op elk terrein en in elk klimaat. Aan de amfibische strijdmacht, bestaande uit de UK/NL LF en amfibische schepen van de Royal Navy is het in 1998 in de vaart genomen Landing Platform Dock Hr.Ms. Rotterdam toegevoegd. Het Brits-Nederlandse samenwerkingsverband is onder meer ingezet in Irak en in Honduras na de orkaan Mitch.

De UK/NL LF-doelen «close cooperation» en «concentrate with units of the RM» zijn volgens de KM volledig gerealiseerd. De samenwerking heeft geleid tot een Europese, multinationale, interoperabele en geïntegreerde amfibische strijdmacht op een schaal die voor Nederland zonder de samenwerking niet mogelijk zou zijn geweest. Het Korps Mariniers geniet door de samenwerking de volgende voordelen:

- het kunnen opereren in brigadeverband, waarbij wordt geprofiteerd van ondersteuning in brigademiddelen, zoals vuursteun, mobiliteit in de vorm van helikopters en logistieke ondersteuning;
- de kwaliteitsimpuls door de operationele ervaring van de Britten;
- het unieke gebruik van middelen en faciliteiten (trainingsfaciliteiten, toegang tot opleidingen, gebruik UK-middelen voor training van eenheden van het Korps Mariniers).

Uit evaluaties blijkt dat in het samenwerkingsverband UK/NL LF uitgevoerde operaties en oefeningen succesvol zijn. Voor beide landen biedt de samenwerking het voordeel dat zij een amfibische eenheid op brigade-niveau kunnen hebben.

### **HET EERSTE DUIJS/NEDERLANDSE LEGERKORPS (1(GE/NL) CORPS)**

De doelstelling van de samenwerking met Duitsland in het 1(GE/NL)Corps is politiek geïnspireerd. Nederland wilde door deze samenwerking kunnen blijven meepraten op legerkorpsniveau binnen de internationale organisaties (zoals de NAVO en de WEU) en wilde de kennis van het operationeel optreden op dat niveau behouden. Uit het feit dat Nederland nog altijd op de gewenste niveaus in NAVO en WEU is vertegenwoordigd en het gegeven dat Nederlandse eenheden zijn ingedeeld bij verscheidene multinationale formaties blijkt volgens de KL dat de doelstelling is gerealiseerd.

In oktober 1995 hebben de Nederlandse en Duitse ministers van Defensie besloten tot een «deeper integration». In 1997 is in twee overeenkomsten vastgelegd dat de «deeper integration» betrekking zal hebben op de uitbreiding van de bevoegdheden van de Commandant 1(GE/NL)Corps en de invoering van een collectieve (namelijk binationale) verantwoordelijkheid voor opleiden en oefenen, logistiek inclusief medische verzorging en «command & control». De «deeper integration» moet er uiteindelijk toe leiden dat de Commandant 1(GE/NL) Corps in staat zal zijn het commando te voeren over zijn staf en onderhebbende eenheden, ongeacht diens nationaliteit.

De Commandant 1(GE/NL)Corps oefent inmiddels bevoegdheden uit over alle onder bevelgestelde eenheden, ongeacht hun nationaliteit, binnen de randvoorwaarden zoals die zijn overeengekomen tussen de nationale autoriteiten. Hij stelt in zijn Commanders Guidance de oefenprogramma's voor het 1(GE/NL)Corps vast en zoekt naar nieuwe mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van opleiden.

Aan de volledige realisatie van bovengenoemde doelstelling is geen termijn verbonden; deze vindt stap voor stap plaats op basis van

opgedane ervaringen en na de eliminatie van de zich voordoende belemmeringen.

De staven van het Eerste Duitse Legerkorps en van het Eerste Nederlandse Legerkorps zijn gefuseerd in een binationale staf te Münster. Deze staf telt ruim 300 man, waarvan bijna de helft Nederlander is. Een Duitse en een Nederlandse divisie zijn onder bevel gesteld van het 1(GE/NL) Corps. De resterende korpstroepen die in vredetijd aan het 1(GE/NL) Corps zijn toegevoegd, zijn samengevoegd in de binationale Command Support Group. De staf hiervan omvat ongeveer 170 personen, waarvan ook ongeveer de helft Nederlands is en zetelt in Eibergen.

Naast Duitse nationale eenheden zijn de volgende Nederlandse nationale delen ondergeschikt aan het 1(GE/NL) Corps:

- 1 Divisie «7 December»
- delen van de legerkorpstroepen, georganiseerd in de Command Support Group (inclusief 3 Verbindingsbataljons)

Om organisatorische redenen en alleen in vredetijd zijn aan het Korps toegevoegd:

- 11 Luchtmobiele brigade
- 11 Verbindingsbataljon
- 41 MP Compagnie
- Korps Commandotroepen

### **DEPLOYABLE AIR TASK FORCE (DATF)**

De samenwerking met België is gebaseerd op een Belgisch-Nederlandse militaire overeenkomst uit 1948 waarin de intentie werd uitgesproken om militair te gaan samenwerken. Tijdens de jaarlijkse ministeriële Benelux-bijeenkomst van 28 maart 1995 zijn verdere afspraken gemaakt over een nauwere militaire samenwerking tussen beide landen.

Voor de KLU hield dat in dat Nederland en België op 28 maart 1995 een Gemeenschappelijke Verklaring hebben ondertekend. Overeengekomen werd dat de verdergaande samenwerking zich onder meer richt op het samenstellen van een ontplooibare eenheid voor luchtstrijdkrachten, genaamd DATF.

In de Gemeenschappelijke Verklaring is als doelstelling opgenomen het streven naar een grotere operationele doeltreffendheid en het bereiken van positieve resultaten op het gebied van Europese solidariteit, van interoperabiliteit en standaardisatie door meer intensieve samenwerking. Volgens de KLU vloeit de samenwerking met de Belgen voort uit een politiek besluit. Hierbij werd niet concreet aangegeven wat deze samenwerking diende op te leveren. Met het operationeel stellen van de DATF is volgens de KLU aan de politieke doelstelling voldaan. De KLU beschouwt het deelnemen door geïntegreerde Belgische en Nederlandse luchtstrijdkrachten aan oefeningen als een tussendoelstelling. Deze oefeningen kunnen gezien worden als een tussenstap naar het uiteindelijke doel van effectieve gezamenlijke inzet binnen één detachement.

De samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische luchtstrijdkrachten in DATF-verband krijgt vorm in gezamenlijke deelname aan oefeningen en in daadwerkelijke operationele inzet. Zo nemen sinds oktober 1996 Nederlandse en Belgische F-16's gezamenlijk deel aan NAVO-operaties boven Bosnië-Herzegovina. Beide luchtstrijdkrachten stellen hiervoor jachtvliegtuigen, vliegers, technici en administratief personeel beschikbaar. Het Nederlandse aandeel in dit geïntegreerde detachement

wordt bij toerbeurt geleverd door de vliegbases Volkel, Leeuwarden en Twenthe. Tot eind 1998 opereerde het DATF-detachement vanaf de Italiaanse vliegbasis Villafranca. Het detachement bestond toen uit 8 Nederlandse en 4 Belgische F-16's. Aan personeel was van Nederlandse kant 114 man aanwezig en van Belgische kant 70. Sinds januari 1999 opereert het detachement vanaf de Zuid-Italiaanse vliegbasis Amendola en is uitgebreid als gevolg van deelname aan de NAVO-operatie Allied Force.

In het DSP worden als kritische succesfactoren voor een succesvolle inzet genoemd:

- reactievermogen: het vermogen op de juiste tijd en de juiste plaats de juiste eenheden en middelen te genereren en hiermee op te treden;
- voortzettingsvermogen: het vermogen om operaties gedurende langere tijd uit te voeren;
- strategische en tactische mobiliteit: het vermogen om eenheden en middelen over grote afstanden en binnen een vastgesteld tijdschema te transporteren naar een operatiegebied en vervolgens binnen het operatiegebied beweeglijk op te laten treden;
- logistieke zelfstandigheid: het vermogen tot inpassing in enig internationaal verband, zonder al op een laag organisatorisch niveau logistiek afhankelijk te zijn van andere landen;
- interoperabiliteit: het vermogen om met eenheden en middelen diensten te verlenen aan en te ontvangen van, danwel operationeel samen te werken met andere eenheden en middelen;
- flexibiliteit: het vermogen om personeel en materieel in te zetten voor verschillende taken in verschillende verbanden («eenheden op maat samen stellen») in uiteenlopende gebieden en omstandigheden;
- multifunctionaliteit: het vermogen om wapen- en andere systemen voor verschillende doeleinden te gebruiken;
- informatievoorziening: het vermogen om informatie te verschaffen die nodig is om de toegewezen taken op adequate wijze uit te voeren en daarover verantwoording af te leggen.

Indirecte succesfactoren zijn de beschikking over commandovoeringsfaciliteiten, inlichtingen, het vermogen tot integrale ondersteuning, het beschikken over operationele gereedheid door training en oefening, bescherming op het gebied van specifieke oorlogsvoering (nucleair, biologisch, chemisch en elektronisch), beschikking over up-to-date technologische kennis en middelen en gemotiveerd personeel.