

**Beleidsdoorlichting Marinestudie-2005:  
wijziging samenstelling Koninklijke marine**

Definitief, 7 juli 2016

## **INHOUDSOPGAVE**

### **1 INLEIDING**

- 1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting
- 1.2 Motie-Harbers
- 1.3 Onderzoeksvragen
- 1.4 Afbakening onderzoek
- 1.5 Definities
- 1.6 Uitvoering onderzoek
- 1.7 Onafhankelijke toetsing
- 1.8 Leeswijzer

### **2 AANLEIDING EN BEOOGD EFFECT VAN HET BELEID**

- 2.1 De samenstelling van de Koninklijke marine
- 2.2 De Prinsjesdagbrief van 2003 en de toen geldende veiligheidssituatie
- 2.3 De zee strijdkrachten in 2003
- 2.4 De Marinestudie van 2005
- 2.5 Doel, beoogd effect en maatregelen van de Marinestudie
  - 2.5.1 Verwerving patrouillevaartuigen
  - 2.5.2 Verkoop M-fregatten
  - 2.5.3 Verbetering sonar Walrusklasse onderzeeboten
  - 2.5.4 Verruiming capaciteiten opvolger Hr.Ms. Zuiderkruis
  - 2.5.5 Versterking Korps mariniers
  - 2.5.6 Optimale benutting LC-fregatten
  - 2.5.7 Verwerving mijnneveegcapaciteit
- 2.6 Financiële aspecten van de Marinestudie-2005
- 2.7 Deelconclusie

### **3 UITVOERING VAN DE BELEIDSMATREGELEN**

- 3.1 Doeltreffendheid van de afzonderlijke maatregelen
  - 3.1.1 Verwerving *Ocean going Patrol Vessels* (patrouillevaartuigen)
  - 3.1.2 Verkoop M-fregatten
  - 3.1.3 Verbetering sonar Walrusklasse onderzeeboten
  - 3.1.4 Verwerving *Joint Support Ship* (opvolger Hr.Ms. Zuiderkruis)
  - 3.1.5 Versterking Korps mariniers
  - 3.1.6 Optimale benutting LC-fregatten
  - 3.1.7 Verwerving mijnneveegcapaciteit
- 3.2 Financiële resultaten van de Marinestudie-2005
- 3.3 Doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen
- 3.4 Deelconclusie

## **4 ONTWIKKELING VAN DE VEILIGHEIDSSITUATIE**

- 4.1 De internationale veiligheidssituatie
- 4.2 Gevolgen voor de krijgsmacht, in het bijzonder voor maritieme operaties
- 4.3 Deelconclusie

## **5 EFFECTEN VAN HET BELEID**

- 5.1 Het beoogd effect
  - 5.1.1 Deeleffect 1: verminderen capaciteit voor beheersen grote zeegebieden
  - 5.1.2 Deeleffect 2: vergroten capaciteit voor opereren in kustwateren
  - 5.1.3 Deeleffect 3: vergroten capaciteit voor ondersteunen landoperaties
  - 5.1.4 Bijkomend deeleffect: tijdelijk minder grote oppervlakteschepen
  - 5.1.5 Het bereikte effect
- 5.2 Neveneffect: met OPV's kan Defensie minder goed inspelen op fundamentele onzekerheden die zich sinds 2014 weer manifesteren
- 5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Marinestudie
- 5.4 Mogelijkheden om doeltreffendheid en doelmatigheid van de Marinestudie te verhogen
- 5.5 Deelconclusie

## **6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Conclusies
- 6.3 Aanbevelingen

### **Bijlagen**

- Bijlage I: Afkortingen
- Bijlage II: Literatuurlijst
- Bijlage III: Overzicht tabellen
- Bijlage IV: ADR-rapport van 16 december 2015
- Bijlage V: Eindoordeel Prof.dr. R.V.A. Janssens (UvA) van 6 juni 2016

## HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Dit inleidende hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de aanleiding van de beleidsdoorlichting, de onderzoeksvragen, de afbakening en de uitvoering van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

### 1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting

In de defensiebegroting-2015 is vastgelegd dat er een beleidsdoorlichting ‘Wijziging samenstelling Koninklijke marine’ wordt uitgevoerd. Volgens de Comptabiliteitswet (2001) moeten algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen periodiek in een beleidsdoorlichting worden geëvalueerd. De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 (RBV) en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE) bevatten hiervoor de richtlijnen.<sup>1</sup> Een beleidsdoorlichting is een *ex-post* evaluatie en betreft een syntheseonderzoek.<sup>2</sup>

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

1. Reconstructie van het beleid zoals dat was beoogd;
2. In kaart brengen van het beleid zoals dit is uitgevoerd;
3. Het onderzoek van de relatie(s) tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten.



Het beleid om de samenstelling en de middelen van de Koninklijke marine te wijzigen is in 2005 in de zogeheten Marinestudie vastgelegd.<sup>3</sup> Dit beleid vindt zijn grondslag in beleidsartikel 2 ‘Taakuitvoering Zeestrijdkrachten’ en beleidsartikel 6 ‘Investerings Krijgsmacht’ van de Defensiebegroting.<sup>4</sup> In de Marinestudie werden maatregelen aangekondigd om de samenstelling van de marine beter op haar taken af te stemmen. Onder marinetaken worden verstaan: maritieme aanwezigheid, beveiliging, kustwachttaken, *search and rescue*, logistieke ondersteuning, rampenbestrijding en humanitaire hulp, verkenning, maritieme interdictie operaties (zoals anti-

<sup>1</sup> Staatscourant 27142, 25 september 2014.

<sup>2</sup> Een syntheseonderzoek gebruikt bestaande onderzoeken, evaluaties en documenten van het desbetreffende beleid als belangrijkste bronmateriaal. Alle instrumenten en hun effecten hierbij worden in samenhang bekeken. In beginsel wordt voor de doorlichting geen apart onderzoek verricht.

<sup>3</sup> 14 oktober 2005, Kamerstuk 30 300, nr. 9.

<sup>4</sup> In de begroting-2006 betrof dit het beleidsartikel 21 ‘Commando zeestrijdkrachten’ en beleidsartikel 25 ‘Defensie Materieel Organisatie’. Anders dan bij de meeste andere ministeries is de defensiebegroting ingericht naar organisatieonderdelen en niet naar beleidsthema’s. Hierdoor vormen de begrotingsartikelen bij Defensie over het algemeen geen logisch aanknopingspunt voor de programmering van beleidsdoorlichtingen. Beleidsthema’s overstijgen meestal een beleidsartikel. De programmering voor beleidsdoorlichtingen wordt conform de RPE opgenomen in begroting en jaarverslag.

piraterij), evacuatie operaties, beschikbaar stellen commandofaciliteiten, amfibische operaties, extractie operaties, ondersteunen en beïnvloeden van landoperaties, *sea denial*, en *sea control*.<sup>5</sup>

Centraal in de Marinestudie stonden drie belangrijke maritieme ontwikkelingen: het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties vanuit zee, de toename van taken op lagere geweldsniveaus en de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken.

Onder *sea control*, ofwel beheersing van de zee, wordt verstaan dat een specifiek deel van de zee gedurende een bepaalde periode voor eigen doeleinden kan worden gebruikt door het gebruik ervan door een tegenstander te beperken of te ontzeggen.

*Sea denial* is juist het geheel of gedeeltelijk ontzeggen van het gebruik van een zeegebied aan de tegenstander, bijvoorbeeld door het gebruik van een onderzeeboot of zeemijnen.

### *Sea control en sea denial*<sup>6</sup>

De beleidsdoorlichting Wijziging samenstelling Koninklijke marine beoogt een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De vraag is in hoeverre het doel van de Marinestudie – het beter afstemmen van de samenstelling en de middelen van de marine op haar taken – is gehaald en in hoeverre er sprake is van neveneffecten. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gedaan om het beleid te verbeteren. Deze kunnen bijvoorbeeld worden betrokken bij komende besluiten over de samenstelling van de Koninklijke marine, zoals de geplande vervanging van de onderzeebootcapaciteit en vervangende capaciteit voor de twee M-fregatten en de zes mijnenjagers. Tegelijkertijd wordt met de beleidsdoorlichting verantwoording aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid afgelegd.

## 1.2 Motie-Harbers

De motie-Harbers van 25 september 2014 verzoekt de regering ‘de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en de vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en de vraagstelling’.<sup>7</sup> Met de brief van 3 juli 2015 over de beleidsdoorlichting samenstelling Koninklijke marine heeft de minister van Defensie aan dit verzoek voldaan.<sup>8</sup> De Vaste Commissie voor Defensie heeft deze brief in haar vergadering van 3 september 2015 voor kennisgeving aangenomen.<sup>9</sup>

## 1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in juli 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd, luidt:

**In hoeverre is het beleid om de samenstelling van de Koninklijke marine te wijzigen zoals neergelegd in de Marinestudie-2005 tot 1 januari 2015 doeltreffend en doelmatig geweest?**

<sup>5</sup> Zoals opgenomen in de Kamerbrief Studie Grote Oppervlakte Schepen (GOS), 20 september 2004, Kamerstuk 29 800, nr. 3.

<sup>6</sup> Grondslagen van het Maritiem Optreden (GMO): Nederlandse maritieme doctrine, februari 2014.

<sup>7</sup> Kamerstuk 34 000, nr. 36.

<sup>8</sup> Kamerstuk 31 516, nr. 11.

<sup>9</sup> Besluitenlijst nr. 2014A04107, d.d. 4 september 2015.

Om deze vraag te beantwoorden zijn vier deelvragen opgesteld:

1. Wat was de aanleiding om de samenstelling van de Koninklijke marine te wijzigen en wat was het beoogde effect van de zeven maatregelen uit de Marinestudie op de taakuitvoering van de marine?
2. Zijn de concrete maatregelen uit de Marinestudie-2005 in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en exploitatie-uitgaven verwezenlijkt?<sup>10</sup>
3. Hoe heeft de veiligheidssituatie zich sinds 2005 ontwikkeld, in het bijzonder in relatie tot het maritieme domein?
4. Hebben de zeven maatregelen het beoogde effect gehad op de operationele taakuitvoering van de Koninklijke marine? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?<sup>11</sup> Zijn de uitgangspunten van de Marinestudie-2005 nog steeds actueel? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder financiële middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?

#### **1.4 Afbakening onderzoek**

De afbakening van het onderzoek wordt bepaald door:

1. de Marinestudie-2005;
2. de te beschouwen periode.

Ad 1) In de Marinestudie-2005 is het beleid vastgelegd waarmee de samenstelling van de Koninklijke marine wordt gewijzigd. De beleidsdoorlichting geeft een oordeel over de uitvoering daarvan. De beleidsdoorlichting beperkt zich daarbij tot de defensieaspecten. De samenwerking met de partners van de gouden driehoek – de kennisindustrie en de maakindustrie – valt buiten de scope. Ook de politieke discussie voorafgaand aan de Marinestudie valt buiten het onderzoekskader.

Ad 2) De te beschouwen periode om inzicht te krijgen in de wijziging samenstelling Koninklijke marine betreft 14 oktober 2005 tot 1 januari 2015:

- Toenmalig minister van Defensie, dhr. Kamp, heeft de Tweede Kamer op 14 oktober 2005 met de Marinestudie-2005 geïnformeerd over de wijziging van de samenstelling van de marine.
- Omdat de beleidsdoorlichting grotendeels in 2015 is uitgevoerd, is 1 januari 2015 als eind van de te beschouwen periode gekozen. Voor de analyse van de financiële gegevens is dit een harde grens. Voor de overige gegevens is deze grens minder hard om te voorkomen dat de beleidsdoorlichting niet aansluit bij relevante actuele ontwikkelingen.

---

<sup>10</sup> Ten opzichte van de Kamerbrief over de opzet van de beleidsdoorlichting van 3 juli 2015 is de volgorde van de deelvragen 2 en 3 omgedraaid vanwege de gekozen opbouw van het eindrapport.

<sup>11</sup> Die relevant zijn voor de samenstelling van de marine en voor Defensie in brede zin.

## 1.5 Definities

### ***Doeltreffendheid en doelmatigheid***<sup>12</sup>

- Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.
- 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.

Beleid dat niet doeltreffend is, kan niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet automatisch ook doelmatig.

### ***Output en outcome***

- Met *output* wordt bedoeld de 'prestatie' of het 'resultaat' van het beleid. De *output* van de Marinestudie wordt met deelvraag 2 onderzocht.
- Met *outcome* wordt bedoeld 'het effect' van het beleid. De *outcome* van de Marinestudie wordt met deelvraag 4 onderzocht.

### ***Effecten***

- Allereerst zijn er natuurlijk de beoogde *effecten* van het beleid, ofwel de gewenste uitkomst. De vraag of de beoogde effecten zijn gehaald, wordt bij deelvraag 4 beantwoord.
- Daarnaast kunnen er ook neveneffecten optreden die op voorhand niet, of niet in die mate, waren voorzien. Deze kunnen een positief of een negatief karakter hebben. Ook de neveneffecten komen bij deelvraag 4 aan de orde.

### ***Externe factoren***

Externe factoren zijn invloeden van buitenaf die de uitvoering en de effecten van het beleid beïnvloeden. Bij deze beleidsdoorlichting zijn op voorhand twee belangrijke externe factoren geïdentificeerd die de afgelopen tien jaar mogelijk een bepalende invloed op de uitvoering en de effecten van het beleid hebben (gehad).

- Bezuinigingen op Defensie. In de onderzochte periode hebben verschillende bezuinigingsrondes invloed gehad op de maatregelen uit de Marinestudie. Dit wordt betrokken bij deelvraag 2 over de uitvoering van de Marinestudie.
- Ontwikkeling van de veiligheidssituatie. De analyse van de mondiale veiligheidssituatie in 2005, in het bijzonder van de maritieme ontwikkelingen, vormde het uitgangspunt van de beleidsmaatregelen uit de Marinestudie. Als de veiligheidssituatie wijzigt, heeft dit gevolgen voor de uitgangspunten van het beleid. De ontwikkeling van de veiligheidssituatie sinds 2005 wordt in deelvraag 3 geadresseerd.

---

<sup>12</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, 2014.

## 1.6 Uitvoering onderzoek

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een projectteam van Defensie, aangevuld met een vertegenwoordiger van de onafhankelijke Auditdienst Rijk (ADR) van het ministerie van Financiën.<sup>13</sup> Op verzoek van Defensie heeft de ADR deelvraag 2 over de *output* van het beleid onderzocht.<sup>14</sup> Ook het ADR-onderzoek heeft het karakter van een syntheseonderzoek, de ADR heeft geen accountantscontrole uitgevoerd. De resultaten van het ADR-rapport zijn in hoofdstuk 3 verwerkt. Het eindrapport van de ADR van 16 december 2015 is in zijn geheel als bijlage IV bijgevoegd.

Bij de literatuurstudie is gebruik gemaakt van open bronnen. Voor zover de financiële gegevens uit de commercieel vertrouwelijke bijlage van de Marinestudie-2005 niet al openbaar waren, gebeurt dat in deze beleidsdoorlichting alsnog. De belangrijkste bronnen voor deze beleidsdoorlichting zijn: de Marinestudie-2005, het onderzoeksrapport van de ADR (2015) over de *output* van de Marinestudie, de grondslagen voor het maritiem optreden (GMO) uit 2014, begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van Defensie in de periode 2005-2016, verschillende Kamerbrieven zoals de Beleidsbrief Internationale Veiligheid (BIV) uit november 2014, het verslag van de Navo-top van 3-4 september 2014, de brief over het ambitieniveau van de krijgsmacht uit juni 2015 en de DMP-brieven over de materieelprojecten uit de Marinestudie. Zie bijlage II van de beleidsdoorlichting en bijlage 3 van het ADR-rapport voor een overzicht van de bestudeerde literatuur.

## 1.7 Onafhankelijke toetsing

In overeenstemming met de RBV 2013 is bij deze beleidsdoorlichting een onafhankelijke deskundige betrokken. Hiertoe is Prof. Dr. R.V.A. Janssens van de Universiteit van Amsterdam aangesteld. Hij was niet eerder bij de Marinestudie-2005 en bij de uitvoering daarvan betrokken. Prof. Janssens is geraadpleegd bij het opstellen van het plan van aanpak. Gedurende het project adviseerde hij het projectteam over de voortgang van het project aan de hand van tussentijdse versies van de beleidsdoorlichting. Hierbij gelden criteria als mate van onafhankelijkheid, objectiviteit, transparantie, validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Prof. Janssens heeft zijn positief eindoordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting aangeboden aan de minister van Defensie. Deze brief is als bijlage V bij de beleidsdoorlichting gevoegd.

## 1.8 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt deelvraag 1 beantwoord over de aanleiding van het beleid om de samenstelling en de middelen van de Koninklijke marine te wijzigen. Hoofdstuk 3 geeft het antwoord op deelvraag 2 over de resultaten (*output*) van het beleid op basis van de onderzoeksresultaten van de ADR. Hoofdstuk 4 gaat conform deelvraag 3 in op de ontwikkelingen van de veiligheidssituatie. Hoofdstuk 5 beantwoordt deelvraag 4 over de effecten (*outcome*) van het beleid. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting Marinestudie-2005. Dit laatste hoofdstuk kan tevens als samenvatting worden gelezen.

---

<sup>13</sup> Het projectteam bestond uit vertegenwoordigers van de Hoofddirectie Beleid (projectleider), de Defensiestaf, de Hoofddirectie Financiën en Control, de Defensie Materieel Organisatie en de ADR.

<sup>14</sup> Was voorheen deelvraag 3. Ook het ADR-rapport verwijst nog naar deelvraag 3. Tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting is echter besloten om de volgorde van de deelvragen 2 en 3 om te draaien (zie ook voetnoot 10). Voor de inhoud en de conclusies van het ADR-rapport heeft dit geen enkel gevolg.



## HOOFDSTUK 2: AANLEIDING EN BEOOGD EFFECT VAN HET BELEID

Dit hoofdstuk gaat nader in op het besluit uit de Marinestudie-2005 om de samenstelling van de Koninklijke marine te wijzigen. Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de drie hoofdvormen van maritiem optreden. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de veiligheidsanalyse uit de Prinsjesdagbrief van 2003 waarop de Marinestudie berust. Daarna volgen het doel, het beoogd effect en de maatregelen van de Marinestudie. De financiële gevolgen zoals die in 2005 waren voorzien, zijn apart zichtbaar gemaakt. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

### **Deelvraag 1**

**Wat was de aanleiding om de samenstelling van de Koninklijke marine te wijzigen en wat was het beoogde effect van de zeven maatregelen uit de Marinestudie op de taakuitvoering van de marine?**

#### **2.1 De samenstelling van de Koninklijke marine**

De Nederlandse krijgsmacht wordt ingezet ter bescherming en bevordering van de belangen van Nederland.<sup>15</sup> Als onderdeel van de krijgsmacht zet de Koninklijke marine zich met vloot en mariniers wereldwijd in voor veiligheid op en vanuit zee. Daarbij worden drie hoofdvormen van maritieme operaties onderscheiden: maritieme gevechtsoperaties, -veiligheidsoperaties, en -assistentie (zie onderstaand kader). Deze hoofdvormen omvatten de taken van de Koninklijke marine zoals genoemd in paragraaf 1.1. De grens tussen deze operaties is niet altijd even scherp te trekken, bovendien kan de aard van een operatie tijdens de uitvoering van een missie veranderen. Uitgangspunt van de krijgsmacht is dan ook dat het bij elke inzet over escalatiedominantie moet kunnen beschikken.

**Maritieme gevechtsoperaties** vormen de kern van het militaire bedrijf van de marine: het afschrikken en het dreigen met en gebruiken van geweld om belangen veilig te stellen en doelen te halen. Gevechtsoperaties bestaan uit defensieve en offensieve activiteiten gericht tegen een tegenstander die gebruik maakt van (grootschalig) geweld. Kenmerkend voor gevechtsoperaties is de inzet van zware wapensystemen (geleide wapens, torpedo's, geschut, bommen en mijnen) en de gevechtskracht van troepen. Vormen van gevechtsoperaties zijn onderzeebootbestrijding (*Anti-Submarine Warfare, ASW*); oppervlaktebestrijding (*Anti-Surface Warfare, ASuW*); luchtverdediging (*Anti-Air Warfare, AAW*); mijnenbestrijding (*Naval Mine Warfare, NMW*); en amfibische operaties. De klassieke invulling van *sea control* en *sea denial* valt onder deze vorm van maritieme operaties.

**Maritieme veiligheidsoperaties** beschermen belangen in het maritieme domein tegen verstoringen van de (internationale) rechtsorde. Maritieme veiligheidsoperaties bestaan uit activiteiten die gericht zijn tegen doorgaans civiele actoren die internationale verdragen en resoluties van de VN Veiligheidsraad over het gebruik van de zee schenden, zoals gewelddadige criminaliteit (piraterij) en terrorisme. Een kenmerkende manier van optreden is het uitvoeren van *boarding*-operaties. Daarbij betreedt een militair team een ander schip om dat te onderzoeken waarbij zo nodig schip, lading, bemanning of passagiers kunnen worden aangehouden. De inzet van grootschalig geweld is daarbij

<sup>15</sup> Artikel 97 van de Grondwet: Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht. Zie bijvoorbeeld ook de leidraad Maritiem optreden, 2005.

doorgaans niet aan de orde.

**Maritieme assistentie** is het geheel aan operaties en activiteiten waarbij militair vermogen wordt ingezet in het maritieme domein ter ondersteuning van de diplomatie of ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Onder maritieme assistentie aan civiele autoriteiten vallen taken zoals hulpverlening, rampenbestrijding en het handhaven van recht en orde. Het militaire vermogen wordt hierbij ingezet wanneer civiele autoriteiten en organisaties hun taken niet meer of nog niet kunnen vervullen ('vangnet'), of wanneer specifieke militaire capaciteiten benodigd zijn zoals bij de kustwacht ('structurele partner'). Het gebruik van geweld is bij maritieme assistentie in de regel niet aan de orde, maar kan in sommige situaties noodzakelijk zijn voor beveiliging en bescherming.

*De drie hoofdvormen van maritieme operaties*<sup>16</sup>

De samenstelling van de Koninklijke marine is een weerspiegeling van de ambities van Nederland en de geldende veiligheidspolitieke context. Zo was rond 1990 voorzien dat Nederland in de jaren negentig over 22 fregatten, 6 onderzeeboten, 26 mijnenbestrijdingsvaartuigen en 12 maritieme patrouillevliegtuigen zou beschikken. Na het eind van de Koude Oorlog werd in 1991 een begin gemaakt met de verkleining en omvorming van de vloot.<sup>17</sup>

## **2.2 De Prinsjesdagbrief van 2003 en de toen geldende veiligheidssituatie**

De Marinestudie is gebaseerd op de analyse van de internationale veiligheidssituatie uit de beleidsbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren* van 16 september 2003, die bekend is geworden als de Prinsjesdagbrief.<sup>18</sup> In die brief zet Defensie uiteen hoe zij in de jaren na 2003 invulling zou geven aan omvangrijke bezuinigingen en herschikkingen die nodig waren om evenwicht te brengen tussen de taken van de krijgsmacht en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar waren. Het totaal aan taakstellingen en herschikkingen liep tot 2008 op tot € 715 miljoen. Er werden 11.700 functies geschrapt en het ambitieniveau van de krijgsmacht werd verlaagd.

Ontwikkelingen van zorg die in de Prinsjesdagbrief werden onderkend, zijn de voortgaande verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, zoals ballistische raketten, naar risicolanden als Iran en Noord-Korea. Ook de opkomst van het internationaal terrorisme werd als zorgwekkend beschouwd. De instabiliteit was in veel delen in de wereld eerder toegenomen dan afgenomen. In Europa was de stabilisering van de Balkan nog niet voltooid en onopgeloste conflicten in Oost-Europa bleven een bron van zorg. Buiten Europa bleef de situatie in het Midden-Oosten, de Perzische Golf en grote delen van Azië en Afrika zorgwekkend. Dit kon volgens de Prinsjesdagbrief ook andere gevolgen hebben voor Europa en dus voor Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van migratiestromen en georganiseerde misdaad. De trend van toenemende samenhang tussen interne en externe veiligheid zette zich door, aldus de analyse uit 2003.

---

<sup>16</sup> GMO, 2014.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld de Defensienota 'Herstructurering en verkleining' uit 1991 en de Prioriteitennota 'Een andere wereld, een andere Defensie, uit 1993.

<sup>18</sup> Kamerstuk 29 200, nr. 4.

Daar stond tegenover dat de veiligheidsrisico's op andere terreinen juist verder waren afgenomen. Zo hoefde volgens de Prinsjesdagbrief niet langer rekening te worden gehouden met een grootschalige aanval met conventionele middelen op het bondgenootschappelijk grondgebied. De brief stelde verder dat het militaire overwicht van de westerse krijgsmachten voor de afzienbare termijn gewaarborgd lijkt. Er werd uitgegaan van de veronderstelling dat de uitbreiding van de Navo en van de EU bijdraagt aan een positieve ontwikkeling van de veiligheidssituatie in en rondom Europa.

De drie hoofdtaken van de krijgsmacht:

1. Bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
2. Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

*De drie hoofdtaken van de krijgsmacht*

Met betrekking tot de drie hoofdtaken van Defensie werd in 2003 geconcludeerd dat de klassieke invulling van de algemene verdedigingstaak uit de eerste hoofdtak 'was achterhaald'. In plaats daarvan wordt de omvang en de inrichting van de krijgsmacht in de Prinsjesdagbrief nadrukkelijker op crisisbeheersingsoperaties afgestemd, de tweede hoofdtak van Defensie.

### **2.3 De zeestrijdkrachten in 2003**

De financiële maatregelen uit de Prinsjesdagbrief hadden ook gevolgen voor de zeestrijdkrachten. Hoewel het belang van het beheersen en overzien van zeegebieden en de toegang daartoe op zichzelf niet afnam, vergden zij volgens deze brief gezien de toen geldende veiligheidssituatie niet langer de grote vlootverbanden op de oceanen die eerder gebruikelijk waren; de verschuiving naar de kustwateren zette zich voort. Ook werd sinds het eind van de Koude Oorlog een verminderende behoefte aan capaciteiten voor onderzeebootbestrijding onderkend.

Het maritieme ambitieniveau werd verlaagd van een maximale bijdrage aan een operatie in hoge delen van het geweldspectrum van een taakgroep met zes tot acht fregatten naar maximaal vijf fregatten. In het lagere deel van het geweldspectrum, gericht op stabilisatie en de wederopbouw van conflictgebieden, moest de marine jaarlijks kunnen deelnemen aan een operatie met twee fregatten en dat in beginsel voor onbepaalde tijd kunnen voortzetten.

De belangrijkste operationele maatregelen in 2003 voor de marine waren:

- De afstoting van de maritieme patrouillevliegtuigen (type Orion) die primair waren bedoeld voor onderzeebootbestrijding en de sluiting van marinevliegkamp Valkenburg;
- De afstoting van vier van de veertien fregatten, waaronder de twee Luchtverdedigingsfregatten van de Jacob van Heemskerck-klasse (L-fregat) en twee Multipurpose fregatten van de Karel Doorman-klasse (M-fregatten). De tien resterende

fregatten bestaan uit de vier Luchtverdedigings- en Commandofregatten van de Zeven Provinciën-klasse (LC-fregatten) en zes M-fregatten;

- De afstoting van twee van de twaalf Alkmaar-klasse mijnenbestrijdingsvaartuigen.

#### **2.4 De Marinestudie van 2005**

Bij de behandeling van de Prinsjesdagbrief, tijdens het begrotingsdebat voor 2004, drong de Tweede Kamer aan op een nadere beschouwing van de samenstelling van de oppervlaktevloot. Zo vroeg de motie-Van Baalen<sup>19</sup> de regering om de mogelijkheden van de aanschaf van korvetten en een helikoptercarrier te onderzoeken.

In de regel kunnen fregatten meerdere oorlogstaken, zoals het bestrijden van zee-, lucht- en onderwaterdoelen, tegelijkertijd uitvoeren. Een M-fregat heeft 155 bemanningsleden. Een fregat is geschikt voor taken hoog in het geweldsspectrum en voor alle vormen van maritieme operaties.

Een korvet is een klein type fregat met een kleinere bemanning. Korvetten zijn meestal voor twee van de drie oorlogstaken, i.c. het bestrijden van lucht- en zeedoelen uitgerust, hoewel er ook korvetten bestaan die specifiek voor onderzeebootbestrijding zijn gebouwd. Korvetten kunnen maar één taak tegelijk uitvoeren en zijn daarmee beperkt geschikt voor taken hoog in het geweldsspectrum en voor gevechtsoperaties.

Patrouilleschepen zijn geen combattanten zoals een fregat of een korvet, maar zijn speciaal bedoeld voor taken lager in het geweldsspectrum, zoals de bestrijding van terrorisme en piraterij. Een dergelijk schip kent een vaste bemanning van ongeveer 50 mensen. Een patrouillevaartuig is niet geschikt voor militaire taken hoog in het geweldsspectrum en kan niet voor maritieme gevechtsoperaties worden ingezet.

#### *Verschillende scheepstypen*

In 2004 stuurde Defensie vervolgens de studie over de samenstelling van de vloot van grote oppervlakteschepen (GOS) naar de Kamer.<sup>20</sup> In reactie daarop vroeg de motie-Kortenhorst de regering de aanschaf van patrouillevaartuigen voor kustbeschermingstaken te bezien.<sup>21</sup> De politieke discussie over de oppervlaktevloot leidde in oktober 2005 tot de Marinestudie. Zoals in paragraaf 1.4 over de afbakening is gesteld, gaat deze beleidsdoorlichting verder niet in op de politieke afwegingen in aanloop naar de Marinestudie.

#### **2.5 Doel, beoogd effect en maatregelen van de Marinestudie**

De Marinestudie bevat geen uitgebreide veiligheidsanalyse. De studie verwijst daarvoor naar bovenstaande analyse uit 2003. Wel wordt in de Marinestudie onderstreept dat belangrijke maritieme ontwikkelingen die in 2003 al werden onderkend, zich in 2005 inderdaad manifesteren. Het gaat hierbij om:

1. het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties vanuit zee;

<sup>19</sup> 22 oktober 2003, Kamerstuk 29 200, nr. 32.

<sup>20</sup> 20 september 2004, Kamerstuk 29 800, nr. 3.

<sup>21</sup> 26 november 2004, Kamerstuk 29 800, nr. 34.

2. de toename van taken op lagere geweldsniveaus; en
3. de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken.

### **Doel**

De Marinestudie is in 2005 opgesteld met het doel om de samenstelling en de middelen van de marine, gezien de veiligheidssituatie en de maritieme ontwikkelingen, nog beter op haar taken af te stemmen.

### **Beoogd effect**

Het beoogd effect van de Marinestudie is de accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatieterrinen op het land.<sup>22</sup> Dit effect wordt bereikt door op drie deeleffecten te sturen: 1) middelen voor maritieme gevechtsoperaties worden geëxtensiverd, waardoor binnen de financiële kaders van het beleidsterrein Koninklijke marine ruimte ontstaat voor 2) de verwerving en uitbreiding van capaciteiten voor het opereren in kustgebieden en 3) het ondersteunen van landoperaties. Als bijkomend deeleffect was voorzien dat er hierdoor tijdelijk minder grote oppervlakteschepen beschikbaar zouden zijn.

### **Maatregelen**

De deeleffecten zouden worden bereikt door zeven maatregelen uit te voeren: de extensivering krijgt invulling door de verkoop van vier M-fregatten waardoor patrouilleschepen kunnen worden gekocht die taken in het lagere deel van het geweldsspectrum doelmatiger kunnen uitvoeren. De uitbreiding van de capaciteiten voor de kustwateren betreft de verbetering van de sonar van de onderzeeboten en de verwerving van mijnneveegcapaciteit. Hieronder valt ook een deelmaatregel van de verkoop van de vier M-fregatten namelijk de verbetering van de sonar van de twee resterende M-fregatten. De uitbreiding van de capaciteiten voor het ondersteunen van landoperaties betreft de verruiming van de capaciteiten van de opvolger van de Hr.Ms. Zuiderkruis, de versterking van het Korps mariniers en de optimale benutting van de LC-fregatten door de verbetering van de SMART-L en de verwerving van tactische Tomahawks tegen landdoelen. Zie tabel 2.1 voor de samenhang tussen het beoogd effect, de deeleffecten en de onderliggende maatregelen. De maatregelen zouden binnen de financiële kaders van het beleidsterrein Koninklijke marine worden uitgevoerd.<sup>23</sup>

Als gevolg van de verkoop van de M-fregatten werd het ambitieniveau voor de zeestrijdkrachten in het hogere deel van het geweldsspectrum, de maritieme gevechtsoperaties, ten opzichte van 2003 verlaagd. Vanaf dat moment bestaat de maximale bijdrage met vijf schepen aan een taakgroep ook uit andere schepen, dan alleen uit fregatten. Over de patrouilleschepen merkt de studie op dat die niet voorkomen in overzichten van Navo-behoefte, omdat het geen combattanten zijn zoals fregatten. De studie spreekt echter de verwachting uit dat het een kwestie van tijd lijkt, dat de

---

<sup>22</sup> Zie p. 2 van de Marinestudie. De toenmalige Commandant der Zeestrijdkrachten, Vice-admiraal Kelder, formuleerde het destijds aldus: 'De strategische focus voor de Zeestrijdkrachten is verschoven van het opereren op volle zee naar het opereren in kustgebieden.' Citaat afkomstig uit zijn voorwoord bij de Leidraad Maritiem Optreden, 2005.

<sup>23</sup> De taakuitvoering van de Koninklijke marine valt onder beleidsartikel 2 van de defensiebegroting en de investeringen van de marine vallen onder artikel 6 'investeringen krijgsmacht'.

capaciteiten die nodig zijn voor 'niet-klassieke marinetaken' ook een plaats in de *Defence Requirements Review* (DRR) krijgen.<sup>24</sup>

<b>Doel</b>	Samenstelling en middelen van de marine nog beter op taken afstemmen		
<b>Beoogd effect</b>	De accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatieterreinen op het land		
<b>Drie deeleffecten</b>	1) Verminderen capaciteit beheersen zeegebieden	2) Vergroten capaciteit opereren in kustwateren	3) Vergroten capaciteit ondersteunen landoperaties
<b>Maatregelen</b>	1	Verwerven 4 OPV's	
	2	Verkoop 4 M-fregatten	
		Verbeteren sonar 2 M-fregatten	
	3	Verbeteren sonar onderzeeboten	
	4		Verwerven JSS
	5		Versterken KMARNS
	6		Optimale benutting LC-fregatten door: -Verbeteren SMART-L -Verwerven TacTom
	7	Verwerven mijnnevegcapaciteit	

Tabel 2.1: relatie doel, beoogd effect, deeleffecten en maatregelen

Het beleid uit de Marinestudie is nog steeds van kracht. In de laatste beleidsnota 'In het Belang van Nederland' van 17 september 2013 staat dat de richting waarin de marine zich sinds de Marinestudie-2005 ontwikkelt, ongewijzigd blijft.<sup>25</sup>

In de volgende paragrafen worden de maatregelen en bijbehorende overwegingen uit de Marinestudie kort samengevat. Daarbij wordt dezelfde volgorde aangehouden als in de studie uit 2005.

### 2.5.1 Verwerving patrouillevaartuigen

In 2005 werd vastgesteld dat taken in het lagere deel van het geweldsspectrum vooral nabij de kust aan gewicht hadden gewonnen, ten koste van de gevechtstaken waarvoor het M-fregat was ontworpen. De belangstelling voor patrouillevaartuigen strookte met de groeiende aandacht voor andere marinetaken dan gevechtstaken hoog in het geweldsspectrum, zoals de bestrijding van terrorisme en piraterij, patrouillering en interdictie, maar ook rampenbestrijding en noodhulp. De patrouillevaartuigen zouden taken uitvoeren waarvoor het 'niet erg doelmatig is' om fregatten in te zetten. Voor de eisen die aan het nog te ontwikkelen patrouilleschip werden gesteld, waren de taken van de Koninklijke marine in de West 'in hoge mate bepalend'. Het eisenpakket ging uit van:

<sup>24</sup> Met klassieke marinetaken worden hier bedoeld taken die onder maritieme gevechtsoperaties vallen.

<sup>25</sup> Kamerstuk 33 763, nr. 1.

a) wereldwijd inzetbaar onder alle weersomstandigheden; b) platform voor lancering van kleine, snelle onderscheppingsboten (Rhibs) en voor de NH-90 helikopter; c) een compact sensorenpakket (vergeleken met een M-fregat); d) bewapening is beperkt tot mitrailleurs en kanon voor zelfbescherming; e) bemanning van 50 personen. Volgens de Marinestudie is behoefte aan vier patrouillevaartuigen om 'permanent de aanwezigheid in de West en de beschikbaarheid voor de Noordzee te waarborgen en ook operaties elders in de wereld te kunnen uitvoeren'.

### **2.5.2 Verkoop M-fregatten**

De verwerving van patrouillevaartuigen en de overige intensiveringen bij de Koninklijke marine is alleen mogelijk als vier van de zes resterende M-fregatten worden verkocht, aldus de Marinestudie. Er werd op gewezen dat België al in de koop van twee M-fregatten was geïnteresseerd. Dit paste in het streven naar nauwe operationele samenwerking tussen beide marines waarbij het Nederlands-Belgische fregatten-bestand zou bestaan uit vier LC-fregatten en vier M-fregatten. Ook zou dit de gezamenlijke exploitatie van de M-fregatten mogelijk maken, 'in het besef dat afzonderlijke exploitatie van twee schepen op langere termijn onaantrekkelijk is'. De studie onderstreept het belang van de twee resterende Nederlandse M-fregatten die vooral 'ontworpen waren om nucleaire Sovjet-onderzeeboten tijdig te onderscheppen' en daartoe zijn uitgerust met een gesleepte, passieve sonar (een LC-fregat beschikt daar niet over). Om de capaciteiten van de twee M-fregatten voor operaties in kustwateren te versterken, wordt een laagfrequente sonar (*low frequency active sonar*, LFAS) verworven die geschikt is voor ondiep water.

### **2.5.3 Verbetering sonar Walrusklasse onderzeeboten**

Door de vermindering van het aantal M-fregatten met in totaal zes (vier als gevolg van de Marinestudie en twee van de bezuinigen uit 2003 toen ook de maritieme patrouillevliegtuigen 'Orions' werden afgestoten), is de totale capaciteit om een maritiem verband of een zeegebied tegen een onderzeebootdreiging te beschermen, 'onherroepelijk' verminderd, zo merkt de Marinestudie op. Daardoor worden de capaciteiten van de Walrusklasse-onderzeeboten om vijandige onderzeeboten tijdig te detecteren, des te waardevoller: 'Voor de verdediging van een vlootverband op grotere afstand heeft de Nederlandse krijgsmacht na de afstoting van de Orions alleen nog onderzeeboten beschikbaar'. In de Marinestudie worden twee gerichte maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat de onderzeeboten op hun taak berekend blijven: de aanpassing van de belangrijkste sonar aan boord, de *Medium Range Sonar* (MRS) en de installatie van een *Mine Avoidance Sonar* (MAS) die speciaal geschikt is voor operaties in kustwateren.

### **2.5.4 Verruiming capaciteiten opvolger Hr.Ms. Zuiderkruis**

Ter versterking van de expeditionaire capaciteiten van de krijgsmacht en passend bij de ambitie om operaties op land vanuit zee te ondersteunen, wordt in de Marinestudie besloten om de capaciteiten van de opvolger van het tanker- en bevoorradingschip Hr.Ms. Zuiderkruis uit te breiden met twee capaciteiten: strategisch transport en *seabasing*.<sup>26</sup> Voor de strategische transporttaak kan het defensiebreed inzetbaar logistiek ondersteuningsschip onder bedreigende omstandigheden worden ingezet en onafhankelijk van lokale havencapaciteiten laden en lossen. De strategische

---

<sup>26</sup> Voor strategisch transport is aanwezig een transportdek voor zwaar materieel, een hijskraan en lift geschikt voor zware ladingen en een ingebouwde oprit naar het transportdek (*stern quarter ramp*). Voor *seabasing* is aanwezig een helikopterdek met twee landingsplaatsen, twee *Landing Craft Vehicle Personnel* (LCVP) davits, toegang vanaf het water (stalen strand) en een *Role-2+* medisch complex.

zeetransportcapaciteit neemt hierdoor met 70 procent toe. Als helikopterbasis kan het de militaire inzet op land ondersteunen. Volgens de Marinestudie moest het nieuwe schip in 2011 operationeel zijn.

### **2.5.5 Versterking Korps mariniers**

In de Marinestudie wordt besloten de twee mariniersbataljons te versterken met ieder 125 VTE-en (in totaal 250 VTE-en). Uit operationele ervaringen bleek namelijk dat de omvang en de samenstelling van de manoeuvrebataljons van het Korps mariniers niet op inzet voor crisisbeheersingsoperaties was berekend. Door deze maatregel wordt het expeditionaire (voortzettings)vermogen van het Korps 'aanzienlijk vergroot', aldus de studie, die vervolgt dat de uitbreiding niet het gevolg is van nieuwe taken of ambities. Daarmee komt de organieke sterkte van de mariniersbataljons op elk 657 VTE-en die in 2008 moet zijn bereikt. In dit kader waren tevens investeringen nodig om de benodigde infrastructuur aan te passen en voor aanvullend materieel als terreinvoertuigen, communicatiemiddelen en de persoonlijke uitrusting van de mariniers.

### **2.5.6 Optimale benutting LC-fregatten**

Ook de capaciteiten van de Luchtverdedigings- en Commandofregatten worden in de Marinestudie meer toegesneden op ondersteuning van operaties op land vanuit zee. Het ging daarbij om de vergroting van de luchtverdedigingscapaciteit tegen tactische ballistische raketten en de introductie van de capaciteit om op grote afstand en met grote precisie landdoelen te bestrijden.

#### *Theatre Ballistic Missile Defence voor het LC-fregat*

De Marinestudie onderkent een behoefte aan verdedigingssystemen voor uitgezonden eenheden en landen aan de buitengrenzen van het Navo-verdragsgebied tegen 'tactische ballistische raketten' met een nucleaire, chemische of biologische lading. Het gaat om systemen die een groter gebied kunnen verdedigen en raketten kunnen onderscheppen die op grote afstand zijn gelanceerd. Hierbij spelen zowel de capaciteiten van de scheepssensoren van het LC-fregat (de SMART-L en APAR-radar) als nieuwe onderscheppingsraketten van het type *Standard Missile (SM)* een rol. De Marinestudie kiest daarbij voor de geleidelijke aanpak. Zo zouden voor de SMART-L eerst proeven worden uitgevoerd, maar er werd al wel rekening met de investering gehouden. Over de nog in ontwikkeling zijnde onderscheppingsraketten was ten tijde van de Marinestudie nog zoveel onduidelijk, dat hierop niet werd vooruitgelopen en hiervoor ook nog geen financiële middelen werden gereserveerd.

#### *Langeafstandsraketten voor het LC-fregat*

Verder zouden de politieke- en operationele betekenis evenals de doelmatigheid van de LC-fregatten 'aanmerkelijk toenemen' als die zouden worden voorzien van het langeafstandsprecisiewapen *Tactical Tomahawk block IV (TacTom)*, aldus de Marinestudie. Daarbij werd verwezen naar een grote behoefte bij zowel de Navo als de EU aan dergelijke wapens waarmee de Koninklijke marine beter in staat zou zijn om operaties op land te ondersteunen, ook in de hogere delen van het geweldsspectrum. De TacTom staat tijdens de hele vlucht onder controle van het LC-fregat, tot op het laatste ogenblik kan het doel worden gewijzigd of kan worden besloten de vlucht 'af te breken'. Volgens de Marinestudie worden ter versterking van de expeditionaire capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht vanaf 2008 twee LC-fregatten gemodificeerd en ingericht voor de inzet van TacTom waarvan er maximaal dertig worden gekocht.



### 2.5.7 Verwerving mijnenveegcapaciteit

De Marinestudie stelt dat er gezien de mijnendreiging onveranderd behoefte bestaat aan middelen om met een grote zekerheid gebieden mijnenvrij te krijgen, nabij ons land (scheepvaartroutes, havens en kustgebieden), maar ook bij operaties elders in de wereld. Zeemijnen zijn goedkoop en relatief eenvoudig te verkrijgen en in te zetten. Sinds de afstoting van het laatste Dokkumklasse-mijnenbestrijdingsvaartuig in 1997 beschikt de Koninklijke marine niet meer over de capaciteit om mijnen te vegen. De huidige Alkmaarklasse-mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn alleen uitgerust om mijnen te jagen. Jagen is echter niet altijd effectief bij zand- en rotsbodems. Mijnenvegen en -jagen kunnen beide nodig zijn om een zeegebied afdoende van mijnen te ontdoen. Daarom voorziet de Marinestudie in de verwerving van een 'flexibel (modulair) veegsysteem' dat het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht ten goede zou komen. Nederland wil volgens de studie een proportionele, operationeel relevante bijdrage leveren aan een internationale pool van mijnenveegcapaciteit. Deze capaciteit zou vanaf 2010 operationeel worden.

Mijnenjagen geschiedt door met speciale sonarapparatuur in de waterkolom en op de zeebodem naar verdachte objecten te zoeken en te identificeren. Dit kan met de sonar van het mijnenbestrijdingsvaartuig zelf of met een *Unmanned Underwater Vehicle* (UUV). Als het verdachte object als zeemijn is geïdentificeerd, kan tot ruiming worden besloten door deze met een explosieve lading tot ontploffing te brengen.

Mijnenvegen is het ruimen van zeemijnen door het voortslepen van een veegtuig. Daarmee worden aanwezige zeemijnen geactiveerd of losgesneden van hun verankering. Het activeren gebeurt door het simuleren van scheepssignaturen met geluidsbronnen, elektromagnetische velden of door drukverschillen.

*Mijnenjagen en mijnenvegen*<sup>27</sup>

### 2.6 Financiële aspecten van de Marinestudie-2005

De financiële gegevens in onderstaande tabel 2.2 zijn afkomstig uit de commercieel-vertrouwelijke bijlage bij de Marinestudie-2005. Er is geen reden meer die gegevens in 2016 nog vertrouwelijk te behandelen. De belangrijkste investeringen betroffen:

---

<sup>27</sup> GMO, 2014.

<b>Investeringsuitgaven (*miljoen, pp 2005)<sup>28</sup></b>	<b>Raming 2005</b>
Patrouilleschepen	€440,0
Sonar M-fregatten (LFAS)	€22,8
Sonar onderzeeboten	€23,9
Opvolger Zuiderkruis	€265,0
Korps Mariniers	€45,0
LC-fregatten (SMART-L)	€148,6
LC-fregatten (TacTom)	€57,3
Mijnenveegcapaciteit	€114,0
<b>Totaal</b>	<b>€1116,6</b>

Tabel 2.2: in 2005 geraamde investeringen

Voordat de Marinestudie aan de orde was, werd met een deel van deze investeringen al rekening gehouden. Dit gold voor de verbetering van de sonar van de Walrusklasse onderzeeboten en van de M-fregatten, de vervanging van het tanker- en bevoorradingsschip Hr.Ms. Zuiderkruis, de verbetering van de SMART-L en de verwerving van de TacTom. Niet voorzien in de investeringsplannen waren de bouw van patrouilleschepen, de extra uitgaven voor de verruiming van de capaciteiten van de opvolger van de Zuiderkruis, de versterking van het Korps mariniers en de verwerving van de mijnenveegcapaciteit. In totaal bedroegen de investeringen uit de Marinestudie € 1116,6 miljoen.

De afstoting van M-fregatten resulteerde daarnaast in verkoopopbrengsten en in besparingen bij gerelateerde projecten, zie tabel 2.3. De totale verkoopopbrengst van vier M-fregatten werd geschat op € 420 miljoen. Door de vermindering van het aantal M-fregatten nam de omvang van een aantal andere projecten af. De instandhouding van de M-fregatten was hiervan in financieel opzicht het grootste project, maar de verminderde omvang betrof ook lagere uitgaven aan de modernisering van de navigatiesystemen, de verbetering van de sonar van de M-fregatten (LFAS die apart in de Marinestudie aan de orde komt), de upgrade van de Harpoon-raket tegen oppervlaktedoelen, de instandhouding van de goalkeeper, de vervanging van de Mk46-torpedo, de verbetering van de *Electronical Warfare* (EW) capaciteit, de modernisering van de tactische datalinks, een nieuwe generatie identificatiesystemen en de verwerving van een infrarood detectiecapaciteit. Dit zou naar verwachting een besparing opleveren van nog eens € 160 miljoen. Voorts was voorzien dat op de lange termijn voor de vervanging van de patrouillevaartuigen minder geld nodig zou zijn dan voor de vervanging van de M-fregatten. Hierbij wordt in de Marinestudie overigens het voorbehoud gemaakt, dat de omvang van de vervanging te zijner tijd (in het volgende decennium) wordt bepaald op basis van de dan geldende inzichten. Hiermee werd in 2005 dan ook geen rekening gehouden, evenmin als met het levensverlengend onderhoud dat de patrouillevaartuigen op termijn nodig zullen hebben.

<sup>28</sup> Bron: in 2005 commercieel vertrouwelijke bijlage bij de Marinestudie. Dit betreft het totaal aan maatregelen die in de Marinestudie waren voorzien en in de begroting-2006 waren gedekt.

<b>Opbrengsten (*miljoen, pp 2005)</b>	<b>Raming 2005</b>
Verkoop M-fregatten	€420,0
Besparing projecten	€160,0
<b>Totaal</b>	<b>€580,0</b>

Tabel 2.3: in 2005 geraamde opbrengsten

De afstoting van de M-fregatten resulteerde eveneens in besparingen op de personeels- en materieelexploitatie. Het ging om € 10 miljoen per schip per jaar, oplopend tot € 40 miljoen per jaar nadat alle M-fregatten waren afgestoten. Met de afstoting van de Zuiderkruis verviel € 10,7 miljoen aan exploitatie. Daar tegenover stonden de geraamde exploitatieuitgaven van de patrouillevaartuigen van € 4,1 miljoen per schip per jaar (totaal € 16,4 miljoen) terwijl door de uitbreiding van het Korps mariniers de exploitatieuitgaven met € 15,3 miljoen per jaar zouden stijgen. De geraamde exploitatieuitgaven voor de opvolger van de Zuiderkruis waren begroot op € 11,3 miljoen en de mijnenveegcapaciteit op € 5,7 miljoen. Na uitvoering van de voornemens uit de Marinestudie, resteerde in de exploitatie volgens plan een positief saldo van € 2 miljoen per jaar, zie tabel 2.4.

<b>Exploitatietoename (*miljoen, pp 2005)</b>	<b>Raming 2005</b>
Patrouilleschepen	€16,4
Sonar M-fregatten (LFAS) <sup>a</sup>	-
Sonar onderzeeboten <sup>a</sup>	-
Opvolger Zuiderkruis	€11,3
Korps Mariniers	€15,3
LC-fregatten (SMART-L) <sup>a</sup>	-
LC-fregatten (TacTom) <sup>a</sup>	-
Mijnenveegcapaciteit	€5,7
<b>Exploitatiefname</b>	
4 M-fregatten	€40,0
Zuiderkruis	€10,7
<b>Resultaat</b>	
Totaal toename	€48,7
Totaal afname	€50,7
<b>Voordeel</b>	<b>€2,0</b>

Tabel 2.4: in 2005 geraamde exploitatieuitgaven

a) van deze maatregelen waren in 2005 geen exploitatiebedragen bekend en ze zijn niet in de Marinestudie geraamd.

## 2.7 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is deelvraag 1 beantwoord over de aanleiding van het beleid om de samenstelling van de Koninklijke marine te veranderen en het beoogde effect daarvan. De aanleiding was volgens de Marinestudie gelegen in de veranderde veiligheidssituatie en drie concrete maritieme ontwikkelingen: het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties vanuit zee; de toename van taken op lagere geweldsniveaus; en de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken.

In dit licht is in 2005 de Marinestudie opgesteld met het doel om de samenstelling en de middelen van de marine, gezien de toen geldende veiligheidssituatie en maritieme trends, nog beter op haar taken af te stemmen.

Het beoogd effect van de Marinestudie was de verschuiving van de nadruk van de zeestrijdkrachten van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatieterrainen op het land. Dit bestaat uit drie deeleffecten: 1) door de middelen voor de beheersing van grote zeegebieden en voor maritieme gevechtstaken te verkleinen, ontstond financiële ruimte voor 2) de verwerving en uitbreiding van nieuwe capaciteiten voor het opereren in kustgebieden en 3) het ondersteunen van landoperaties.

Ter uitvoering hiervan werden zeven concrete maatregelen genomen: 1) de verwerving van patrouilleschepen die maritieme taken in het lagere deel van het geweldspectrum doelmatiger kunnen uitvoeren; 2) de verkoop van vier M-fregatten met als gevolg een verlaagd ambitieniveau voor *sea control* en *sea denial* taken en de verbetering van de sonar van de twee resterende M-fregatten; 3) de verbetering van de sonar van de onderzeeboten voor de veiligheid tijdens operaties nabij de kust en detectie van vijandige onderzeeboten; 4) de uitbreiding van de capaciteiten van de opvolger van Hr.Ms. Zuiderkruis met strategisch zeetransport en *seabasing*; 5) de vergroting van de omvang van de twee bataljons van het Korps mariniers ter versterking van het expeditionaire voortzettingsvermogen; 6) de introductie van verdedigingssystemen voor kustgebieden en uitgezonden eenheden op land tegen de inzet van ballistische raketten (SMART-L) en de verwerving van lange afstandsruketten tegen landdoelen voor het LC-fregat (TacToms); en 7) de verwerving van een flexibel (modulair) mijnneveegsysteem voor het effectiever en doelmatiger mijnenvrij houden van zeegebieden.

De benodigde investeringen voor de maatregelen uit de Marinestudie kwamen volgens het plan uit de verkoopopbrengsten van de M-fregatten en besparingen op gerelateerde projecten in combinatie met reeds geplande investeringen en zouden geheel binnen de financiële kaders van het beleidsterrein Koninklijke marine worden uitgevoerd.

## HOOFDSTUK 3: UITVOERING VAN DE BELEIDSMATREGELEN

Defensie heeft de onafhankelijke Auditdienst Rijk (ADR) van het ministerie van Financiën gevraagd deelvraag 2 over de uitvoering van de afzonderlijke beleidsmaatregelen te beantwoorden. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het rapport van de ADR, dat in zijn geheel als bijlage IV is opgenomen. Eerst wordt per maatregel gekeken of die doeltreffend is uitgevoerd. Het overzicht van de financiële resultaten per 1 januari 2015 is in tabelvorm opgenomen. De gevolgen van de tussentijdse bezuinigingen op Defensie op de uitvoering van de Marinestudie zijn eveneens apart zichtbaar gemaakt. Vervolgens wordt ingegaan op de doelmatigheid van de maatregelen. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

### **Deelvraag 2**

**Zijn de concrete maatregelen uit de Marinestudie-2005 in de onderzoeksperiode doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en exploitatie-uitgaven verwezenlijkt?**

#### **3.1 Doeltreffendheid van de afzonderlijke maatregelen**

Het oordeel over de doeltreffendheid van de maatregelen berust op het ADR-rapport. De ADR heeft zich conform de deelvraag beperkt tot de uitvoering van elk van de zeven onderscheiden maatregelen uit de Marinestudie, ofwel de *output*, tot 1 januari 2015. Bij de beantwoording van de vraag naar de doeltreffendheid van elk van de in de Marinestudie beschreven maatregelen, hanteert de ADR als criterium of die zoals bedoeld zijn uitgevoerd. De vraag of het beleid van de Marinestudie in zijn totaliteit doeltreffend was, ofwel de *outcome*, wordt in hoofdstuk 5 behandeld.

De bevindingen van de ADR zijn hieronder per maatregel samengevat – zie voor meer details en bronverwijzingen bijlage IV. Waar relevant zijn die door het projectteam aangevuld met ervaringen en gebeurtenissen over het effect van desbetreffende maatregel

##### **3.1.1 Verwerving *Ocean going Patrol Vessels* (patrouillevaartuigen)**

De ontwikkeling en verwerving van vier innovatieve patrouillevaartuigen, die inmiddels meestal als *Ocean going Patrol Vessels* (OPV's) worden aangeduid, is overeenkomstig het Defensie Materieel Proces (DMP) geschied. Het contract voor de bouw van de schepen is in 2007 getekend. De laatste van de vier OPV's is in november 2013 in dienst gesteld. De OPV's beschikken over alle capaciteiten die in de marinestudie-2005 zijn gemeld. Via een apart verwervingsproces zijn *Fast-raiding-interception-and-special-forces-crafts* (Friscs) gekocht in plaats van de *Rigid-hulled inflatable boats* (Rhibs) die oorspronkelijk voor het OPV waren voorzien.<sup>29</sup> Vanwege de kleine bemanning van 55 personen wordt een aantal ondersteunende taken voor alle OPV's door een walorganisatie van ongeveer 20 personen uitgevoerd. De operationele ervaringen met OPV's zijn positief. Vanaf 2013 zijn OPV's met succes ingezet bij kustwachtoperaties en als stationschip in de West waar het inmiddels een aantal grote drugsvangsten heeft gedaan. In 2015 is voor het eerst een OPV ingezet voor een antipiraterijmissie Atalanta. Bij anti-piraterijmissies opereren OPV's aan de bovenkant van het geweldsspectrum dat zij aankunnen.<sup>30</sup> De verwachting uit de Marinestudie dat capaciteiten als

<sup>29</sup> Dit project valt buiten het kader van de Marinestudie, omdat hiertoe pas later is besloten.

<sup>30</sup> Aldus de commandant van de Zr.Ms. Groningen in Alle Hens 09, oktober 2015. Zie ook Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2015, 18 mei 2016, p. 22.

OPV's voor 'niet-klassieke marinetaken' een plaats in de *Defence Requirements Review* (DRR) van de Navo zouden krijgen, is tot op heden niet uitgekomen. De Navo heeft haar beleid op dit punt niet aangepast. OPV's staan niet in de DRR omdat het geen combattanten zijn zoals fregatten.

### **3.1.2 Verkoop M-fregatten**

Snel na de vaststelling van de Marinestudie in 2005 zijn de vier M-fregatten uit dienst gesteld. Twee fregatten zijn aan Portugal verkocht. De andere twee zijn, zoals reeds in de Marinestudie was voorzien, aan België verkocht nadat die eerst nog door Nederland geschikt zijn gemaakt voor het opereren met de NH-90 helikopter. Zoals eveneens in de Marinestudie was opgenomen, hebben de Belgische en Nederlandse M-fregatten in het kader van de Belgisch-Nederlandse marine samenwerking (Benesam) sindsdien gelijke modificaties ondergaan.<sup>31</sup> Dit bevordert de interoperabiliteit en de doelmatigheid van het gezamenlijke onderhoud en instandhouding van de M-fregatten.<sup>32</sup> De operationele staven van beide landen waren eerder al samengevoegd tot één geïntegreerde staf in Den Helder onder bevel van de Admiraal Benelux. Verkoop en overdracht van de vier M-fregatten waren in januari 2010 gerealiseerd conform de geldende procedures van de Dienst der Domeinen. De maatregel om de capaciteiten van de twee resterende M-fregatten te vergroten door die uit te rusten met een laagfrequente sonar (LFAS) is op Zr.Ms. Van Amstel uitgevoerd en wordt in 2016 op Zr.Ms. Van Speijk uitgevoerd.

### **3.1.3 Verbetering sonar Walrusklasse onderzeeboten**

Dit project bij de vier onderzeeboten van de Walrusklasse bestaat uit aanpassingen aan de passieve *Medium Range Sonar* en de installatie van een *Mine Avoidance Sonar*. Dit is bij drie van de vier boten conform opgave uitgevoerd, de vierde boot zal in 2017 gemodificeerd zijn. Bij de uitvoering van het nu lopende instandhoudingsprogramma van de onderzeeboten wordt de sonar geïntegreerd in het nieuwe *Combat Management System*.

### **3.1.4 Verwerving *Joint Support Ship* (opvolger Hr.Ms. Zuiderkruis)**

Het *Joint Support Ship* (JSS) Zr.Ms. Karel Doorman, de opvolger van de Zuiderkruis, is in september 2015 aan de marine opgeleverd, nadat hiervoor het DMP was doorlopen. Het JSS is geschikt om de drie rollen uit de Marinestudie te voeren: tanker- en bevoorradingsschip, strategisch transport en logistieke ondersteuning vanaf zee (*seabasing*). In die laatste rol dient het schip als basis voor het uitvoeren en ondersteunen van operaties op het land. Als gevolg van de maatregelen in het kader van de beleidsnota 'In het belang van Nederland' is in 2013 besloten om het JSS met verminderde bemanning (minus 39 VTE) enkel voor bevoorrading op zee in dienst te stellen. Voor de twee andere taken werd samenwerking gezocht met een internationale partner. Op 4 februari 2016 heeft de minister van Defensie een overeenkomst met haar Duitse collega gesloten over het medegebruik van het JSS om het schip ook voor de andere twee rollen in te kunnen zetten.<sup>33</sup> In voorkomend geval stelt Duitsland dan een bevoorradingsschip beschikbaar aan Nederland. Nog voordat het JSS in 2015 officieel in dienst werd gesteld, is het eind 2014 al ingezet voor transport van hulpgoederen en

---

<sup>31</sup> België heeft alleen de LFAS nog niet gekocht.

<sup>32</sup> Zie ook het IBO-Wapensystemen Meer 'Bang for the Buck', 15 september 2015.

<sup>33</sup> Brief van de minister van Defensie met het verslag van de informele bijeenkomst van EU-ministers van Defensie op 4 en 5 februari jl. te Amsterdam, 19 februari 2016, Kamerstuk 21 501-28, nr. 137.

transportmiddelen voor de bestrijding van de Ebola-epidemie.<sup>34</sup> Op 10 maart 2016 is schade ontstaan aan één van de twee hoofdelektromotoren van het JSS. Sindsdien ligt het schip in Den Helder voor reparatie.<sup>35</sup>

### 3.1.5 Versterking Korps mariniers

De personele uitbreiding van de twee bataljons van het Korps mariniers is gerealiseerd. Daarmee is de effectiviteit van de bataljons, die sinds de Marinestudie zijn gereorganiseerd in *Marine Combat Groups*, versterkt. Sinds 2005 zijn de bataljons niet in hun geheel operationeel ingezet. Wel zijn kleinere eenheden van het Korps mariniers ingezet bij tal van andere operaties zoals anti-piraterijmissies, boarding operaties, *Vessel Protection Detachements* (VPD's), Operatie *Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan en de *Multidimensional Integrated Stabilisation Mission* in Mali (Minusma). Daarnaast heeft Nederland in 2016 een amfibische bijdrage, waaronder ook een *Marine Combat Group*, aan de *Nato Response Force* (NRF) aangeboden, die bij crisissituaties kan worden ingezet.

De in de Marinestudie voorziene investeringen in de infrastructuur voor de extra mariniers zijn niet uitgevoerd. Reden is dat in de tussentijd is besloten alle mariniers in de nog te bouwen Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne in Vlissingen te legeren. Intussen zijn de extra mariniers tijdelijk in Den Helder en in Rotterdam gelegerd. De aanvullende investeringen in materieel voor deze extra mariniers zijn vertraagd, omdat die afhankelijk waren van defensiebrede trajecten als Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS), dat inmiddels in de realisatiefase is, en het project Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen (DVOW) dat zich nu in het laatste stadium van de planningsfase bevindt.<sup>36</sup>

### 3.1.6 Optimale benutting LC-fregatten

Het eerste deeltraject voor de optimale benutting van de expeditionaire capaciteiten van de LC-fregatten is in de realisatiefase. Na succesvolle testen wordt de SMART-L *Extended Long Range* (ELR) radar de komende jaren (2018-2021) geïnstalleerd op de vier LC-fregatten. Hiermee kan dit fregat ballistische raketten tot 1.500 kilometer detecteren. Het draagt zo bij aan *Maritime Ballistic Missile Defence* (MBMD). Daarbij wordt samengewerkt met de Amerikaanse marine die over de *Standard Missile-3* (SM-3) beschikt die tegen het ballistische wapen wordt ingezet. In 2011 heeft Defensie besloten zelf geen SM-3 te verwerven of de lanceerinstallatie hiervoor geschikt te maken. Dit laatste wijkt overigens niet af van het gestelde hierover in de Marinestudie.

Het tweede deeltraject uit de Marinestudie voor het LC-fregat betrof de bestrijding van landdoelen door langeafstandsraketten (TacTom). Dit deelproject is geschrapt als gevolg van de beleidsbrief Wereldwijd dienstbaar uit 2007.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Brief van de minister van Defensie over de Nederlandse inzet van het JSS de Karel Doorman voor transport van hulpgoederen en transportmiddelen t.b.v. bestrijding van de Ebola-epidemie, 24 oktober 2014, Kamerstuk 33 625, nr. 130.

<sup>35</sup> Zie antwoorden op schriftelijke vragen over Zr.Ms. Karel Doorman, 13 mei 2016.

<sup>36</sup> Materieelprojectenoverzicht-2015, 16 september 2015.

<sup>37</sup> 18 september 2007, Kamerstuk 31 243, nr. 1.

### 3.1.7 Verwerving mijnenveegcapaciteit

In 2007 heeft Defensie de behoeftestelling betreffende de herintroductie van een mijnenveegcapaciteit bij het Commando zee strijdkrachten (CZSK) naar het parlement gestuurd.<sup>38</sup> Maar als gevolg van de beleidsbrief Defensie na de kredietcrisis uit 2011 is deze maatregel niet uitgevoerd. De marine beschikt niet over deze capaciteit.

In onderstaande tabel 3.1 wordt per maatregel uit de Marinestudie de status weergegeven.

	Maatregel	Status
1	-Verwerving 4 OPV's	-Is uitgevoerd
2	-Verkoop 4 M-fregatten -Verbetering sonar M-fregatten (LFAS)	-Verkoop is uitgevoerd. -Is in uitvoering, wordt in 2016 voltooid
3	-Verbetering sonar onderzeeboten	-Is in uitvoering, wordt in 2017 voltooid
4	-Verwerving JSS	-Is uitgevoerd
5	-Versterking Korps mariniers met personele uitbreiding en extra investeringen in materieel en infrastructuur	-Personele versterking is uitgevoerd. De extra investeringen zijn vertraagd
6	Optimale benutting LC-fregatten: -Verbetering SMART L  -Verwerven Tactom	-Wordt uitgebreid en zal in 2021 gereed zijn  -Is niet uitgevoerd als gevolg van beleidsnota uit 2007
7	-Verwerving van mijnenveegcapaciteit	-Is niet uitgevoerd als gevolg van beleidsnota uit 2011

Tabel 3.1: status uitvoering maatregelen Marinestudie op 30 maart 2016

### 3.2 Financiële resultaten van de Marinestudie-2005

Het grootste deel van de Marinestudie is in de periode tot 2015 gerealiseerd. Hiermee is echter nog geen eind aan de realisatie gekomen. Deze loopt naar de huidige stand door tot 2021. Daarom wordt voor 2015 gesproken over 'resultaat' in plaats van 'realisatie'. Het resultaat is de optelsom van de gedane uitgaven tot 2015 en de verwachte uitgaven van maatregelen die nog niet volledig zijn gerealiseerd.

De bedragen uit 2005 en 2015 kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. De raming uit de Marinestudie is namelijk tegen de nominale waarde van 2005 terwijl het resultaat in 2015 is gebaseerd op de daadwerkelijk uitgaven in de jaren 2005-2015. Het verschil tussen de raming uit 2005 en het resultaat per 1 januari 2015 kan twee oorzaken hebben: 1) prijspeilcorrectie (PPC), of 2) overige mutaties (OM) als gevolg van bijvoorbeeld meer- of minder behoefte.<sup>39</sup> In onderstaand

<sup>38</sup> Brief van de minister van Defensie over de behoeftestelling betreffende de herintroductie van een mijnenveegcapaciteit bij het Commando zee strijdkrachten van 23 november 2007, Kamerstuk 31 200, nr. 66.

<sup>39</sup> Onder prijspeilcorrectie (PPC) wordt verstaan een aanpassing van de hoofdsom als gevolg van wijzigingen in de prijscomponent van de samenstellende delen, zoals de inflatiecorrectie of een aanpassing van de staalprijs. Onder overige mutaties vallen alle overige aanpassingen van de investeringsuitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een aanpassing van het ontwerp of een meer- of minder behoefte.



tabel 3.2 zijn daarom twee kolommen opgenomen om het verschil tussen raming en resultaat te verklaren (bedragen in 'lopende' Euro's).

<b>Investeringsuitgaven (*miljoen)</b>	<b>Raming 2005</b>	<b>PPC</b>	<b>OM</b>	<b>Resultaat 1/1/2015</b>
OPV's	€ 440,0	€ 46,9	€ 43,1	€ 530,0
Sonar M-fregatten (LFAS)	€ 22,8	€ 0,0	€ 3,8	€ 26,6
Sonar onderzeeboten	€ 23,9	€ 0,0	-€ 0,3	€ 23,6
JSS (opvolger Zuiderkruis)	€ 265,0	€ 86,3	€ 59,4	€ 409,3
Korps mariniers	€ 45,0	€ 0,0	-€ 37,3	€ 7,7
LC-fregatten (SMART-L)	€ 148,6	€ 0,0	-€ 21,5	€ 127,1
LC-fregatten (TacTom)	€ 57,3	€ 0,0	-€ 57,3	€ 0,0
Mijnenveegcapaciteit	€ 114,0	€ 0,0	-€ 114,0	€ 0,0
<b>Totaal</b>	<b>€ 1116,6</b>	<b>€ 131,8</b>	<b>-€ 124,1</b>	<b>€ 1124,3<sup>40</sup></b>

Tabel 3.2: resultaat investeringsuitgaven per 1 januari 2015

Voor twee deelprojecten waren de uitgaven hoger dan in 2005 in de Marinestudie werd geraamd.

1. De investering voor de aanschaf van de OPV's was in de Marinestudie-2005 begroot op € 440 miljoen. In de periode tot 2015 is € 513,4 miljoen uitgegeven. Na 1 jan 2015 wordt nog een bedrag van € 16,6 miljoen uitgegeven. Voor de OPV's is € 46,9 miljoen uitgegeven als gevolg van prijspeilcorrectie.<sup>41</sup> Daarnaast zijn overige mutaties van in totaal € 43,1 miljoen uitgevoerd waaronder € 22,0 miljoen als verhoging van het projectvolume op basis van de uitkomsten van de gecombineerde (voor)studie en verwervingsfase (BCD-fase) en € 8,4 miljoen voor *Identification Friend or Foe* (IFF) systemen.
2. De investering voor het JSS was in de Marinestudie-2005 geraamd op € 265 miljoen. In de periode tot 2015 is € 409,3 miljoen aan de realisatie uitgegeven, waarvan € 86,3 miljoen als gevolg van prijspeilcorrectie.<sup>42</sup> Aanpassingen van het ontwerp hebben tot een overige mutatie van € 59,4 miljoen geleid (zie ook het bijgevoegde ADR-rapport). Over de verhoging van het budget in de vervolgfase (B/C/D-fasen) van de JSS zijn destijds veel Kamervragen gesteld. Opgemerkt wordt dat dit 'voortschrijdende inzicht' van de investeringskosten voor het JSS de conclusie uit de recente evaluatie van het DMP ondersteunt, namelijk dat bij het opstellen van de A-brief nog niet alle technische en financiële gegevens bekend zijn. Daarom is met de DMP-evaluatie afgesproken dat de Kamer financiële informatie in de A-fase voortaan in de vorm van bandbreedtes ontvangt.<sup>43</sup>

Naast de maatregelen waarvan de uitgaven hoger dan geraamd zijn uitgevallen, is ook een aantal deelmaatregelen lager dan geraamd uitgekomen. De maatregel LC-fregatten (SMART-L) was

<sup>40</sup> Van dit bedrag van € 1124,3 miljoen is tot 1 januari 2015 € 989,6 miljoen uitgegeven.

<sup>41</sup> In het rapport van de ADR wordt gesproken over een bedrag van € 36,1 miljoen als gevolg van prijspeilcorrectie. Na controle van de administratie bleek echter, op basis van gegevens die tijdens het onderzoek van de ADR niet voorhanden waren, dat € 46,9 miljoen is uitgegeven als gevolg van prijspeilcorrectie.

<sup>42</sup> In het ADR rapport wordt gesproken over een bedrag van € 84,9 miljoen. Na controle van de administratie bleek echter, op basis van gegevens die tijdens het onderzoek van de ADR niet voorhanden waren, dat € 86,3 miljoen is uitgegeven als gevolg van prijspeilcorrectie.

<sup>43</sup> Eindrapport evaluatie DMP-2015 'DMP bij de tijd', 15 december 2015, Kamerstuk 27 830, nr. 166.

goedkoper dan aanvankelijk gedacht. De maatregel versterking Korps mariniers is maar ten dele uitgevoerd en de maatregelen TacTom op de LC-fregatten- en Mijnenveegcapaciteit zijn geheel geschrapt.

De geringe verschillen bij de maatregelen Sonar M-fregatten (LFAS) en Sonar onderzeeboten onder de kolom overige mutaties, kunnen worden verklaard door factoren als inflatie, (licht) veranderde behoeftes en marktconcurrentie. Het is niet te meer te achterhalen hoe die verschillen precies zijn ontstaan.

<b>Opbrengsten (*miljoen)</b>	<b>Raming 2005</b>	<b>Resultaat 1/1/2015</b>
Verkoop M-fregatten	€ 420,0	€ 426,0
Besparing projecten	€ 160,0	€ 160,0
<b>Totaal</b>	<b>€ 580,0</b>	<b>€ 586,0</b>

*Tabel 3.3: resultaat opbrengsten per 1 januari 2015*

Ook in tabel 3.3 zijn de resultaten in 2015 niet één op één te vergelijken met de raming uit 2005. De in de Marinestudie-2005 geraamde ontvangsten voor de verkoop van de vier M-fregatten was € 420 miljoen. Het totale bedrag aan ontvangsten in de periode 2005 tot 2009 bedroeg echter € 470 miljoen. Om dit bedrag te vergelijken met de in 2005 geraamde opbrengsten, dient dit gecorrigeerd te worden met de uitgaven (€ 44 miljoen) voor de aanpassingen van de te verkopen schepen. Zo is het dek van de M-fregatten die aan België zijn verkocht, geschikt gemaakt voor de NH-90. De uitgaven hiervoor bedroegen € 17,1 miljoen. Ook zijn er munitie en reservedelen geleverd. Daarom worden in bovenstaande tabel de netto opbrengsten in 2015 van € 426 vergeleken met de bruto opbrengst zoals in 2005 was geraamd. De in 2005 geraamde besparing van € 160 miljoen op de maatregelen die bij de vier verkochte M-fregatten hoorden, is in bovenstaande tabel *lump sum* ingeboekt. De vraag in hoeverre de geraamde kostenbesparing van deze niet uitgevoerde maatregelen destijds realistisch was, kan niet goed worden uitgerekend.

<b>Exploitatieuitgaven (*miljoen)</b>	<b>Raming 2005</b>	<b>Resultaat 1/1/2015</b>
OPV's	€ 16,4	€ 27,9
Sonar M-fregatten (LFAS) <sup>a</sup>	-	-
Sonar onderzeeboten <sup>a</sup>	-	-
JSS (opvolger Zuiderkruis)	€ 11,3	€ 12,7
Korps mariniers	€ 15,3	€ 10,1
LC-fregatten (SMART-L) <sup>a</sup>	-	-
LC-fregatten (TacTom) <sup>a</sup>	-	€ 0,0
Mijnenveegcapaciteit	€ 5,7	€ 0,0
<b>Exploitatieafname (*miljoen)</b>		
Verkoop M-fregatten	€ 40,0	€ 40,0
Afstoten Zuiderkruis	€ 10,7	€ 10,7
<b>Resultaat (*miljoen)</b>		
Totaal toename	€ 48,7	€ 50,6
Totaal afname	€ 50,7	€ 50,7
<b>Voordeel</b>	<b>€ 2,0</b>	<b>€ 0,1</b>

Tabel 3.4: resultaat exploitatieuitgaven per 1 januari 2015

a) deze maatregelen zijn niet geraamd in de Marinestudie-2005 en ook daarna niet apart bijgehouden. De maatregel TacTom is in de tussentijd geschrapt.

De Marinestudie ging ervan uit dat de maatregelen zouden resulteren in een positief saldo van € 2 miljoen per jaar op de exploitatieuitgaven. Over de werkelijke uitgaven in 2015, een exploitatievoordeel van M€ 0,1 per jaar (zie tabel 3.4), meldt de ADR in zijn rapport dat de dienst ten aanzien van dit punt geen bevindingen heeft, aangezien niet alle maatregelen zijn gerealiseerd. De exploitatie van de maatregel OPV's is hoger uitgevallen dan begroot. Naast wijzigingen als gevolg van de prijspeilcorrectie, wordt dit verschil ook veroorzaakt doordat de raming in 2005 is gedaan toen nog niet alle technische en financiële gegevens van het OPV bekend waren. De behoeftestellingsbrief (A-brief) verscheen in mei 2006 en de gecombineerde B/C/D-brief in november 2007. Het werken met bandbreedtes verdient in dat geval de voorkeur (zie ook bovenstaande opmerking bij de JSS). Desondanks zijn de exploitatieuitgaven van de patrouillevaartuigen per stuk nog steeds ongeveer € 5 miljoen (prijspeil 2015) lager dan de exploitatieuitgaven van de twee resterende M-fregatten die ten opzichte van de uitgaven in 2005 ook zijn gestegen. Daarmee is het beoogde effect van deze specifieke maatregel bereikt: de OPV's voeren taken lager in het geweldsspectrum doelmatiger uit dan M-fregatten. De exploitatieuitgaven voor het Korps mariniers zijn lager uitgevallen dan in 2005 was voorzien, omdat deze maatregel nog niet volledig is gerealiseerd.

Het ADR-rapport verwijst regelmatig naar de beleidsbrieven uit 2007, 2011 en 2013 waarin bezuinigingen en financiële problematiek hebben geleid tot het schrappen van maatregelen uit de Marinestudie. Gezien het belang hiervan voor de uiteindelijke beoordeling van dit beleid, zijn deze maatregelen in onderstaande tabel 3.5 bijeengebracht. Deze tabel beperkt zich tot de maatregelen uit de Marinestudie. In desbetreffende beleidsbrieven staan ook andere maatregelen met gevolgen voor de samenstelling van de marine. Zo is in 2011 besloten tot de verkoop van vier van de tien resterende mijnenjagers en van het laatste tanker- en bevoorradingsschip de Zr.Ms. Amsterdam. Ook is in 2011 afgezien van de aanschaf van Vulcano kanonmunitie met een grotere dracht voor het LCF

waaraan in de Marinestudie werd gerefereerd. Hoewel dit ontegenzeggelijk gevolgen voor de taakuitvoering van de Koninklijke marine heeft, vallen die buiten het kader van deze beleidsdoorlichting.

Beleidsbrief	Maatregelen mbt uitvoering Marinestudie
Wereldwijd dienstbaar, 18 september 2007	-Schrappen van project TacTom. -JSS twee tot drie jaar vertraagd. -OPV's één jaar vertraagd.
Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld, 8 april 2011	-Project herintroductie mijnenveegcapaciteit wordt geschrapt. -Huisvesting t.b.v. kwantitatieve versterking manoeuvre bataljons Korps Mariniers wordt vijf jaar vertraagd.
In het belang van Nederland, 17 september 2013	-Het JSS wordt met gereduceerde bemanning in dienst gesteld voor alleen de tanker- en bevoorradingsrol. Er wordt afgezien van de gereedstelling van het JSS voor de twee andere hoofdtaken: strategisch transport en <i>seabasing</i> . De maritieme samenwerking met Duitsland van februari 2016 biedt echter weer perspectief op de ingebruikneming van deze rollen.

Tabel 3.5: overzicht vertraagde en geschrapte maatregelen<sup>44</sup>

### 3.3 Doelmatigheid van de afzonderlijke maatregelen

De ADR heeft ook gekeken of iedere maatregel uit de Marinestudie doelmatig is uitgevoerd. Deze vraag kan positief worden beantwoord als de maatregelen tegen zo laag mogelijk kosten zijn uitgevoerd of, in geval van verkoop, dit tot de hoogst mogelijke opbrengst heeft geleid. De ADR komt hierover tot bevindingen op grond van het eigen onderzoek naar de doelmatigheid dat als bijlage IV is bijgevoegd.

Bij de vaststelling van de Marinestudie is een vaste set maatregelen (beleidsinstrumenten) afgesproken die er in samenhang voor moesten zorgen dat het beoogde effect zou worden bereikt (zie tabel 2.1). Voor de uitvoering van deze maatregelen heeft Defensie voorzieningen getroffen die borgen dat dit tegen zo gering mogelijke kosten geschiedt, aldus de ADR. Zo heeft de ADR vastgesteld dat bij verwervingstrajecten het DMP is gevolgd, dat concurrentiestelling heeft plaatsgevonden of, als geen concurrentie werd gesteld, dat de ADR zelf de aanvaardbaarheid van de contractbedragen met contractauditing heeft beoordeeld.<sup>45</sup> In het kader van deze beleidsdoorlichting is verder geen internationale benchmark naar de prijzen van de OPV's en van het JSS uitgevoerd om te bezien of verwerving in het buitenland wellicht doelmatiger was geweest. Dit was voor deze

<sup>44</sup> Aan een aantal van deze maatregelen ging nog een aparte politieke discussie vooraf, maar de aanleiding hiervan was steeds gelegen in een van de drie beleidsbrieven.

<sup>45</sup> Om de aanvaardbaarheid van de contractsom vast te stellen als er geen concurrentie kan worden gesteld, voert de ADR in voorkomend geval een prijsaudit bij de hoofdleveranciers en de belangrijke toeleveranciers uit. Deze handelwijze is gebruikelijk bij het ministerie van Defensie en waarborgt volgens de ADR een doelmatige besteding van de gelden.

beleidsdoorlichting te bewerkelijk, mede omdat het in beide gevallen een ontwikkeltraject en dus unieke schepen betreft. Uit beschikbare open bronnen is in ieder geval niet gebleken dat dergelijke schepen elders goedkoper zijn.<sup>46</sup>

In aanvulling hierop wordt erop gewezen dat uit het ADR onderzoek uit 2012 naar significante budgetoverschrijdingen in de realisatiefase van het DMP al is gebleken, dat dat bij OPV's en de JSS niet het geval was.<sup>47</sup> De ADR stelt tevens vast dat Defensie de Tweede Kamer steeds heeft geïnformeerd over de uitvoering van de verschillende maatregelen.

Op basis van de getroffen maatregelen, de bestudeerde documentatie en aanvullende gesprekken heeft de ADR 'geen aanleiding te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode van 14 oktober 2005 tot 1 januari 2015 sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven'.<sup>48</sup> De ADR gebruikt hiervoor bewust deze standaardformulering, omdat de in het ADR-rapport genoemde bedragen niet onderhevig aan een accountantscontrole zijn geweest.<sup>49</sup>

### 3.4 Deelconclusie

Deelvraag 2 is in opdracht van Defensie onderzocht door de onafhankelijke ADR (zie bijlage IV voor het eindrapport). De ADR heeft daarbij naar de uitvoering van de maatregelen zelf gekeken (*output*). De ADR stelt vast dat drie van de zeven maatregelen geheel zijn uitgevoerd (verwerving OPV's en JSS en afstoting M-fregatten, inclusief verwerving LFAS voor resterende M-fregatten), dat twee maatregelen nog in uitvoering zijn (investeringen voor de uitbreiding van het Korps Mariniers en de verbetering van de sonar van de onderzeeboten), dat één maatregel door tussentijdse bezuinigingen en herprioriteringen gedeeltelijk wordt uitgevoerd (versterking LC-fregat: MBMD wel, TacTom niet) en dat één maatregel daardoor in het geheel niet is uitgevoerd (herintroductie mijnenvraagcapaciteit). Bij de aankoop van materieel zijn de geldende procedures steeds in acht genomen. Over de uitvoering van de maatregelen heeft Defensie steeds tussentijds verantwoording aan de Tweede Kamer afgelegd in Kamerbrieven, het Materieel Projecten Overzicht (MPO), de begroting en in jaarverslagen, aldus de ADR. In zijn studie hanteert de ADR als criterium voor de doeltreffende uitvoering van de individuele maatregelen of die conform de vooraf gestelde verwachting zijn uitgevoerd. De ADR heeft vastgesteld dat dit bij de uitgevoerde maatregelen het geval is. Aan de hand hiervan wordt geconcludeerd dat de maatregelen uit de Marinestudie, voor zover die niet tussentijds zijn geschrapt of vertraagd, doeltreffend zijn uitgevoerd.

Het resultaat van de investeringen in 2015 (€ 1124,3 miljoen, per 1 januari 2015) is vrijwel gelijk aan de oorspronkelijke raming uit de Marinestudie (€ 1116,6 miljoen, prijspeil 2005). Toch kunnen deze bedragen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. De uitgaven voor de OPV's en voor de JSS

---

<sup>46</sup> Zo kostte het OPV van de Royal Navy van het Verenigd Koninkrijk, afmetingen van 90 x 13 meter, bij een bestelling van drie schepen ongeveer € 160 miljoen per stuk (in totaal 348 miljoen pond) (Bron: MercoPress, 13 oktober 2014). Het OPV van de Koninklijke marine heeft ongeveer € 130 miljoen per stuk gekost. Het nieuwe *Landing platform Dock* (LPD) van de US Navy kost ongeveer € 1,5 miljard per stuk bij een bestelling van 11 schepen (Bron: Defense Industry Daily, 8 december 2015). Deze schepen zijn qua omvang (25.000 ton) te vergelijken met Zr.Ms. Karel Doorman (27.800 ton), die € 409 miljoen heeft gekost.

<sup>47</sup> ADR, voorheen Audit Dienst Defensie (ADD), *Onderzoek 'Beheersing Investeringsprojecten'*, verzonden op 10 oktober 2013 (Kamerstuk 27 830, nr. 119).

<sup>48</sup> Zie bijlage IV.

<sup>49</sup> Conform de COS 3000 ("Assurance opdrachten anders dan die ter beoordeling of controle van financiële informatie"), art 49, lid i.

zijn als gevolg van prijspeil- en overige mutaties hoger dan in 2005 was geraamd. Daar staat tegenover dat een aantal maatregelen uit de staat Marinestudie is geschrapt als gevolg van tussentijdse bezuinigingen op Defensie. De investeringen waren in 2005 door Defensie al begroot of werden gefinancierd uit de verkoopopbrengsten van de M-fregatten en besparingen bij gerelateerde projecten. Gedurende de uitvoering van het beleid, is hiervan niet afgeweken. De verwachte opbrengst lijkt met € 586 miljoen volledig gehaald. De geraamde verkoopopbrengst is met € 426 miljoen gehaald. Maar of de in 2005 geraamde kostenbesparing van € 160 miljoen op maatregelen die bij de vier verkochte M-fregatten hoorden destijds realistisch was, kan niet worden geverifieerd. Dit bedrag is daarom *lump sum* ingeboekt. Over het behaalde exploitatievoordeel in 2015 (€ 0,1 miljoen per jaar) heeft de ADR verder geen bevindingen aangezien niet alle maatregelen zijn uitgevoerd. De les dat bij ramingen in de pré-A fase of in de A-fase zelf, vanwege de onzekerheden beter met bandbreedtes kan worden gewerkt, maakt deel uit van het nieuwe DMP uit 2016. Uit het ADR-rapport blijkt dat er sprake is geweest van beheerste financiële uitgaven.

Wat de doelmatigheid van de maatregelen betreft heeft Defensie geborgd dat de uitvoering van de maatregelen uit de Marinestudie tegen zo gering mogelijke kosten geschiedt of, in geval van verkoop, tot de hoogst mogelijke opbrengst heeft geleid, aldus de ADR. De ADR heeft op grond van de gesprekken die zij heeft gevoerd en de documenten die zij heeft bestudeerd, 'geen aanleiding te veronderstellen dat in de onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven'. De ADR gebruikt deze standaardformulering, omdat de in het ADR-rapport genoemde bedragen niet onderhevig aan een accountantscontrole zijn geweest.

## HOOFDSTUK 4: ONTWIKKELING VAN DE VEILIGHEIDSSITUATIE

Het doel van de Marinestudie uit 2005 is om de samenstelling en de middelen van de marine beter op haar taken af te stemmen, gegeven de toen geldende veiligheidssituatie. Bij de beoordeling van de bereikte effecten is inzicht in de ontwikkeling van de veiligheidssituatie dan ook cruciaal. De ontwikkeling hiervan wordt in dit hoofdstuk onderzocht aan de hand van deelvraag 3. Daarbij wordt 2014 als breukjaar gezien, omdat de veiligheidssituatie in dat jaar duidelijk verslechterde. Vervolgens wordt gekeken wat de huidige veiligheidssituatie betekent voor de drie hoofdvormen van maritieme operaties en voor de drie maritieme trends die in 2005 ten grondslag aan de Marinestudie lagen.

### **Deelvraag 3**

**Hoe heeft de veiligheidssituatie zich sinds 2005 ontwikkeld, in het bijzonder in relatie tot het maritieme domein?**

#### **4.1 De internationale veiligheidssituatie**

De laatste Beleidsbrief Internationale Veiligheid (BIV) ‘Turbulente tijden in een instabiele omgeving’ van 14 november 2014 wijst op de drie strategische belangen van Nederland: verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid.<sup>50</sup> Ter bescherming hiervan kan de krijgsmacht worden ingezet, als deel van een geïntegreerde aanpak (zie ook paragraaf 2.1). Er bestaat kortom een relatie tussen de samenstelling van de krijgsmacht en de gepercipieerde veiligheidssituatie.

#### **2005-2014**

De ontwikkeling van de veiligheidssituatie verliep in de periode 2005 tot begin 2014 in grote lijnen overeenkomstig de verwachting uit de Marinestudie-2005 (zie paragraaf 2.2). Ook de drie maritieme trends die toen werden onderkend – de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken, het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties op zee en de toename van taken lager in het geweldsspectrum – zetten zich volgens verwachting voort. Dit wordt weerspiegeld in de veiligheidsanalyses van de drie beleidsnota’s die Defensie in de tussentijd heeft verstuurd in 2007, in 2011 en in 2013. Weliswaar werden in alle drie de beleidsnota’s concessies gedaan aan de uitvoering van de Marinestudie, zie tabel 3.5, maar dit werd door achtereenvolgende kabinetten steeds aanvaardbaar geacht gezien de toen geldende veiligheidssituatie. In de laatste beleidsnota van het ministerie van Defensie ‘In het belang van Nederland’ van 17 september 2013 staat bijvoorbeeld dat de richting waarin de Koninklijke marine zich sinds de Marinestudie-2005 ontwikkelt, nog steeds de juiste is. Illustratief is ook dat de titel van de internationale veiligheidsstrategie van Buitenlandse Zaken uit 2013 luidde: ‘Veilige wereld, veilig Nederland’.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 33 694, nr. 6.

<sup>51</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, *Internationale Veiligheidsstrategie – Veilige wereld, veilig Nederland*, 21 juli 2013, Kamerstuk, Kamerstuk 33 694, nr. 1.

## **2014-heden**

Het jaar 2014 markeerde in meerdere opzichten een significante verandering van de internationale veiligheidssituatie ten opzichte van voorgaande jaren. Dit komt tot uiting in de BIV uit 2014. Daarin wordt vastgesteld dat machtspolitiek en het denken in invloedssferen herleven:<sup>52</sup>

- De instabiliteit aan de oostzijde van Europa is toegenomen door de annexatie van de Krim door Rusland in 2014 en het daarop volgende gewapende conflict in Oost-Oekraïne, waarbij Rusland eveneens is betrokken.<sup>53</sup> Voor de situatie op zee geldt dat de focus van de nieuwe Russische Maritieme Strategie van 26 juli 2015, die volgens Rusland moet worden gezien in het licht van de verslechterde verhouding met de NAVO, zich met name richt op de Atlantische Oceaan en de Arctische zee.<sup>54</sup>
- Ten zuiden van Europa is de internationale veiligheidssituatie vergeleken met 2013 versneld verder gedestabiliseerd door de toenemende onrust in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van de sub-Sahara en West-Afrika. Veel van deze staten grenzen aan de Middellandse zee die daardoor in strategisch opzicht aan belang wint. Migratiestromen over het oostelijk deel van de Middellandse Zee en grensoverschrijdend terrorisme en –criminaliteit, waaronder piraterij, nemen sterk toe. De terroristische aanslagen in Parijs in 2015 en in Brussel in 2016 die door ISIS zijn opgeëist, onderstrepen de verwevenheid van interne en externe veiligheid.
- Verder wijst de BIV op de nadrukkelijke manifestatie van China op het wereldtoneel en de zorgen bij de landen in de regio over de toenemende assertiviteit van China in de Oost- en Zuid-Chinese Zeeën. Door de aanleg door China van kunstmatige eilanden op riffen midden in deze zee, neemt het risico op een openlijke confrontatie daar volgens de BIV toe.
- In algemene zin baart de maritieme machtsopbouw in Rusland en Azië met de proliferatie van moderne onderzeeboten, fregatten en anti-schipraketsystemen zorgen, aldus het kabinet in 2015.<sup>55</sup>

### **4.2 Gevolgen voor de krijgsmacht, in het bijzonder voor maritieme operaties**

In de brief van 19 juni 2015 over het ambitieniveau van de krijgsmacht schrijft het kabinet dat als gevolg van de ontwikkelingen zoals beschreven in het BIV, rekening moet worden gehouden met een langdurige periode van spanningen en instabiliteit, dichtbij en ver weg (expeditionair).<sup>56</sup> Dit heeft volgens het kabinet gevolgen voor de drie hoofdtaken van de krijgsmacht:

1. Collectieve verdediging krijgt sinds 2014 weer volop de aandacht;
2. Handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde blijft even belangrijk;
3. Er moet tevens rekening worden gehouden met een verhoogde inzet voor nationale bijstandstaken van de krijgsmacht.

---

<sup>52</sup> In plaats van een meer multilaterale samenleving. Zie hiervoor ook de toekomstscenario's uit het rapport Verkenningen, 2010 (p.126).

<sup>53</sup> Zie ook minister van Buitenlandse Zaken, Beleidsbrief betrekkingen met Rusland van 13 mei 2015, Kamerstuk 34 000, nr. 69.

<sup>54</sup> Aldus Deputy Prime Minister Dmitry Rogazin tijdens de presentatie van de Russische Maritieme Strategie-2015, *Stringer / Reuters*, 26 juli 2015.

<sup>55</sup> Minister van Defensie, *Visie op de toekomst van de onderzeedienst*, 11 juni 2015, Kamerstuk 34 225, nr. 1.

<sup>56</sup> Kamerstuk 33 763, nr. 59.



Onderstaande alinea's gaan in op de gevolgen van de veranderde veiligheidssituatie voor de drie hoofdvormen van maritieme operaties (zie paragraaf 2.1).

### **Maritieme gevechtsoperaties**

Dit betreft operaties hoog in het geweldsspectrum zoals *sea control* en *sea denial*. De gebeurtenissen in Oekraïne in 2014 waren voor de Navo aanleiding om het belang van de collectieve zelfverdedigingstaak weer op de voorgrond te plaatsen.<sup>57</sup> De Navo stelt voor collectieve verdediging en afschrikking weer structureel hogere eisen aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten.

Het toegenomen belang van collectieve zelfverdediging is een significante verandering ten opzichte van 2005. Toen werd geoordeeld dat de omvang van deze taken kleiner werd: die taken waren in 2005 weliswaar ook belangrijk, maar daarvoor waren toen, gezien de lage dreiging, minder middelen nodig. De gevolgen hiervan voor de maritieme strijdkrachten komen tot uiting in de concrete afspraken van de Navo uit 2014.<sup>58</sup>

- De Navo versterkt zijn effectiviteit in het maritieme domein en draagt zo bij aan afschrikking en collectieve verdediging, crisis management en maritieme veiligheid. Verder zet de Navo de *Standing Naval Forces* in beginsel niet meer in voor taken laag in het geweldsspectrum.<sup>59</sup> De maritieme strijdkrachten voldoen aan Navo afspraken over de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen. Opleidingen, trainingen en oefeningen voor taken in het hoge deel van het geweldsspectrum worden uitgebreid.
- De nieuwe bondgenootschappelijke joint taakgroep, de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), kent ook een maritieme component inclusief een amfibisch taakgroep. De VJTF moet binnen enkele dagen kunnen worden ingezet tijdens crises die zich vooral aan de randen van het verdragsgebied kunnen voordoen.

### **Maritieme veiligheidsoperaties**

Dit betreft operaties ter bescherming van de internationale rechtsorde waarbij de dreiging van grootschalig geweld meestal niet aan de orde is. Deze blijven net als in 2005 ook nu belangrijk. In 2005 ging de zorg vooral uit naar de bestrijding van het internationaal terrorisme, maar sindsdien is ook piraterij in diverse regio's van de wereld een groeiend probleem. Ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië is sinds 2008 tot op heden de maritieme anti-piraterij operatie *Atalanta* van de EU actief in de Golf van Aden en in de West-Indische Oceaan. Ook de Navo is daar actief met de anti-piraterij operatie *Ocean Shield* waar wordt samengewerkt met de missie *Atalanta* van de EU.

### **Maritieme assistentie**

Dit betreft de operaties ter ondersteuning van diplomatie of van de civiele autoriteiten. Door bovenstaande ontwikkelingen wordt hiervoor een verhoogde maritieme inzet gepleegd. Zo is het EU-

---

<sup>57</sup> Brief van het kabinet, *Het verslag van de Navo-top van 3-4 september 2015*, 30 september 2014, Kamerstuk 28 676, nr. 210.

<sup>58</sup> *WALES SUMMIT DECLARATION, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales 4-5 September 2014*, bijlage bij de Kamerbrief van 30 september 2015.

<sup>59</sup> In maart 2016 bleek dat hierop inderdaad uitzonderingen mogelijk zijn. Toen werd afgesproken dat maritieme eenheden van SNF2 voor inlichtingentaken in Griekse en Turkse nationale wateren konden worden ingezet in het kader van de migrantenstromen over zee. Zie de brief van het kabinet over de Nederlandse deelneming aan Navo-inzet in het kader van de migratiecrisis van 9 maart 2016, Nummer 2016Z05013.

agentschap Frontex actief bij de bewaking van de buitengrenzen van Europa in de oostelijke Middellandse Zee onder meer met maritieme middelen. Ook de Navo speelt in 2016 een rol bij de internationale aanpak van mensensmokkel en illegale migratie in de oostelijke Middellandse Zee.

### **Het ambitieniveau**

In verband met de veranderde veiligheidssituatie heeft de Tweede Kamer zich tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 2014 en in 2015 uitgesproken voor een verhoging van het ambitieniveau van de krijgsmacht.<sup>60</sup> Het kabinet heeft de noodzaak van de aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht onderkend en stelt dat dit afhankelijk is van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie en van de financiële mogelijkheden waarover het kan beschikken.<sup>61</sup> In de defensiebegroting voor 2016 zijn maatregelen genomen ter versterking van de basisgereedheid en de inzetbaarheid van de krijgsmacht als een stap voorwaarts in een meerjarig perspectief.

### **4.3 Deelconclusie**

In dit hoofdstuk is deelvraag 3 beantwoord. Nadat de Marinestudie in 2005 was vastgesteld, verliep de ontwikkeling van de internationale veiligheidssituatie in grote lijnen overeenkomstig de verwachting. In september 2013 onderstreepte het kabinet nog dat de marine met de Marinestudie de goede weg was ingeslagen.

Maar in 2014 werd ten opzichte van voorgaande jaren een significante verslechtering van de internationale veiligheidssituatie zichtbaar. Sinds dat jaar krijgt collectieve zelfverdediging en afschrikking weer volop de aandacht van de Navo, terwijl de Marinestudie in 2005 nog vaststelde dat de klassieke invulling van de algemene verdedigingstaak was achterhaald. Tegelijkertijd blijven de andere twee hoofdtaken van de krijgsmacht onveranderd belangrijk.

Voor de drie hoofdvormen van maritieme operaties houdt dit in dat de aandacht van de marine weer meer uitgaat naar gevechtskracht en opereren op open zee. Maar ook veiligheidsoperaties blijven belangrijk wat tot uiting komt in de anti-piraterijmissies van de laatste jaren. En er is sprake van verhoogde inzet voor maritieme assistentie als gevolg van de vluchtelingenstromen uit het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

Voor de drie maritieme trends die in 2005 mede aan de basis van de Marinestudie stonden, betekent dit dat twee daarvan – het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties vanuit zee en de toename van taken op lagere geweldsniveaus – in 2016 nog steeds relevant zijn.

Dit geldt echter niet voor de derde maritieme ontwikkeling die in 2005 werd onderkend: de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken. Daarvan kan worden gesteld dat de huidige ontwikkelingen juist tot de tegenovergestelde conclusie leiden: *sea control* en *sea denial* nemen weer in belang toe. Het kabinet heeft de noodzaak van de aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht onderkend en stelt dat dit afhankelijk is van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie en van de financiële mogelijkheden waarover het kan beschikken.

---

<sup>60</sup> Motie-Van der Staaij c.s. van 18 september 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 59 en motie-Van der Staaij c.s. van 17 september 2015, Kamerstuk 34 300, nr. 27.

<sup>61</sup> Zie de Defensiebegroting-2016, 15 september 2015.

## HOOFDSTUK 5: EFFECTEN VAN HET BELEID

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord over het effect van het beleid uit de Marinestudie-2005 (*outcome*). De benodigde informatie hiervoor is voor een belangrijk deel afkomstig uit de antwoorden op de deelvragen 2 en 3 over respectievelijk de *output* van de Marinestudie en de ontwikkelingen van de veiligheidssituatie sinds 2005 (zie hoofdstukken 3 en 4). In dit hoofdstuk wordt eerst beoordeeld in hoeverre het beoogde effect is bereikt. Vervolgens wordt ingegaan op niet voorziene neveneffecten. Daarna wordt conform de richtlijnen voor een beleidsdoorlichting gekeken of de resultaten van het beleid om de samenstelling van de marine te wijzigen, kunnen worden verbeterd. Ook dit hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

### **Deelvraag 4:**

**Hebben de zeven maatregelen het beoogde effect gehad op de operationele taakuitvoering van de Koninklijke marine? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Zijn de uitgangspunten van de Marinestudie-2005 nog steeds actueel? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder financiële middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?**

### **5.1 Het beoogd effect**

Uit het antwoord op deelvraag 2 (hoofdstuk 3) blijkt dat de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen van de Marinestudie (de *output*), voor zover die althans zijn uitgevoerd, volgens de ADR doeltreffend was. Het onderzoek van de ADR geeft bovendien geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven. Maar is daarmee ook de gewenste *outcome* van de Marinestudie bereikt? Daarover gaat dit hoofdstuk.

Het doel van de Marinestudie is om in het licht van de maritieme ontwikkelingen in 2005 de samenstelling en de middelen nog beter op haar taken af te stemmen. Het beoogd effect van de Marinestudie is de accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatieterrains op het land. Zoals in paragraaf 2.5 is gesteld, is voor het bereiken van het beoogd effect op drie deeleffecten gestuurd: verminderen capaciteit voor het beheersen van grote zeegebieden, vergroten capaciteiten voor het opereren in kustwateren en vergroten capaciteiten voor het ondersteunen van landoperaties. Elk deeleffect zou op zijn beurt worden bereikt door een aantal maatregelen uit te voeren (zie ook tabel 2.1). Hieronder wordt in tabel 5.1 aan de hand van de uitgevoerde maatregelen (zie ook tabel 3.1) het resultaat van de gewenste deeleffecten gepresenteerd. In de volgende paragrafen worden de bereikte deeleffecten nader toegelicht.

	<b>Deeleeffect 1: Verminderen capaciteit beheersen zeegebieden</b>	<b>Deeleeffect 2: Vergroten capaciteit opereren in kustwateren</b>	<b>Deeleeffect 3: Vergroten capaciteit ondersteunen landoperaties</b>
-Verwerven OPV's	-Uitgevoerd		
-Verkoop M-fregatten -Sonar M-fregatten	-Uitgevoerd	-In uitvoering	
-Sonar onderzeeboten		-In uitvoering	
-Verwerving JSS			-Uitgevoerd
-Versterken KMARNS			-Deels uitgevoerd, deels vertraagd.
Optimale benutting LC-fregatten: -LC-fregat (SMART-L) -LC-fregat (TacTom)			-In uitvoering -Geschrap
-Mijnenvoegcapaciteit		-Geschrap	
<b>Resultaat</b>	<b>Beoogd effect bereikt</b>	<b>Beoogd effect deels bereikt</b>	<b>Beoogd effect deels bereikt</b>

Tabel 5.1: bereikte deeleeffecten in relatie tot de maatregelen

### 5.1.1 Deeleeffect 1: verminderen capaciteit voor beheersen grote zeegebieden

Dit beoogde deeleeffect is bereikt door vier van de zes M-fregatten, die speciaal voor onderzeebootbestrijding zijn ontworpen, af te stoten en vier OPV's te verwerven die taken lager in het geweldsspectrum doelmatiger dan M-fregatten kunnen uitvoeren. Om de negatieve gevolgen hiervan voor het ambitieniveau gedeeltelijk te ondervangen is de *Medium Range Sonar* van de onderzeeboten aangepast. Dit vergroot de capaciteit van deze boten om andere onderzeeboten te detecteren. Verder zijn twee M-fregatten verkocht aan België die de schepen organisatorisch heeft ondergebracht in het samenwerkingsverband Admiraal Benelux. De Belgische M-fregatten kwamen in de plaats van fregatten die niet speciaal geschikt voor onderzeebootbestrijding waren. In die zin bleef de verkleining van de onderzeebootbestrijdingscapaciteit beperkt. België besluit echter wel soeverein over de inzet van hun M-fregatten. Zoals gesteld in de Marinestudie, zijn de mogelijkheden van de Koninklijke marine voor taken in het hogere deel van het geweldsspectrum en de beheersing van grote zeegebieden afgenomen. Daarmee is het beoogde deeleeffect 'verminderen capaciteit voor beheersen grote zeegebieden' geheel bereikt.

### 5.1.2 Deeleeffect 2: vergroten capaciteit voor opereren in kustwateren

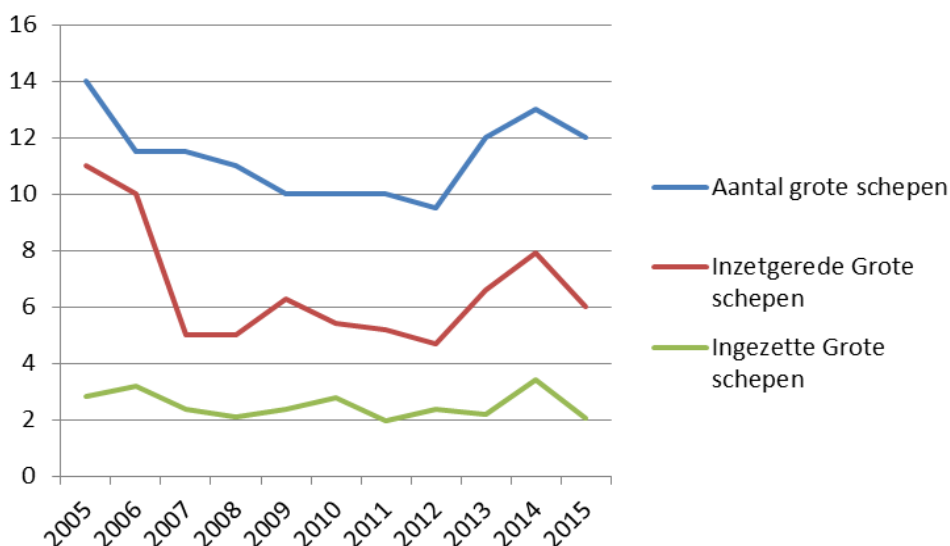
De sonars van de twee resterende M-fregatten en van de onderzeeboten zijn of worden geschikt gemaakt voor opereren in kustwateren. Hiermee kan in ondiep water een beter onderwaterbeeld worden opgebouwd. Maar de verwerving van mijnenvoegcapaciteit is wegens bezuinigingen in 2011 niet uitgevoerd. Hierdoor is Nederland minder goed dan in 2005 werd beoogd, in staat om de aanlooproutes naar de zeehavens van Nederland en de zeegebieden nabij ons land en elders in de wereld met een grote zekerheid mijnenvrij te krijgen en te houden. Ook levert Nederland hierdoor geen bijdrage meer aan het mitigeren van de Navo tekortkoming *Naval Mine Countermeasures*. Al met al is het beoogde deeleeffect 'vergroten capaciteit voor opereren in kustwateren' deels bereikt.

### 5.1.3 Deeleffect 3: vergroten capaciteit voor ondersteunen van landoperaties

Twee van de drie rollen van het JSS (strategisch transport en *seabasing*) zijn op dit effect toegesneden. Hoewel het er enige tijd naar uitzag dat deze capaciteiten van het JSS wegens herprioriteringen niet in gebruik zouden worden genomen, biedt de maritieme samenwerking met Duitsland van februari 2016 hierop weer perspectief. Verder zijn de twee mariniers bataljons uitgebreid. Hun expeditionaire voortzettingsvermogen is daardoor vergroot. Aanvullende investeringen in materieel en in de infrastructuur volgen nog. In het kader van de maritieme ballistische *missile defence* (MBMD) wordt de komende jaren de SMART-L radar van de LC-fregatten verbeterd waarmee ballistische raketten tot 1.500 kilometer kunnen worden gedetecteerd. Maar de Tomahawk-raketten tegen landdoelen zijn in 2007 geschrapt. Daardoor is de marine anders dan in 2005 gepland niet in staat om operaties op het land met lange afstandsprecisiewapen te ondersteunen. Al met al is ook het beoogde deeleffect 'vergroten capaciteit voor ondersteunen van landoperaties' deels bereikt.

### 5.1.4 Bijkomend deeleffect: tijdelijk minder grote oppervlakteschepen

Een voorzien bijeffect van het beleid uit de Marinestudie was dat de marine in de periode 2007-2013, tussen de uit-dienststelling van de vier M-fregatten en de instroom van het laatste OPV, tijdelijk over minder grote oppervlakteschepen beschikte. Deze periode duurde door vertragingen als gevolg van de beleidsbrief uit 2007 langer dan in 2005 was gepland. Gedurende deze periode waren hierdoor steeds tussen 2-3 schepen minder beschikbaar voor maritieme taken. Toch zijn de, in de Marinestudie verlaagde, gereedheids- en inzetdoelstellingen (5 schepen eenmalig en 2 schepen langdurig inzetbaar) steeds gehaald, zie ook de figuur hieronder. Dat gebeurde soms door niet-conventionele oplossingen, zoals de inzet van een bevoorradingschip of een *Landing Platform Dock* (LPD) voor anti-piraterijoperaties.



Figuur 5.1 aantallen beschikbare, inzetbare en ingezette grote schepen

In deze periode is steeds gemiddeld ongeveer veertig procent van de grote schepen in het Caribisch gebied ingezet. Ongeveer veertig procent is ingezet voor maritieme veiligheidsoperaties zoals piraterijbestrijding en de overige twintig procent voor maritieme gevechtskracht, zoals voor de *Nato*

*Response Force* (NRF) en de *Standing Naval Forces* (SNF) van de Navo. De inzet voor maritieme assistentie is afhankelijk van zich voordoende natuurrampen en dergelijke.

### 5.1.5 Het bereikte effect

Op basis van de resultaten van de drie deeleffecten (zie tabel 5.1) kan worden vastgesteld dat het beoogd effect uit 2005 van de Marinestudie grotendeels is bereikt. Het eerste deeleffect ‘de extensivering van de middelen voor maritieme gevechtsoperaties’ is volledig bereikt, de twee onderliggende maatregelen zijn uitgevoerd. Het tweede deeleffect ‘de verwerving en uitbreiding van capaciteiten voor het opereren in kustgebieden’ is niet volledig gehaald, omdat één van de drie onderliggende maatregelen niet is uitgevoerd. Ook het derde deeleffect ‘de verwerving en uitbreiding van capaciteiten voor het ondersteunen van landoperaties’ is deels gehaald, omdat één van de vier onderliggende maatregelen niet is uitgevoerd. Alle overige onderliggende maatregelen zijn, of worden, wel uitgevoerd. Daarmee is de beoogde accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatierreinen voor het grootste deel geslaagd, zie tabel 5.2.

<b>Resultaat drie deeleffecten</b>	1) Verminderen capaciteit beheersen zeegebieden is bereikt	2) Vergroten capaciteit opereren in kustwateren is deels bereikt	3) Vergroten capaciteit ondersteunen landoperaties is deels bereikt
<b>Het bereikte effect</b>	Het beoogd effect ‘De accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatierreinen op het land’ is grotendeels bereikt.		

Tabel 5.2: het bereikte effect in relatie tot de deeleffecten

### 5.2 Neveneffect: met OPV's kan Defensie minder goed inspelen op fundamentele onzekerheden die zich sinds 2014 weer manifesteren

Naast beoogde effecten kunnen ook neveneffecten optreden die op voorhand niet, of niet in die mate, waren voorzien. Uit deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat door de veranderde veiligheidssituatie sinds de zomer van 2014, in tegenstelling tot wat in 2005 werd verwacht, de eerste hoofdtaak van Defensie weer belangrijker is geworden (zie paragraaf 4.3). Voor de marine heeft dit tot gevolg dat maritieme gevechtsoperaties op volle zee weer belangrijker worden, terwijl de twee andere vormen van inzet – veiligheid en assistentie – niet minder belangrijk zijn geworden. Dit is in de praktijk ook zichtbaar gebleken. Daarmee is één van de drie gesignaleerde maritieme trends uit 2005 – te weten de afnemende omvang van de klassieke invulling van *sea control* en *sea denial* – achterhaald.

Vooraf op grond van deze trend is in 2005 in de Marinestudie echter besloten om de middelen voor de beheersing van grote zeegebieden te verkleinen en het ambitieniveau op dat vlak te verlagen (vide deeleffect 1). De marine beschikt nu over zes fregatten en vier OPV's terwijl het voor de Marinestudie beschikte over tien fregatten. De gedachte daarbij was dat OPV's taken in het lagere deel van het geweldspectrum doelmatiger konden uitvoeren, dan de M-fregatten. Uit het antwoord op deelvraag 2 (hoofdstuk 3) is gebleken dat dat inderdaad het geval is.

Door de verkoop van de vier fregatten is de operationele flexibiliteit verminderd om schepen in te zetten voor operaties waarbij wisselende geweldsniveaus kunnen voorkomen. Ook het voortzettingsvermogen voor dergelijke operaties is daardoor afgenomen. Zoals de Marinestudie al stelde: OPV's zijn geen combattanten zoals fregatten. OPV's kunnen niet worden ingezet voor maritieme gevechtsoperaties en ze worden in beginsel ook niet ingedeeld in de *Standing Naval Forces* (SNF) van de Navo. Deze operaties zijn sinds de zomer van 2014 echter weer belangrijker geworden.

In zijn brief van 1 februari 2016, die onder meer gaat over de tekort schietende vulling van SNF, stelt het kabinet bijvoorbeeld 'dat de Navo moet streven naar volledig gevulde staande vlootverbanden, zodat in voorkomend geval snel en slagvaardig kan worden gereageerd op maritieme dreigingen'.<sup>62</sup> Door de verkoop van vier M-fregatten heeft Nederland in ieder geval voor zichzelf de mogelijkheden verminderd om de vulling van de SNF te verbeteren. Verder heeft Defensie in 2014 een al ingepland OPV voor de anti-piraterijmissie Atalanta teruggetrokken ten faveure van een M-fregat. Defensie wilde met het oog op de ontwikkelingen in de Oekraïne en de Krim namelijk over robuustere handelingsalternatieven (escalatiedominantie) in de regio beschikken.<sup>63</sup> Het OPV is toen ingezet in het Caribisch gebied.

Volgens de uitkomsten van het project Verkenningen uit 2010 moet bij besluiten over de toekomst van de krijgsmacht nadrukkelijk rekening worden gehouden met de, uit de Verkenningen gebleken, fundamentele onzekerheid van de internationale veiligheidssituatie.<sup>64</sup> Een aantal van die onzekerheden heeft zich de afgelopen jaren gemanifesteerd, zoals uit het antwoord op deelvraag 3 blijkt. Gezien de langlopende verwervingsprocessen en de levensduur van kapitale wapensystemen, vaak enkele decennia, is het van groot belang dat militair materieel zo is ontworpen dat het gebruik kan worden aangepast aan uiteenlopende inzetscenario's waarin de krijgsmacht kan worden ingezet.<sup>65</sup> OPV's zijn in de lagere delen van het geweldsspectrum zeer flexibel inzetbaar. Maar zij zijn niet inzetbaar voor de gevechtstaken die de kern van het militaire bedrijf vormen. Door de vervanging van M-fregatten door OPV's is Defensie minder goed in staat om in te spelen op de fundamentele onzekerheden van de internationale veiligheidssituatie die zich sinds de zomer van 2014 weer manifesteren. De hierboven genoemde terugtrekking van het OPV voor Atalanta is een concreet voorbeeld van de verminderde flexibiliteit om schepen voor alle geweldsniveaus in te kunnen zetten.

---

<sup>62</sup> Kamerbrief *Geannoteerde agenda bijeenkomst Navo-ministers van Defensie op 10 en 11 februari 2016 te Brussel*, 1 februari 2016, Kamerstuk 21 501-28, nr. 136. De *Standing Naval Forces* worden ook wel aangeduid als de *Standing Naval Maritime Group* (SNMG).

<sup>63</sup> Kamerbrief over de evaluatie inzet Nederlandse militairen 2014, 20 mei 2015, p. 18.

<sup>64</sup> Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, p. 294, 31 maart 2010, Kamerstuk 31 432, nr. 16.

<sup>65</sup> Zie ook de slotbeschouwing van de Evaluatie inzet in de anti-piraterijoperaties Atalanta en Ocean Shield, p. 37, 25 september 2014, Kamerstuk 29 522, nr. 264.

### 5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Marinestudie

Hierboven is in paragraaf 5.1.5 al gesteld dat het beoogd effect uit 2005 door de ingezette beleidsinstrumenten (de maatregelen) grotendeels is gehaald. Daarmee is het beleid uit de Marinestudie doeltreffend uitgevoerd, hoewel niet zo doeltreffend als oorspronkelijk was voorzien, omdat één onderliggende maatregelen door tussentijds bezuinigingen of herprioriteringen in 2007 en 2011 in niet is uitgevoerd en één maatregel hierdoor gedeeltelijk is uitgevoerd. Maar het merendeel van de maatregelen is, ook wat financieel volume betreft, wel uitgevoerd of is nog in uitvoering. Ook speelt de bevinding van de ADR mee dat de uitvoering van de afzonderlijke maatregelen, voor zover dit is gebeurd, doeltreffend was. Verder heeft de marine de gereedheids- en inzetdoelstellingen uit de Marinestudie in de onderzochte periode steeds gehaald, zelfs in de periode waarin er tijdelijk minder oppervlakteschepen ter beschikking stonden (zie paragraaf 5.1.4).

Bij de doelmatigheid van het beleid wordt in een beleidsdoorlichting de vraag beantwoord of met een andere beleidsmix hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten.<sup>66</sup> Het is in een beleidsdoorlichting echter niet altijd mogelijk om dit achteraf vast te stellen. In het geval van de Marinestudie is in 2005 aan de Tweede Kamer een set vastgestelde maatregelen gepresenteerd die samen tot doel hadden het beoogd effect te bereiken. Of dit met een andere beleidsmix goedkoper had gekund, kan ruim tien jaar na dato niet meer worden vastgesteld. De doelmatigheidstoets van de Marinestudie beperkt zich dan ook tot een oordeel over de vraag of deze maatregelen tegen zo gering mogelijk kosten zijn uitgevoerd.

Volgens de ADR heeft Defensie regelingen getroffen, die borgen dat de uitvoering van de maatregelen tegen zo gering mogelijke kosten geschiedt (zie paragraaf 3.3 over de *output* van de maatregelen). Volgens de formulering die de ADR in dat soort gevallen gebruikt, heeft zij verder 'geen aanleiding te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven'. Wat neveneffecten betreft is in paragraaf 5.2 vastgesteld dat Defensie door de keuze uit 2005 voor OPV's in plaats van M-fregatten, minder goed in staat is om in te spelen op de verslechterde veiligheidssituatie die zich sinds de zomer van 2014 weer voordoet. De Marinestudie had niet voorzien dat gevechtsoperaties op open zee weer in belang zouden toenemen. Voor de uitvoering van het beleid uit de Marinestudie kwam dit inzicht te laat, de verwerving van de OPV's en de verkoop van de M-fregatten waren toen al uitgevoerd.

### 5.4 Mogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Marinestudie te verhogen

Bij deze beleidsdoorlichting is conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gekeken naar mogelijkheden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het onderzochte beleid verder te verhogen. Vrijwel alle geplande investeringen behorende bij de beleidsmix uit de Marinestudie-2005 zijn al uitgevoerd of zijn al verplicht (€ 1124,3 miljoen, zie tabel 3.2). De bijbehorende producten zijn opgeleverd of worden de komende jaren opgeleverd (zie tabel 3.1). Hierdoor is de mogelijkheid nihil om binnen de huidige kaders van de Marinestudie nog aan de investeringsknop te draaien om daarmee de doeltreffendheid verder te verhogen.

Wat de doelmatigheid betreft beperkt de beleidsdoorlichting zich zoals gesteld tot de beleidsmix uit 2005. De exploitatie daarvan bedraagt in totaal nu afgerond € 50 miljoen per jaar, zie tabel 3.4.

---

<sup>66</sup> RPE (2015).



Geconstateerd is, dat de Marinestudie niet bij alle maatregelen een raming van de exploitatie had bijgevoegd (zie tabel 2.4). Hierover kan de beleidsdoorlichting dan ook geen uitspraken doen, behalve dat er uit de beleidsdoorlichting geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen, waaruit blijkt dat de exploitatie van deze maatregelen niet doelmatig gebeurt. Verder wordt opgemerkt dat als de verwerving van de OPV's en de JSS in 2007 niet met een aantal jaren was vertraagd (zie tabel 3.5), dat mogelijk tot een lagere prijspeilcorrectie voor deze schepen had geleid, omdat de prijsinflatie zich dan over minder jaren had uitgestrekt. Verder is de exploitatie van de OPV's per 1 januari 2015 beduidend hoger dan in 2005 in de Marinestudie nog was geraamd, maar nog steeds ongeveer € 5 miljoen minder dan van een M-fregat. De les dat bij ramingen in de pré-A fase van het materieelverwervingsproces beter met bandbreedtes van onzekerheid kan worden gewerkt, is opgenomen in het nieuwe DMP uit 2016. Daarnaast biedt internationale samenwerking mogelijk aanknopingspunten voor meer doelmatigheid. Hoewel Defensie bij de meeste maatregelen uit de Marinestudie al operationeel samenwerkt met partnerlanden, ligt het in lijn met de resultaten van het recente IBO-Wapensystemen voor de hand om de komende tijd te blijven kijken of hier nog winst te behalen valt.

Uit deze bemerkingen bij de Marinestudie blijkt eens te meer dat een goed en volledig inzicht in de exploitatiegegevens van de grote wapensystemen met het grootste financiële beslag, ofwel *Life Cycle Costing* (LCC), cruciaal is. Defensie stelt in de nota 'In het belang van Nederland' dat LCC voor wapensystemen structureel in de systemen en processen van Defensie wordt ingebed. De minister heeft in de brief van 28 oktober 2015 over de stand van zaken van het inzicht in de kosten en uitgaven van wapensystemen toegezegd dat de Kamer hierover bij de begroting 2017 nader wordt geïnformeerd.<sup>67</sup>

### ***Verkenning beleidsopties bij minder en meer beschikbare middelen***

Volgens de RPE is in de beleidsdoorlichting ook een beschrijving van beleidsopties opgenomen ingeval er significant minder financiële middelen (minus 20 procent) beschikbaar zouden zijn. In aanvulling hierop worden in deze doorlichting ook beleidsopties gegeven als er meer financiële middelen beschikbaar zouden zijn (plus 20 procent). Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Beperking tot het budget dat met de Marinestudie is gemoeid;
- Beperking tot het bedrag van het budget dat nu nog kan worden beïnvloed. In de praktijk beperkt zich dat tot 20 %, ofwel 10 miljoen, van de lopende exploitatiekosten van 50 miljoen (zie tabel 3.4).<sup>68</sup> Vrijwel alle investeringen waarvan bij aanvang van de Marinestudie sprake was, zijn namelijk al uitgevoerd of worden nu uitgevoerd, zoals de sonar van de M-fregatten (LFAS), de sonar van de onderzeeboten en de upgrade van de SMART-L tot SMART-L-ELR (zie tabel 3.2);
- Beperking tot de zeven maatregelen die onder de Marinestudie vallen.

---

<sup>67</sup> Kamerbrief Stand van zaken over inzicht in de kosten en uitgaven van wapensystemen, 28 oktober 2015 (Kamerstuk 33 763, nr. 89)

<sup>68</sup> Dit is exclusief de exploitatiekosten die samenhangen met de verbetering van de sonar van de M-fregatten (LFAS), de sonar van de onderzeeboten en de SMART-L (zie ook tabel 3.4). De exploitatie van deze sensoren wordt in de wapensysteemsjablonen niet apart bijgehouden, deze valt onder de algemene exploitatie van de hoofdwapensystemen waartoe ze behoren (respectievelijk M-fregat, onderzeeboot en LC-fregat).

De mogelijke beleidsopties in onderstaande tabel 5.3 minus twintig procent beleidsopties (-10 miljoen) komen neer op verdere bezuinigingen op de uitvoering van de Marinestudie. Hierbij is gebruik gemaakt van de gegevens uit tabel 3.4 over de exploitatieuitgaven.

Beleidsoptie	Effect	Opbrengst in miljoen € <sup>a</sup>
Verlagen exploitatiebudget voor maatregelen uit Marinestudie.	Leidt tot verlaging inzetgereedheid doordat minder reservedelen kunnen worden gekocht en er minder kan worden geoefend.	10 (exploitatieafname) <sup>b</sup>
Opleggen één (van de vier) OPV's.	Marine kan geen vier-slag <sup>69</sup> meer toepassen bij de inzet van OPV's. Dit heeft negatieve gevolgen voor het ambitieniveau om altijd 1 schip paraat te hebben.	7 (exploitatieafname van één OPV, zie tabel 3.4)
Opleggen/Verkoop JSS. Terugkoop van, of PPS-constructie met een eenvoudige olietanker.	Een kleiner bevoorradingschip met één hoofdtaak heeft lagere exploitatiekosten dan een <i>multi-role</i> JSS. De inzet wordt daardoor minder flexibel en veelzijdig. Negatieve gevolgen voor ambitieniveau en recente afspraak met Duitsland om het JSS weer voor alle drie de taken in te zetten.	12,7 (exploitatieafname JSS, zie tabel 3.4, exclusief eventuele verkoopopbrengsten. Daartegenover staan exploitatieuitgaven voor alternatief en aankoopkosten. Dit zou in een Kosten-Baten-Analyse (KBA) nader moeten worden uitgewerkt.)
Extra 250 mariniers weer ontslaan.	Marine Combat Teams zijn minder goed gevuld. Heeft negatieve effecten op expeditionaire inzetbaarheid van het Korps mariniers en op ambitieniveau.	10 (exploitatieafname in vorm van minder personeelskosten, zie tabel 3.4)

Tabel 5.3: minus 20 % beleidsopties

a) In jaar T 25%; T+1 75% en; T+2 100%.

b) Inschatting van lump sum die taakstellend aan exploitatie van maatregelen uit de Marinestudie kan worden opgelegd. De specifieke besparing op Personeel en/of Materieel is afhankelijk van de keuze van de maatregel die wordt gekozen. Als bijvoorbeeld wordt besloten tot opleggen van een OPV (zie tweede rij) dan is er zowel een personele als materiele besparing. Als wordt gekozen om minder reservedelen te bestellen, dan is er alleen een materiele besparing.

<sup>69</sup> Met de vier-slag wordt bedoeld de cyclus van: 1) voorbereiden voor operationele inzet (opwerken), 2) operationeel inzetbare eenheid, 3) eenheid die net periode van operationele inzet achter de rug heeft en 4) langdurige onderhoudsperiode van ongeveer 1 jaar. Volgens dit uitgangspunt heb je vier eenheden nodig om altijd over een operationeel inzetbare eenheid te kunnen beschikken.

De mogelijke beleidsopties in onderstaande tabel 5.4 plus twintig procent beleidsopties (+10 miljoen) komen vooral neer op het (gedeeltelijk) ongedaan maken van eerdere bezuinigingen op de Marinestudie.

<b>Beleids optie</b>	<b>Effect</b>	<b>Kosten in miljoen €</b>
Verhogen exploitatiebudget voor maatregelen van de Marinestudie.	Leidt tot verhoging inzetgereedheid doordat meer reservedelen kunnen worden gekocht en er meer kan worden geoefend. Dit is in lijn met politieke ambitie om de basisgereedheid en de inzetbaarheid de krijgsmacht te versterken.	10 (exploitatieuitgaven)
Geschikt maken van twee LC-fregatten voor afvuren TacTom.	Hiermee wordt aanzet gegeven voor verbeteren ondersteunen landoptreden. In een volgende stap kan Defensie TacToms verwerven zodat capaciteiten van LCF beter worden benut. Hierdoor wordt ambitieniveau verhoogd.	10 (investering gedurende meerdere jaren, kosten moeten nader worden onderzocht)
Verhoging exploitatieuitgaven voor JSS om de eerder geschrapte 39 VTE weer in te vullen voor de uitvoering van de twee andere rollen van het JSS (strategisch transport en <i>seabasing</i> ).	De capaciteiten van het JSS worden optimaal benut en het schip kan flexibeler worden ingezet. Hierdoor worden basisgereedheid en inzetbaarheid verhoogd.	2 (exploitatieuitgaven tbv extra personeel)
<i>Ship-To-Objective Manoeuvre</i> , (STOM) concept met transporthelikopters van het JSS weer activeren door de inzetgereedheid en de daarmee de beschikbaarheid van helikopters te verhogen en deze extra capaciteit voor STOM te gebruiken.	STOM brengt meer tempo en verrassing bij amfibische operaties. Ambitieniveau wordt verhoogd.	10 (exploitatieuitgaven, kosten moet nader worden onderzocht)

Tabel 5.4: plus 20 % beleidsopties

## 5.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is deelvraag 4 beantwoord. Het beoogd effect van de Marinestudie, dat uitging van een accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatieterrain op het land, is grotendeels bereikt. Van de drie deeleffecten 1) verminderen capaciteit voor beheersen grote zeegebieden, 2) vergroten

capaciteiten voor opereren in kustwateren en 3) vergroten capaciteiten voor ondersteunen van landoperaties, is de eerste volledig gehaald. De twee andere deeleffecten zijn door achtereenvolgende bezuinigingen of herprioriteringen deels gehaald. Daarbij heeft Defensie meer op kosten gestuurd, dan op het beoogd (deel)effect. Ondanks het feit dat de Koninklijke marine tijdelijk over minder grote oppervlakte kon beschikken, zijn de gereedheids- en inzetdoelstellingen toch elk jaar gehaald. Dit is gelukt door soms voor niet-conventionele oplossingen te kiezen, zoals de inzet van een bevoorradingschip voor anti-piraterijbestrijding.

Geoordeeld wordt dat het beleid uit de Marinestudie doeltreffend is geweest, hoewel niet zo doeltreffend als oorspronkelijk was voorzien vanwege de bezuinigingen op de uitvoering daarvan. Het beoogd effect is grotendeels bereikt mede doordat het merendeel van de maatregelen is uitgevoerd, ook qua financieel volume. Bij deze beoordeling speelt mee dat de individuele maatregelen volgens de ADR doeltreffend zijn uitgevoerd.

De vraag of het beleid ook doelmatig is geweest, is lastiger te beantwoorden. In dat geval moet namelijk worden uitgesloten dat het bereikte effect door de inzet van andere beleidsinstrumenten (lees maatregelen) niet goedkoper had kunnen worden bereikt. Daarom beperkt de doelmatigheidstoets van deze Marinestudie zich tot een oordeel over de vraag of de vooraf afgesproken set van zeven maatregelen, die samen tot doel hadden om het beoogd effect te bereiken, zo goedkoop mogelijk is uitgevoerd. Volgens de ADR heeft Defensie regelingen getroffen, die borgen dat de uitvoering van de maatregelen tegen zo gering mogelijke kosten geschiedt. Volgens de formulering die de ADR in dat soort gevallen standaard gebruikt, heeft zij 'geen aanleiding te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven'.

Het belangrijkste neveneffect van de Marinestudie uit 2005 is dat Defensie met OPV's minder goed kan inspelen op de fundamentele onzekerheden van de internationale veiligheidssituatie die zich sinds 2014 weer manifesteren. In 2005 is op basis van de toen geldende veiligheidssituatie en maritieme trends operationele flexibiliteit ingeruild voor meer doelmatigheid in de lage delen van het geweldsspectrum door OPV's te verwerven in plaats van M-fregatten. Dit in de verwachting dat voor de klassieke invulling van *sea control* en *sea denial* voortaan minder middelen nodig waren. Door de veranderde veiligheidssituatie in de zomer van 2014 is dit achterhaald. Sindsdien gaat de aandacht weer meer uit naar de gevechtstaken van de Koninklijke marine die de kern van het militaire bedrijf vormen. De OPV's zijn hiervoor niet geschikt. Dit neveneffect deed zich te laat voor om de uitvoering van de Marinestudie nog te beïnvloeden. De OPV's waren toen al gekocht.

Het projectteam heeft verder gekeken naar beleidsalternatieven om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid uit de Marinestudie te verhogen. Volgens de richtlijnen van een beleidsdoorlichting is daarbij gekeken naar mogelijke maatregelen met een financiële omvang van min-twintig procent (10 miljoen) van de huidige exploitatieuitgaven van 50 miljoen. In aanvulling hierop zijn ook beleidsalternatieven geïdentificeerd als er twintig procent exploitatiebudget bij zou komen. De min-twintig procent opties houden in alle gevallen een verlaging van de basisgereedheid in. De mogelijke plus-twintig procent maatregelen komen vooral neer op het (gedeeltelijk) ongedaan maken van één van de eerdere bezuinigingen op de Marinestudie.

## HOOFDSTUK 6: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Inleiding

De Marinestudie is in 2005 opgesteld met als doel om de samenstelling en de middelen van de Koninklijke marine, gegeven de toen geldende veiligheidssituatie en maritieme ontwikkelingen, nog beter op haar taken af te stemmen. Het beoogd effect van de Marinestudie was de accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatierreinen op het land. Hiervoor werd op drie deeleffecten gestuurd waartoe in de Marinestudie zeven concrete maatregelen werden genomen:

1. Deeleffect 1: verminderen capaciteit voor maritieme gevechtsoperaties. Hiervoor zouden vier M-fregatten worden verkocht waardoor vier OPS' konden worden gekocht die taken in het lagere deel van het geweldsspectrum doelmatiger kunnen uitvoeren.
2. Deeleffect 2: vergroten capaciteit voor opereren in kustwateren. Dit zou worden bereikt door de sonar van de onderzeeboten beter geschikt te maken voor opereren in ondiep water en de herintroductie van de mijnneveegcapaciteit. Ook de voorziene verbetering van de sonar van de twee resterende M-fregatten viel, als deelmaatregel van de verkoop van de M-fregatten, onder dit effect.
3. Deeleffect 3: vergroten capaciteit voor ondersteunen van landoperaties. Hiervoor zouden het *Joint Support Ship* (JSS) worden gekocht, het Korps mariniers worden versterkt en de LC-fregatten beter worden benut door de SMART-L radar te verbeteren en door tactische Tomahawk raketten tegen landdoelen te verwerven.

Dit beleid is doorgelicht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

**In hoeverre is het beleid om de samenstelling van de Koninklijke marine te wijzigen zoals neergelegd in de Marinestudie-2005 tot 1 januari 2015 doeltreffend en doelmatig geweest?**

Deze vraag is onderzocht aan de hand van vier deelvragen die in de voorgaande vier hoofdstukken zijn beantwoord. De onafhankelijke ADR heeft in opdracht van Defensie een onderzoek uitgevoerd naar deelvraag 2 over de uitvoering van de zeven maatregelen uit de Marinestudie inclusief de financiële aspecten daarvan. Zie bijlage IV voor het integrale ADR-rapport.<sup>70</sup> Hieronder volgen de eindconclusies van de beleidsdoorlichting, gevolgd door de aanbevelingen.

### 6.2 Conclusies

In antwoord op de onderzoeksvraag kan worden gesteld dat:

**Het beleid uit de Marinestudie-2005 was in de onderzochte periode doeltreffend, hoewel niet zo doeltreffend als oorspronkelijk voorzien, omdat van de zeven onderliggende maatregelen door tussentijdse bezuinigingen en herprioriteringen één maatregel niet is uitgevoerd en één maatregel gedeeltelijk is uitgevoerd. Er is sprake geweest van beheerste financiële uitgaven. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven. Door de**

---

<sup>70</sup> Oorspronkelijk betrof het ADR-onderzoek deelvraag 3, maar de volgorde van de deelvragen 2 en 3 is gaandeweg de beleidsdoorlichting omgedraaid. Voor het resultaat maakt dat niets uit.

**veranderde veiligheidssituatie sinds 2014 is één van de drie uitgangspunten van de Marinestudie achterhaald.**

Deze centrale conclusie wordt hieronder toegelicht:

### ***Doeltreffend***

Het beoogd effect van de Marinestudie-2005, dat uitging van een accentverschuiving van de beheersing van grote zeegebieden naar maritieme knooppunten en transportroutes alsmede naar wateren nabij operatierreinen op het land, is grotendeels bereikt. Van de drie deeleffecten 1) verminderen capaciteit voor beheersen grote zeegebieden, 2) vergroten capaciteiten voor opereren in kustwateren en 3) vergroten capaciteiten voor ondersteunen van landoperaties, is de eerste volledig gehaald. De twee andere deeleffecten zijn door bezuinigingen en herprioriteringen in 2007 en 2011 deels gehaald. Gesteld kan worden dat Defensie bij de uitvoering van de Marinestudie meer op budget heeft gestuurd, dan op het oorspronkelijk beoogd effect. Drie van de zeven onderliggende maatregelen, die in 2005 zijn genomen om het beoogd effect te bereiken, zijn geheel uitgevoerd (verwerving OPV's en JSS en afstoting M-fregatten, inclusief de verbetering van de sonar van de twee resterende M-fregatten). Twee maatregelen zijn nog in uitvoering (investeringen voor de uitbreiding van het Korps Mariniers en de verbetering van de sonar van de onderzeeboten). Eén maatregel wordt door tussentijdse bezuinigingen gedeeltelijk uitgevoerd (optimale benutting LC-fregat: SMART-L wel, TacTom niet) en één maatregel is daardoor in het geheel niet uitgevoerd (herintroductie mijnnevegcapaciteit). De afzonderlijke maatregelen zijn volgens de ADR doeltreffend uitgevoerd (*output*).

### ***Beheerste financiële uitgaven***

Het financiële resultaat van de investeringen per 1 januari 2015 (€ 1124,3 miljoen) is op het eerste oog vrijwel gelijk aan de oorspronkelijke raming uit 2005 (€ 1116,6 miljoen). Toch kunnen die bedragen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken. De raming uit 2005 is namelijk tegen de nominale waarde uit 2005, terwijl het resultaat uit 2015 is gebaseerd op de daadwerkelijke uitgaven in de periode 2005-2015 waarbij prijspeilcorrecties en overige mutaties zijn uitgevoerd. Ook is één van de zeven maatregelen uit de Marinestudie niet uitgevoerd en één maatregel gedeeltelijk. De verwachte opbrengst van de Marinestudie van € 580 miljoen is volledig gehaald. Over de exploitatievoordelen van de Marinestudie heeft de ADR geen bevindingen, omdat niet alle maatregelen zijn uitgevoerd. Uit het ADR-rapport blijkt dat sprake is geweest van beheerste financiële uitgaven.

### ***Doelmatig***

De vraag of het beleid ook doelmatig is geweest, is lastig te beantwoorden. In dat geval moet namelijk worden uitgesloten dat het bereikte effect door de inzet van andere beleidsinstrumenten (lees maatregelen) niet goedkoper had gekund. Daarom beperkt de doelmatigheidstoets van de Marinestudie zich tot een oordeel over de vraag of de vooraf afgesproken set maatregelen, die samen tot doel hadden om het beoogd effect te bereiken, tegen zo gering mogelijk kosten zijn uitgevoerd. Volgens de ADR heeft Defensie regelingen getroffen, die borgen dat de uitvoering van de maatregelen tegen zo gering mogelijke kosten geschiedt. Volgens de formulering die de ADR in dat soort gevallen gebruikt, heeft zij 'geen aanleiding te veronderstellen dat in de in beschouwing genomen onderzoeksperiode sprake is geweest van ondoelmatige uitgaven'. Het in de

beleidsdoorlichting geconstateerde neveneffect, dat Defensie met OPV's minder goed dan met M-fregatten kan inspelen op de fundamentele onzekerheden die zich sinds 2014 weer manifesteren, deed zich te laat voor om de uitvoering van de Marinestudie nog te kunnen beïnvloeden. De M-fregatten waren toen al verkocht en de OPV's gekocht.

In de beleidsdoorlichting zijn conform de richtlijnen beleidsopties geïdentificeerd om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid uit de Marinestudie te verhogen. Daarbij is gekeken naar mogelijke maatregelen met een financiële omvang van min-twintig procent (10 miljoen) van de huidige exploitatieuitgaven van 50 miljoen en naar beleidsopties als er twintig procent exploitatiebudget bij zou komen.

### ***Uitgangspunten van de Marinestudie***

In de beleidsdoorlichting is vastgesteld dat één van de drie uitgangspunten van de Marinestudie sinds de veranderde veiligheidssituatie 2014 niet langer actueel is. Eén van de maritieme trends in 2005 was de afnemende omvang van de klassieke *sea control* en *sea denial* taken. Met het oog hierop is de operationele flexibiliteit en het ambitieniveau van de marine verminderd door vier M-fregatten in te ruilen voor vier OPV's die de taken lager in het geweldsspectrum doelmatiger kunnen uitvoeren. De huidige ontwikkelingen leiden juist tot de tegenovergestelde conclusie: *sea control* en *sea denial* en maritieme gevechtsoperaties die de kern van het militaire bedrijf vormen, nemen weer in belang toe. OPV's zijn daarvoor niet geschikt, omdat het geen combattanten zijn zoals fregatten. Uit de beleidsdoorlichting bleek verder dat de twee andere maritieme trends uit 2005 – het toenemende belang van ondersteuning van landoperaties vanuit zee en de toename van taken op lagere geweldsniveaus – nog wel relevant zijn.

De veranderde veiligheidssituatie plaatst ook het oorspronkelijke doel van de Marinestudie-2005 in een nieuw licht. Dat luidde immers om de samenstelling en de middelen van de marine, gezien de *toen* geldende veiligheidssituatie en de maritieme ontwikkelingen, nog beter op haar taken af te stemmen. Het kabinet heeft intussen de noodzaak van de aanpassing van het ambitieniveau van de krijgsmacht onderkend en stelt dat dit afhankelijk is van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie en van de financiële mogelijkheden waarover het kan beschikken.

### **6.3 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies komt het projectteam tot de volgende aanbevelingen:

- 1. Voltooi de nu in uitvoering zijnde maatregelen van de Marinestudie, beschouw de Marinestudie daarmee als afgedaan en betrek de uitkomsten van de beleidsdoorlichting bij de defensiebrede afwegingen voor de toekomst.**
- 2. Houd bij toekomstige besluiten over de verwerving en/of vervanging van kapitale wapensystemen rekening met de fundamentele onzekerheid van de internationale veiligheidssituatie.**

## BIJLAGE I: AFKORTINGEN

A-brief	Behoeftestellingsbrief (van het DMP)
AAW	<i>Anti-Air Warfare</i> (luchtverdediging)
ADR	Auditdienst Rijk
APAR	<i>Active Phased Array Radar</i>
ASW	<i>Anti-Submarine Warfare</i> (onderzeebootbestrijding)
ASuW	<i>Anti-Surface Warfare</i> (oppervlaktebestrijding)
B-brief	Resultaten onderzoeksfase (volgens opzet nieuwe DMP)
BBP	Bruto Binnenlands Product
BENESAM	Belgisch Nederlandse samenwerking
BIV	Beleidsbrief Internationale Veiligheid
BMD	<i>Ballistic Missile Defense</i>
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
DMP	Defensie Materieel Proces
DRR	<i>Defence Requirements Review</i>
DVOW	Defensie-brede Vervanging Operationele Wielvoertuigen
ELR	<i>Extended Long Range</i>
EU	Europese Unie
FRISC	<i>Fast-raiding-interception-and-special-forces-craft</i>
FRONTEX	<i>Frontières extérieures</i>
GMO	Grondslagen van het Maritiem Optreden
GOS	(Studie) Grote oppervlakte schepen
Hr.Ms.	Hare Majesteits
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IFF	<i>Identification Friend or Foe</i>
ISIS	Islamitische Staat in Irak en Syrië
JSS	<i>Joint Support Ship</i>
KBA	Kosten-Baten-Analyse
L-fregat	Luchtverdedigingsfregat
LC-fregat	Luchtverdedigings- en Commandofregatten
LCVP	<i>Landing Craft Vehicle Personnel</i>
LFAS	<i>Low frequency active sonar</i>
LPD	<i>Landing Platform Dock</i>
M-fregat	Multipurpose fregat
MAS	<i>Mine Avoidance Sonar</i>
MBMD	<i>Maritime Ballistic Missile Defence</i>
MINUSMA	<i>Multidimensional Integrated Stabilisation Mission</i> in Mali
MPO	Materieel Projecten Overzicht
MRS	<i>Medium Range Sonar</i>
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NMW	<i>Naval Mine Warfare</i> (mijnenbestrijding)
NH-90	Nato Helikopter-90
NRF	<i>Nato Response Force</i>
OEF	Operatie <i>Enduring Freedom</i>



OM	Overige mutaties
OPV	<i>Ocean going Patrol Vessel</i>
PPC	Prijspeilcorrectie
PPS	Publiek Private Samenwerking
RBV	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013
RHIB	<i>Rigid-hulled inflatable boat</i>
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014
SM	<i>Standard Missile</i>
SMART-L	<i>Signal Multi-beam Acquisition Radar for Targeting- L band</i>
SNF	<i>Standing Naval Forces</i>
SNMG	<i>Standing Naval Maritime Group</i>
STOM	<i>Ship-To-Objective Manoeuvre</i>
TacTom	Tactische Tomahawks
TBMD	<i>Theatre Ballistic Missile Defence</i>
VJTF	<i>Very High Readiness Joint Task Force</i>
VOSS	Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem
VPD	<i>Vessel Protection Detachment</i>
VTE	Voltijds equivalent
Zr.Ms.	Zijner Majesteits

## BIJLAGE II: LITERATUURLIJST

- Antwoorden op schriftelijke vragen over Zr.Ms. Karel Doorman, 13 mei 2016
- Audit Dienst Rijk, voorheen Audit Dienst Defensie (ADD), *Onderzoek 'Beheersing Investeringsprojecten'*, 10 oktober 2013 (Kamerstuk 27 830, nr. 119)
- Audit Dienst Rijk, *Beleidsdoorlichting Marinestudie – 2005: deelvraag 3*, 16 december 2015.
- Beleidsbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren* (Prinsjesdagbrief), 16 september 2003, Kamerstuk 29 200, nr. 4
- Beleidsbrief *In het Belang van Nederland*, 17 september 2013, Kamerstuk 33 763, nr. 1
- Beleidsbrief *Wereldwijd Dienstbaar*, 18 september 2007, Kamerstuk 31 243, nr. 1
- Defensiebegroting-2016, 15 september 2015
- *Eindrapport Verkenningen: houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 31 maart 2010, Kamerstuk 31 432, nr. 16
- IBO-Wapensystemen: *Meer 'Bang for the Buck'*, september 2015, p. 48, Kamerstuk 22 279, nr. 15
- Interview met Commandant Zr.Ms. Groningen, *Alle Hens 09*, oktober 2015
- Kamerbrief *Behoeftestelling betreffende de herintroductie van een mijnenveegcapaciteit*, 23 november 2007, Kamerstuk 31 200, nr. 66
- Kamerbrief *Beleidsdoorlichting samenstelling Koninklijke marine*, 3 juli 2015, Kamerstuk 31 516, nr. 11
- Kamerbrief *Betrekkingen met Rusland*, 13 mei 2015, Kamerstuk 34 000, nr. 69
- Kamerbrief *Eindrapport evaluatie DMP-2015 'DMP bij de tijd'*, 15 december 2015, Kamerstuk 27 830, nr. 166
- Kamerbrief *Evaluatie inzet in de anti-piraterijoperaties Atalanta en Ocean Shield*, 25 september 2014, Kamerstuk 29 522, nr. 264
- Kamerbrief *Evaluatie inzet Nederlandse militairen 2014*, 20 mei 2015
- Kamerbrief *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2015*, 18 mei 2016
- Kamerbrief *Geannoteerde agenda bijeenkomst Navo-ministers van Defensie op 10 en 11 februari 2016 te Brussel*, 1 februari 2016, Kamerstuk 21 501-28, nr. 136
- Kamerbrief *Het ambitieniveau van de krijgsmacht*, 19 juni 2015, Kamerstuk 33 763, nr. 59
- Kamerbrief *Het verslag van de Navo-top van 3-4 september 2015*, 30 september 2014, Kamerstuk 28 676, nr. 210.
- Kamerbrief *Internationale Veiligheid (BIV) – Turbulente tijden in een instabiele omgeving*, 14 november 2014, Kamerstuk 33 694, nr. 6
- Kamerbrief *Internationale Veiligheidsstrategie – Veilige wereld, veilig Nederland*, 21 juli 2013, Kamerstuk, Kamerstuk 33 694, nr. 1
- Kamerbrief *Marinestudie inclusief commercieel vertrouwelijke bijlage*, 14 oktober 2005, Kamerstuk 30 300, nr. 9
- Kamerbrief *Nederlandse deelneming aan Navo-inzet in het kader van de migratiecrisis*, 9 maart 2016, Nummer 2016Z05013
- Kamerbrief *Nederlandse inzet van het JSS de Karel Doorman voor transport van hulpgoederen en transportmiddelen t.b.v. bestrijding van de ebolaepidemie*, 24 oktober 2014, Kamerstuk 33 625, nr. 130

- Kamerbrief *Stand van zaken over inzicht in de kosten en uitgaven van wapensystemen*, 28 oktober 2015 (Kamerstuk 33 763, nr. 89)
- Kamerbrief *Studie Grote oppervlakte Schepen (GOS)*, 20 september 2004, Kamerstuk 29 800, nr. 3
- Kamerbrief *Verslag van de informele bijeenkomst van EU-ministers van Defensie op 4 en 5 februari jl. te Amsterdam*, 19 februari 2016, Kamerstuk 21 501-28, nr. 137
- Kamerbrief *Visie op de toekomst van de onderzeedienst*, 11 juni 2015, Kamerstuk 34 225, nr. 1
- Koninklijke marine, *Grondslagen van het Maritiem Optreden: Nederlandse maritieme doctrine (GMO)*, februari 2014
- Koninklijke marine, *Leidraad Maritiem optreden*, 2005
- Materieelprojectenoverzicht-2015, 16 september 2015
- Motie-Van Baalen *over samenstelling oppervlaktevloot*, 22 oktober 2003, Kamerstuk 29 200, nr. 32
- Motie-Harbers *over beleidsdoorlichtingen*, 25 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 36
- Motie-Kortenhorst *over verwerving kustbeschermingsvaartuigen*, 26 november 2004, Kamerstuk 29 800, nr. 34
- Motie-Van der Staaij c.s. *over ambitieniveau krijgsmacht*, 18 september 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 59
- Motie-Van der Staaij c.s. *over ambitieniveau krijgsmacht*, 17 september 2015, Kamerstuk 34 300, nr. 27.
- Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2013 (RBV)
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE), Staatscourant 27142, 25 september 2014
- Uitspraken Russische Deputy Prime Minister Dmitry Rogazin bij presentatie Russische Maritieme Strategie-2015, *Stringer / Reuters*, 26 juli 2015
- Vice-Admiral Clive Johnstone Commander of NATO's Maritime Command, Russian submarine activity topping Cold War levels, *Jane's Defence Weekly*, 10 February 2016

Zie ook de literatuurlijst (bijlage 3) van het ADR-rapport dat als bijlage IV bij deze beleidsdoorlichting is gevoegd.

## **BIJLAGE III: OVERZICHT TABELLEN**

### **Hoofdstuk 2**

- Tabel 2.1: relatie tussen doel, beoogd effect, deeleffecten en maatregelen
- Tabel 2.2: in 2005 geraamde investeringen
- Tabel 2.3: in 2005 geraamde opbrengsten
- Tabel 2.4: in 2005 geraamde exploitatieuitgaven

### **Hoofdstuk 3**

- Tabel 3.1: status uitvoering maatregelen Marinestudie op 30 maart 2016
- Tabel 3.2: resultaat investeringsuitgaven per 1 januari 2015
- Tabel 3.3: resultaat opbrengsten per 1 januari 2015
- Tabel 3.4: resultaat exploitatieuitgaven per 1 januari 2015
- Tabel 3.5: overzicht vertraagde en geschrapte maatregelen

### **Hoofdstuk 5**

- Tabel 5.1: bereikte deeleffecten in relatie tot de maatregelen
- Tabel 5.2: bereikte effect in relatie tot de deeleffecten
- Tabel 5.3: minus 20 % beleidsopties
- Tabel 5.4: plus 20 % beleidsopties
  
- Figuur 5.1: aantallen beschikbare, inzetbare en ingezette grote schepen

**BIJLAGE IV: ADR-RAPPORT, 16 DECEMBER 2015**

