



Ministerie van Defensie

Eindrapport Beleidsdoorlichting

Vorming Defensie Helikopter Commando

Versie	1.0
Datum	6 december 2019
Status	Definitief

Colofon

	Bestuursstaf Directoraat-Generaal Beleid
Locatie	Den Haag - Plein-Kalvermarktcomplex Kalvermarkt 32 's-Gravenhage
Postadres	Postbus 20701 2500 ES 'S-GRAVENHAGE MPC 58B
Versie	1.0
Bijlagen	7

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	4
1.1	Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting.....	4
1.2	Motie-Harbers.....	4
1.3	Onderzoeksvragen.....	5
1.4	Afbakening van het onderzoek.....	5
1.5	Definities.....	6
1.6	Uitvoering onderzoek.....	7
1.7	Onafhankelijke toetsing.....	8
1.8	Leeswijzer.....	8
2	AANLEIDING EN BEOOGD EFFECT VAN HET BELEID	9
2.1	Aanleiding oprichting DHC	9
2.2	Doel en beoogd effect van de oprichting van het DHC en bijbehorende maatregelen	9
2.3	De financiële aspecten van de vorming van het DHC.....	14
2.4	Deelconclusies	15
3	RELEVANTE BELEIDSWIJZIGINGEN OF ONTWIKKELINGEN VOOR DHC.....	16
3.1	Inleiding.....	16
3.2	Veranderde financiële situatie	16
3.3	Inzet van helikopters bij internationale crisisbeheersingsoperaties en bij andere buitenlandse of humanitaire missies.....	17
3.4	Vertraagde invoer NH-90, corrosie en aanhouden Cougars	17
3.5	Simulator capaciteit	18
3.6	Consequenties voortvloeiend uit ontwikkelingen in paragrafen 3.2 – 3.5.....	19
3.6.1	Verminderde operationele inzetbaarheid en materiële gereedheid.....	19
3.6.2	Verminderde beschikbaarheid reservedelen	19
3.6.3	Verandering van het aantal vliegers.....	20
3.7	Deelconclusies	20
4	ONDERZOEK DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID OPRICHTING DHC	21
4.1	Bevindingen van een uitgevoerde evaluatie naar de strategische doelstellingen van de oprichting van het DHC en bijbehorende maatregelen	21
4.2	Bevindingen Auditdienst Rijk.....	31
4.3	Bevindingen van het projectteam Beleidsdoorlichting.....	32
4.4	Deelconclusies	37
5	EFFECTEN VAN HET BELEID.....	38
5.1	Heeft de vorming van het DHC tot het beoogde effect geleid?.....	38
5.2	Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?	39
5.3	Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?.....	39
5.4	Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?.....	39
5.5	Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?.....	43
5.6	Deelconclusies	43
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	45
6.1	Conclusies.....	45
6.2	Aanbevelingen	46
7	BIJLAGEN	47

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 2004 besloot Defensie de toenmalige Tactische Helikoptergroep (THG) van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) en de Marineluchtvaartdienst (MLD) van de Koninklijke Marine (KM) samen te voegen tot één Defensie Helikopter Commando (DHC) en onder te brengen bij het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK, de nieuwe naam voor de luchtmacht), teneinde te komen tot een doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot van de krijgsmacht.¹ Dit besluit was gebaseerd op de bevindingen in de Integrale Helikopterstudie die gelijktijdig hiermee aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Op 4 juli 2008 ging het DHC officieel van start.

De vorming van het helikoptercommando is het onderwerp van deze beleidsdoorlichting, zoals toegezegd in de defensiebegroting van 2018.² Volgens de Comptabiliteitswet (2016) moeten algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen periodiek in een beleidsdoorlichting worden geëvalueerd. De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2018 (RBV) en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevatten hiervoor de richtlijnen.³

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.



Een beleidsdoorlichting is een *ex-post* evaluatie en betreft een syntheseonderzoek. 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 nieuw onderzoek verricht. Wel zijn specialisten en vertegenwoordigers van het DHC, zoals de eerste en de toenmalige commandant ten tijde van het onderzoek, geïnterviewd. Verder heeft het projectteam dat deze beleidsdoorlichting heeft opgesteld een bezoek gebracht aan het DHC.

1.2 Motie-Harbers

De motie-Harbers van 25 september 2014 verzocht 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'.⁴

¹ Kamerstuk 29 800 X, nr. 3 van 21 september 2004.

² Kamerstuk 34 775 X, nr. 2 van 19 september 2017.

³ Respectievelijk Staatscourant van 30 november 2017 en Staatscourant van 25 september 2014.

⁴ Kamerstuk 34 000, nr. 36 van 25 september 2014.

De minister van Defensie heeft aan dit verzoek voldaan door de Kamer op 20 september 2017 met een brief over de beleidsdoorlichting DHC te informeren.⁵ Deze Kamerbrief was door de vaste commissie voor Defensie (VCD) geagendeerd voor het wetgevingsoverleg Materieel van 13 november 2017.⁶ Tijdens dit overleg is deze brief verder niet besproken en ook niet aangehouden. Daarmee heeft de Tweede Kamer ingestemd met de vraagstelling en opzet van het onderzoek.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van de beleidsdoorlichting die op 20 september 2017 naar de Tweede Kamer is gestuurd luidt:

In hoeverre heeft de vorming van het Defensie Helikopter Commando, inbegrepen de vliegveldbelegging van de NH-90 helikopter, in de onderzoeksperiode geleid tot het beoogde doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot van de krijgsmacht?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat was de aanleiding tot de vorming van het DHC, met inbegrip van de vliegveldbelegging van de NH-90, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten?
2. Welke beleidswijzigingen of ontwikkelingen met betrekking tot het DHC hebben zich gedurende de onderzoeksperiode van september 2004 tot januari 2017 voorgedaan en welke invloed had dit?
3. Is het reorganisatieplan DHC doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en uitgaven verwezenlijkt?
4. In hoeverre heeft de vorming van het DHC tot het beoogde effect geleid? Wat zijn de positieve en negatieve neveneffecten geweest? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn? Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?

De opzet van dit eindrapport volgt de lijn van deze vier deelvragen.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Het beleid vindt zijn grondslag in beleidsartikel 4 'Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten' van de Defensiebegroting. Bij de vorming van het DHC zijn de exploitatiereeksen van de Marine Luchtvaartdienst⁷ overgeheveld van beleidsartikel 2 'Taakuitvoering Zeestrijdkrachten' naar beleidsartikel 4.

De beleidsdoorlichting onderzoekt of het doel van de oprichting van het DHC, namelijk een doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot (Chinook, Cougar, Apache, AB-412, Lynx, NH-90)⁸, is bereikt. De doorlichting gaat tevens in op de vraag of zich daarbij neveneffecten hebben voorgedaan. Op basis van de conclusies worden aanbevelingen gedaan om het beleid voor het Helikopter Commando te verbeteren. Tegelijkertijd legt Defensie met de beleidsdoorlichting verantwoording af over het gevoerde beleid aan de Tweede Kamer.

De afbakening van het onderzoek wordt bepaald door:

1. De integrale helikopterstudie van 21 september 2004;
2. Het Definitief Reorganisatie Plan Defensie Helikopter Commando van 19 mei 2008;

⁵ Kamerstuk 31 516, nr. 21 van 20 september 2017

⁶ Agenda WGO-M van 13 november 2017.

⁷ Voor zover deze geen betrekking hadden op de Orion patrouillevliegtuigen.

⁸ AB-412 en Lynx zijn gedurende de onderzoeksperiode uitgefaseerd. De taken van de Apache, Chinook, Cougar en NH-90 helikopters worden in bijlage III beschreven.

3. De vliegveldbelegging van de NH-90 helikopter;
4. De te beschouwen periode (van 2004 tot 2017).

Ad 1) Het besluit tot vorming van het DHC is gebaseerd op de beleidsoverwegingen uit de integrale helikopterstudie uit 2004.⁹

Ad 2) In het Definitief Reorganisatie Plan (DRP) Defensie Helikopter Commando van 2008 zijn de beleidsvoornemens uit 2004 uitgewerkt in een business case. De uitvoering hiervan wordt in deze beleidsdoorlichting onderzocht in hoofdstuk 2.¹⁰

Ad 3) Gelijktijdig en samenhangend met het besluit over de vorming van het DHC is ook besloten om acht NH-90 maritieme transporthelikopters op vliegbasis Gilze-Rijen te stationeren en twaalf NH-90 fregattenhelikopters op marinevliegveld de Kooy.

Ad 4) De te beschouwen periode om inzicht te krijgen in de vorming van het DHC betreft 21 september 2004 tot 1 januari 2017:

- 21 september 2004 geldt als startdatum van de onderzochte periode. Op die datum stuurde de toenmalig minister van Defensie het besluit over de vorming van het DHC samen met de helikopterstudie naar het parlement. Op 4 juli 2008 werd het DHC vervolgens formeel opgericht. Die datum geldt in deze beleidsdoorlichting als T=0.
- 1 januari 2017 is gekozen als einde van de te beschouwen periode. Hierdoor kan het jaarverslag over het begrotingsjaar 2016 bij de beleidsdoorlichting worden betrokken. Indien zich sindsdien nog relevante ontwikkelingen met betrekking tot het DHC hebben voorgedaan, worden die in het rapport wel genoemd om aansluiting bij de actualiteit te houden, maar zijn die niet meer van invloed op de onderzoeksresultaten. Relevante rapporten over het beleidsonderwerp die na 1 januari 2017 zijn verschenen maar die betrekking hebben op de onderzoeksperiode, worden uiteraard wel bij het onderzoek betrokken.

De vraagstelling richt zich primair op (de vorming van) het helikoptercommando zelf. Dit in de wetenschap dat het DHC onlosmakelijk deel uitmaakt van een grotere defensieorganisatie. Gedurende de periode van de beleidsdoorlichting hebben zich in de defensieorganisatie veranderingen voorgedaan (zoals organisatiewijzigingen binnen het CLSK, de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het huidige Defensie Ondersteunings Commando (DOSCO)) die van invloed waren op het DHC. De invloed van deze veranderingen op het DHC komt in dit rapport, waar van toepassing, aan de orde. Dit wordt hier echter als een gegeven beschouwd. Andere aspecten die met de inzet van helikopters samenhangen, zoals helikoptergeluid en laagvliegen, vallen ook buiten het kader van deze beleidsdoorlichting.¹¹ Ten slotte wordt de samenstelling van de helikoptervloot, die in de loop van de onderzoeksperiode van deze doorlichting veranderde, in deze beleidsdoorlichting als een gegeven beschouwd.

1.5 Definities

Doeltreffendheid en doelmatigheid¹²

Bij de doeltreffendheid van het beleid om het DHC op te richten gaat het om de mate waarin dit heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.

⁹ Kamerstuk 29 800 X, nr. 3, bijlage 5 van 21 september 2004.

¹⁰ "Definitief Reorganisatie Plan Defensie Helikopter Commando", Ministerie van Defensie, 19 mei 2008.

¹¹ Zie daarvoor bijvoorbeeld de evaluatie van de laagvliegvelden voor helikopters, Kamerstuk 34 775 X, nr. 77 van 18 januari 2018.

¹² Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, 2014.

De 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.¹³

Output en outcome

Met *output* wordt bedoeld de 'prestatie' of het 'resultaat' van het beleid. De *output* van de vorming DHC wordt met deelvraag 3 onderzocht.

Met *outcome* wordt bedoeld 'het effect' van het beleid. De *outcome* is het effect dat met de output wordt bereikt. De *outcome* van de vorming DHC wordt met deelvraag 4 onderzocht. 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.

Personele Gereedheid (PG)

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

Materiële Gereedheid (MG)

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

Geoefendheid (GO)

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

Operationeel Gereed (OG)

De eenheid voldoet aan de normen voor personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid om de organieke taak uit te kunnen voeren.

1.6 Uitvoering onderzoek

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een projectteam bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en van Financiën waaronder leden van de Auditdienst Rijk (ADR).¹⁴ De ADR heeft deelvraag 3 over de *output* van het beleid onderzocht. Net als deze beleidsdoorlichting is ook het ADR-onderzoek een syntheseonderzoek. De ADR heeft geen accountantscontrole uitgevoerd. De resultaten van het ADR-rapport zijn in hoofdstuk 4 verwerkt. Het eindrapport van de ADR van 15 oktober 2018 is in zijn geheel als bijlage VI bijgevoegd. Naast de ADR hebben ook een werkgroep Financiën en een werkgroep Operationele Gereedheid van het projectteam separaat onderzoek verricht.

Deze beleidsdoorlichting gaat in de eerste plaats uit van bestaande documenten over de vorming en werking van het DHC in de onderzoeksperiode. De belangrijkste bronnen voor deze beleidsdoorlichting zijn:

- Kamerbrieven van Defensie over het DHC (over de periode van 2004 tot 2017);

¹³ 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. Het is in een beleidsdoorlichting echter niet altijd mogelijk om dit achteraf vast te stellen. In het geval van de vorming van het DHC is in 2008 in het Definitief Reorganisatie Plan (DRP) Defensie Helikopter Commando (DRP) een set maatregelen afgesproken die samen tot doel hadden het beoogd effect te bereiken. De doelmatigheidstoets van de ADR naar de maatregelen uit het DRP van 2008 (zie deelvraag 3 in hoofdstuk 4) beperkt zich tot de vraag of deze maatregelen tegen zo gering mogelijk kosten zijn uitgevoerd.

¹⁴ Het projectteam bestond uit vertegenwoordigers van de Hoofddirectie Beleid (projectleider), de Defensiestaf, de Hoofddirectie Financiën en Control van het ministerie van Defensie en vertegenwoordigers van de Inspectie Rijksfinanciën (IRF) en de ADR van het ministerie van Financiën.

- de Integrale helikopterstudie (2004);
- het Definitief Reorganisatie Plan DHC (2008);
- interne bedrijfsplannen en managementrapportages waarin ook over de inzetbaarheid van de helikopters wordt gerapporteerd (over de periode van 2004 tot 2017);
- de inzetbaarheidsrapportages aan het parlement (over de periode van 2004 tot 2017);
- het Interdepartementale beleidsonderzoek 'Zicht op gereedheid' (2017);
- begrotingen en jaarverslagen van Defensie (over de periode van 2004 tot 2017);
- het onderzoeksrapport van de ADR (ter beantwoording van deelvraag 3).

Zo nodig is de informatie uit deze bronnen aangevuld met behulp van achtergrondinformatie en interviews. Zie bijlage II voor een overzicht van de bestudeerde literatuur en de geïnterviewde personen.

1.7 Onafhankelijke toetsing

In overeenstemming met de RBV en met de RPE 2015 zijn bij deze beleidsdoorlichting twee onafhankelijke deskundigen betrokken, te weten Prof. Dr. R.V.A. Janssens van de Universiteit van Amsterdam (UvA) en Prof. Dr. F.J. Kramer van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Zij waren niet eerder bij de vorming van het DHC betrokken. De onafhankelijken zijn geraadpleegd bij het opstellen van het plan van aanpak. Gedurende het project adviseerden zij 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. Helaas was een van de onafhankelijk deskundigen door persoonlijke omstandigheden niet in de gelegenheid om een eindoordeel te verstrekken. Het eindoordeel van de andere onafhankelijk deskundige is als bijlage VII 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 tot vorming van het DHC over te gaan. Hoofdstuk 3 gaat conform deelvraag 2 in op relevante ontwikkelingen voor het DHC in de onderzoeksperiode. In hoofdstuk 4 wordt op basis van o.a. onderzoeksresultaten van de ADR en werkgroepen van het projectteam antwoord gegeven op deelvraag 3 of het reorganisatieplan DHC doelmatig en doeltreffend is uitgevoerd. Hoofdstuk 5 beantwoordt deelvraag 4 over de effecten (*outcome*) van het beleid. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen van deze beleidsdoorlichting.

2 AANLEIDING EN BEOOGD EFFECT VAN HET BELEID

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsafwegingen rond de vorming van het Defensie Helikopter Commando. Het gaat om de beantwoording van *deelvraag 1*:

Wat was de aanleiding tot de vorming van het DHC, met inbegrip van de vliegveldbelegging van de NH-90, wat was het beoogde effect en wat waren de financiële aspecten?

Een uitgebreidere beschrijving van de ontwikkelingen die vooraf gingen aan de oprichting van het DHC is vanwege de leesbaarheid van dit hoofdstuk als bijlage IV opgenomen. In dit hoofdstuk komen de aanleiding voor de oprichting van het DHC, het doel en het beoogd effect van het beleid, alsmede de maatregelen die daartoe werden genomen aan de orde. Er wordt apart aandacht besteed aan de financiële aspecten van het beleid uit 2008. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

2.1 Aanleiding oprichting DHC

In de beleidsbrief 'Op weg naar een nieuw evenwicht' (Prinsjesdagbrief) van 16 september 2003 werd een studie naar de 'integrale militaire helikoptercapaciteit' aangekondigd waarbij de krijgsmachtbrede concentratie op minder helikoptertypen zou worden onderzocht.¹⁵ Als bijlage bij deze brief was het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'Taakspecialisatie: het schiet niet echt op' gevoegd. Het IBO gaf als suggestie om ter vergroting van de doelmatigheid alle helikopters te stationeren op één vliegbasis.¹⁶ Dit voorstel werd ook in de helikopterstudie onderzocht.

Op 21 september 2004 werden de resultaten van de helikopterstudie naar de Kamer gestuurd. Om de helikoptervloot van de krijgsmacht zo effectief en doelmatig mogelijk te beheren, besloot de toenmalig minister van Defensie tot de oprichting van een Defensie Helikopter Commando (DHC) dat werd ondergebracht bij de Koninklijke Luchtmacht. Daarbij zouden alle gevechtshelikopters en transporthelikopters worden gestationeerd op de vliegbasis Gilze-Rijen en daar ook worden onderhouden.¹⁷

2.2 Doel en beoogd effect van de oprichting van het DHC en bijbehorende maatregelen

Het doel van de oprichting van het DHC, zoals beschreven in het Definitief Reorganisatie Plan (DRP) DHC), was te komen tot de (gefaseerde) oprichting van een krijgsmachtbrede helikopterorganisatie binnen het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK). Met de oprichting van het DHC diende een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele helikoptervloot binnen Defensie te worden bereikt. Dit met het oog op de toekomstige ontwikkelingen, in het bijzonder de concentratie van een groot deel van de helikopters op Vliegbasis Gilze-Rijen, de invoering van de NH-90's en de implementatie van de Militaire Luchtvaart Eisen (MLE).¹⁸

Business Case oprichting/reorganisatie DHC

Voor de oprichting van het DHC was in het DRP de business case als volgt geformuleerd:

"De meerwaarde van het DHC moet met name zichtbaar worden in een verhoogde effectiviteit, verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten door verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen.

¹⁵ Kamerstuk 29 200 X, nr. 4.

¹⁶ Kamerstuk 29 200 X, nr. 4, bijlage b2.

¹⁷ Kamerstuk 29 800 X, nr. 3.

¹⁸ Definitief Reorganisatie Plan DHC, blz. 15.

Daarbij staat centraal dat met dezelfde middelen (personeel, materieel, infrastructuur, inventaris en budget) een hogere productiviteit zal worden bereikt. Het bereiken van deze ambitie moet vooral meetbaar zijn in een betere bediening van de afnemers van helikopterproducten van het DHC.”

Bron: Definitief Reorganisatie Plan DHC.

Als bestaansrecht van het DHC is de volgende missie opgesteld:

“Het Defensie Helikopter Commando is dé leverancier van helikoptercapaciteit voor Defensie. Daarmee draagt het DHC bij aan het uitvoeren van Defensietaken, waar en wanneer dat nodig is. Veilig, rond de klok en wereldwijd. Het DHC levert daartoe gemotiveerd personeel, doeltreffende producten, luchtwaardig materieel, kennis van zaken en goede ondersteuning.”¹⁹

Bron: Definitief Reorganisatie Plan DHC.

Om de missie te bereiken en daarmee het doel van de oprichting van het DHC is in het DRP een aantal strategische doelstellingen opgenomen. Hieronder worden aan de hand van de tekst afkomstig van het DRP de strategische doelstellingen en de daarbij beoogde effecten en maatregelen per doelstelling beschreven. In hoofdstuk 4 worden per strategische doelstelling de bereikte resultaten van de gebruikte maatregelen toegelicht.

Voorafgaand aan de beschrijving van de individuele strategische doelstellingen wordt een aantal kanttekeningen gemaakt. Zo zijn in het DRP 2008 een aantal zaken als strategische doelstellingen geformuleerd die volgens het projectteam moeten worden beschouwd als maatregelen om andere doelstellingen te bereiken. En soms overlappen doelstellingen elkaar. De tekst behorende bij iedere individuele strategische doelstelling is veelal niet uitgebreid uitgewerkt omdat het DRP en andere brondocumenten maar beperkt beschikbare tekst bevatten.

Strategische doelstellingen Definitief Reorganisatie Plan DHC 2008

Onderstaande teksten in deze paragraaf zijn overgenomen uit het DRP van 2008.

Strategische doelstelling: Doeltreffend

Doelstelling en beoogde effecten	Doeltreffend. Het DHC streeft primair naar een zo hoog mogelijke output waarbij de effectiviteit van de producten voorop staat.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none">- Afspraken maken tussen organisatieonderdelen over de samenvoeging.- Beter kanaliseren vragen van de afnemers met realistische wederzijdse ambitieniveaus (kwantitatief en kwalitatief).- Opstellen van een gedegen planning.

Door de vorming van het DHC zal de onderlinge afhankelijkheid tussen de operationele commando's (OPCO's) die betrokken waren bij de samenvoeging van het DHC verder worden geïntensiveerd. Niet alleen omdat kennis op een andere plaats in Defensie is terechtgekomen, maar ook door de gekozen wijze waarop het DHC van personeel wordt voorzien. Er is een noodzaak om afspraken tussen de OPCO's over normstelling en de belegging van opleidingsverantwoordelijkheden (zoals planning, budgettering, ontwikkeling, uitvoering) te herzien of aan te passen.

De bedrijfsvoering van het DHC richt zich voornamelijk op de achtereenvolgend op elkaar aansluitende planningscycli van de CDS, het CLSK, de overige OPCO's en die van het DHC zelf. Een tijdige en zorgvuldige afstemming van vraag en aanbod staat daarin centraal, samen met een maximale synergie tussen gereedstellings- en inzetactiviteiten van het DHC en de afnemers van

¹⁹ Definitief Reorganisatie Plan DHC, blz. 9.

DHC-producten. In het verlengde daarvan ligt een even zo zorgvuldige uitvoering van de plannen. Daarom wordt in het bedrijfsvoeringmodel ook de afstemming in het DHC zelf en de afstemming met de afnemers van DHC-producten uitvoerig voorgeschreven. Met de voorgeschreven bedrijfsvoering voor planning en planrealisatie is er op alle planniveaus (lange termijn, middellange termijn en korte termijn) aandacht voor balans tussen vraag en aanbod, synergie van activiteiten en een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden.

Om vraag en aanbod op een adequate manier te kunnen beantwoorden en een haalbare (externe en interne) opdracht binnen het DHC uit te kunnen zetten, is binnen de staf van het DHC een sectie operationele plannen en productie opgenomen. Deze sectie bestaat uit een planbureau (PB) en een operatie- en coördinatiecentrum (OCC). Het PB en het OCC zijn verantwoordelijk voor de samenhang en synergie van de interne (operationele) DHC-plannen en -activiteiten en de afstemming daarover met de afnemers van DHC-producten. Het planbureau heeft als hoofdtaak de lange termijn vraag (een planningshorizon van 3 maanden tot 1 jaar) van de klant tegen de capaciteit van het DHC af te zetten. Op deze wijze wordt een haalbare opdracht binnen het DHC uitgezet. Het OCC geeft leiding aan de korte termijn planners (periode tot 2 weken) en is verantwoordelijk voor de dagelijkse coördinatie van de operationele plannen en opdrachten (helitasking). Verder neemt het OCC aanvragen en opdrachten voor de middellange termijn (2 weken – 3 maanden) in behandeling. Op diverse niveaus binnen het DHC zal een overlegstructuur ontstaan met als doel vraag en aanbod van DHC middelen zo optimaal mogelijk te regelen.

Op alle niveaus moet inzage zijn in die doelstellingen en plannen. Daarom is het, mede gezien de geografische spreiding, van belang om te beschikken over een gemeenschappelijk planningsinstrument waarmee ook eenvoudig en overzichtelijk de plannen en de activiteiten van derden zijn in te zien. De aansturing van de DHC-onderdelen op De Kooy op het 'operationele niveau' vereist frequente en interactieve informatie-uitwisseling met de organisatiedelen op Gilze-Rijen. Daartoe zullen geëigende communicatiemiddelen beschikbaar moeten zijn (zoals vergadertelefonie en video-teleconferencing).

Strategische doelstelling: Doelmatig

Doelstelling en beoogde effecten	Doelmatig. Effectiviteit moet zo doelmatig mogelijk worden gerealiseerd.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgvuldig en weloverwogen gebruik van de schaarse en kostbare middelen moet leiden tot doelmatiger aanwending van de middelen. - Het identificeren van mogelijkheden tot samenwerking die synergiewinst opleveren.

Het doel is dat de oprichting van het DHC zal leiden tot een verhoogde effectiviteit en een verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten. Aangrijpingspunten daarvoor zijn: verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen. De (procesgerichte) organisatiestructuur ondersteunt deze doelstellingen en sluit bovendien aan bij de huidige (en toekomstige) eisen op het gebied van luchtwaardigheid (militaire luchtvaart eisen). De gekozen bedrijfsvoering van het DHC past binnen het besturingsmodel Defensie en maakt het gebruik van 'best practices' van zowel CZSK/MARHELI als CLSK/THG. Daarnaast wordt ernaar gestreefd om met dezelfde middelen (personeel, materieel, infrastructuur, inventaris en budget) een hogere productiviteit te bereiken. Deze ambitie zal meetbaar zijn in een betere bediening van opdrachtgevers en afnemers van helikopterproducten van het DHC. De organieke bezetting van het DHC is in de beginsituatie (2008) vastgelegd op 2355,5 VTE'n. In het DRP is een verdeling gemaakt naar de verschillende organisaties (van CZSK, CLAS en CLSK) die zijn samengevoegd tot het DHC. In de eindsituatie (2013) zal het DHC bestaan uit 2236,5 VTE'n. Overigens is de vermindering in personele capaciteiten geen doelmatigheidsmaatregel maar is het doel wel dat de (aangepaste) personele capaciteit voor het DHC doelmatig wordt ingezet.

Teneinde de kostbare en schaarse middelen van het DHC optimaal te benutten dienen de interne plannen in en activiteiten van het DHC en die van de afnemers van DHC-producten te worden afgestemd. Er wordt voorzien dat vooral op de gebieden 'gereedstellen DHC', 'gereedstellen OPCO's' en het leveren van overige DHC-producten veel synergie valt te bereiken. Dit zijn ook de activiteiten die dikwijls conflicten veroorzaken omdat ze gelijktijdig plaatsvinden en gebruik maken van dezelfde middelen of faciliteiten: het afstemmen ervan is daarom noodzakelijk om de gewenste synergie-effecten te bereiken. Bij het opleiden en opwerken van eigen helikopterbemanningen door het DHC kunnen CLAS en CZSK (of andere afnemers) meeprofiteren door tijdens dezelfde vlucht eigen eenheden te trainen. Omgekeerd geldt dit ook. Er wordt gezocht naar wederzijdse synergie en het optimaliseren van het gebruik van vliegreuen. Daarbij vindt coördinatie plaats tussen de gereedstellings- en inzetprocessen in het DHC en die van de afnemers van DHC-producten. De *output* van deze coördinatie bestaat uit gerichte opdrachten (of suggesties) naar de uitvoerende processen in het DHC en die van de afnemers van DHC-producten.

Door oprichting van het DHC wordt bereikt dat krijgsmachtbreed prioriteiten éénduidig kunnen worden gesteld. Het gaat daarbij zowel om het gebruik van de helikoptervloot als de uitvoering van het vereiste onderhoud door de onderhoudsorganisatie van CLSK, het luchtvaartonderhoudsbedrijf van de DMO en de industrie. Daarnaast wordt met de oprichting bereikt dat het onderhouds- en gereedstellingsproces van de diverse helikoptertypes doelmatiger wordt ingericht (standaardisatie). Het DHC heeft ook een sturende functie t.a.v. het gebruikersonderhoud, de gereedstelling, het wapensysteemoverleg en de paraatheid van de helikopters.

Strategische doelstelling: Veilig

Doelstelling en beoogde effecten	Veilig. "Mission first, safety always".
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Het borgen van vliegveiligheid door het zorgdragen voor luchtwaardig materieel; zorgvuldig afgestemde procedures en luchtwaardig personeel. - Het borgen van bedrijfsveiligheid door het zorgdragen voor goede arbeidsomstandigheden en het voldoen aan milieuregelgeving.

'Vooraf' zal alles in het werk worden gesteld om veiligheid in te bouwen in middelen, procedures en mensen zodat veiligheid 'tijdens' vanzelfsprekend en inherent blijkt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in kritieke succesfactoren voor "vliegveiligheid" en voor "bedrijfsveiligheid". Binnen het DHC is er een stafbureau (vlieg)veiligheid, kwaliteitszorg & luchtwaardigheid, arbo & milieu (VKAM) dat verantwoordelijk is voor de beheersing en borging van de processen gericht op het continu voldoen aan de wettelijke en maatschappelijke eisen op VKAM-gebied. Een andere belangrijke factor hierbij is de implementatie van de militaire luchtvaartseisen.²⁰

Strategische doelstelling: Wereldwijd

Doelstelling en beoogde effecten	Wereldwijd , "rond-de-klok". Locatieonafhankelijk, op elk moment (dag en nacht), weekenden, regulier vakantieperiodes) en gedurende lange tijd (voortzettingsvermogen conform het ambitieniveau van Defensie).
Maatregelen	Zorgdragen voor gemotiveerd personeel, doeltreffende producten, luchtwaardig materieel, kennis van zaken en goede ondersteuning.

De maatregel luchtwaardig materieel wordt beschreven in de doelstelling "Veilig. Mission first, safety always" en de maatregelen die samenhangen met kennis van zaken worden beschreven in de doelstelling "Kenniscentrum".

²⁰ Militaire luchtvaartseisen zijn normen die worden gesteld op het gebied van de militaire luchtvaart m.b.t. de luchtwaardigheid, de certificering van luchtvaartuigen, onderdelen en uitrustingsstukken, operaties, het luchtruim, de verkeersleiders en de inrichting, uitrusting en het gebruik van militaire luchthavens.

Strategische doelstelling: Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel

Doelstelling en beoogde effecten	<i>Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel.</i>
Maatregelen	Voortdurend investeren in de mensen binnen het DHC is nodig om de kwalificaties en de motivatie van deze mensen op een zo hoog mogelijk peil te krijgen en te houden.

Binnen het DHC bewaakt een bureau de kwalificaties van het personeel in het kader van de Militaire Luchtvaart Eisen (MLE) en overige eisen. Dit bureau neemt acties om die kwalificaties te behouden, zoals het aanvragen van de benodigde opleidingen. Het DHC zal (aan de hand van het labelen) evenredig worden gevuld met personeel van CZSK, CLAS en het CLSK. Alle nieuwe en aanzienlijk gewijzigde functies worden met behulp van functie waardering Defensie (FUWADEF) beschreven, geanalyseerd en gewaardeerd. Nieuwe functies worden in principe opengesteld voor burgers en militairen, tenzij het voortzettingsvermogen van het DHC militaire functies vereist.

Strategische doelstelling: Kenniscentrum

Doelstelling en beoogde effecten	<i>Kenniscentrum (centre of excellence).</i> Het streven naar een zo hoog mogelijk niveau van helikopterexpertise bij de mensen in de organisatie.
Maatregelen	Zorgdragen voor het behoud, verdere opbouw, beschikbaarheid en bereikbaarheid van kennis en ervaring (kennismanagement).

Vanwege het dynamische, interactieve karakter volstaan databanken met kennis en procedures niet. In de praktijk doet men altijd een beroep op ervaren mensen met de juiste achtergrond. Dit trekt vaak een zware wissel op de organisatie, in elk geval geldt dit wanneer Command & Control capaciteit wordt gevraagd, maar ook wanneer ondersteuning van eenheden 'in het veld' vanuit de thuisbasis wordt geleverd. De daarbij geformuleerde kritieke succesfactoren zijn: behoud, verdere opbouw, beschikbaarheid en bereikbaarheid van kennis en ervaring (kennismanagement). De manier waarop het kennismanagement in het DHC is belegd moet de kennis kwalitatief beter, beter benaderbaar en effectiever bruikbaar maken. Structureel wordt kennis en capaciteit vanuit Opleidingen & Expertise (O&E) beschikbaar gesteld aan de andere onderdelen van het DHC of als kennisproduct buiten het DHC geleverd.

Daarnaast geeft O&E invulling aan het managen van kennis dat van cruciaal belang wordt geacht. O&E kent een organisatorische splitsing tussen opleiding en kennis. Teneinde op locatie De Kooy de synergie te waarborgen tussen deze twee functies zullen daar opleidingen en expertise als een entiteit worden samengebracht. De regiefunctie binnen O&E wordt centraal in Gilze-Rijen ondergebracht. Het Hoofd O&E fungeert tevens als postholder²¹ in de zin van de Militaire Luchtvaart Eisen.

Strategische doelstelling: Betrouwbaar

Doelstelling	<i>Betrouwbaar.</i>
Maatregelen	- Het DHC levert helikopterproducten aan klanten (de OPCO's) als uitkomst van integrale staf- en planningsprocessen.

²¹ Met de term postholder wordt bedoeld de in het DRP 2008 beschreven vier procesverantwoordelijke functionarissen bij het realiseren van de organisatie en structuur van het DHC.

	- Het DHC stelt een evaluatiekalender op en voert audits uit. Door het uitvoeren van interne audits wordt de kwaliteit (van zowel producten als de processen) geborgd.
--	--

De taakopdracht van C-LSK aan het DHC wordt intern omgezet in plannen (goals down, plans up), waaraan de benodigde middelen worden gekoppeld. Belangrijkste output is het bedrijfsplan DHC.

Evaluatie en verantwoording vindt plaats door het opstellen van een evaluatiekalender, een control fase Planning Control Cyclus (PCC), een kalender Onderzoeken Interne Beheersing en rapportages PCC. Door het uitvoeren van interne audits wordt kwaliteitsborging verzekerd.

Strategische doelstelling: Lerende organisatie.

Doelstelling en beoogde effecten	Lerende organisatie.
Maatregelen	Inrichten van instrumenten om snel te leren van fouten door laagdrempeligheid, veranderbereidheid en kritische houding.

Deze doelstelling is in het DRP niet nader beschreven of uitgewerkt in de documenten die geanalyseerd zijn ten behoeve van de beleidsdoorlichting.

2.3 De financiële aspecten van de vorming van het DHC

Bij de oprichting van het DHC gold een aantal financiële uitgangspunten. Zo was de oprichting van het DHC niet bedoeld als bijdrage aan bezuinigingen op Defensie, er waren op dit vlak geen doelen gesteld. Verder zouden de squadrons met het bijbehorende personeel en materieel 1 op 1 overgaan in de nieuwe organisatie en zouden alle vliegvelden openblijven. Er werden bij de oprichting van het DHC ook 'geen substantiële veranderingen voorzien in aard en omvang van het materieel'. Daarmee was het financiële budget van het DHC in feite een optelling van de budgetten voor de Tactische Helikoptergroep (THG) en van de Marine Luchtvaartdienst (MLD)²². Het CZSK zou met de MLD verbonden budgetten overdragen aan CLSK. De oprichting diende een efficiencyslag op te leveren waarvan de opbrengst zou terugvloeien naar onderkende knelpunten binnen het DHC. Deze knelpunten zijn niet benoemd in de doelstellingen van het DRP.

Bij het beoordelen van de financiële uitgangspunten van de vorming van het DHC door een speciaal door het projectteam Beleidsdoorlichting DHC opgerichte Werkgroep Financiën is gebleken dat in het DRP voor de totale financiële omvang van het DHC slechts wordt verwezen naar een intern Defensie memorandum uit 2008. In dat document zijn de cijfers voor het DHC echter niet apart zichtbaar gemaakt. Alles wat op basis van dit ene beschikbare document kan worden gezegd is dat de exploitatie van het DHC inderdaad moet zijn afgedekt in de totaalcijfers van het betreffende interne Defensie document uit dat jaar. Feitelijk was er geen document met financieel relevante gegevens beschikbaar wat inzicht bood in de financiële gegevens van de THG voor de oprichting van het DHC.

In het DRP staan wel de personele en de materiële exploitatiegegevens van de MLD. Dit inzicht was namelijk nodig om de exploitatiereeksen van de MLD over te hevelen van beleidsartikel 2 'Taakuitvoering Zeestrijdkrachten' naar beleidsartikel 4 'Taakuitvoering Luchtstrijdkrachten'. De daadwerkelijke budgetoverheveling van CZSK naar CLSK heeft plaatsgevonden op basis van de concept ontwerp-begrotingen (OB) 2007 en 2008 (de laatste behorende bij het bedrijfsplan 2008). Op basis van beide ontwerp-begrotingen zijn de volgende bedragen van CZSK naar CLSK overgeheveld:

²² Voor zover deze geen betrekking hadden op de Orion patrouillevliegtoegen.

Omschrijving	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Salarissen Militair personeel	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740	-16.740
Salarissen Burgerpersoneel	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085	-5.085
Overige Personele Exploitatie	-2.175	-2.167	-2.167	-2.167	-2.167	-2.167	-2.167	-2.167	-2.167
Materiele Exploitatie	-15.126	-13.275	-13.994	-16.668	-16.668	-16.668	-16.669	-16.742	-16.742
Bijdrage Baten&Lastendiensten	-804	-804	-804	-804	-804	-804	-804	-804	-804
Totaal	-39.930	-38.071	-38.790	-41.464	-41.464	-41.464	-41.465	-41.538	-41.538

Tabel 1. Cumulatie budgetoverheveling CZSK naar CLSK 2007 en 2008 in € 1000. Bron: werkgroep Financiën projectteam DHC.

Het beleid 'vorming DHC' is destijds ook niet apart zichtbaar gemaakt op de defensiebegroting omdat de defensiebegroting is ingericht in organisatieonderdelen en niet in beleidsonderdelen.

2.4 Deelconclusies

Met de oprichting van het DHC diende een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele helikoptervloot binnen Defensie te worden bereikt. De oprichting van het DHC was niet bedoeld als bijdrage aan financiële bezuinigingen op Defensie. De vergrote doeltreffendheid en doelmatigheid zou dan ook met name tot stand moeten komen door een hogere productiviteit met dezelfde inzet van middelen. Dit is nader geconcretiseerd in acht strategische doelstellingen. Op basis van het DRP is getracht meetbare maatregelen te koppelen aan deze doelstellingen, wat niet in alle gevallen even duidelijk mogelijk bleek. Uit onderzoek achteraf is gebleken dat er maar zeer beperkt geschikte informatie beschikbaar was om de financiële aspecten van de oprichting van het DHC te kunnen beoordelen. Feitelijk konden alleen maar gegevens worden gevonden van de budgetoverheveling van CZSK aan CLSK die betrekking had op de MLD; andere gegevens waren niet beschikbaar.

3 RELEVANTE BELEIDSWIJZIGINGEN OF ONTWIKKELINGEN VOOR DHC

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de beantwoording van deelvraag 2:

Welke beleidswijzigingen of ontwikkelingen met betrekking tot het DHC hebben zich gedurende de onderzoeksperiode van september 2004 tot januari 2017 voorgedaan en welke invloed had dit?

In de onderzoeksperiode heeft zich een aantal relevante ontwikkelingen m.b.t. het DHC voorgedaan. In de volgende paragrafen worden deze ontwikkelingen nader beschreven. Het hoofdstuk sluit af met deelconclusies.

3.2 Veranderde financiële situatie

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op een periode van ingrijpende bezuinigingsmaatregelen die plaatsmaakte voor een periode waarin Defensie er extra financiële middelen bij kreeg. Een van de bezuinigingen betrof het in juli 2006 sluiten van het Marine Vliegveld Valkenburg. In 2011 stuurde de toenmalig minister van Defensie de 'Beleidsbrief Defensie' naar de Tweede Kamer met daarin vergaande bezuinigingen voor de krijgsmacht.²³ Zo werden investeringsprojecten vertraagd, oefen- en trainingsprogramma's beperkt en het aantal vliegers (voor o.a. helikopters) verlaagd. Een van de bezuinigingsmaatregelen betrof de afstoting van zeventien Cougar-helikopters, met uitzondering van drie *Search and Rescue* (SAR) toestellen. Met het aannemen van de motie-Knops c.s. werden vijf Cougar-helikopters aangehouden ter uitvoering SAR-taken op de Noordzee en het patiëntenvervoer van en naar de Waddeneilanden.²⁴ Tevens werden de Cougars ingezet om de gevolgen van de vertraagde introductie van de NH-90 helikopters te beperken (zie ook paragraaf 3.4 en bijlage V). Daarnaast waren ook defensiebrede maatregelen van toepassing op het DHC. Zo was er de centralisatie van alle geneeskundige eenheden, werd een groot gedeelte van het onderhoud CLSK verplaatst van het DHC naar het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW) en werden er ferme maatregelen getroffen ter reducering van de staf. Dit alles leidde bij DHC begin 2013 tot een reorganisatie waarbij de totale omvang van de DHC-organisatie terug werd gebracht naar 1594 VTE'n per 1 januari 2016. Deze taakstellende reductie heeft binnen het DHC geleid tot centralisatie van veel werkzaamheden en diensten.

Met het aantreden van het kabinet-Rutte II werd de trend van dalende defensie-uitgaven een halt toegeeroepen. Met de nota 'In het belang van Nederland' in 2013 werd ter verbetering van de inzetbaarheid van de helikopters extra geld beschikbaar gesteld voor het verhogen van het aantal vliegers de komende jaren.²⁵ Met de indiening van de Defensie begroting 2014 informeerde de toenmalig minister van Defensie de Tweede Kamer in oktober 2013 dat er voor Defensie extra middelen beschikbaar kwamen. Een deel van die extra middelen werd geïnvesteerd in een simulator voor de Chinook-helikopters om daarmee personeel op te leiden en gekwalificeerd te houden.²⁶ Een ander deel van de extra toegewezen middelen werd gebruikt om de Chinook-capaciteit met drie toestellen uit te breiden naar een vloot van in totaal twintig helikopters. In 2015 werd besloten veertien nieuwe Chinook CH-47F MYII CAAS helikopters aan te schaffen.²⁷ Twee jaar later besloot Defensie zes oudere Chinook helikopters te moderniseren en op dezelfde standaard te brengen als de veertien Chinooks-47F MYII CAAS.

²³ Kamerstuk 32 733, nr. 1 van 8 april 2011.

²⁴ Kamerstuk 32 733, nr. 13 van 6 juni 2011

²⁵ Ibid.

²⁶ Kamerstuk 33 763, nr. 7 van 25 oktober 2013.

²⁷ Kamerstuk 27 830, nr. 157 van 7 september 2015.

3.3 Inzet van helikopters bij internationale crisisbeheersingsoperaties en bij andere buitenlandse of humanitaire missies

In de periode van de beleidsdoorlichting werden door Nederland helikopters van het DHC ingezet voor internationale crisisbeheersingsoperaties en voor andere buitenlandse of humanitaire missies. Zo werden bijvoorbeeld in de periode van 2003 tot 2005 ten behoeve van de NAVO-operatie *Stabilisation Force Iraq* (SFIR) in Irak Chinooks, Cougars en Apaches uitgezonden. In 2005 werden Lynx-helikopters ingezet in de VS bij het verstrekken van noodhulp in het door orkaan Katrina getroffen gebied, bij counter-drugsoperaties in het Caribisch gebied en werden tussen 2013 - 2016 NH-90's ingezet in de EU antipiraterijmissie *Atalanta* voor de kust van Somalië.²⁸ Tussen 2004 - 2010 werden in Afghanistan zes Apache, vier Chinook en vijf Cougar helikopters ingezet ter ondersteuning van de NAVO-operatie *International Security Assistance Force* (ISAF). Tijdens de inzet in Afghanistan verongelukten in 2004 een Apache helikopter en in 2005 twee Chinook helikopters. Daarnaast werden door Nederland tussen 2014 - 2017 in Mali drie Chinook en vier Apache helikopters ingezet voor de VN-missie *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA). In 2015 crashte een Apache waarbij twee vliegers om het leven kwamen.

Tijdens de inzet in Afghanistan en Mali opereerden de Apache- en Chinook-helikopters in bijzondere klimatologische omstandigheden (in warme, droge en zanderige gebieden) die een grote belasting legden op mens en materieel. Doordat er tijdens missies in Afghanistan en Mali aanzienlijk meer stof en zand in de helikopters was gekomen in vergelijking met Europese omstandigheden, met als gevolg grotere slijtage en snellere veroudering van het materieel, waren de helikopters daar minder operationeel inzetbaar dan gedacht. Mede hierdoor trok Nederland begin 2017 zijn helikopters uit Mali terug. Bij terugkeer in Nederland werden de helikopters grondig geïnspecteerd en kregen zij groot onderhoud terwijl de crews gingen trainen om weer inzetbaar te zijn voor ook andere soorten missies met verschillende dreigingsniveaus. Ook de NH-90 helikopters kregen te maken met grotere slijtage. Bij terugkeer na inzet voor de kust van Somalië en in het Caribisch gebied werden bij de NH-90's bovenmatige corrosie en slijtage geconstateerd (zie ook paragraaf 3.5).

Vanwege de inzet in Afghanistan en later in Mali was er minder oefen- en trainingscapaciteit (zowel helikopters als vliegend- en onderhoudspersoneel) beschikbaar bij het DHC. De helikopterinzet in de operatiegebieden was over het algemeen (op uitzonderingen na) vrij eenzijdig. Er werd aanzienlijk minder bij nacht gevlogen, niet met meerdere, verschillende types helikopters en er werd niet gevlogen op een hoger dreigingsniveau en voor complexere missie-types. Als gevolg hiervan ging de geoefendheid van het personeel in de inzetgebieden omlaag. Maar ook de geoefendheid van het personeel bij het DHC ging omlaag omdat men daar niet over de benodigde helikopter capaciteit kon beschikken. Bovendien was in de periode van de beleidsdoorlichting het aantal reservedelen niet voldoende om zowel de helikopters in de missiegebieden als die in Nederland inzetbaar te houden (meer hierover in paragraaf 3.7).

3.4 Vertraagde invoer NH-90, corrosie en aanhouden Cougars

De NH-90 helikopters hebben tijdens de periode van de beleidsdoorlichting te kampen gehad met een aantal bijzondere ontwikkelingen. Zo had Defensie de wens gehad de samenstelling van de vloot te veranderen. Het oorspronkelijke contract dat Nederland in 2000 afsloot, ging uit van de levering van twintig NH-90 helikopters van het type *NATO Frigate Helicopter* (NFH). Als gevolg van de studie *Integrale Helikoptercapaciteit* van 2004 wilde Defensie de behoefte wijzigen in twaalf NFH's en acht Troop Transport Helicopters (TTH). Uiteindelijk bleek in 2011 dat de kosten voor de benodigde contractwijziging aanzienlijk hoger waren dan het beschikbare budget. Voor Defensie

²⁸ Bijlage IV bevat een uitgebreidere opsomming over de inzet van de helikopters van het DHC tijdens de beleidsdoorlichting.

was dit aanleiding om vast te houden aan de twintig oorspronkelijk gecontracteerde NH-90's van het type NFH en de helikopters beter geschikt te maken voor transporttaken.

Een andere ontwikkeling was dat de introductie van de NH-90's regelmatig vertraging opliep. De oorzaken hiervoor waren latere levering door de fabrikant van de helikopters, de geringe beschikbaarheid van reservedelen en het ontbreken van voldoende gekwalificeerd personeel. De vertraagde instroming van de NH-90 had een aantal gevolgen. Er moest bijvoorbeeld langer worden doorgevlogen met Lynx-helikopters en met AB-412 helikopters.²⁹ De vertraagde instroming leidde ook tot een verminderde beschikbaarheid van helikopters. Om dit capaciteitstekort te beperken, werd in 2011 o.a. op grond van de aangenomen motie-Knops c.s. (zie ook paragraaf 3.3) besloten om de voorgenomen afstoting van de Cougar-helikopters uit te stellen en acht Cougars aan te houden.

In 2013 werd bij NH-90's die terugkeerden na inzet in Somalië en het Caribisch gebied bovenmatige corrosie en slijtage geconstateerd. Naast een verdere vertraagde instroming van de NH-90's werd door deze nieuwe problemen het capaciteitstekort groter (minder beschikbare NH-90's) en duurde het langer om dit aan te passen. De acht aangehouden Cougars konden niet alle taken van de NH-90's uitvoeren, met name de maritieme gevechtstaken. Daarom werd in 2015 besloten om nog eens vier extra Cougar-helikopters te onttrekken aan de pool van af te stoten toestellen waarmee in totaal twaalf Cougars werden aangehouden.³⁰ Als gevolg van de corrosie duurden de reguliere onderhoudsperiodes van de NH-90 helikopters langer dan gepland omdat de betrokken helikopters aanvullende modificaties en herstelwerkzaamheden voor corrosie moesten ondergaan. Er waren ook meer reservedelen nodig die niet in voldoende mate en op korte termijn voorhanden waren. Door hogere werklast was er ook meer onderhoudspersoneel nodig dan aanvankelijk was voorzien, terwijl juist bij dat personeel tekorten bestonden (en nog steeds bestaan).³¹

3.5 Simulator capaciteit

Inzetbaarheid van helikopters ter ondersteuning van de drie hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht vereist goed getrainde helikopterbemanningen. Die geoefendheid ontstaat grotendeels door daadwerkelijk met de helikopters te vliegen, bijvoorbeeld tijdens oefeningen of een internationale uitzending. Een deel van de training kan worden gesimuleerd.³² Het gebruik maken van simulatoren draagt bij aan de geoefendheid van de helikopterbemanningen en daarmee aan de operationele inzetbaarheid van de helikopters. Op vliegbasis Gilze-Rijen maken Apache-vliegers voor hun training gebruik van een Apache-vluchtsimulator. Chinook-vliegers maken gebruik van een simulator in het Verenigd Koninkrijk. Met de huidige simulatoren voor de Apache en Chinook is het trainen in tactisch- en gecombineerd helikopteroptreden in complexe scenario's niet mogelijk. Hoewel Defensie de noodzaak voor additionele hoogwaardige simulatie al langere tijd erkent, is vanwege bezuinigingen deze behoefte in de periode van de beleidsdoorlichting voor deze types niet gerealiseerd.³³ De Cougar-bemanningen maken gebruik van simulatoren in Frankrijk. De NH-90 bemanningen trainen en oefenen in Italië in afwachting van de verhuizing van de NH-90 simulator naar Nederland. Sinds oktober 2019 staat de simulator op maritiem vliegveld De Kooy.³⁴

²⁹ Oorspronkelijk was de bedoeling dat de SAR-taken van de AB-412 vanaf 2012 door de NH-90 zouden worden overgenomen. Besloten werd om AB-412 helikopters wat langer aan te houden en ook Cougar-helikopters voor de SAR-taken in te zetten.

³⁰ Kamerstuk 25 928, nr. 72 van 12 oktober 2015.

³¹ Kamerstuk 25 928, nr. 66 van 27 juni 2014.

³² De NAVO stelt dat een geoefende vliegtuigbemanning minimaal 180 uur per jaar dient te vliegen, 40 uur daarvan mag gesimuleerd zijn in een hoogwaardige tactische vliegsimulator.

³³ In oktober 2018 heeft Defensie de Kamer geïnformeerd over het besluit tot aanschaf van een hoogwaardige *Multi Ship Multi Type-Simulator (MSMT)*, Kamerstuk 27 830, nr. 264 van 17 oktober 2018.

³⁴ In 2008 is een contract getekend voor de levering van een vluchtsimulator, de *Full Mission Flight Trainer (FMFT)*. Daarbij werd overeengekomen dat de FMFT eerst voor de duur van vier jaren onder verantwoordelijkheid van de fabrikant in Italië zou worden geplaatst en dat de FMFT daarna naar Nederland zou

3.6 Consequenties voortvloeiend uit ontwikkelingen in paragrafen 3.2 – 3.5

De eerder beschreven ontwikkelingen (bezuinigingen, veelvuldige inzet bij crisisbeheersingsoperaties etc.) hadden diverse consequenties die in de volgende sub-paragrafen nader worden beschreven.

3.6.1 Verminderde operationele inzetbaarheid en materiële gereedheid

Een eenheid kan als volledig operationeel gereed worden aangemerkt als deze eenheid alle organieke taken kan uitvoeren. De operationele gereedheid wordt bepaald aan de hand van de personele gereedheid, de materiële gereedheid en de geoefendheid.³⁵ Operationele doelstellingen kunnen worden behaald mede dankzij de beschikbaarheid van voldoende opgeleid en geoefend personeel en voldoende materieel dat voldoet aan alle operationele vereisten. Door onder meer de jarenlange eenzijdige inzet van helikopters in Afghanistan en vervolgens in Mali, in combinatie met onvoldoende vliegers om een volledig hersteltraject in te zetten, was de generieke geoefendheid van vliegers bij inzet in missies en in Nederland (ter ondersteuning van 11 LMB) ernstig afgenomen. Dit beïnvloedde de *combat readiness* van vliegers en daarmee de operationele gereedheid in het algemeen, negatief. Ook de materiële gereedheid van alle helikopters en het personeel stond in de periode van de beleidsdoorlichting onder druk. Dit was mede het gevolg van uitzendingen, maar ook vanwege bezuinigingen. Door bezuinigingen konden reservedelen niet meer worden aangekocht en de verliep de aanvulling van reservedelen vanwege lange levertijden traag. Tevens leidden bezuinigingen tot het ontslag van personeel, tot een verminderd carrièreperspectief en namen relatief veel militairen zelf ontslag. De ontstane tekorten aan ervaren en specialistisch personeel zorgden er voor dat onderhoud en modificaties aan helikopters nog verder stagneerden, er minder helikopters beschikbaar waren dan benodigd en dat er minder geoefend kon worden. Een andere belangrijke ontwikkeling was dat het gebruik van de helikopter capaciteit bij crisisbeheersingsoperaties of humanitaire missies ten koste ging van het gereedstellen van grond- en luchteenheden die niet werden uitgezonden. Ten slotte werd door de veelvuldige inzet tijdens de genoemde missies het aantal vliegers voor opleiding en training beperkt.

Bovenstaande ontwikkelingen leidden niet alleen tot beperkingen in de operationele, materiële, personele gereedheid en de geoefendheid voor de helikoptereenheden in de missiegebieden, maar ook voor de eenheden in Nederland.

3.6.2 Verminderde beschikbaarheid reservedelen

Tijdens zowel operaties in Afghanistan en later Mali als bij andere missies zoals antipiraterij, counter-drugs of humanitaire noodhulpverlening, is aanhoudend een beroep gedaan op de Nederlandse transport- en gevechtshelikopters. De combinatie van jarenlange bezuinigingen bij Defensie en de vrijwel voortdurende inzet in crisisbeheersings- en humanitaire missies zorgde er voor dat (o.a. voor helikopters) minder reservedelen werden aangeschaft waardoor tekorten ontstonden. Dit zorgde vervolgens voor beperkte beschikbaarheid en inzetbaarheid van helikopters. Daarnaast leidden operationele verliezen, de inzet in gevaarlijke gebieden en versnelde slijtage van materieel vanwege klimatologische factoren tot aanvullende of nieuwe materieelbehoeften (zoals bijvoorbeeld zelfbeschermingsapparatuur voor Apaches). De invulling van de behoefte aan reservedelen en nieuw materieel moest snel worden vervuld. Echter, vanwege lange levertijden duurde de levering van reservedelen en nieuw of aanvullend materieel langer dan wenselijk was. Het terugdringen van de tekorten in voorraden en reservedelen kreeg tijdens het kabinet-Rutte II

verhuizen. De verwachting toen was dat de simulator halverwege 2011 zou worden geleverd. Vanwege problemen met hard- en software werd de levering en verhuizing van de simulator diverse keren uitgesteld.

³⁵ Kamerstuk 33 763, nr. 84 van 15 september 2015.

onder de toenmalig minister van Defensie de nodige aandacht. Om de beschikbaarheid van reservedelen te verbeteren, werden op grond van de te maken vlieguren meerjarige afspraken gemaakt met fabrikanten over leveringsvoorwaarden en de beschikbaarheid van onderdelen. Hiermee verbeterde de beschikbaarheid van helikopteren, wat positieve gevolgen had voor de realisatie van de inzetbaarheidsdoelstellingen.³⁶

3.6.3 Verandering van het aantal vlieguren

In de periode van de beleidsdoorlichting zijn de aantallen vlieguren aan veranderingen onderhevig geweest. Het begin van de periode van de beleidsdoorlichting werd gekenmerkt door bezuinigingen en eenzijdige inzet van helikopters in Afghanistan. Tijdens het kabinet-Rutte I werd in 2011 als een van de bezuinigingsmaatregelen het aantal helikoptervlieguren met tien procent gereduceerd.³⁷ Anderzijds werden door de intensieve inzet van helikopters in Afghanistan en later in Mali daar veel vlieguren gemaakt. De vlieguren die in missiegebieden werden gemaakt, gingen vanwege een gelijkblijvend aantal vlieguren ten koste van de vlieguren die waren toegewezen voor de opleidings- en trainingsprogramma's van de helikopters in Nederland. Als consequentie hiervan waren er minder vlieguren voor de opleiding en training van helikopterbemanningen van 11^e Luchtmobiele Brigade. Bovenstaande ontwikkelingen droegen bij tot verminderde operationele inzetbaarheid en materiële gereedheid van de helikoptercapaciteit. Later in de periode van de beleidsdoorlichting kreeg Defensie er budget bij en werd besloten om het vliegurenplafond van de helikopters te verhogen.

3.7 Deelconclusies

Het begin van de onderzochte periode van de beleidsdoorlichting werd gekenmerkt door bezuinigingen en veelvuldige (eenzijdige) inzet van gevechts- en transporthelikopters (en het daarbij behorend vliegend- en onderhoudspersoneel) in crisisbeheersingsoperaties en bij andere buitenlandse of humanitaire missies. Deze helikopters maakten veel vlieguren. Eenheden die in Nederland verbleven, konden minder gebruik maken van helikopter capaciteit en voor hen bleven er vanwege een gelijkblijvend vliegurenplafond minder vlieguren over. Klimatologische factoren (zoals warmte, stof en zand) tijdens internationale inzet zorgden voor veroudering, slijtage en corrosie aan de ingezette helikopters en zorgden ook voor meer onderhoud. Hierdoor waren meer reserve-onderdelen voor de instandhouding van de helikopters benodigd. Echter, door bezuinigingen en lange levertijden waren er minder reserveonderdelen beschikbaar. Een in 2011 ingezette grootschalige bezuiniging leidde o.a. bij het DHC tot een aanzienlijke personele reductie met als gevolg een nieuwe reorganisatie. Deze ontwikkelingen hebben de operationele gereedheid, de personele- en materiële gereedheid en geoefendheid van de helikopter capaciteit van het DHC in de periode van de beleidsdoorlichting negatief beïnvloed.

Later in de periode van de beleidsdoorlichting kreeg Defensie er extra financiële middelen bij die werden gebruikt voor het aanhouden van helikopters (Apaches en Cougars) in plaats van af te stoten, voor extra vlieguren en voor de aanschaf van reservedelen (voor alle type helikopters) en extra helikopters (Chinooks) om zo de totale helikoptercapaciteit te vergroten. Die maatregelen hebben de operationele gereedheid etc. gestabiliseerd (vanwege personele tekorten verbeterde de operationele gereedheid niet verder).

Deze dynamiek was niet te voorzien bij de oprichting van het DHC.

³⁶ Kamerstuk 33 930 X, nr. 1 van 21 mei 2014.

³⁷ Kamerstuk 32 500 X, nr. 16 van 18 november 2010.

4 ONDERZOEK DOELTREFFENDHEID EN DOELMATIGHEID OPRICHTING DHC

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 3:

Is het reorganisatieplan DHC doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en uitgaven verwezenlijkt?

Deze deelvraag wordt beantwoord aan de hand van de bevindingen van een evaluatie van de eerder in hoofdstuk 2 beschreven strategische doelstellingen en maatregelen ter oprichting van het DHC, een door de Auditdienst Rijk (ADR) opgesteld rapport n.a.v. een uitgevoerd onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de oprichting van het DHC en een door de Werkgroep Financiën en de Werkgroep Operationele Gereedheid van het projectteam Beleidsdoorlichting verricht onderzoek. Dit hoofdstuk sluit af met deelconclusies.

4.1 Bevindingen van een uitgevoerde evaluatie naar de strategische doelstellingen van de oprichting van het DHC en bijbehorende maatregelen

In hoofdstuk 2 zijn acht in het Definitief Reorganisatie Plan Defensie Helikopter Commando (DRP) 2008 geformuleerde strategische doelstellingen voor de oprichting van het DHC per doelstelling kort beschreven. In deze paragraaf worden per strategische doelstelling de bereikte resultaten en effecten van de genomen maatregelen, zoals die bekend waren op 1 januari 2017 (einde van de rapportageperiode van de beleidsdoorlichting), beschreven.³⁸

Strategische doelstelling: Doeltreffend

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Doeltreffend. Het DHC streeft primair naar een zo hoog mogelijke output waarbij de effectiviteit van de producten voorop staat.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none">- Afspraken maken tussen organisatieonderdelen over de samenvoeging.- Beter kanaliseren vragen van de afnemers met realistische wederzijdse ambitieniveaus (kwantitatief en kwalitatief).- Opstellen van een gedegen planning.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Doeltreffend	Uitgevoerde maatregelen
	<p>In het reorganisatieproces zijn afspraken gemaakt, o.a. tussen CLSK en CZSK over het samenvoegen van de staven van de Tactische Helikoptergroep en de Maritieme Helikoptergroep en de daaronder vallende eenheden. Het ging niet alleen om het organisatorisch onderbrengen, maar ook over nieuwe werkwijzen, een gemeenschappelijke planningsmethode, rapportagelijnen, concentratie van kennis en het concentreren van verantwoordelijkheden in één organisatie.</p> <p>Na de oprichting van het DHC in 2008 is binnen het DHC de integrale planning belegd bij de afdeling Operationele Planning en specifiek bij het Planbureau</p>

³⁸ De in deze paragraaf beschreven resultaten zijn in augustus en september 2019 verstrekt door het CLSK.

(PB). Het PB is verantwoordelijk voor de samenhang en synergie van de interne DHC-plannen en -activiteiten en de afstemming daarover. Het PB voorziet de sectie Planning & Control(P&C)/Management Control bij het opstellen van het bedrijfsplan van de benodigde informatie ten aanzien van de operationele productie en vertaalt de taakopdracht aan het DHC naar de DHC-activiteiten kalender. Door deze combinatie binnen het PB ontstaat een samenhangende planning. Dit heeft geleid tot een doelmatige toewijzing van middelen. Naast de functie die het Planbureau vervult in het planningsproces treedt de sectie P&C op als coördinerend orgaan op planniveau: dit geldt zowel voor wat betreft de afstemming met de gereedstellingsprocessen van de Operationele Commandanten (klanten) als voor de interne afstemming tussen de verschillende procesverantwoordelijken binnen het DHC.

Door de oprichting van het DHC is er één opleidingsketen ingericht voor zowel het vliegend als het technisch personeel binnen het CLSK, één luchtwaardigheidsorganisatie conform de Militaire Luchtvaartseisen (MLE) voor alle eenheden binnen het DHC en één lijn voor het plannen en prioriteren van operaties en onderhoud waardoor vragen van afnemers (partners) worden gekanaliseerd en zo vroeg mogelijk de ambities op elkaar worden afgestemd (planning van schaarse helikopteruren). Dit maakt onderdeel uit van het beleids-, plannings- en begrotings (BPB)-proces, waarbij tot op het niveau van de Aanwijzing Gereedstelling CDS (AGCDS) de toewijzing van helikopteruren aan partners (afnemers) specifiek zichtbaar wordt gemaakt. Hierdoor, en door het afstemmingsproces dat daarna plaatsvindt, wordt bij het DHC de behoefte aan helikopteruren en de beschikbare uren gematcht en in onderling overleg op een voor alle partijen acceptabel en realistisch niveau gebracht.

Effecten

De manier van plannen op één locatie (voor de oprichting gebeurde dat op meerdere locaties) zorgt ervoor dat alle behoeften tegen elkaar kunnen worden afgewogen, waardoor het mogelijk is de schaarse helikopteruren optimaal te verdelen over de verschillende partners (afnemers) en andere activiteiten.

Hoewel objectieve bewijzen ontbreken, is het aannemelijk dat de beschreven enkelvoudige belegging van activiteiten op het gebied van opleidingen, onderhoud, logistiek, luchtwaardigheid en stafcapaciteit heeft geleid tot een meer doeltreffende ondersteuning en inzet van de helikopters van Defensie, vooral door het realiseren van schaalvoordelen en het voorkomen van doublures. Tot slot is de ervaring dat de bedrijfsvoering bij het DHC minder gevoelig is voor verstoringen. Dit omdat niet alleen de planning, maar ook de uitvoering in één hand ligt kan gemakkelijker worden ingegrepen als er iets niet volgens planning verloopt. Een mooi voorbeeld hiervan is het inzetten van de Cougar als 'gapfiller' toen duidelijk werd dat de NH-90 minder snel kon worden ingevoerd dan verwacht. Dit soort oplossingen zijn doordat beide types in één organisatie werden ondergebracht gemakkelijker te bedenken en uit te voeren dan voorheen.

Strategische doelstelling: Doelmatig

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Doelmatig. Effectiviteit moet zo doelmatig mogelijk worden gerealiseerd.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none">- Zorgvuldig en weloverwogen gebruik van de schaarse en kostbare middelen moet leiden tot doelmatiger aanwending van de middelen.- Het identificeren van mogelijkheden tot samenwerking die synergiewinst opleveren.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Doelmatig	Uitgevoerde maatregelen Met de oprichting van het DHC is een aantal functionaliteiten samengevoegd. Door deze samenvoeging is synergiewinst geboekt. Daardoor konden meer taken worden uitgevoerd met een gelijkblijvend aantal personeel en in andere gevallen kon meer output worden bereikt met hetzelfde aantal mensen. Voorbeelden hiervan zijn: <ul style="list-style-type: none">- De luchtvaartgebonden functionaliteiten van de staf van het CZSK zijn overgebracht naar CLSK;- Het hoger onderhoud van alle helikoptertypen is belegd bij het Logistiek Centrum Woensdrecht waar ook de helikopter gerelateerde materieel-logistieke organisaties van CZSK en CLSK zijn ondergebracht;- Expertise op het gebied van maritieme helikopteroperaties is samengevoegd met andere helikopter-gerelateerde expertise. Daarnaast wordt in de planning structureel gezien waar het mogelijk is om de opleiding van de vliegende bemanning en de trainingsbehoefte van partners te combineren. Hierdoor is synergie mogelijk, omdat daar waar deze combinatie mogelijk is, een vlieguur dubbele vruchten afwerpt. Effecten Het effect kan niet worden gekwantificeerd omdat na oprichting van het DHC verdere personeelsreducties hebben plaatsgevonden. Daardoor is niet meetbaar wat het resultaat is van de oprichting van het DHC. Evident is echter dat het hebben van minder afdelingen die zich met luchtvaart bezig houden betekent dat coördinatie eenvoudiger wordt en zo een deel van de bureaucratie wordt verminderd. Dit geldt met name daar waar het gaat om onderwerpen die voor het hele vliegende bedrijf gelden, zoals het implementeren van luchtvaarteisen. Dit effect wordt versterkt doordat de bedrijfsvoering en procedures rond de begroting, de oefenkalender en <i>best practices</i> in één organisatie eenvoudig gedeeld kunnen worden. De logistieke samenvoegingen hebben verder als voordeel dat gemeenschappelijke logistieke onderwerpen (zoals bijvoorbeeld plonspakken of waarschuwingssystemen), kennis, hangaar ruimtes en onderhoudsplanning voor hoger onderhoud worden gedeeld en daardoor gezamenlijk en doelmatiger worden aangepakt.
------------------	---

	<p>Voordat het DHC er was, werd nauwelijks samengewerkt tussen de luchtmacht en de marine op het gebied van helikopter taken. De luchtmacht en marine voerden deze taken afzonderlijk uit en er werden geen middelen uitgeruild. Hierdoor werden de taken soms niet efficiënt uitgevoerd. In de huidige situatie worden alle middelen in samenhang met elkaar gezien waardoor het takenpakket doelmatiger wordt uitgevoerd. Een voorbeeld is de inzet van de Cougar. Door de oprichting van het DHC kon de Cougar namelijk ook maritiem worden ingezet terwijl daar voor de oprichting van het DHC geen sprake van was. Een ander voorbeeld is dat voor het uitvoeren van een transportopdracht wordt gezien welk type helikopter daar voor beschikbaar en het meest geschikt is.</p> <p>Veranderend beleid en omstandigheden hebben een grote impact gehad op de oorspronkelijke organisatie. In 2013 moesten bij het DHC als gevolg van het uitvoeren van een grootschalige bezuiniging meer dan 300 VTE'n (van 1856 VTE'n in 2012 via 1594 VTE'n in 2016 naar uiteindelijk 1549 VTE'n in 2018) worden geschrapt.³⁹ Bovendien moest ook 1 helikoptertype, de Cougar, uifaseren. Dit had tot gevolg dat het aantal vliegreuren moest worden teruggebracht. Tegen het einde van de periode van deze beleidsdoorlichting is extra geld beschikbaar gekomen om het aantal helikopteruren weer te kunnen verhogen (zie ook hoofdstuk 3).</p>
--	--

Strategische doelstelling: Veilig

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Veilig. "Mission first, safety always".
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Het borgen van vliegveiligheid door het zorgdragen voor luchtwaardig materieel; zorgvuldig afgestemde procedures en luchtwaardig personeel. - Het borgen van bedrijfsveiligheid door het zorgdragen voor goede arbeidsomstandigheden en het voldoen aan milieuregelgeving.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Veilig	<p>Uitgevoerde maatregelen</p> <p>De organisatie en bedrijfsvoering van het DHC zijn ontworpen met inachtneming van de Militaire Luchtvaart Eisen (MLE). De MLE vereisen dat de bedrijfsvoering volgens bepaalde principes wordt ingericht. Het gaat bijvoorbeeld om de manier waarop onderhoud wordt uitgevoerd, hoe personeel wordt opgeleid en hoe dit wordt vastgelegd. Als de bedrijfsvoering is ingeregeld volgens de MLE, kan de toezichhouder (de Militaire Luchtvaartautoriteit) vervolgens toetsen of aan alle eisen wordt voldaan. Door deze methodiek wordt de vliegveiligheid gegarandeerd. Personeel, materieel en procedures zijn hiermee immers aantoonbaar luchtwaardig.</p> <p>Voor het borgen van bedrijfsveiligheid en het zorgdragen voor goede arbeidsomstandigheden is een proces ingericht analoog aan de MLE.</p>
---------------	---

³⁹ De organieke bezetting van het DHC in de beginsituatie in 2008 was 2355,5 VTE'n (zie ook § 2.2, blz. 10). Later was dit verminderd tot 1856 VTE'n. Ter uitvoering van de in 2011 opgelegde grootschalige bezuiniging verminderde het aantal VTE'n van 1856 naar uiteindelijk 1549 VTE'n.

De vlieg- en bedrijfsveiligheid is geborgd door de invoering van een integraal *Safety Management Systeem* (SMS) dat toeziet op compliance met MLE, arbo, milieu en andere vigerende wet- en regelgeving. Als onderdeel van het SMS zijn een Risicomonitor en een *Occurrence Monitor Systeem* ingevoerd.

Effecten

Effecten op het gebied van veiligheid zijn moeilijk meetbaar. Doordat in de onderzoeksperiode veel variabelen zijn veranderd en geen eenduidig meetsysteem beschikbaar was, is v.w.b. het aantal incidenten niet te zeggen of een verbetering dan wel verslechtering heeft plaatsgevonden.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van categorie 3 en categorie 4 incidenten in de periode 2008-2016. Categorie 3 en categorie 4 zijn de grotere incidenten op het gebied van veiligheid.⁴⁰

	Categorie 3	Categorie 4
2008	1	0
2009	3	0
2010	2	0
2011	3	0
2012	0	0
2013	4	1
2014	0	0
2015	3	1
2016	1	0

Tabel 2: overzicht van categorie 3 en categorie 4 incidenten bij het DHC in de periode 2008-2016. Bron: CLSK.

Toelichting. Gelet op de gewijzigde omstandigheden gedurende de rapportage periode van de beleidsdoorlichting en het kleine aantal incidenten is het niet mogelijk om op grond van bovenstaande getallen conclusies te trekken over de veiligheid.

De invoering van de MLE-structuur heeft er echter wel toe geleid dat de toezichthouder op het gebied van vliegveiligheid (de Militaire Luchtvaart Autoriteit) op verschillende domeinen het DHC heeft gecertificeerd. Daarmee beschikt DHC over een aantoonbaar kwaliteitssysteem. Met het oprichten van het DHC konden de luchtmacht component en de maritieme component (eerst Lynx daarna NH-90) gebruik maken van dezelfde overhead. Het is zeer aannemelijk dat dit heeft geleid tot synergievoordeel t.o.v. de situatie waarin voor beide organisaties een zelfstandig kwaliteitssysteem had moeten worden opgezet.

⁴⁰ Bij Defensie wordt een ongeval ingedeeld in vier ernstcategorieën, naar mate van ernst oplopend van categorie 1 (lichtste) tot en met categorie 4 (zwaarste). Bron: Aanwijzing SG A/963 "Melden van voorvallen".

Strategische doelstelling: Wereldwijd, rond de klok

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Wereldwijd, "rond-de-klok". Locatieonafhankelijk, op elk moment (dag en nacht), weekenden, regulier vakantieperioden) en gedurende lange tijd (voortzettingsvermogen conform het ambitieniveau van Defensie).
Maatregelen	Zorgdragen voor gemotiveerd personeel, doeltreffende producten, luchtwaardig materieel, kennis van zaken en goede ondersteuning.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Wereldwijd, de klok rond	Uitgevoerde maatregelen De DHC is ontworpen om een inzet van helikopters lang vol te kunnen houden. Het meest in het oog springt de robuuste opzet van de organisatie met de zogenaamde vijf-slag, waarbij het aantal uit te zenden helikopters 1/5 deel is van het totaal beschikbare aantal. Deze vijf-slag, zo blijkt uit de praktijk bij CLSK, is nodig om een uitzending voor onbepaalde tijd te kunnen volhouden. Hiermee is in de DHC organisatie vorm gegeven aan het principe 'rond-de-klok'. Door kwalificatie- en trainingsprogramma's te ontwikkelen voor meer diverse klimatologische omstandigheden - 'HOT', 'HIGH/mountain' en 'COLD' - is invulling gegeven aan het principe 'wereldwijd'. Effecten Het DHC is in de periode die de beleidsdoorlichting omvat daadwerkelijk langdurig ingezet in klimatologisch uitdagende omstandigheden, zoals in Afghanistan en Mali en een groot aantal verschillende locaties op zee. Daarnaast is in die periode met diverse helikoptertypes geoefend in winterse omstandigheden in Scandinavië. Het DHC heeft daarmee bewezen dat haar helikopters inzetbaar zijn in verschillende klimatologische omstandigheden. Overigens hebben de reductie van het DHC in 2013 en de ondervulling van het personeel (als gevolg van uit te voeren bezuinigingen, zie ook hoofdstuk 3) echter wel een negatief effect gehad op het voortzettingsvermogen.
---------------------------------	--

Strategische doelstelling: Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel.
Maatregelen	Voortdurend investeren in de mensen binnen het DHC is nodig om de kwalificaties en de motivatie van deze mensen op een zo hoog mogelijk peil te krijgen en te houden.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel	Uitgevoerde maatregelen Om het personeel gekwalificeerd te maken en houden, hanteert het DHC net als de andere onderdelen van het CLSK het jaarlijkse oefen- en trainings-
--	--

programma. Zo is bijvoorbeeld een vlieger inzetbaar als deze aan de vereiste kwalificaties voldoet. Hierover wordt gerapporteerd in de reguliere plan en control cyclus. Het DHC steunt hiervoor op de gebruikelijke standaarden voor rapportage en gereedstelling. Daarnaast hanteert het DHC conform het Defensiebeleid functionerings-, beoordelings- en loopbaangesprekken, o.a. om het personeel gemotiveerd en gekwalificeerd te houden. Dit zijn generieke P-instrumenten. Functioneringsgesprekken moeten verplicht met elke werknemer worden gehouden. Het percentage gehouden gesprekken worden door het management verzameld en aan de commandant DHC gerapporteerd die het vervolgens aan C-LSK rapporteert.

Om naar een zo hoog mogelijk niveau van helikopterexpertise te streven, heeft het DHC ook een kenniscentrum-functie ingericht (zie volgende doelstelling).

Effecten

In 2017 is de motivatie van het DHC personeel gemeten aan de hand van een PICTURE werkbelevingsonderzoek. Hierbij zijn factoren zoals tevredenheid en verloopintentie gemeten. De uitkomsten zijn afgezet tegen hetzelfde onderzoek dat in 2015 is gehouden. De vragen zijn gestandaardiseerd en niet 1-op-1 te relateren aan specifieke maatregelen uit het DRP 2008. In essentie zijn de resultaten als volgt:

	DHC 2015	DHC 2017
Leiderschap		
1. Leiderschap	6,39	7,07
2. Functioneringsgesprekken	72%	86%
Hulpbronnen		
3. Werkinhoud	7,12	7,32
4. Regelmogelijkheden	6,79	6,90
5. Werksfeer	7,13	7,43
6. Inspraak	6,96	7,38
7. Communicatie	6,22	6,54
8. Ervaren steun	7,04	7,32
9. Loopbaanmogelijkheden	4,83	5,04
Belastende factoren		
10. Werkdruk (% passend)	61%	66%
11. Werk-thuis interactie (% geen last)	43%	46%
12. Thuis-werk interactie (% geen last)	70%	71%
13. Ongewenst gedrag (% geen last)		84%
14. Arbeidsomstandigheden	6,45	6,52
15. Toekomstonzekerheid (% geen zorg over baan)	50%	54%
Tevredenheid en betrokkenheid		
16. Tevredenheid organisatie	6,68	7,06
17. Tevredenheid eenheid	6,96	7,30
18. Betrokkenheid organisatie	6,43	6,57
19. Betrokkenheid eenheid	6,74	6,92
Gedrag		
20. OCB: extra inzet voor de organisatie	8,21	8,22
21. Verloopintentie (% dat ander werk wil)	37%	42%
22. Ziekteverzuim (% dat ooit ziek is geweest)	54%	53%

Tabel 3: uitkomsten 2017 PICTURE werkbelevingsonderzoek. Bron: PICTURE onderzoek uit 2017.

Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd worden dat over het geheel genomen de score voor het DHC een ruime voldoende is.

Een voorwaarde voor het hebben van gemotiveerd en gekwalificeerd personeel is dat het personeel in ruime mate aanwezig moet zijn binnen de organisatie. De vullingsgraad op zichzelf is dan ook relevant. Gemotiveerd en gekwalificeerd personeel kan dan ook beschouwd worden aan de hand van onderstaande tabel met de vullingsgraad van het totaal aantal personeel van het DHC in de periode van de beleidsdoorlichting:

Jaartal	Totaal aantal personeel (in %)
2008	87
2009	90
2010	91
2011	86
2012	83
2013	79
2014	87
2015	87
2016	86
2017	83

Tabel 4: vullingsgraad totaal aantal personeel DHC. Bron: DHC.

Er zijn te veel externe verstoringen (zoals een grootschalige bezuiniging of de mate van aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever) om op basis van deze getallen een algemene conclusie te kunnen trekken over de effecten van de genomen maatregelen.

Strategische doelstelling: Kenniscentrum

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Kenniscentrum (centre of excellence). Het streven naar een zo hoog mogelijk niveau van helikopterexpertise bij de mensen in de organisatie.
Maatregelen	Zorgdragen voor het behoud, verdere opbouw, beschikbaarheid en bereikbaarheid van kennis en ervaring (kennismanagement).

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Kennis-centrum	<p>Uitgevoerde maatregelen</p> <p>De kennis- en expertisefuncties zijn zichtbaar ondergebracht in de organisatie van het DHC. Zo is er binnen het DHC een kennis & expertiseorganisatie ingericht op stafniveau en uitvoerend niveau. Binnen het DHC is de kennis- en expertise functie ondergebracht bij het Hoofd Opleidingen en Expertise (O&E), bij het 299 Squadron op Gilze-Rijen en bij het 7 Squadron op De Kooy. Binnen het 299 Squadron is Bureau TACTES opgericht waar tactieken worden ontwikkeld om in de pas te blijven met veranderende omstandigheden.</p> <p>De opbouw en beschikbaarheid van kennis en ervaring is ingericht en geborgd door de binnen de DHC ontwikkelde <i>Helicopter Weapon Instructor</i> (HWIC) systematiek. Met deze systematiek wordt ervaren vliegend personeel verder getraind en opgeleid. Dit personeel is vervolgens binnen de operationele squadrons verantwoordelijk voor verdere opleiding, training en standaardisatie. De expertise wordt onderhouden door opleidingen aan te bieden aan het personeel. Om kennis te behouden worden bindingspremies toegepast en loopbaanafspraken gemaakt.</p>
-----------------------	--

	<p>Effecten</p> <p>Door het binnen één organisatie onderbrengen van alle eenheden die bezig zijn met kennis en expertise rond helikopteroptreden is het DHC de facto het kenniscentrum (<i>centre of excellence</i>) op het gebied van helikopteroptreden binnen de krijgsmacht. Als gevolg van de doorgevoerde organisatorische maatregelen is bereikt dat de kennis en kunde rond helikopteroperaties is geconcentreerd binnen het DHC, dat daarmee Defensiebreed het aanspreekpunt voor helikopters is geworden. Dit komt ook doctrinevorming en standaardisatie van procedures ten goede.</p>
--	--

Strategische doelstelling: Betrouwbaar

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling	Betrouwbaar.
Maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> - Het DHC levert helikopterproducten aan klanten (de OPCO's) als uitkomst van integrale staf- en planningsprocessen. - Het DHC stelt een evaluatiekalender op en voert audits uit. Door het uitvoeren van interne audits wordt de kwaliteit (van zowel producten als de processen) geborgd.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Betrouwbaar	<p>Uitgevoerde maatregelen</p> <p>Zoals bij het onderwerp doeltreffendheid al is beschreven, heeft het DHC het plannen en prioriteren van operaties en onderhoud in één hand gebracht en is het daardoor mogelijk de behoefte aan helikopteruren en de beschikbare uren te matchen. Door middel van dit proces, het Vraag en Aanbod (VAM)-proces wordt zo per partner afgesproken welke oefeningen en hoeveel vliegingen beschikbaar zijn. Dit komt de betrouwbaarheid ten goede.</p> <p>Effecten</p> <p>In 2017 verscheen het Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Zicht op gereedheid.' In dat onderzoek werd o.a. geconcludeerd dat de betrouwbaarheid van wapensystemen niet goed inzichtelijk is. Mede hierom houdt het DHC sinds 2019 (d.w.z. buiten de periode van de beleidsdoorlichting) op digitale wijze bij wat wel en niet wordt gerealiseerd en beschikt zij over een evaluatietool (<i>After Mission Reports</i>) waarin zowel de uitvoerder als de partner de prestaties kan beoordelen in termen als tevredenheid, efficiëntie en effectiviteit. Echter, de informatie zoals die nu in de <i>After Mission Reports</i> wordt gerapporteerd is voor 2019 gefragmenteerd bewaard. Er kan daarom op dit punt van deze doelstelling geen uitspraak worden gedaan.</p> <p>Een andere manier om de betrouwbaarheid te beschrijven betreft het vergelijken van het aantal geplande vliegingen van alle helikoptertypes van het DHC ten opzichte van het aantal gerealiseerde vliegingen.</p>
--------------------	---

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie	Vlieguren Planning	Vlieguren realisatie
Apache	4110	4726	3818	4727	3992	4458	3500	3937	3500	3749	3800	3681	3800	4096	4930	4016	5400	5127
Chinook	3480	2882	4190	2963	3200	2988	3200	3320	3750	3406	3550	3199	3550	3280	4462	4480	5360	4571
Cougar	3112	2850	3100	507	3558	2251	1700	2257	2250	2233	2250	2114	2250	2291	2600	2190	3100	1719
AB412	NB	NB	1050	510	1050	779	1050	881	1050	957	1050	918	1050	800	0	0	0	0
Lynx	NB	NB	4500	3268	3695	3696	2500	2371	725	935	0	0	0	0	0	0	0	0
NH90	0	0	0	0	160	201	1200	722	2500	711	2500	1551	2760	1696	2000	1933	2200	1870

Tabel 5: geplande en gerealiseerde aantal vlieguren van alle helikopter typen DHC. Bron: Defensie.

	<p>Bij deze tabel kan een aantal opmerkingen worden gemaakt. Uit deze tabel volgt dat voor de meeste helikoptertypen minder vlieguren zijn gerealiseerd dan gepland. Een van de consequenties hiervan is dat er voor de partners (afnemers) van het DHC afgesproken vlieguren niet zijn uitgevoerd. Daarmee laat de tabel zien dat de uitkomst van de planning minder betrouwbaar is. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat een deel van de geplande vlieguren niet zijn gevlogen omdat door de partners (afnemers) een aantal keer de gemaakte afspraken voor het afnemen van vlieguren werden geannuleerd.</p>
--	---

Strategische doelstelling: Lerende organisatie

Strategische doelstelling zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2:

Doelstelling en beoogde effecten	Lerende organisatie.
Maatregelen	Inrichten van instrumenten om snel te leren van fouten door laagdrempeligheid, veranderbereidheid en kritische houding.

Uitwerking in dit hoofdstuk:

Lerende organisatie	<p>Uitgevoerde maatregelen</p> <p>Er zijn meerdere instrumenten ingericht om fouten en kansen te signaleren en hiervan te leren en (blijvend) te verbeteren. Het meldingssysteem is laagdrempelig gemaakt doordat iedereen via het internet verbetervoorstellen mag en kan indienen. Verder is er de onafhankelijk opererende sectie Quality & Compliance opgericht. Deze sectie houdt toezicht op het voortdurend voldoen aan wet- en regelgeving (compliance) door interne audits, controles en verificaties uit te voeren en de implementatie en effectiviteit van de daaruit voortvloeiende verbetermaatregelen te monitoren. Dit systeem (of delen ervan) wordt periodiek aan een audit onderworpen door verscheidene externe toezichthouders. Ten slotte is in diverse overlegfora "continu verbeteren" als een vast agendapunt opgenomen en worden aan de hand van een compliance monitor verbetermaatregelen en de voortgang bewaakt.</p>
----------------------------	--

	<p>Effecten</p> <p>De organisatie als geheel is beter gaan 'leren' doordat 'best practices' gemakkelijker konden worden doorgevoerd in de gehele helikopterorganisatie. Leerprocessen konden soepel vanuit het ene project in het andere project worden overgenomen. Hierdoor is er bijvoorbeeld winst behaald in het verkorten van de doorlooptijden van onderhoud van helikopters.</p>
--	---

4.2 Bevindingen Auditdienst Rijk

Afbakening en uitvoering van de onderzoeksopdracht

Het door de ADR uitgevoerde onderzoek is net als de beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek. De ADR doet verslag van haar onderzoek in de vorm van bevindingen. Ter beantwoording van haar onderzoeksvraag heeft de ADR het onderzoek afgebakend tot de volgende documenten:

- Definitief Reorganisatie Plan van het DHC;
- Interdepartementaal beleidsonderzoek onderzoek "Zicht op gereedheid";⁴¹
- Integrale Helikopterstudie 2004;⁴²
- Evaluatie reorganisatie DHC 2012 (intern document Defensie);
- Kamerbrief Beleidsdoorlichting DHC.⁴³

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag spelen doeltreffendheid en doelmatigheid een belangrijke rol. Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag of de maatregelen die in het Definitief Reorganisatie Plan zijn beschreven ook zijn gerealiseerd. Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of deze maatregelen met de minste financiële offers zijn gerealiseerd. In haar onderzoek heeft de ADR de beginsituatie van 2008 en uitgevoerde maatregelen vergeleken met de stand van zaken aan het einde van de onderzoeksperiode in 2016.

De ADR heeft in haar onderzoek vastgesteld dat het Reorganisatieplan DHC is uitgevoerd. De ADR heeft echter geen raming van de investerings- en exploitatieuitgaven alsmede van de opbrengsten van de oprichting van het DHC kunnen achterhalen. Ook bleek het niet mogelijk om, aan de hand van het Reorganisatieplan, de begroting en de financiële administratie, volledige en betrouwbare gegevens te verkrijgen van de financiële situatie van de losse helikopterentiteiten, voorafgaande aan de reorganisatie. Door veranderingen in de financiële administratie (overgang naar SAP) en de introductie van wapensysteemsjablonen die inzicht geven in investeringen en relevante samenhangende exploitatie van de belangrijkste wapensystemen, is dat nu voor de laatste jaren wel mogelijk.

In het Reorganisatieplan is het streven vastgelegd om "met dezelfde middelen een hogere productiviteit te bereiken". De ADR constateerde in haar onderzoek dat het probleem bij dit doel was dat in de onderzoeksperiode geen sprake is geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie was ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen, zoals vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, verdere bezuinigingen en reorganisaties, intensieve inzet, herbelegging van het faseonderhoud, verandering van taakstelling en toewijzing van budgetten, terwijl anderzijds in het Reorganisatieplan niet duidelijk was wat verstaan moest worden onder "productiviteit" en daarnaast de gereedheidsmeting aan verandering onderhavig was geweest. Deze laatste constatering komt overeen met de conclusies in het IBO onderzoek "Zicht op Gereedheid" waarin de conclusie wordt getrokken dat door het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over de operationele output, de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling niet beschreven kan worden.

⁴¹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid", Kamerstuk 33 763 nr. 120 van 12 maart 2017.

⁴² Studie Integrale Helikoptercapaciteit, Bijlage bij Kamerstuk 29 800-X, nr. 3 van 24 september 2004.

⁴³ Kamerstuk 31 516, nr. 21 van 20 september 2017.

Aangezien het bij de doelmatigheid gaat om de vraag of de te bereiken doelstellingen tegen zo gering mogelijke offers zijn behaald, stelt de ADR dat zij geen bevindingen heeft ten aanzien van de verhoging van de doelmatigheid van de helikoptervloot, samenhangend met de oprichting van het DHC. Wel heeft de ADR bevindingen ten aanzien van de voordelen om de helikopters onder één commando te laten vliegen. Deze voordelen liggen op het operationele en logistieke vlak. In die zin lijkt het de ADR niet meer goed denkbaar om bij de huidige samenstelling van de helikoptervloot onder drie operationele commando's te laten vliegen. Op benoemde vlakken heeft de vorming van het DHC volgens de ADR een zekere effectiviteit gegenereerd.

De ADR is in haar rapport tot de volgende zeven bevindingen gekomen:

- Eerste bevinding: *de financiële beginsituatie is niet duidelijk vastgelegd;*
- Tweede bevinding: *het Reorganisatieplan bevat geen financiële reeksen voor de in dat plan genoemde maatregelen;*
- Derde bevinding: *Het DHC is gedurende de onderzoeksperiode onderhevig geweest aan tal van onvoorziene veranderingen;*
- Vierde bevinding: *In de onderzoeksperiode is het budget voor de helikoptervloot toegenomen en het totaal aantal helikopters afgenomen.*
- Vijfde bevinding: *Het is niet duidelijk waarin de output ("productiviteit") van het DHC wordt gemeten.*
- Zesde bevinding: *De in het Reorganisatieplan genoemde randvoorwaarden en uitgangspunten zijn gerealiseerd.*
- Zevende bevinding: *We hebben geen meetbare bevinding ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid van de reorganisatie van DHC.*

Het volledige rapport van de ADR is gevoegd als bijlage VI.

4.3 Bevindingen van het projectteam Beleidsdoorlichting

De vraag of de oprichting van het DHC in de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting heeft geleid tot het beoogde doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot is onderzocht door de werkgroep Financiën en de werkgroep Operationele Gereedheid van het projectteam. De werkgroep Financiën heeft op diverse manieren geprobeerd om de oorspronkelijke financiële gegevens van het DHC over 2007/2008 (de datum van de oprichting van het DHC) te achterhalen. Dat werd echter bemoeilijkt doordat het Definitief Reorganisatie Plan (DRP) van 2008, de begroting en de financiële administratie onvoldoende betrouwbare informatie bevatte om het onderzoek naar doelmatigheid o.b.v. financiële gegevens te kunnen voortzetten.

Daarom is door de werkgroep Financiën nader onderzoek gedaan naar het gebruik van de wapensysteemsjablonen⁴⁴ als meest toepasbare middel om mogelijk iets te kunnen aantonen dan wel aannemelijk te maken dat er een verband is tussen de ontwikkeling van kostentoerekening in de wapensysteemsjablonen en de al dan niet gerealiseerde doelstellingen.

Door voor deze beleidsdoorlichting de wapensysteemsjablonen als terugvaloptie te gebruiken, is een zo realistisch mogelijk beeld (proxy) opgesteld van de financiële ontwikkelingen bij het DHC. In wapensysteemsjablonen zijn de investeringen, de relevante exploitatie en de ontvangsten in

⁴⁴ Het gebruik van wapensysteemsjablonen werd geïntroduceerd bij de nota 'In het belang van Nederland' in 2013.

samenhang beschouwd over een periode van vijftien jaar.⁴⁵ Voor de beleidsdoorlichting zijn de cijfers van de wapensysteemsjablonen gecorrigeerd voor de kostenposten Gereedstelling DMO DBB (brandstof), Gereedstelling DMO DMunB (munitie) en Investerings groot materieel. Het gebruik van brandstof en munitie wordt niet gezien als onderwerp voor het bepalen van doelmatigheid omdat deze 1 op 1 afhankelijk zijn van gereedstelling en inzet. Het bedrag van ongeveer € 224 miljoen voor de personele en materiële exploitatie van het DHC in 2016, dat in de Kamerbrief van 20 september 2017⁴⁶ is opgenomen, was eveneens uit de wapensysteemsjablonen afkomstig. Voor de wapensysteemsjablonen is door de werkgroep Financiën een positieve beoordeling gemaakt over de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens en deze zijn naar het oordeel van de werkgroep voldoende acceptabel om een beeld te vormen over de financiële ontwikkeling van de wapensystemen. Deze sjablonen leveren voor de helikopters het volgende beeld op voor de jaren 2008 t/m 2016:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Apache	47	51	53	55	51	60	62	64	64
Chinook	44	47	45	38	48	53	51	51	62
Cougar	26	25	27	20	18	27	29	31	37
NH-90	0	0	0	0	39	54	35	42	61
AB-412	2	2	4	3	2	2	1	0	0
Alouette III	2	2	2	2	2	2	4	0	0
Lynx	27	30	27	31	2	0	0	0	0
Eindtotaal	145	153	152	143	158	194	177	188	224

Tabel 6, Exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) ontleend uit de door Defensie gehanteerde wapensysteemsjablonen. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Om een samenhang tussen de wapensysteemsjablonen en de bereikte doelstellingen te bepalen, dient echter ook rekening gehouden te worden met de gebeurtenissen die in de onderzoeksperiode hebben plaatsgevonden. Doordat de uitvoering van taken (operationeel gereedstellen) sterk is beïnvloed door de eerdere in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen is een verband tussen de reeksen van de wapensysteemsjablonen en de doelstellingen niet direct te leggen en kan het geven van een oordeel over doelmatigheid niet uitsluitend op financiële informatie gestoeld worden. De werkgroep Financiën concludeert op basis van haar onderzoek (waaronder een bezoek aan het DHC en gesprekken met de commandanten van het DHC in de oprichtingsperiode) dat er in het Definitief Reorganisatie Plan van te voren geen goed gedefinieerde en geen meetbare (SMART) doelstellingen waren geformuleerd. Verder werd geconstateerd dat steeds veranderende ontwikkelingen (zoals bezuinigingen versus het krijgen van extra financiële middelen, inkrimping, vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, intensieve inzet bij crisisbeheersingsoperaties terwijl eenheden in Nederland beperkt over personeel en materieel konden beschikken) feitelijk als verstoringen werkten op de bedrijfsvoering van het DHC.

Ook de werkgroep Operationele Gereedheid heeft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de oprichting van het DHC onderzocht. Daarbij zijn in beschouwing genomen de in de periode van de beleidsdoorlichting gebruikte exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) ontleend uit de door Defensie gehanteerde wapensysteemsjablonen, het verloop van het aantal VTE'n op het DHC, het totaal aantal vliegreuren van alle helikoptertypes en de operationele gereedheid van de helikoptertypen ten opzichte van de gestelde norm in de desbetreffende jaren. Hieronder worden de bevindingen van de onderzochte gegevens weergegeven.

⁴⁵ Kamerstuk 33 763, nr. 27 van 1 november 2013.

⁴⁶ Kamerstuk 31 516, nr. 21. van 20 september 2017.

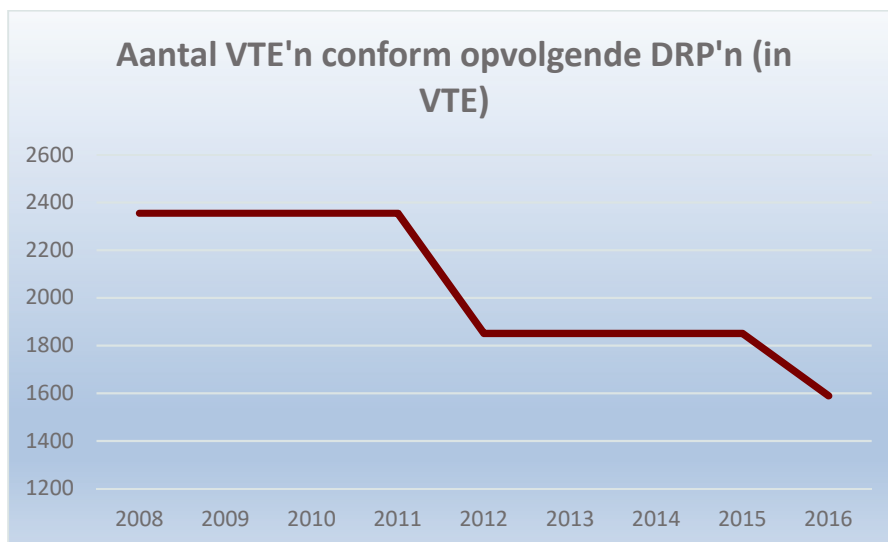


Tabel 7: Totalen exploitatiecijfers alle helikopter typen DHC. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC

De exploitatiecijfers (zoals ook weergegeven in tabel 5) bestaan uit de personele component, de materiële exploitatiecomponent en de uitbestedingskosten ten behoeve van helikopters. Deze kosten worden gemaakt op het DHC en de vliegbasis Woensdrecht. Over de beschouwde periode wordt een significante stijging van de exploitatielasten geconstateerd. Dat is het gevolg van onder meer:

- de invoering van de NH-90, met als gevolg hogere onderhoudskosten en kosten per vlieguur ten opzichte van uitgefaseerde Lynx en AB-412;
- het repareren van achterstallig onderhoud aan de helikopters in de vorm van groot onderhoud;
- de toename van het aantal Chinook helikopters;
- de inhuur van extra onderhoudspersoneel of het geheel uitbesteden van onderhoud.

Echter, hierbij dient te worden opgemerkt dat samen met de toegenomen exploitatielasten tevens de effectiviteit van de helikopters is toegenomen. Immers, een NH-90 heeft significant meer aanvalskracht dan bijvoorbeeld een Lynx. Het is echter onmogelijk om dit verschil uit te drukken in euro's.



Tabel 8: Aantallen VTE'n werkzaam bij het DHC. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Bovenstaande grafiek betreft het verloop van het aantal VTE'n op het DHC. In deze tabel wordt een daling van het aantal VTE met circa 30% geconstateerd. Dat is het gevolg van onder meer:

- de overheveling van personeel van het DHC naar vliegbasis Woensdrecht t.b.v. de herbelegging van het faseonderhoud voor helikopters;
- het afstoten van de helikoptertypen AB-412 en Lynx (dit heeft geleid tot een reductie op het aantal vliegende crews, onderhoudspersoneel en stafmedewerkers).

Het totaal aantal geplande en gerealiseerde vliegreuen van alle helikoptertypes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning	Vliegreuen planning
Apache	4.110	3.818	3.992	3.500	3.500	3.800	3.800	4.930	5.400
Chinook	3.480	4.190	3.200	3.200	3.750	3.550	3.550	4.462	5.360
Cougar	3.112	3.100	3.558	1.700	2.250	2.250	2.250	2.600	3.100
AB-412	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050	1.050	0	0
Lynx	4.500	4.500	3.695	2.500	725	0	0	0	0
NH-90	0	0	160	1.200	2.500	2.500	2.760	2.000	2.200
Totaal	16.252	16.658	15.655	13.150	13.775	13.150	13.410	13.992	16.060

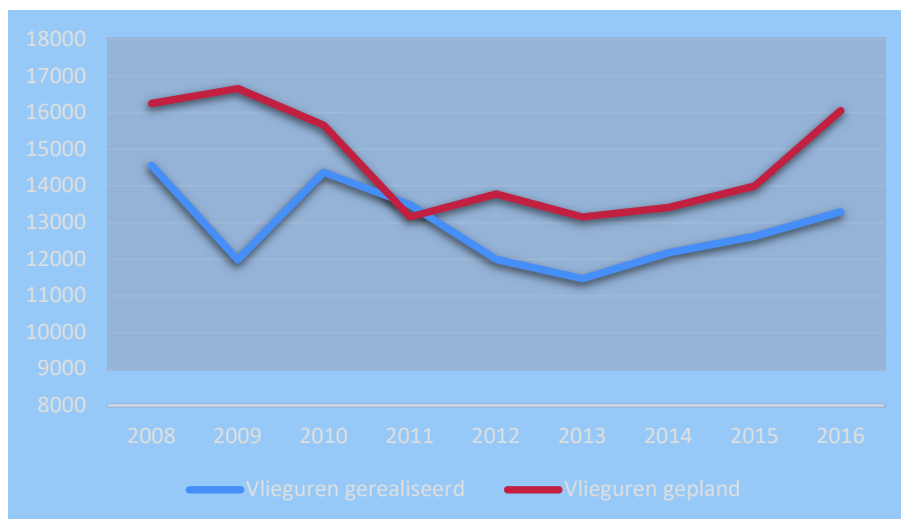
Tabel 9: Planning cijfers aantal vliegreuen per helikopter type. Bron: werkgroep Operationele Gereedheid projectteam DHC.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie	Vliegreuen realisatie
Apache	4.725,50	4.727	4.458	3.937	3.749	3.681	4.096	4.016	5.127
Chinook	2.882	2.963	2.988	3.320	3.406	3.199	3.280	4.480	4.571
Cougar	2.849,50	507	2.251	2.257	2.233	2.114	2.291	2.190	1.719
AB-412	800	510	779	881	957	918	800	0	0
Lynx	3.300	3.268	3.696	2.371	935	0	0	0	0
NH-90	0	0	201	722	711	1.551	1.696	1.933	1.870
Totaal	14.557	11.975	14.373	13.488	11.991	11.463	12.163	12.619	13.287

Tabel 10: Realisatie cijfers aantal vliegreuen per helikopter type. Bron: werkgroep Operationele Gereedheid projectteam DHC.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vliegreuen gepland	16.252	16.658	15.655	13.150	13.775	13.150	13.410	13.992	16.060
Vliegreuen gerealiseerd	14.557	11.975	14.373	13.488	11.991	11.463	12.163	12.619	13.287

Tabel 11: Totaal aantal geplande en gerealiseerde vliegreuen per helikopter type. Bron: werkgroep Operationele Gereedheid projectteam DHC.



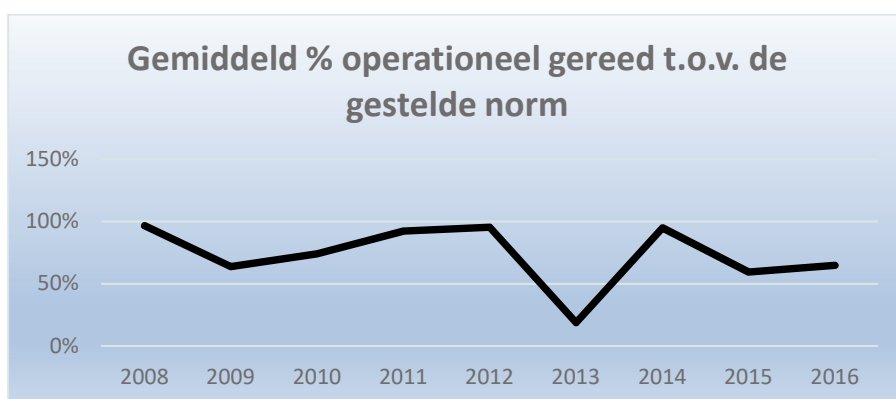
Tabel 12: Totaal aantal geplande en gerealiseerde vliegturen van alle helikopter types bij het DHC tijdens de periode van de beleidsdoorlichting. Bron: werkgroep Operationele Gereedheid projectteam DHC.

Deze grafiek toont het daadwerkelijke aantal vliegturen over de periode van de beleidsdoorlichting van alle helikopters. In de gehele periode toont de grafiek een verloop tussen circa 11.000 en 15.000 vliegturen per jaar. Daar is een aantal redenen voor:

- de bezuinigingen hebben geleid tot de geplande afstoting van de Cougar helikopter waardoor het aantal vliegturen was gereduceerd;
- bezuinigingen hebben ook geleid tot minder materieel gereede helikopters waardoor minder toestellen beschikbaar waren om te vliegen;
- het stapsgewijs uitfaseren van de Lynx en AB-412 helikopters in de jaren 2010-2013 leidde tot een daling van het aantal vliegturen op deze toestellen.

Zoals duidelijk wordt uit bovenstaande grafiek fluctueert het verschil tussen het aantal geplande en gerealiseerde vliegturen over de onderzochte periode. De oorzaak van deze fluctuatie kan niet eenduidig worden vastgesteld. Zoals eerder in dit hoofdstuk gesteld, is inmiddels een evaluatietool (*After Mission Reports*) in gebruik genomen zodat dit thans wel mogelijk is. Vliegturen die zijn gemaakt in simulatoren, zijn niet meegenomen in bovenstaande grafiek.

Operationele gereedheid t.o.v. de gestelde norm



Tabel 13: overzicht gemiddeld % operationeel gereed t.o.v. de gestelde norm. Bron: werkgroep Operationele Gereedheid projectteam DHC.

In bovenstaande grafiek is het percentage operationele gereedheid weergegeven ten opzichte van de gestelde norm in de desbetreffende jaren. De grafieklijn betreft een gemiddelde van alle helikoptertypen waarover Defensie in het betreffende jaar beschikte. Tijdens de onderzochte periode is de norm m.b.t. de operationele gereedheid enkele malen aangepast. Soms is gemeten in

aantallen toestellen en soms in eenheden. Uit deze tabel kan dan ook geen conclusie worden getrokken.

4.4 Deelconclusies

Uit de evaluatie van de acht strategische doestellingen van het DHC en de bijbehorende maatregelen blijkt dat er allerlei maatregelen zoals het aanpassen van de bedrijfsvoering, het invoeren van een gemeenschappelijke planning, de introductie van nieuwe werkwijzen en aangepaste rapportagelijnen, het concentreren van verantwoordelijkheden en kennis in één organisatie, bij de oprichting van het DHC zijn doorgevoerd. Op basis van de evaluatie kan er voor een aantal doelstellingen voorzichtig worden geconcludeerd dat er sprake is van positieve effecten als gevolg van de oprichting van het DHC. Deze effecten liggen op het operationele en logistieke vlak en op de interne bedrijfsvoering Tegelijkertijd kan er geen algemene conclusie worden getrokken met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid als gevolg van de oprichting van het DHC.

De ADR heeft in haar onderzoek geen raming van de investerings- en exploitatieuitgaven alsmede van de opbrengsten van de oprichting van het DHC kunnen achterhalen. Ook bleek het niet mogelijk om, aan de hand van het Reorganisatieplan, de begroting en de financiële administratie, volledige en betrouwbare gegevens te verkrijgen van de financiële situatie van de losse helikopterentiteiten, voorafgaande aan de reorganisatie. De ADR heeft daarom geen bevindingen ten aanzien van de verhoging van de doelmatigheid van de helikoptervloot, samenhangend met de oprichting van het DHC. Wel heeft de ADR bevindingen ten aanzien van de voordelen om de helikopters onder één commando te laten vliegen. Deze voordelen liggen op het operationele en logistieke vlak. Maar de effecten hiervan zijn niet kwantificeerbaar. Het projectteam onderschrijft de bevindingen van de ADR. Net als de ADR is ook het projectteam van mening dat de opbrengst van de oprichting van het DHC vooral gevonden kan worden bij een betere synergie tussen de eenheden van het DHC op het gebied van operaties, bedrijfsvoering, gereedstelling en logistiek. Daarnaast concludeert het projectteam dat er in het Definitief Reorganisatie Plan van te voren geen goed gedefinieerde en geen meetbare (SMART) doelstellingen waren geformuleerd. Verder werd geconstateerd dat steeds veranderende ontwikkelingen (zoals bezuinigingen versus het krijgen van extra financiële middelen, inkrimping, vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, intensieve inzet bij crisisbeheersingsoperaties terwijl eenheden in Nederland beperkt over personeel en materieel konden beschikken) feitelijk als verstoringen werkten op de in gang gezette oprichting van het DHC.

Ten slotte kan er door het projectteam op basis van de beschikbare (operationele) informatie geen integrale uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de oprichting van het DHC. Geconcludeerd wordt daarom dat aan een van de randvoorwaarden voor doelmatig beleid (meetbaarheid van het beleid) niet is voldaan.

5 EFFECTEN VAN HET BELEID

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deelvraag 4:

Heeft de vorming van het DHC tot het beoogde effect geleid? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen? Wat zijn de beleidsalternatieven indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn? Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?

Ieder van de vijf vragen wordt in een separate paragraaf verder uitgewerkt.

5.1 Heeft de vorming van het DHC tot het beoogde effect geleid?

De aanleiding voor de oprichting van het DHC vloeit voort uit de Beleidsbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren* (Prinsjesdagbrief) van september 2003 waarin de studie "integrale helikoptercapaciteit" wordt aangekondigd en uit de conclusies en aanbevelingen van deze in september 2004 aan de Kamer aangeboden studie.

Volgens de doelstelling van het Definitief Reorganisatie Plan DHC "dient met de oprichting van het DHC een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele helikoptervloot binnen Defensie te worden bereikt. De meerwaarde van het DHC moet vooral zichtbaar worden in een verhoogde effectiviteit en verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten door verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen. Daarbij staat centraal dat met dezelfde middelen (personeel, materieel, infrastructuur, inventaris en budget) een hogere productiviteit zal worden bereikt. Het bereiken van deze ambitie moet vooral meetbaar zijn in een betere bediening van de afnemers van helikopterproducten van het DHC."⁴⁷

Zowel de informatie van CLSK, het onderzoek van de ADR als ook de bevindingen van de werkgroepen (zie hoofdstuk 4) hebben niet geleid tot beantwoording van de vraag of de vorming van het DHC heeft geleid tot het beoogde effect.

Een belangrijke reden, zoals geconstateerd door de ADR in haar onderzoek, is dat in de onderzoeksperiode geen sprake is geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie is ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen, zoals vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, verdere bezuinigingen en reorganisaties, intensieve inzet, herbelegging van het faseonderhoud, verandering van taakstelling en toewijzing van budgetten, terwijl anderzijds in het Reorganisatieplan niet duidelijk was wat verstaan moest worden onder "productiviteit" en daarnaast de gereedheidsmeting aan verandering onderhevig was geweest. Deze laatste constatering komt overeen met de conclusies in het IBO onderzoek "Zicht op Gereedheid" waarin de conclusie wordt getrokken dat door het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over de operationele output, de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling niet beschreven kan worden.

De onderzoeken van de werkgroep Financiën en de werkgroep Operationele Gereedheid van het projectteam Beleidsdoorlichting alsmede de door CLSK verstrekte gegevens hebben de conclusies van de ADR bevestigd. Tegelijkertijd zijn veel maatregelen geïmplementeerd, zoals opgenomen in het DRP 2008. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 heeft een aantal afzonderlijke maatregelen tot de beoogde effecten geleid.

⁴⁷ Definitief Reorganisatie Plan Defensie Helikopter Commando, blz. 9.

5.2 Zijn er positieve/negatieve neveneffecten?

Deze paragraaf gaat in op de neveneffecten van het beleid. Allereerst wordt een definitie van een neveneffect gegeven waarna een overzicht volgt van de positieve en de negatieve neveneffecten.

Definitie

In de context van deze beleidsdoorlichting wordt met een neveneffect gerefereerd aan een effect dat ten tijde van de beleidskeuze niet of in mindere mate voorzien was⁴⁸. Een dergelijk onvoorzien effect kan zowel een positief als negatief karakter hebben.

Positieve neveneffecten van het beleid

In 2011 werd wegens bezuinigingen besloten om het aantal Cougar-helikopters van zeventien naar nul terug te brengen. Vervolgens werd dat besluit teruggedraaid en werden drie Cougars aangehouden om de Search & Rescue taken uit te voeren. Later werden dat vijf Cougar-helikopters om de vertraagde invoering van de NH-90 helikopters op te vangen.⁴⁹ Het tijdelijk vervangen van de NH-90's door de Cougar kon omdat beide helikoptertypes met de oprichting van het DHC onder een organisatie vielen. Vanwege de aanhoudende problemen bij de invoering van de NH-90's zijn de Cougar-helikopters geschikt gemaakt om vanaf schepen, in een saline omgeving, te kunnen opereren. Daartoe zijn drijelementen aan enkele Cougars aangebracht en zijn verregaande corrosie preventiemaatregelen doorgevoerd voor een gedeelte van de vloot. Dankzij deze aanpassing werd uitwisselbaarheid van de helikopters tussen verschillende domeinen van het DHC (zoals landoptreden of maritiem/amfibisch) mogelijk gemaakt. Het is zeer aannemelijk dat de invulling van de Search & Rescue taak door de Cougar tot stand is gekomen door de oprichting van het DHC. Doordat het personeel en de leiding van het DHC zich gezamenlijk (marine en luchtmacht) verantwoordelijk voelden voor deze taak was er een gemeenschappelijke wil om deze taak te blijven uitvoeren.

Negatieve neveneffecten van het beleid

Een negatief neveneffect betreft de geluidsproblematiek. Het gaat hierbij niet alleen om de wettelijke kaders waarin bepaalde geluidsoverlast mag plaatsvinden, maar ook om de subjectieve beleving van geluid. Toen er naar een locatie werd gezocht voor de concentratie van alle helikopters, zijn geluidsoverwegingen meegenomen in het besluit. Gedurende de onderzochte periode is echter gebleken dat het aantal geluidsklachten is toegenomen.

5.3 Is het mogelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid verder te verhogen?

In hoofdstuk 4 van deze beleidsdoorlichting is beschreven dat uit onderzoek van zowel de ADR als het projectteam naar voren was gekomen dat er geen meetbare bevindingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de oprichting van het DHC waren. Vanwege het ontbreken hiervan is het moeilijk om opties te beschrijven voor een eventuele verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Gelet op de resultaten van de uitgevoerde evaluatie van de genomen maatregelen zoals beschreven in hoofdstuk 4 lijkt meer DHC-brede standaardisatie en kennisuitwisseling te kunnen leiden tot een verhoogde doeltreffendheid en doelmatigheid. Een randvoorwaarde is daarbij echter dat de bedrijfsvoering zo moet worden ingericht dat de doelmatigheid van het DHC daadwerkelijk kan worden gemeten.

5.4 Wat zijn de beleidsopties indien er significant (ongeveer 20 procent) meer of minder middelen voor dit beleid beschikbaar zouden zijn?

Allereerst wordt in dit hoofdstuk de grondslag waarop de 20% berust toegelicht, waarna een overzicht volgt van de maatregelen bij 20% minder middelen. Vervolgens zullen de maatregelen bij 20% meer middelen worden toegelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met deelconclusies.

⁴⁸ Deze definitie is gebaseerd op de Handreiking beleidsdoorlichtingen.

⁴⁹ Zie voor nadere details bijlage IV van deze beleidsdoorlichting.

Grondslag voor 20%

Als grondslag voor de 20% is gekozen voor het in september 2017 aan de Tweede Kamer gemelde bedrag van € 224 miljoen voor de personele en materiële exploitatiekosten van het DHC in 2016.⁵⁰ De besparings- en intensiveringsopties gaan dus uit van een bedrag van € 45 miljoen. Het bedrag van € 224 miljoen is afkomstig uit de onderstaande tabel (dezelfde tabel is eerder genoemd in paragraaf 4.3):

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Apache	47	51	53	55	51	60	62	64	64
Chinook	44	47	45	38	48	53	51	51	62
Cougar	26	25	27	20	18	27	29	31	37
NH-90	0	0	0	0	39	54	35	42	61
AB-412	2	2	4	3	2	2	1	0	0
Alouette III	2	2	2	2	2	2	4	0	0
Lynx	27	30	27	31	2	0	0	0	0
Eindtotaal	145	153	152	143	158	194	177	188	224

Tabel 14, Exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) ontleend uit de door Defensie gehanteerde wapensysteemsjablonen. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

In bovenstaande cijfers zijn investeringen die samenhangen met het DHC niet opgenomen. Deze vormen dan ook geen onderdeel van deze grondslag. Dit betekent dat in beide varianten (zowel in de + als – variant) rekening moet worden gehouden met eventuele effecten voor investeringen. Verder heeft elke variant een effect op de defensiebegroting als geheel. Het is op dit moment niet mogelijk om dit in beeld te brengen.

Beleidsopties bij 20% minder middelen

Om te komen tot beleidsopties bij 20% minder middelen, is een aantal opties mogelijk. Hieronder zijn deze opties aangegeven. De laatste optie wordt als meest realistisch beschouwd en daarom uitgebreider uitgewerkt.

De eerste optie houdt in dat de exploitatiekosten van de Apache met € 45 miljoen worden gereduceerd. In onderstaande tabel wordt weergegeven wat dat betekent:

Apache	2016
Exploitatiekosten	64
Waarvan personele exploitatie (PersEx)	29
Waarvan materiële exploitatie (MatEx)	35
Resterende exploitatiekosten na vermindering	19

Tabel 15, exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) op basis van gegevens uit tabel 14. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Een vermindering van 20% middelen ofwel een bedrag van € 45 miljoen heeft tot gevolg dat het exploitatiebudget voor de Apache-helikopters wordt verminderd tot een bedrag van jaarlijks € 19 miljoen (een vermindering van het jaarlijkse exploitatiebudget met 70%). Een belangrijk deel van de exploitatiekosten van elk wapensysteem zijn kosten die moeten worden gemaakt en niet direct worden gedecteerd door het aantal systemen. Onderhoudssystemen en een deel van de voorraden zijn hier voorbeelden van. Dat betekent dat ook bij het aanhouden van slechts 1 wapensysteem veel kosten moeten worden gemaakt. Concreet betekent dit dat voor € 19 miljoen exploitatiebudget slechts een zeer gering aantal Apaches in stand kan worden gehouden. Dit heeft tot gevolg dat de luchtmobiele brigade niet meer over Apaches kan beschikken. Voor de Apache zijn binnen de krijgsmacht geen vergelijkbare alternatieven beschikbaar. Met het afstoten van de Apache is het inzetconcept dan ook niet meer uitvoerbaar.

⁵⁰ Opzet en vraagstelling van deze beleidsdoorlichting, Kamerstuk 31 516, nr. 21 van 20 september 2017.

Wanneer hetzelfde (20% minder middelen ofwel € 45 miljoen) voor de Chinook-helikoptervloot wordt gedaan, ziet dat er als volgt uit:

Chinook	2016
Exploitatiekosten	62
Waarvan personele exploitatie (PersEx)	29
Waarvan materiële exploitatie (MatEx)	33
Resterende exploitatiekosten na vermindering	17

Tabel 16, exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) op basis van gegevens uit tabel 14. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Vergelijkbaar met de hierboven beschreven situatie rond de Apache-helikopters zal ook voor de Chinook-vloot het resultaat zijn dat met resterende exploitatiebudget slechts een zeer gering aantal Chinooks in stand kan worden gehouden. Net als bij de Apache geldt dan ook hier dat dit tot gevolg heeft dat de luchtmobiele brigade niet meer over Chinooks kan beschikken waarmee het inzetconcept niet meer uitvoerbaar is. Wanneer zou worden gekozen om een ander type transporthelikopter (Cougar) voor de Chinook in te zetten, dan kan slechts een deel van de taken worden uitgevoerd. De transportcapaciteit van militairen en middelen van de Cougar is immers kleiner dan die van de Chinook.

20% minder middelen (ofwel € 45 miljoen) voor NH-90 helikopter geeft het volgende beeld:

NH-90	2016
Exploitatiekosten	61
Waarvan personele exploitatie (PersEx)	27
Waarvan materiële exploitatie (MatEx)	34
Resterende exploitatiekosten na vermindering	16

Tabel 17, exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) op basis van gegevens uit tabel 14. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Vergelijkbaar met de hierboven beschreven situatie rond de Apache en Chinook-helikopters zal ook voor de NH-90 vloot het resultaat zijn dat met resterende exploitatiebudget slechts een zeer gering aantal NH-90's in stand kan worden gehouden. Het gevolg hiervan is dat de Nederlandse fregatten en Ocean-going Patrol Vessels (OPV's) hun taken van het bestrijden van oppervlakteschepen en onderzeeboten niet meer kunnen uitvoeren.

De effecten van het uitvoeren van een vermindering van de middelen met 20% voor de Apache, Chinook en NH-90 helikopter worden als buiten proportioneel voor de Nederlandse krijgsmacht beschouwd en worden daarom verder niet in beschouwing genomen.

Een andere optie, om 20% minder middelen generiek te verdelen over het gehele DHC (ook wel de 'kaasschaaf' methode genoemd) wordt niet beschouwd als reële beleidsoptie. Ervaring met het eerder hanteren van de 'kaasschaaf' heeft geleerd dat een dergelijke maatregel disproportionele effecten veroorzaakt die significant hoger liggen dan het percentage van 20%. Daarom wordt ook die optie niet verder in beschouwing genomen.

Vanwege het verder niet in beschouwing nemen van de Apache, Chinook, NH-90 blijft alleen de optie over om 20% minder middelen aan de Cougar-helikopter toe te wijzen. Net als de Apache, Chinook en NH-90 helikopters heeft de optie van 20% minder middelen voor de Cougar ingrijpende en vervelende consequenties, maar die worden in vergelijking met die andere drie type helikopters als minder zwaarwegend beoordeeld.

Optie waarbij 20% minder middelen aan de Cougar-helikopter wordt toebedeeld

Cougar	2016
Exploitatiekosten	37
Waarvan personele exploitatie (PersEx)	18
Waarvan materiële exploitatie (MatEx)	19
Resterende exploitatiekosten na vermindering	-8

Tabel 18, exploitatiecijfers (personele en materiële exploitatie) op basis van gegevens uit tabel 14. Bedragen zijn in € miljoenen. Bron: Werkgroep Financiën projectteam DHC.

Bij deze optie wordt de (taak van de) Cougar afgestoten. Dit houdt in dat de helikopters niet meer bij de krijgsmacht in dienst zijn en dat het bijbehorende personeel geen taken meer verricht voor de Cougar. Dit leidt ertoe dat de kosten voor materiele en personele exploitatie jaarlijks € 37 miljoen lager worden. Deze optie heeft als consequentie dat de 12 Cougars niet meer kunnen worden gebruikt om taken over te nemen van de NH-90 in het maritieme domein (vanwege de beperkte beschikbaarheid van de NH-90's). Daarnaast kan dan met de Cougars niet een eerste aanvang worden gemaakt met het ontwikkelen, trainen en uitvoeren van SOF-air gerelateerde taken. Overigens levert deze maatregel niet voldoende op bij uitvoering (€ 37 miljoen versus de bedoelde € 45 miljoen). In een dergelijk scenario zouden nog voor de resterende € 8 miljoen maatregelen moeten worden getroffen. Dit zou betekenen dat van een van de andere helikoptertypes ook een deel van de capaciteit moet worden ingeleverd. Hierbij zou de keuze vallen op het verminderen van het aantal NH-90's. Op het huidige aantal van 20 NH-90 helikopters en afgezet tegen de exploitatielasten van € 61 miljoen, zou dat een reductie van 3 toestellen betekenen om de besparing van € 8 miljoen te realiseren. Het bovenstaande is een grove inschatting die later in meer detail zal moeten worden uitgewerkt en nagerekend.

Beleidsopties bij 20% meer middelen

Zoals eerder op blz. 40 in de paragraaf 'Grondslag voor 20%' beschreven opmerking zijn investeringen die samenhangen met het DHC (zoals bijvoorbeeld de aanschaf van een aantal nieuwe helikopters) in de hierboven genoemde exploitatiecijfers niet opgenomen. Wanneer dan ook wordt gekozen voor een beleids optie waarbij de exploitatiekosten met 20% stijgen, moet separaat rekening worden gehouden met extra investeringen omdat deze niet zijn opgenomen in onderstaande optie.

Optie waarbij 20% meer middelen generiek worden verdeeld over het gehele DHC

In deze optie wordt € 45 miljoen aangewend om op verschillende plaatsen de organisatie en middelen van het DHC kwantitatief en/of kwalitatief te versterken. Kwantitatieve versterking door uitbreiding van het aantal helikopters inclusief het bijbehorende personeel leidt tot toename van de totale gevechtskracht van het DHC. Bij welk type helikopter het zwaartepunt ligt, is afhankelijk van de (geopolitieke) situatie van dat moment.

Specifieke personele uitbreidingen - bijvoorbeeld in ondersteunende functies - leiden tot een robuustere eenheid en meer redundantie. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan meer onderhoudspersoneel, meer brandweerpersoneel en meer personeel dat verantwoordelijk is voor de planning. Kwalitatieve versterking van de helikopters - bijvoorbeeld met geavanceerde netwerkcapaciteiten, verbeterde zelfbeschermingsmiddelen of uitbreiding van de bewapening - en ook de verwerving van meer reservedelen leiden tot een grotere doeltreffendheid van de operationele taakuitvoering en afname van de daarbij behorende risico's. Verder kan de kwaliteit en doelmatigheid van de operationele training worden versterkt door te investeren in geïntegreerde simulatiesystemen. Daarnaast kan de inzetgereedheid worden verhoogd door de redundantie van de instandhoudingsketen te vergroten.

De exacte opbrengst van deze optie kan moeilijk worden ingeschat. In algemene zin kan echter worden gesteld dat een verhoging van het exploitatiebudget per type helikopter, leidt tot een

evenredige vergroting van het aantal vliegers voor dat type helikopter. Dit is een grove inschatting die later in meer detail moet worden nagerekend.

Gezamenlijk zouden deze maatregelen leiden tot een verhoogde bijdrage aan het realiseren van de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018 en de door de NAVO gevraagde capaciteit.

5.5 Welke hiaten bestaan er eventueel nog in de meetgegevens en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te verbeteren?

Een van de belangrijkste tekortkomingen in deze beleidsdoorlichting vloeit voort uit het feit dat zowel de Auditdienst Rijk als het projectteam Beleidsdoorlichting DHC in hun respectievelijke onderzoek geen raming van de investerings- en exploitatie-uitgaven alsmede van de opbrengsten van de oprichting van het DHC konden achterhalen. Het bleek niet mogelijk om, aan de hand het Definitieve Reorganisatie Plan (DRP) DHC en de daarin opgenomen business case, volledige en betrouwbare gegevens te krijgen van de financiële beginsituatie voorafgaand aan de reorganisatie/oprichting van het DHC. In de business case was een globale omschrijving opgenomen van de te behalen doelmatigheid en doeltreffendheid, maar er was geen SMART beschrijving opgenomen met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook was daarin niet beschreven hoe de financiële uitgangssituatie destijds was noch op welke wijze een eventuele doelmatigheid kon worden gemeten. Daarnaast bood de begroting onvoldoende houvast omdat deze is ingericht naar beleidsartikelen en niet is verbijzonderd naar onderliggende onderdelen (zoals het DHC). Ook de financiële administratie bleek voor dit doel onbruikbaar. Na de overgang van het Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie (GVKKA) naar het anders ingerichte Financiële Administratie (FINAD) van SAP bleek dat van het GVKKA geen historische budgetstanden meer beschikbaar waren (mogelijk dat dit het gevolg is van het feit dat het Rijksbeleid is geënt op archiefvernietiging van documenten ouder dan 5 jaar). Als gevolg hiervan kon de financiële beginsituatie niet worden gereconstrueerd.

Daarnaast is er door het projectteam geconstateerd dat in de periode van de beleidsdoorlichting niet op een consistente manier over inzetbaarheid en gereedheid van de helikoptervloot aan de Tweede Kamer is gerapporteerd. Deze rapportage volgt het format van de opdrachtenmatrix als onderdeel van de begroting en daarmee ook het format van de inzetbaarheidsrapportage. Zo werden bijvoorbeeld in het ene jaar helikopteruren genoemd terwijl in een ander jaar aantallen helikopters werden genoemd. Of werden in een rapportage wel of niet in de Verenigde Staten gestationeerde helikopters meegerekend. Dit maakte het moeilijk om gegevens met elkaar te vergelijken en een uitspraak te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de helikopter capaciteit. Overigens, waren tot 2016 gegevens van de operationele gereedheid (materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid) nog openbaar, sinds 2016 worden deze gegevens vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer.

Gelet op de bovenstaande hiaten is de aanbeveling voor toekomstige en vergelijkbare beleidsvoornemens (zoals bijvoorbeeld het oprichten van een DHC) een business case op te stellen met een SMART geformuleerde (en niet een globaal opgestelde) beschrijving van de te behalen doelmatigheid en doeltreffendheid. Te denken valt daarbij aan het aantal vliegers voor klanten, de personele en materiële uitgaven en KPI's op het gebied van veiligheid en personeelstevredenheid. Deze data moet periodiek worden gemeten. Bij de nu reeds verplichte evaluatie van elke reorganisatie kan deze data worden gebruikt om te bezien wat de resultaten van het beleidsvoornemen zijn. Een andere aanbeveling is om financiële gegevens die betrekking hebben op een beleidsvoornemen ten minste 10 jaar te bewaren en daarna te deponeren in een overheidsarchief.

5.6 Deelconclusies

Zoals eerder in hoofdstuk 4 is beschreven, bleek het niet mogelijk om de vraag 'of de vorming van het DHC heeft geleid tot het beoogde effect' te beantwoorden. De vorming van het DHC had zowel

een positief neveneffect (de uitwisselbaarheid van de helikopters tussen verschillende domeinen van het DHC) als een negatief neveneffect (toenemende klachten over geluidsoverlast) tot gevolg. Als hiaat is geconstateerd dat zonder vooraf duidelijk (SMART) geformuleerde doelstellingen beleid (bijvoorbeeld bij een beleidsdoorlichting zoals deze) niet goed meetbaar is. Ook was het wenselijk om op een consistente manier aan de Tweede Kamer te rapporteren over de inzetbaarheid van de helikoptervloot. Hoewel tijdens het onderzoek van de beleidsdoorlichting concrete resultaten moeilijk toetsbaar zijn gebleken, heeft de vorming van het DHC positieve resultaten behaald en zijn de negatieve effecten beperkt gebleven. Of dit direct te herleiden valt op het beleid valt echter niet met zekerheid te zeggen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

Het doel van de oprichting van het DHC, zoals beschreven in het Definitief Reorganisatie Plan (DRP) in 2008, om te komen tot de (gefaseerde) oprichting van een krijgsmachtbrede helikopterorganisatie binnen het Commando Luchtstrijdkrachten is gerealiseerd. Met het onderzoek van de uitgevoerde beleidsdoorlichting is de vraag niet beantwoord of de oprichting van het DHC tot een doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot heeft geleid.

Weliswaar was er voor de oprichting van het DHC in het DRP een business case opgesteld, maar door het onderzoek van de ADR en het projectteam is geconstateerd dat deze business case te vaag (niet SMART) was opgesteld. In de business case waren kwantitatieve meetgegevens, nulmeting en normen in onvoldoende mate vooraf geformuleerd om de vragen naar doelmatigheid en doeltreffendheid achteraf (via de beleidsdoorlichting) te kunnen beantwoorden. Een andere moeilijkheid was dat in de business case het streven is vastgelegd *“dat met dezelfde middelen (...) een hogere productiviteit zal worden bereikt.”* Het probleem hierbij is dat in de onderzoeksperiode geen sprake is geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie is ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen (zoals de vervanging, afstoting of uitbreiding van de helikoptervloot, ingrijpende bezuinigingen, intensieve inzet in crisisbeheersingsoperaties of de toewijzing van extra middelen) terwijl anderzijds in het DRP niet duidelijk was wat verstaan moest worden onder “productiviteit”. Deze door de ADR en het projectteam gedane bevinding komt overeen met de conclusies in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek “Zicht op Gereedheid” waarin o.a. de conclusie werd getrokken dat door het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over de operationele output, de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling niet beschreven kon worden.

Verder is door de ADR en het projectteam geconstateerd dat de financiële administratie onvoldoende toereikend was ingericht om de vragen omtrent doelmatigheid van de beleidsdoorlichting te kunnen beantwoorden. Zo was bijvoorbeeld niet te achterhalen welke budgetten daadwerkelijk van CLSK ten behoeve van het DHC waren toegekend, ontbraken papieren kopieën van financieel gerelateerde informatie (mogelijk het gevolg dat binnen de Rijksoverheid documenten ouder dan vijf jaar worden vernietigd), bood de begroting onvoldoende houvast omdat deze is ingericht naar beleidsartikelen en bijvoorbeeld niet is verbijzonderd naar onderliggende onderdelen. Hierdoor bleek het niet mogelijk om de financiële beginsituatie vast te stellen en gaven de cijfers van de daarop volgende jaren een te divers en daardoor onvoldoende betrouwbaar beeld.

Ook bleek dat inzetbaarheidsrapportages die naar de Tweede Kamer zijn verstuurd in de jaren wijzigingen hadden ondergaan (zo werden bijvoorbeeld in het ene jaar helikopteren genoemd terwijl in een ander jaar aantallen helikopters werden genoemd). Dat maakte het moeilijk om gegevens met elkaar te vergelijken en op basis van verschillende soorten gegevens inzake inzetbaarheid, output etc. een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de helikopter capaciteit. Daarnaast ontbrak het aan het projectteam aan tussentijdse evaluaties of andere onderzoeksrapporten waarop de beleidsdoorlichting mede op gebaseerd zou kunnen zijn.

Tegelijkertijd zijn er bevindingen ten aanzien van de voordelen om de helikopters onder één commando te laten vliegen. Deze voordelen liggen op het operationele en logistieke vlak en op de interne bedrijfsvoering. In die zin lijkt het niet meer goed denkbaar om bij de huidige samenstelling van de helikoptervloot onder drie operationele commando's te laten vliegen. Op benoemde vlakken heeft de vorming van het DHC een zekere effectiviteit gegenereerd.

6.2 Aanbevelingen

Aanbevolen wordt in een toekomstige business case vooraf duidelijk kwantitatieve meetgegevens, nulmeting en normen te formuleren (zoals bijvoorbeeld "*het moet xx% (of andere norm) beter zijn dan voor de oprichting*") om op een later moment, bijvoorbeeld tijdens een beleidsdoorlichting, de vragen naar doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beantwoorden. Met andere woorden: een toekomstige business case moet zijn opgesteld met een SMART geformuleerde (en niet een globaal opgestelde) beschrijving van de te behalen doelmatigheid.

Uit het onderzoek van deze beleidsdoorlichting bleek dat er een adequaat ingerichte financiële administratie ontbrak waardoor het feitelijk niet goed mogelijk was om de doelmatigheidsvraag te beantwoorden. Om doelmatigheid te kunnen meten en te kunnen bijsturen, zijn betrouwbare financiële gegevens nodig. Een tweede aanbeveling is om vanwege het opstellen van beleid een evaluatiestelsel in te richten om (eventuele) beleidsdoorlichtingen adequaat uit te kunnen voeren. Voor wat betreft het ontbreken van een adequaat ingerichte financiële administratie wordt gewezen op een van de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid" om een zogenaamd 'cost-to-readiness' model bij Defensie in te voeren.

Een derde aanbeveling heeft betrekking op de keuze van het format van de door Defensie gebruikte inzetbaarheidsrapportages. Om een situatie zoals in de onderzoeksperiode van deze beleidsdoorlichting is gebeurd te voorkomen, wordt aanbevolen om het normeringsstelsel onder de opdrachtenmatrix als onderdeel van de begroting voor een langere duur niet te wijzigen. Daarbij kan worden aangesloten bij de aanbeveling uit het hierboven genoemde IBO.

Ten slotte wordt aanbevolen om het gebruik te continueren van de in 2019 geïmplementeerde evaluatietool *After Mission Reports (AMR)*. Op die manier kan veel beter worden beoordeeld wat de klanttevredenheid en betrouwbaarheid is van de door het DHC geleverde diensten. Met behulp van deze data kunnen actie worden opgestart om de betrouwbaarheid van de planning te vergroten.

7 BIJLAGEN

Bijlage I: Afkortingen

ADR	Auditdienst Rijk
AGCDS	Aanwijzing Gereedstelling Commandant der Strijdkrachten (deze aanwijzing is hernoemd tot AGDEF, Aanwijzing Gereedstelling Defensie)
AH	Attack Helicopter
AMR	After Mission Report
BC	Business Case
BPB	Beleid, Plannen en Begroting
BTW	Belasting toegevoegde waarde
BVM	Besluitvormingsmemorandum
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CH	Cargo Helicopter
CLAS	Commando Landstrijdkrachten (de nieuwe naam van de Koninklijke Landmacht)
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten (de nieuwe naam van de Koninklijke Luchtmacht)
CZMNED	Commandant der Zeemacht in Nederland
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten (de nieuwe naam van de Koninklijke Marine)
DBB	Defensie Bedrijfsstoffen Bedrijf
DHC	Defensie Helikopter Commando
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DMunB	Defensie Munitiebedrijf
DOSCO	Defensie Ondersteunings Commando
DRP	Definitief Reorganisatie Plan
ERP	Enterprise Resource Planning
EU	Europese Unie
FMFT	Full Mission Flight Trainer
FINAD	Financiële administratie
FOC	Full Operational Capability
FUWADEF	Functie waardering Defensie
GO	Geoefendheid
GPLV	Groep lichte vliegtuigen
GVKKA	Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie
HWIC	Helicopter Weapon Instructor
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ISAF	International Security Assistance Force
ITAR	International Traffic in Arms Regulations
JAR	Joint Aviation Requirements
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KPI	Key Performance Indicator
LCW	Logistiek Centrum Woensdrecht
LPD	Landing Platform Dock
LTH	Light Transport Helicopter
MARHELI	Maritieme Helikoptergroep
MG	Materiële Gereedheid
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali
MLA	Militaire luchtvaart autoriteit
MLE	Militaire Luchtvaart Eisen
MLD	Marine Luchtvaardienst
MOC	Medium Operational Capability
MTH	Medium Transport Helicopter
MTTH	Marinised Tactical Transport Helicopter (maritieme versie van de NH-90)
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NFH	NATO Frigate Helicopter
NH-90	NATO Helicopter-90
NLDA	Nederlandse Defensie Academie
NRF	NATO Response Force
PG	Personele Gereedheid
OB	Ontwerp begroting

OC	Operationeel Commando
OCC	Operatie- en coördinatiecentrum
OE	Opleidingen & Expertise
OEF	Operatie Enduring Freedom
OG	Operationele gereedheid
OPCO	Operationeel Commando
OPP	Operationele Plannen en Productie
OPV	Ocean-going Patrol Vessels
PB	Planbureau
PC	Planning & Control
PG	Personele Gereedheid
RBV	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVE	Resultaat verantwoordelijke eenheid
SAP	Systems, Applications and Products
SAR	Search and Rescue
SFIR	Stabilisation Force Iraq
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
SMS	Safety Management System
SNMG	Standing NATO Maritime Group
SOF	Special Operations Forces
THG	Tactische Helikopter Groep
TTH	Troop Transport Helicopter
UvA	Universiteit van Amsterdam
VCD	Vaste Commissie voor Defensie
VKAM	Vliegveiligheid, Kwaliteitszorg & Luchtwaardigheid, ARBO & Milieu
VTE	Voltijdsequivalent
UK/NL	United Kingdom/Netherlands
WSS	Wapensysteemsjablonen
Zr.Ms.	Zijner Majesteits
11 AMB	11 Air Manoeuvre Brigade
11 LMB	11 Luchtmobiele Brigade

Bijlage II: Literatuurlijst en geïnterviewde personen

- Agenda wetgevingsoverleg Materieel Defensie van 13 november 2017
- Beleidsbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren* (Prinsjesdagbrief), 16 september 2003, Kamerstuk 29 200 X, nr. 4
- Beleidsbrief *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen*, 2 juni 2006, Kamerstuk 30 300 X, nr. 107
- Beleidsbrief *Wereldwijd dienstbaar*, 18 september 2007, Kamerstuk 31 243, nr. 1
- Beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis*, 8 april 2011, Kamerstuk 32 733, nr. 1
- Beleidsbrief *In het belang van Nederland*, 17 september 2013, Kamerstuk 33 763, nr. 1
- Defensie Besluitvormingsmemorandum 2008, 4 juni 2008, Kamerstuk 31 474 X, nr. 2
- Definitief Reorganisatie Plan Defensie Helikopter Commando, 19 mei 2008, Ministerie van Defensie
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) 'Taakspecialisatie: het schiet niet echt op', 16 september 2003, Kamerstuk 29 200 X, nr. 4, bijlage b2
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Meer 'bang for the buck', 16 september 2015, Kamerstuk 33 279, nr. 15
- Kamerbrief *Aanbieding drie studies (w.o. integrale helikoptercapaciteit)*, 21 september 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 3
- Kamerbrief *Aanbieding (aan de NAVO van het) Nederlands Nationaal Plan*, 14 december 2018, Kamerstuk 28 767, nr. 308, incl. bijlage
- Kamerbrief *Aanvulling nota In het belang van Nederland*, 25 oktober 2013, Kamerstuk 33 763, nr. 7
- Kamerbrief *Antwoorden op vragen van leden van de VCD over de beleidsbrief van Defensie*, 20 mei 2011, Kamerstuk 32 733, nr. 2
- Kamerbrief *Antwoorden op vragen van leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA*, 1 september 2015, Kamerstuk 29 521, nr. 299
- Kamerbrief *Antwoorden op vragen van leden van de VCD over het rapport van de Algemene Rekenkamer "Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Defensie"*, 9 juni 2015, Kamerstuk 34 200 X, nr. 6
- Kamerbrief *Behoeftestelling voor Multi Ship Multi Type simulator*, 17 oktober 2018, Kamerstuk 27 830, nr. 264
- Kamerbrief *Beleidsdoorlichting "Marinestudie-2005: wijziging samenstelling Koninklijke Marine"*, 3 oktober 2016, Kamerstuk 31 516, nr. 17
- Kamerbrief *Bijdrage Nederland in 2017 aan MINUSMA*, 7 oktober 2016, Kamerstuk 29 521, nr. 327
- Kamerbrief *Eerste integrale rapportage over transporthelikopters*, 28 oktober 2016, Kamerstuk 27 830, nr. 193
- Kamerbrief *Informatie over bovenmatige corrosie en slijtage bij NH-90 helikopters*, 11 maart 2014, Kamerstuk 25 928, nr. 58
- Kamerbrief *Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid"*, 3 april 2017, Kamerstuk 33 763 nr. 130.
- Kamerbrief *Inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2015*, 15 september 2015, Kamerstuk 33 763, nr. 84
- Kamerbrief *Inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2016*, 20 september 2016, Kamerstuk 33 763, nr. 110
- Kamerbrief *Inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2017*, 19 september 2017, Kamerstuk 33 763, nr. 133
- Kamerbrief *Marinestudie 2005*, 14 oktober 2005, Kamerstuk 30 300 X nr. 9
- Kamerbrief *Materiële beperkingen per wapensysteem*, 22 mei 2015, Kamerstuk 33 763, nr. 74
- Kamerbrief *Moderniseren en standaardiseren van zes Chinook-helikopters*, 26 oktober 2017, Kamerstuk 27 830, nr. 208
- Kamerbrief *Onderbouwing uitvoering bezuinigingsmaatregelen Defensie*, 18 november 2010, Kamerstuk 32 500 X, nr. 16

- Kamerbrief *Openhouden De Kooy als militair vliegveld*, 3 november 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 13
- Kamerbrief *Operationele inzetbaarheid van de helikoptervloot van Defensie*, 1 april 2010, Kamerstuk 32 123 X, nr. 117
- Kamerbrief *Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting Vorming Defensie Helikopter Commando*, 20 september 2017, Kamerstuk 31 516, nr. 21
- Kamerbrief *Overzicht totale helikoptercapaciteit van Defensie*, 30 juni 2014, Kamerstuk 33 763, nr. 50
- Kamerbrief *Resultaten van de herijking van het helikopterproject NH-90*, 20 mei 2011, Kamerstuk 25 928, nr. 48
- Kamerbrief *Resultaten van de gecombineerde voorstudie, studie- en verwervingsvoorbereidingsfase van het project Chinook Vervanging en Modernisering*, 7 september 2015, Kamerstuk 27 830, nr. 157
- Kamerbrief *Resultaten van de verwervingsvoorbereiding voor de Full Mission Flight Trainer (FMFT) vluchtsimulator NH-90*, 24 juni 2008, Kamerstuk 25 928, nr. 29
- Kamerbrief *Resultaten evaluatie laagvlieggebieden voor helikopters*, 18 januari 2018, Kamerstuk 34 775 X nr. 77
- Kamerbrief *Start uitvoering reorganisatie Defensie*, 1 augustus 2011, Kamerstuk 32 733 nr. 37
- Kamerbrief *Studie Samenwerking Koninklijke Mariniers (KMarns), Air Manoeuvre Brigade (AMB) en het Korps Commando Troepen (KCT)*, 21 september 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 3, bijlage 4
- Kamerbrief *Studie Integrale helikoptercapaciteit*, 21 september 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 3, bijlage 5
- Kamerbrief *Uitbreiding Chinook-vloot met zes nieuwe Chinooks*, 17 oktober 2006, Kamerstuk 30 800 X, nr. 28
- Kamerbrief *Uitvoering Motie van Baalen (29 800 X, nr. 40)*, 17 december 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 57
- Kamerbrief *Verlengen levensduur Lynx-helikopters*, 27 juni 2007, Kamerstuk 29 521, nr. 25
- Kamerbrief *Verlenging met een jaar van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA*, 19 juni 2015, Kamerstuk 29 521, nr. 293
- Kamerbrief *Verslag van een algemeen overleg over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA*, 29 oktober 2015, Kamerstuk 29 521, nr. 300
- Kamerbrief *Vierde jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 30 september 2004, Kamerstuk 25 928, nr. 16
- Kamerbrief *Vijfde jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 17 oktober 2005, Kamerstuk 25 928, nr. 18
- Kamerbrief *Zesde jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 28 november 2006, Kamerstuk 25 928, nr. 20
- Kamerbrief *Zevende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 3 december 2007, Kamerstuk 25 928, nr. 26
- Kamerbrief *Achtste jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 2 november 2008, Kamerstuk 25 928, nr. 33
- Kamerbrief *Negende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 5 januari 2010, Kamerstuk 25 928, nr. 38
- Kamerbrief *Tiende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 24 november 2010, Kamerstuk 25 928, nr. 46
- Kamerbrief *Elfde jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 13 oktober 2011, Kamerstuk 25 928, nr. 49
- Kamerbrief *Twaalfde jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 2 november 2012, Kamerstuk 25 928, nr. 51
- Kamerbrief *Dertiende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 1 november 2013, Kamerstuk 25 928, nr. 55
- Kamerbrief *Veertiende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 27 oktober 2014, Kamerstuk 25 928, nr. 68

- Kamerbrief *Vijftiende jaarrapportage van het helikopterproject NH-90*, 12 oktober 2015, Kamerstuk 25 928, nr. 72
- Kamerbrief *Voortgang Beleidsbrief Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren*, 28 oktober 2005, Kamerstuk 30 300 X, nr. 15
- Motie-van Baalen over het stationeren van de gehele NH-90 helikoptervloot op De Kooy, 25 november 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 40
- Motie-Harbers over beleidsdoorlichtingen, 25 september 2014, Kamerstuk 34 000, nr. 36
- Motie-Knops over het aanhouden van vijf extra Cougars, 6 juni 2011, Kamerstuk 32 733, nr. 13
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, 15 augustus 2014, Staatscourant 2014, nr. 27 142
- Rijksbegroting 2005 X Defensie, 29 september 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2006 X Defensie, 23 september 2005, Kamerstuk 30 300 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2007 X Defensie, 26 september 2006, Kamerstuk 30 800 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2008 X Defensie, 26 september 2007, Kamerstuk 31 200 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2009 X Defensie, 19 september 2008, Kamerstuk 31 700 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2010 X Defensie, 21 september 2009, Kamerstuk 32 123 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2011 X Defensie, 21 september 2010, Kamerstuk 32 500 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2012 X Defensie, 21 september 2011, Kamerstuk 33 000 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2013 X Defensie, 20 september 2012, Kamerstuk 33 400 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2014 X Defensie, 17 september 2013, Kamerstuk 33 750 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2015 X Defensie, 16 september 2014, Kamerstuk 34 000 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2016 X Defensie, 15 september 2015, Kamerstuk 34 300 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2017 X Defensie, 20 september 2016, Kamerstuk 34 550 X, nr. 2
- Rijksbegroting 2019 X Defensie, 18 september 2018, Kamerstuk 35 000 X, nr. 2
- Rijksjaarverslag 2005 X Defensie, 17 mei 2006, Kamerstuk 30 550 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2006 X Defensie, 16 mei 2007, Kamerstuk 31 031 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2007 X Defensie, 21 mei 2008, Kamerstuk 31 444 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2008 X Defensie, 20 mei 2009, Kamerstuk 31 924 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2009 X Defensie, 19 mei 2010, Kamerstuk 32 360 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2010 X Defensie, 18 mei 2011, Kamerstuk 32 710 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2011 X Defensie, 15 mei 2012, Kamerstuk 33 240 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2012 X Defensie, 8 mei 2013, Kamerstuk 33 605 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2013 X Defensie, 21 mei 2014, Kamerstuk 33 930 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2014 X Defensie, 20 mei 2015, Kamerstuk 34 200 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2015 X Defensie, 18 mei 2016, Kamerstuk 34 475 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2016 X Defensie, 17 mei 2017, Kamerstuk 34 725 X, nr. 1
- Rijksjaarverslag 2017 X Defensie, 16 mei 2018, Kamerstuk 34 950 X, nr. 1

Geïnterviewde personen

Gesprekken gevoerd tijdens een bezoek aan het DHC ter uitvoering van deze beleidsdoorlichting:

- Informatie (mondeling) eerste Commandant DHC, Generaal-Majoor Theo ten Haaf.
- Informatie (mondeling) voormalig Commandant DHC, Commandeur Gerhard Polet.
- Informatie (mondeling) huidige Commandant DHC, Commodore Robert Adang.

Bijlage III: informatie over de taken van de Apache, Chinook, Cougar en NH-90 helikopters

In deze beleidsdoorlichting worden vier type helikopters genoemd, te weten de Apache gevechtshelikopter, de Chinook transporthelikopter, de Cougar transporthelikopter en de NH-90 helikopter. Hieronder worden kort de taken van deze verschillende type helikopters beschreven.

Apache gevechtshelikopters (AH-64)

De Apache is een gevechtshelikopter (of aanvalshelikopter) die dankzij een breed wapenpakket en geavanceerde (waarnemings)apparatuur zeer breed inzetbaar is. Defensie gebruikt deze helikopter voor uiteenlopende taken zoals:

- het optreden als bewapende verkenners;
- het beschermen van grondtroepen en transporthelikopters;
- het uitschakelen van (gepantserde) gronddoelen, zoals tanks, commando- en radarposten en artillerieopstellingen;
- het escorteren van konvoeien;
- het bewaken en afschermen van gebieden.

Chinook transporthelikopter (CH-47)

De Chinook is een middelzware transporthelikopter die uitermate geschikt is voor het snel vervoeren van grondtroepen, materieel, wapens, proviand en andere voorraden naar het slagveld.

De Chinook zorgt de volgende taken uit:

- transport van personeel en materieel;
- operaties met 11 Luchtmobiele Brigade (bijvoorbeeld paradroppings);
- speciale operaties met Special Operations Forces;
- zoek- en reddingsacties;
- brandbestrijding;
- het vervoer van (bouw)materiaal naar moeilijk bereikbare plaatsen.

Cougar transporthelikopter (AS-532U2)

De Cougar is een transporthelikopter die door Defensie wordt gebruikt voor het vervoeren van troepen en materieel. Daarnaast kan een aantal Cougars als boordhelikopter opereren vanaf schepen. Ze zijn hiervoor uitgerust met opblaasbare drijflichamen om in noodgevallen te kunnen drijven. Het takenpakket van de Cougars bestaat ook uit assistentie bij brandbestrijding.

NH-90 helikopter

De NH-90 is in de eerste plaats een maritieme (gevechts) helikopter die kan opereren vanaf patrouilleschepen en luchtverdedigings- en commandofregatten. Defensie gebruikt het toestel ook als transporthelikopter boven land of vanaf de amfibische transportschepen en het Joint logistic Support Ship Karel Doorman voor bijvoorbeeld het afzetten van special forces, zoals boarding teams.

Bron: www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/vliegtuigen-en-helikopters

Bijlage IV: Overzicht ontwikkelingen die vooraf gingen aan de oprichting van het DHC

Marineluchtvaartdienst

De Marineluchtvaartdienst (MLD) vloog vanaf begin jaren vijftig met helikopters. Vanaf 1976 gebeurde dat met de Lynx waarvan Nederland er 24 kocht. Deze maritieme helikopter werd ingezet voor onderzeebootbestrijding, oppervlakteoorlogvoering, speciale operaties, *Search and Rescue* (SAR) en transport. Ter vervanging van de Lynx tekende Defensie in 2000 een contract voor de verwerving van twintig NH-90 helikopters in de fregattenuitvoering. Daarvoor was in de jaren tachtig al besloten om de MLD te reorganiseren in een Groep Vliegtuigen (Orion maritieme patrouillevliegtuigen) en een Groep Helikopters. De helikopters waren gestationeerd op Marine Vliegkamp De Kooy bij Den Helder en de patrouillevliegtuigen op Marine Vliegkamp Valkenburg. Toen de Orions als gevolg van de Beleidsbrief van september 2003 (Prinsjesdagbrief) ter uitvoering van bezuinigingen van het kabinet-Balkenende-II werden verkocht, bleef de Groep Helikopters van de Marineluchtvaartdienst als zelfstandig onderdeel van de marine over.⁵¹

Tactische Helikoptergroep KLu

Tot begin jaren '90 maakte de Groep Lichte Vliegtuigen (GPLV), waaronder ook de helikopters zoals de Alouette-III vielen, nog deel uit van de Koninklijke Landmacht (KL). De Koninklijke Luchtmacht (KLu) leverde daarvoor de vliegers, het onderhoudspersoneel en de infrastructuur. De inzet van deze lichte helikopters beperkte zich tot verkenning, vuurleiding, SAR en (VIP-)transport. In 1993 ging het bezit van de helikopters in het kader van de oprichting van de Luchtmobiele Brigade over naar de luchtmacht. In 1995 werd de Tactische Helikoptergroep (THG) KLu opgericht. De rol van helikopters in de Nederlandse krijgsmacht kreeg een grote impuls door het besluit in de Defensienota 'Herstructurering en Verkleining' uit 1991 om 11 Luchtmobiele Brigade (11 LMB) op te richten. Voor de uitvoering van de taken van deze landmachteenheid werden dertien Chinook, zeventien Cougar-transporthelikopters en 30 Apache-gevechtshelikopters aangeschaft. De Luchtmobiele Brigade werd daarmee in een keer de grootste partner van de THG, samen vormden zij *11 Air Manoeuvre Brigade* (AMB). De transporthelikopters werden op vliegbasis Soesterberg gestationeerd en de gevechtshelikopters op vliegbasis Gilze-Rijen. Militair Luchtvaart Terrein Deelen fungeerde hierbij als oefenlocatie voor helikopters en grondeenheden. De Prinsjesdagbrief van 2003 had ook gevolgen voor de THG KLu. Zo werd vliegbasis Soesterberg opgeheven en werden alle helikopters van de helikoptergroep op vliegbasis Gilze-Rijen geconcentreerd.⁵² Tevens kondigde deze brief de studie Integrale Helikoptercapaciteit aan. Daarin zou onder andere de oprichting van een defensiebreed helikoptercommando worden onderzocht.

De studie Integrale Helikoptercapaciteit

Op 21 september 2004 werd het parlement door Defensie geïnformeerd over het besluit om een Defensie Helikopter Commando (DHC) op te richten en onder te brengen bij het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK).⁵³ Tegelijkertijd besloot Defensie het contract van de twintig NH-90 fregattenhelikopters aan te passen. Van de twintig NH-90 helikopters zouden er acht in de maritieme transportversie worden aangeschaft die ook geschikt zijn voor landoptreden. Deze acht transporthelikopters, die "nadrukkelijk een defensiebrede capaciteit" betroffen, zouden bij de andere transporthelikopters van het DHC op Gilze-Rijen worden geplaatst.⁵⁴ De overige twaalf bleven op De Kooy.⁵⁵ De beleidsoverwegingen bij deze besluiten werden nader toegelicht in de

⁵¹ Beleidsbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren* (Prinsjesdagbrief), Kamerstuk 29 200, nr. 4 van 16 september 2003.

⁵² Volgens de Prioriteitennota zouden ook 6 Apache-toestellen worden afgestoten, maar deze maatregel is later teruggedraaid.

⁵³ Kamerstuk 29 800 X, nr. 3 van 21 september 2004

⁵⁴ Kamerstuk 29 800 X, nr. 57 van 17 december 2004.

⁵⁵ Het besluit om deze 12 NH-90 op De Kooy te laten was in lijn met de aanbeveling uit de helikopterstudie. Toch is daarover nog een aparte discussie gevoerd, omdat de bewindspersonen van Defensie in hun brief van 21 september aanvankelijk stelden dat het voor Defensie doelmatiger was om alle 20 NH-90 op Gilze-Rijen te plaatsen en De Kooy te sluiten. Maar al op 3 november liet Defensie weten dat De Kooy toch openbleef, omdat

zogeheten helikopterstudie die bij de brief van 21 september was gevoegd. In deze studie worden voor het onder het DHC brengen van alle helikopters als argumenten genoemd:

- concentreren van schaarse kennis en kunde;
- optimale benutting van infra en andere overhead;
- het minder gevoelig maken van de Defensie-organisatie voor verstoringen;
- het hebben van één aanspreekpunt voor helikopters;
- het verminderen van bureaucratie en overhead;
- het krijgsmachtbreed prioriteren van gebruik en onderhoud;
- optimale aanwending van schaarse middelen;
- krijgsmachtbrede doctrinevorming;
- standaardisatie van procedures.⁵⁶

Structurele beroep op helikopters neemt toe

Volgens de helikopterstudie uit 2004 was er een duidelijke trend van meer gebruik van helikopters. Dit bleek uit de ervaringen met crisisbeheersingsoperaties en veranderingen in het militaire optreden waarbij helikopters steeds belangrijker werden. Vooral op de transporthelikopters werd een steeds groter beroep gedaan, terwijl de bestaande mix aan helikopters slechts voorzag in de verplaatsing van 11 LMB en zelfs dat met beperkingen.

Het bestand aan transporthelikopters van de THG KLu was gebaseerd op de behoefte om het operationele deel van een infanteriebataljon van de nieuwe 11e Luchtmobiele Brigade (11 LMB) in één slag over 300 km te verplaatsen. Het ging hierbij om 417 militairen en 22 voertuigen inclusief hun logistieke ondersteuning, tijdens een 'peace enforcement'-scenario. Hiervoor zijn dertien *Medium Transport Helicopter* (Chinooks) en zeventien *Light Utility Helicopter* (Cougars) aangeschaft waarbij slechts rekening was gehouden met een (zeer) beperkte logistieke reserve (10%) en niet met een operationele reserve. Een opleidingscapaciteit en compensatie voor vredes- of gevechtsverliezen zijn toen vanwege financiële beperkingen niet meegenomen. Ten tijde van de helikopterstudie was de behoefte aan luchttransport voor LMB nog verder toegenomen, omdat de uitrusting van de brigade in de tussentijd was gegroeid.

Bron: *helikopterstudie van 2004*.

Het aantal beschikbare transporthelikopters bleek in de praktijk niet voldoende om tegelijkertijd de 11 AMB op te werken en om uitzendingen in het kader van crisisbeheersingsoperaties te ondersteunen en om overige klanten als de Speciale Eenheden te bedienen. Ook de personele en logistieke capaciteit van de Tactische Helikoptergroep bleek te beperkt om aan de toenemende en uiteenlopende vraag te voldoen. De helikopterstudie adviseerde dan ook het aantal Chinook met drie tot vier uit te breiden, afhankelijk van het beschikbare budget. Het kabinet nam deze aanbeveling over in zijn brief van 21 september 2004.

Behoeft aan fregattenhelikopters vermindert

In 2000 werd het contract gesloten voor twintig NH-90 fregattenhelikopters. Dat wil zeggen helikopters die geschikt zijn voor maritieme oorlogsvoering. Van deze twintig toestellen zouden er veertien van alle benodigde apparatuur worden voorzien en zes zouden 'provisions for' hebben. Toen deze behoeftestelling werd geformuleerd, beschikte de marine nog over veertien fregatten. Maar ten tijde van de helikopterstudie waren dat er door tussentijdse bezuinigingen nog maar tien fregatten over.⁵⁷ Tegelijkertijd bestond de, nog niet ingevulde, behoefte om met maritieme transporthelikopters mariniers van de twee nieuwe *Landing Platform Docks* (LPD's) aan wal te zetten.⁵⁸ Gecombineerd met het groeiende tekort aan transporthelikopters voor de landeenheden leidde dit tot de aangepaste behoefte van twaalf volledig uitgeruste NH-90 fregattenhelikopters en

de civiele luchthaven en de bedrijven die vliegen op De Kooy vanaf 2006 meer voor medegebruik gingen betalen (Kamerstuk 29 800 X, nr. 13 van 3 november 2004).

⁵⁶ Studie Integrale helikopter capaciteit, Kamerstuk 29 800 X, nr. 3 bijlage 5 van 21 september 2004.

⁵⁷ Een jaar later zouden als gevolg van de Marinestudie-2005 het aantal fregatten verder dalen tot 6, toen 4 fregatten worden 'geruild' voor 4 patrouillevaartuigen (OPV's). Dat maakte voor de helikopterbehoefte echter niet uit, omdat de OPV's ook over een boordhelikopter moeten beschikken.

⁵⁸ In de Defensienota uit 1991 werd besloten tot de verwerving van het eerste amfibische transportschip (Zr.Ms. Rotterdam), in de Defensienota uit 2000 tot het tweede (Zr.Ms. Johan de Witt).

acht NH-90 maritieme transporthelikopters die ook voor landoperaties zouden worden ingezet. Daarvoor zou het bestaande NH-90 contract worden opgebroken.

Aansturing en organisatie van de helikoptercapaciteiten (één DHC)

De helikopterstudie wees erop dat de MLD en de luchtmacht in de jaren voor 2004 steeds meer waren gaan samenwerken en voorzag dat dit de komende tijd alleen maar zou toenemen. In dit kader werd in deze studie een aantal relevante ontwikkelingen gesignaleerd:

- De versterkte rol van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) leidde ertoe dat doctrinevorming, planvorming, behoeftestelling en de bijbehorende mensen van de krijgsmachtdelen naar de CDS werden overgeheveld.
- Aanverwante diensten werden ook *joint*. Zoals de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA), die onder meer verantwoordelijk werd voor de veiligheidseisen, en de Defensie Materieel Organisatie (DMO) die onder meer verantwoordelijk werd voor de materieellogistiek inclusief het hoger c.q. tweedelijns onderhoud van alle helikopters. Ook hiervoor moesten de bestaande helikopterorganisaties mensen leveren.
- In navolging van de luchtmacht besloot de marine in 2000 tot invoering van de *Joint Aviation Requirements* (JAR) die in feite als inrichtingscriteria dienen voor alle luchtvaartgerelateerde processen (gebruik, onderhoud, opleidingen, etc.). Belangrijke voorwaarden voor samenvoeging werden daarmee een feit.
- Tenslotte werd door de afstoting van het marinepatrouillevliegtuig Orion de omvang van de Marine Luchtvaart Dienst meer dan gehalveerd. Door de versterkte rol van de CDS en de oprichting van de MLA en de DMO, die deels werden gevuld met luchtvaartdeskundigen van de MLD en de luchtmacht, verminderde de organisatie van de MLD. De helikopterstudie "betwijfelde" of alle kennis en kunde en ervaring blijvend binnen de MLD konden worden gerealiseerd en stelde dat dit een 'potentieel risico' vormde. De MLD benaderde "als gevolg van de lopende bezuinigingen en reorganisaties de kritische ondergrens", aldus de studie.

Op grond van deze ontwikkelingen gevoegd bij de trend van een toenemend beroep op de helikopters, adviseerde de helikopterstudie een krijgsmachtbrede helikopterorganisatie op te richten en die bij het CLSK onder te brengen. De argumenten die daarvoor in aanvulling op bovenstaande ontwikkelingen in de studie werden gehanteerd, luiden:

- Ook bij een DHC zouden de partners, met name de marine en de landmacht, operationele zeggenschap over de helikopters behouden. Dat wil zeggen dat zij de prioriteiten bepalen. Het DHC vervult daarbij vooral de rol van 'facilitator'.
- Toename van het aantal joint-operaties, bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen het Korps Mariniers, het Korps Commando Troepen en 11 LMB.⁵⁹
- Het zou effectief en efficiënt zijn om de acht te verwerven maritieme transporthelikopters, die behalve voor schip-landbewegingen ook bestemd waren voor inzet van 11 LMB en andere taken van het helikoptercommando, gelijk vanaf het begin in de organisatie van het DHC te beleggen.
- Door ook de twaalf fregattenhelikopters bij het DHC onder te brengen zouden schaarse specialistische helikopter kennis, -kunde, -vaardigheden en -bevoegdheden worden geconcentreerd.
- Het maakt de defensieorganisatie minder gevoelig voor verstoringen, zoals het verloop van vliegers en technici.
- Een DHC betekent één aanspreekpunt voor de CDS, MLA en DMO, CZSK, CLAS en CLSK voor helikopterzaken.
- Creëert "de best mogelijke omstandigheden" om synergie mogelijk te maken, bijvoorbeeld door bureaucratie en overhead te verminderen.
- Een DHC kan volgens opstellers beter en eenduidiger defensiebrede prioriteiten stellen bij inzet, onderhoud van de helikopters.

⁵⁹ Zie de studie Samenwerking Koninklijke Mariniers (KMarns), Air Manoeuvre Brigade (AMB) en het Korps Commando Troepen (KCT) die gelijktijdig met de studie Integrale Helikoptercapaciteit is verstuurd, Kamerstuk 29 800, nr. 3 van 21 september 2004.

- In een DHC kan krijgsmachtbrede doctrinevorming plaatsvinden, kunnen *best practices* worden uitgewisseld, kunnen procedures worden gestandaardiseerd, kunnen behoeftestellingen centraal worden ingediend en kunnen krijgsmachtbreed *lessons learned* worden getrokken.
- Ook kan een DHC de inzet en ondersteuning te velde en aan boord optimaliseren en prioriteren.

Volgens de opstellers van de helikopterstudie waren aan het DHC kortom "vele voordelen verbonden, terwijl ogenschijnlijke nadelen konden worden weggenomen door een goede coördinatie tussen het DHC en de operationele commando's".⁶⁰

De organisatie van het DHC

Bij de oprichting van het DHC lag het volgens de helikopterstudie voor de hand om "de organisatie 'joint' te voorzien van luchtmacht-, marine- en landmachtpersoneel naar rato van capaciteiten, belangen, taken, verantwoordelijkheden, kennis, expertise en kwantitatieve/kwalitatieve inbreng". Verder zouden functies die door de oprichting van een DHC eventueel werden bespaard, worden 'hergebruikt' om het voortzettingsvermogen van de helikopterorganisatie te vergroten. Overigens werd niet verwacht dat grote besparingen in functies realiseerbaar waren, daar veel van de betreffende staffuncties reeds waren betrokken bij eerdere reorganisaties en het aantal 'helikopter staffuncties' bij de Koninklijke Marine en de Koninklijke Landmacht beperkt was. De schattingen in de helikopterstudie varieerden van "enkele tot ongeveer 15 functies". De 'opbrengst' van het DHC lag volgens de helikopterstudie vooral in "het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de helikoptervloot zelf via verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, afstemming, standaardisatie van materieel, procedures en personeel".⁶¹

Belegging van helikoptercapaciteiten

Ten slotte ging de helikopterstudie in op de belegging van de NH-90. Deze vraag beperkte zich tot de belegging van de twaalf fregattenhelikopters. Want volgens de helikopterstudie zouden de acht maritieme transporthelikopters hoe dan ook al bij de overige transportheli's op vliegbasis Gilze-Rijen worden geplaatst. De helikopterstudie concludeerde dat de twaalf fregattenhelikopters het beste op vliegveld De Kooy konden worden gestationeerd. Dit vanwege de operationele voordelen die verbonden zijn aan plaatsing dichtbij de klant in marinehaven Den Helder. Het hoger onderhoud van de NH-90 zou vanwege doelmatigheidsoverwegingen wel naar Gilze-Rijen gaan.

Inbedding DHC in de omgeving

Het DHC levert helikopterdiensten aan klanten die daarvoor van het DHC afhankelijk zijn, maar op zijn beurt is het DHC voor zijn dienstverlening en financiering ook afhankelijk van anderen (ketenaspecten). Zo is het DHC voor zijn personeel, opleidingen en kennisproducten afhankelijk van de Marine, de Landmacht en de Luchtmacht. Voor de verwerving van bijvoorbeeld reservedelen en het onderhoud van de helikopters is het DHC ook afhankelijk van derden, aanvankelijk was dat de Defensie Materieel Organisatie (DMO) later werd dat weer CLSK. Ten slotte is het DHC voor het personeelsbeheer en zijn budget afhankelijk van de luchtmacht (*Single Service Manager*) die daarvoor op zijn beurt weer afhankelijk is van de CDS als *corporate planner*.

⁶⁰ Studie Integrale Helikoptercapaciteit, blz. 51.

⁶¹ Ibid.

Bijlage V: Informatie over het aantal (operationele) helikopters bij het DHC (tijdens de beleidsdoorlichting)

Hieronder worden relevante ontwikkelingen met betrekking tot de DHC-helikopters in de periode van de beleidsdoorlichting beschreven.

Chinook transporthelikopter (CH-47)

Begin 1993 tekende Nederland met de Canadese regering een overeenkomst voor de overname van zeven Boeing CH-47 Chinooks, die niet meer werden gebruikt door de Canadese strijdkrachten. In december 1993 informeerde de toenmalige staatssecretaris van Defensie de Tweede Kamer dat Defensie op basis van een door FEL/TNO uitgevoerde studie een behoefte had aan dertien Chinooks (zeven Chinooks afkomstig van Canada en zes nieuwe Chinooks van het type CH-47D). De Canadese Chinooks werden gemoderniseerd tot hetzelfde niveau als de nieuwe. Deze gemoderniseerde Chinooks zijn tussen augustus 1995 en februari 1996 afgeleverd. De zes nieuwe Chinooks zijn in 1998 afgeleverd. Van de dertien Chinooks CH-47D zijn er twee in 2005 tijdens inzet in Afghanistan verloren gegaan. In februari 2007 werd met de firma Boeing een contract getekend voor de levering van zes nieuwe Chinook helikopters van het type CH-47F (waarvan er twee werden besteld ter vervanging van de in 2005 verloren gegane Chinooks). In september 2013 is de laatste van zes nieuwe Chinook-47F's afgeleverd. Op 7 september 2015 maakte minister Jeanine Hennis-Plasschaert bekend de elf Chinook CH-47D's te vervangen door veertien nieuwe toestellen van het type CH-47F MYII CAAS (Common Avionics Architecture System). De zes eerder aangeschafte CH-47F-toestellen worden gemoderniseerd en op dezelfde standaard gebracht als de veertien Chinooks type CH-47F MYII CAAS. Hiermee komt het totaal aantal Chinooks op twintig.

Apache gevechtshelikopters (AH-64)

In mei 1995 ondertekende Nederland met de firma Boeing een contract voor de levering van 30 AH-64D Apache-gevechtshelikopters. De aflevering van de eerste Apaches startte in mei 1998. In mei 2002 is de 30e en laatste AH-64 'Delta (D)' aan Nederland geleverd. In 2004 verongelukte een Apache helikopter in Afghanistan. In 2015 crashte een Apache in Mali. Acht Apache helikopters zijn op Fort Hood in de Verenigde Staten gestationeerd voor de opleiding en training van (aankomende) vliegers. De andere twintig Apaches zijn gestationeerd op Vliegbasis Gilze-Rijen. Nederland beschikt in totaal over 28 Apaches.

Cougar transporthelikopter (AS-532U2)

Eind oktober 1993 ondertekende Nederland met de firma Eurocopter een overeenkomst voor de levering van zeventien AS-532U2 Cougar transporthelikopters. De toestellen werden in 1996 en 1997 geleverd. Als bezuinigingsmaatregel besloot de toenmalig minister van Defensie in 2011 tot de afstoting van alle Cougars met uitzondering van drie toestellen die zouden worden gehandhaafd om de Search & Rescue (SAR) taken en het patiëntenvervoer op de Waddeneilanden uit te voeren totdat er voldoende NH-90's beschikbaar waren om die taken over te nemen. Later in 2011 werd een motie van het lid Knops c.s. aangenomen waarin de regering werd verzocht om vijf Cougars aan te houden (om een dreigend tekort aan transportcapaciteit vanwege een verminderde inzetbaarheid van Chinook-helikopters te voorkomen). De minister van Defensie voerde deze motie uit waarmee het aantal Cougars acht bedroeg. In 2015 werd vanwege het verkrijgen van extra middelen besloten om de operationele vloot te vergroten van acht naar twaalf Cougars. De overige vijf Cougars staan opgeslagen en dienen als reserve.

NH-90 helikopter

In juni 2000 werd door Nederland samen met Frankrijk, Duitsland en Italië en met NATO Helicopter Industries (NHI) een contract ondertekend voor de productie van twintig NH-90 helikopters van het type NATO Frigate Helicopter (NFH). In de Defensienota 2000 was beschreven dat er een behoefte

bestond om vanaf 2007 de Lynx-helikopters te vervangen door NH-90 helikopters. In 2004 werd als gevolg van de studie Integrale Helikoptercapaciteit de behoefte gewijzigd in twaalf NFH's en acht transportversies van de NFH. Voor de gewijzigde behoefte zou het bestaande contract moeten worden aangepast. Met de fabrikant van de NH-90's (NHIndustries) werd hierover besprekingen gevoerd. In 2011 bleek dat de uiteindelijke offerte voor de benodigde contractwijziging aanzienlijk hoger was dan het beschikbare budget. Daarom werd besloten dat de twintig oorspronkelijk gecontracteerde NH-90's van het type NFH zouden worden afgenomen. De eerste NH-90 werd in april 2010 geleverd. Het missiedebuut volgde in 2013, vanaf een marineschip tijdens de antipiraterij-missie in de wateren rond Somalië. De laatste van de twintig NH-90 helikopters werd in juni 2016 geleverd.

Informatie over de inzet van de helikopters in het buitenland (tijdens de periode van de beleidsdoorlichting)

In de periode van de beleidsdoorlichting werden bij buitenlandse missies helikopters van het DHC als volgt ingezet:

- Apache-, Chinook- en Cougar-helikopters ter ondersteuning van de NAVO-operatie International Security Assistance Force, operatie Enduring Freedom en de Task Force Uruzgan in Afghanistan;
- Apache- en Chinook-helikopters voor de VN-missie Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA);
- Lynx-helikopters voor het in de VS verstrekken van noodhulp in het door orkaan Katrina getroffen gebied;
- Lynx, Cougar en NH-90 helikopters in het Caribisch gebied ter ondersteuning van de taken van de Kustwacht Caribisch gebied en deelname aan anti-drugsoperaties in de regio;
- Lynx-helikopters voor de kust van Libanon in het kader van de deelname aan de multinationale Maritime Task Force als onderdeel van een VN missie;
- Lynx-helikopters voor het verstrekken van noodhulp in Suriname vanwege watersnood;
- Lynx-helikopter voor de evacuatie van EU-onderdanen uit Libië;
- Cougar-helikopters voor het patiëntenvervoer vanaf de Waddeneilanden;
- Cougar-helikopter t.b.v. het uitvoeren van transporttaken op Curaçao;
- NH-90-helikopters t.b.v. de EU antipiraterij-missie Atalanta voor de kust van Somalië;
- NH-90-helikopters t.b.v. deelname aan de Standing NATO Maritime Group (SNMG);
- NH-90-helikopters bij de uitvoering van maritieme NAVO-operaties in de Middellandse Zee en Baltische Zee.



Rapport van Bevindingen Beleidsdoorlichting Vorming Defensie Helikopter Commando

Definitief-concept

Colofon

Titel	Beleidsdoorlichting Project Vorming Defensie Helikopter Commando
Uitgebracht aan	HDB
Datum	15 oktober 2018
Kenmerk	2018-0000175401

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	6
2.1	Aanleiding opdracht	6
2.2	Opdrachtgever	6
2.3	Context van de opdracht	6
2.4	Uitvoering van de opdracht	7
2.5	Leeswijzer rapport	7
2.6	Verspreiding van het rapport	7
	De opdrachtgever, de HDB, is eigenaar van dit rapport.	7
3	Doel een aanpak van de opdracht	8
3.1	Doelstelling	8
3.2	Onderzoeksvragen	8
3.3	Object en reikwijdte	9
3.4	Begripsbepalingen	9
3.5	Aanpak	9
3.6	Rapportage	9
4	Bevindingen	10
4.1	Inleiding	10
4.2	Bevinding 1: De beginsituatie is niet duidelijk vastgelegd in het Reorganisatieplan	10
4.3	Bevinding 2: Het Reorganisatieplan bevat geen financiële reeksen voor de daarin genoemde maatregelen	12
4.4	Bevinding 3: Het DHC is gedurende de onderzoeksperiode onderhevig geweest aan tal van onvoorziene veranderingen	12
4.5	Bevinding 4: In de onderzoeksperiode is het budget voor de helikoptervloot toegenomen en het totaal aantal helikopters afgenomen	14
4.6	Bevinding 5: Het is niet duidelijk waarin de output ("productiviteit") van het DHC wordt gemeten	14
4.7	Bevinding 6: De in het Reorganisatieplan genoemde randvoorwaarden en uitgangspunten zijn gerealiseerd	16
4.8	Bevinding 7: We hebben geen meetbare bevinding ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid van de reorganisatie van DHC	17
5	Ondertekening	19
	BIJLAGE A - Managementreactie	20
	BIJLAGE B – Overzicht afkortingen	21
	BIJLAGE C – Lijst bestudeerde documenten	22
	BIJLAGE D – Overzicht aantallen helikopters	24

1 Samenvatting

In opdracht van de Hoofddirectie Beleid (HDB) van het Ministerie van Defensie heeft de Auditdienst Rijk (ADR) antwoord gegeven op één van de vier deelvragen van de Beleidsdoorlichting Vorming Defensie Helikopter Commando (DHC)¹, t.w.:

"Is het Reorganisatieplan DHC doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en uitgaven verwezenlijkt?"

Deze vraag is opgelost door de beginsituatie van 2008 en uitgevoerde maatregelen te matchen met de stand van zaken aan het einde van de onderzoeksperiode in 2016.

Oogmerk van de oprichting van het DHC is te lezen in de openingszinnen van het Definitief Reorganisatie Plan² (DRP, hierna: Reorganisatieplan): *"Met de oprichting van het DHC dient een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele helikoptervloot binnen Defensie te worden bereikt. De meerwaarde van het DHC moet vooral zichtbaar worden in een verhoogde effectiviteit en verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten door verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen".*

We hebben in ons onderzoek vastgesteld dat het Reorganisatieplan DHC is uitgevoerd. We hebben echter geen raming van de investerings- en exploitatie-uitgaven alsmede van de opbrengsten van de oprichting van het DHC kunnen achterhalen. Ook bleek het niet mogelijk om, aan de hand van het Reorganisatieplan, de begroting en de financiële administratie, volledige en betrouwbare gegevens te verkrijgen van de financiële situatie van de losse helikopterentiteiten, voorafgaande aan de reorganisatie. Door veranderingen in de financiële administratie (overgang naar SAP) en de introductie van wapensysteemsjablonen, die inzicht geven in investeringen en relevante samenhangende exploitatie van de belangrijkste wapensystemen, is dat nu voor de laatste jaren wel mogelijk.

In het Reorganisatieplan is het streven vastgelegd om *"met dezelfde middelen een hogere productiviteit te bereiken"*. Probleem hierbij is dat in de onderzoeksperiode geen sprake is geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie is ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen, zoals vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, verdere bezuinigingen en reorganisaties, intensieve inzet, herbelegging van het faseonderhoud, verandering van taakstelling en toewijzing van budgetten, terwijl anderzijds in het Reorganisatieplan niet duidelijk is wat verstaan moet worden onder "productiviteit" en daarnaast de gereedheidsmeting aan verandering onderhevig is geweest. Deze laatste constatering komt overeen met de conclusies in het IBO onderzoek "Zicht op Gereedheid"³, waarin de conclusie wordt getrokken dat door het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over de operationele output, de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling niet beschreven kan worden.

1 Kamerstuk 31 516, nr. 21, d.d. 20 september 2017;

2 Definitief Reorganisatie Plan DHC, Ministerie van Defensie, d.d. 19 mei 2008;

3 Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid", Kamerstuk 33 763 nr. 120 d.d. 12 maart 2017;

Aangezien het bij de doelmatigheid gaat om de vraag of de te bereiken doelstellingen tegen zo gering mogelijke offers zijn behaald, kunnen we stellen dat we geen bevindingen hebben ten aanzien van de verhoging van de doelmatigheid van de helikoptervloot, samenhangend met de oprichting van het DHC.

Wel hebben we bevindingen ten aanzien van de voordelen om de helikopters onder één commando te laten vliegen. Deze voordelen liggen op het operationele en logistieke vlak. In die zin lijkt het niet meer goed denkbaar om bij de huidige samenstelling van de helikoptervloot, deze onder drie operationele commando's te laten vliegen. Op benoemde vlakken heeft de vorming van het DHC een zekere effectiviteit gegenereerd.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

De aanleiding tot het uitvoeren van het ADR-gedeelte van de beleidsdoorlichting is het verzoek van de HDB aan de ADR om één van de vier deelvragen van de Beleidsdoorlichting Vorming DHC, welke in de Defensiebegroting 2018 is aangekondigd, te beantwoorden.

De hoofdvraag en de vier deelvragen zijn in de Kamerbrief⁴ bekend gesteld. De hoofdvraag luidt als volgt:

"In hoeverre heeft de vorming van het Defensie Helikopter Commando, inbegrepen de vliegveldbelegging van de NH-90 helikopter, in de onderzoeksperiode geleid tot het beoogde doeltreffender en doelmatiger beheer van de helikoptervloot van de krijgsmacht?"

In de Kamerbrief is ook de rol van de ADR geduid. Voor de beleidsdoorlichting wordt gebruik gemaakt van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE-2014)⁵.

Achterliggende gedachte bij een beleidsdoorlichting is dat het draagvlak voor de uitkomsten er baat bij heeft als een instantie buiten het Ministerie van Defensie bijgedragen heeft aan het onderzoek. In dit geval is dat de ADR, onderdeel van het Ministerie van Financiën.

De vraag, welke in het onderzoek van de ADR beantwoord moet worden en die overeenkomt met deelvraag 2 van de vier deelvragen van de beleidsdoorlichting, luidt:

"Is het Reorganisatieplan DHC doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en uitgaven verwezenlijkt?"

2.2 Opdrachtgever

Opdrachtgever van ons onderzoek is de Hoofddirecteur Beleid (HDB) van het Ministerie van Defensie. Gedelegeerde namens de opdrachtgever is drs J.M.D. van Leeuwe, in juli 2018 opgevolgd door drs R.E. Genemans. De voorwaarden van de opdracht zijn vastgelegd in de opdrachtbevestiging⁶, welke door de opdrachtgever voor akkoord is ondertekend.

2.3 Context van de opdracht

De ambitie van het Reorganisatieplan is hoog te noemen. Er wordt gesteld dat "de oprichting van het DHC zal leiden tot een verhoogde effectiviteit en een verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten".

⁴ Kamerbrief "Beleidsdoorlichting Vorming Defensie helikopter Commando", Kamerstuk 31 516 X nr. 21 d.d. 20 september 2017;

⁵ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, d.d. 15 augustus 2014, Staatscourant 2014, nr. 27 142;

⁶ "Plan van aanpak, Beleidsdoorlichting Vorming Defensie Helikopter Commando, deelvraag 2", ADR, kenmerk ADR 2018-0000020101, d.d. 12 feb 2018;

Daarnaast wordt ernaar gestreefd "om met dezelfde middelen (personeel, materieel, infrastructuur, inventaris en budget) een hogere productiviteit te bereiken. Deze ambitie zal meetbaar zijn in een betere bediening van opdrachtgevers en afnemers van helikopterproducten van het DHC". Met het bovenstaande is, in woorden van het Reorganisatieplan, de *business case* voor de reorganisatie geformuleerd.

2.4 **Uitvoering van de opdracht**

Een projectteam, onder voorzitterschap van de HDB van het Ministerie van Defensie is belast geweest met de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Hiervan maakten deel uit van de kant van Defensie vertegenwoordigers van de Hoofddirectie Beleid, de Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG), de Directie Financiën en Control (F&C), de Directie Plannen (DPlan) en de Afdeling Evaluaties en van de Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC). Van de kant van het Ministerie van Financiën maakten vertegenwoordigers van de Inspectie Rijks Financiën (IRF) en de Auditdienst Rijk (ADR) deel uit van het projectteam. Een aantal keer werden besprekingen van het projectteam bijgewoond door een onafhankelijke deskundige van de Universiteit van Amsterdam en van de Nederlandse Defensie Academie. Het projectteam heeft een bezoek gebracht aan het DHC en gesproken met de commandant. Ook de voormalig commandant van het DHC heeft in een projectgroep bespreking de reorganisatie toegelicht en vragen beantwoord.

Uit dit projectteam zijn twee werkgroepen gevormd; een werkgroep Financiën en een werkgroep Operaties. In deze werkgroepen was de ADR ook vertegenwoordigd.

2.5 **Leeswijzer rapport**

ADR doet verslag in de vorm van een rapport van bevindingen. Dit rapport bestaat uit een managementsamenvatting (hoofdstuk 1) met daarin opgenomen een samenvatting van onze belangrijkste bevindingen. De aanleiding, het doel en de aanpak van ons onderzoek staan beschreven in de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 4 vermelden wij onze bevindingen per maatregel. Hoofdstuk 5 bevat de ondertekening. Tenslotte treft u in de bijlage aan de managementreactie, een overzicht van gehanteerde afkortingen, alsmede een lijst van bestudeerde documentatie en geïnterviewde functionarissen.

Het rapport van de ADR zal worden opgenomen als één van de bijlagen van het eindrapport Beleidsdoorlichting Vorming DHC van het Ministerie van Defensie.

2.6 **Verspreiding van het rapport**

De opdrachtgever, de HDB, is eigenaar van dit rapport.

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

3 Doel een aanpak van de opdracht

3.1 Doelstelling

De in dit rapport te beantwoorden vraag luidt als volgt:

“Is het Reorganisatieplan Defensie Helikopter Commando (DHC) doelmatig en doeltreffend uitgevoerd, zijn de geraamde investeringen, opbrengsten en uitgaven verwezenlijkt?”

Bovenstaande vraag is de tweede deelvraag van de vier door het Ministerie van Defensie te beantwoorden deelvragen in het kader van de beleidsdoorlichting. Ons rapport heeft het karakter van een onderzoeksrapport waarin wij onze bevindingen vastleggen. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd op de aan ons overlegde gegevens.

Deze beleidsdoorlichting heeft het karakter van een syntheseonderzoek: de beleidsdoorlichting vat samen wat we weten over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid⁷.

Bij een syntheseonderzoek worden bestaande onderzoeken, evaluaties en documenten betreffende het beleid als belangrijkste bronmateriaal gebruikt. Alle instrumenten en effecten worden in onderlinge samenhang bekeken. In beginsel wordt voor de beleidsdoorlichting geen apart onderzoek uitgevoerd.

Object van onderzoek, namelijk de vorming van het DHC, is hiermee bepaald. Documenten welke zijn opgesteld in het kader van de vorming van het DHC worden onderzocht. Tot deze documenten worden ook gerekend kamerstukken en andere relevante studies.

3.2 Onderzoeksvragen

De door de ADR te beantwoorden deelvraag 2 leidt tot de formulering van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de beginsituatie (T_0) ten aanzien van financiën (investeringen, personele en materiële exploitatie-uitgaven) en prestaties (aantallen helikopters, vliegers, operationele gereedheid)?
2. Welke maatregelen zijn beschreven in het Reorganisatieplan en wat zijn de daarmee samenhangende financiële reeksen?
3. Welke organisatie-maatregelen en veranderingen in de helikoptervloot, van belang voor het DHC maar niet beschreven in het Reorganisatieplan, zijn sedert 2008 genomen?
4. Wat is de eindsituatie (T_e) van de financiën en prestaties?
5. Wat is van elk van de in het Reorganisatieplan genoemde maatregelen en financiële reeksen terecht gekomen op 1 januari 2017?

⁷ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, d.d. 15 augustus 2014, Staatscourant 2014, nr. 27 142;

3.3 Object en reikwijdte

De afbakening van het onderzoek ter beantwoording van de onderzoeksvraag wordt gevormd door:

- Het definitief Reorganisatieplan van het Defensie Helikopter Commando;
- Het IBO onderzoek Gereedstelling⁸;
- Helikopterstudie 2004⁹;
- Evaluatie reorganisatie DHC 2012¹⁰;
- Kamerbrief Beleidsdoorlichting DHC¹¹.

3.4 Begripsbepalingen

Twee begrippen spelen een belangrijke rol bij de beantwoording door de ADR van de onderzoeksvraag: doeltreffendheid en doelmatigheid.

Bij doeltreffendheid gaat het bij de ADR om de vraag of de maatregelen welke in het Reorganisatieplan zijn beschreven ook zijn gerealiseerd. Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag of deze maatregelen met de minste financiële offers zijn gerealiseerd. Dit laatste laat zich echter rondom de vorming van het DHC wel moeilijk vaststellen, aangezien in het Reorganisatieplan geen sprake is van een uitgaven- of ontvangsten-begroting. Indien echter de bestedingen ten behoeve van de realisatie van de in het Reorganisatieplan beschreven maatregelen conform de richtlijnen van Defensie zijn verricht, worden deze bestedingen als doelmatig beschouwd.

3.5 Aanpak

De opdracht is uitgevoerd overeenkomstig de Standaard 4400 N van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie". Deze standaard is ook van toepassing voor opdrachten anders dan die met betrekking tot financiële informatie.

Met dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, doordat er geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht is uitgevoerd. Indien er een controle- of beoordelingsopdracht zou zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere bevindingen zijn geconstateerd die voor rapportage in aanmerking zouden zijn gekomen.

Als aangegeven heeft het onderzoek het karakter van een syntheseonderzoek. Hiertoe hebben wij een aantal documenten bestudeerd. Daarnaast hebben wij deelgenomen aan de besprekingen van het projectteam. Bijlage C bij dit rapport bevat een lijst van geraadpleegde documenten.

3.6 Rapportage

Dit rapport bevat de resultaten van ons onderzoek. Het rapport wordt uitsluitend uitgebracht aan de opdrachtgever. Het concept-rapport hebben wij in het kader van hoor- en wederhoor vooraf voorgelegd aan de opdrachtgever. De managementreactie van de opdrachtgever is als Bijlage A bij dit rapport opgenomen.

⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid", Kamerstuk 33 763 nr. 120 d.d. 12 maart 2017;

⁹ "Helikopterstudie 2004", Kamerstuk 29 800 X nr. 3 d.d. 21 september 2004;

¹⁰ "Evaluatierapport DRP DHC 2008", d.d. 30 mei 2012 (intern Defensie);

¹¹ Kamerbrief "Beleidsdoorlichting Vorming Helikopter Commando", Kamerstuk 31 516 X nr. 21 d.d. 20 september 2017;

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

Het object van onderzoek, de reorganisatie van het DHC, is van start gegaan in 2008, maar voorbereid vanaf mei 2004¹². Het Reorganisatieplan beschrijft – in algemene termen - de samenvoeging van de Groep Maritieme Helikopters van het Commando Zeestrijdkrachten (MARHELI/CZSK) met de Tactische Helikoptergroep van het Commando Luchtstrijdkrachten (THG/CLSK) tot het DHC. Het afstoten van vliegbasis Soesterberg en het plaatsen van alle helikopters van de THG op één locatie was al eerder besloten in de Prinsjesdagbrief 2003¹³. Na de samenvoeging is het DHC een "joint" eenheid geworden binnen het CLSK, met C-CLSK als een single-service manager.

Het Reorganisatieplan is geschreven als een *Business Case*. De te behalen doelmatigheid is op de volgende wijze geformuleerd:

De meerwaarde van het DHC moet met name zichtbaar worden in een verhoogde effectiviteit, verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten door verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen. Daarbij staat centraal dat met dezelfde middelen (personeel, materieel, infrastructuur, inventaris en budget) een hogere productiviteit zal worden bereikt. Het bereiken van deze ambitie moet vooral meetbaar zijn in een betere bediening van de afnemers van helikopterproducten van het DHC.

Daarnaast is in het Reorganisatieplan een set van randvoorwaarden geformuleerd. Een aantal van deze randvoorwaarden heeft het karakter van te nemen maatregelen.

Het vervolg van dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld: in de paragrafen 4.2 t/m 4.6 worden de bevindingen ten aanzien van de beoogde doelmatigheid en de genomen maatregelen weergegeven, in paragraaf 4.7 de bevinding ten aanzien van de voorgenomen maatregelen en in paragraaf 4.8 een afsluitende bevinding.

4.2 Bevinding 1: De beginsituatie is niet duidelijk vastgelegd in het Reorganisatieplan

De organieke formatie en personele bezetting in de beginsituatie zijn in het Reorganisatieplan duidelijk vastgelegd. Voor wat betreft de financiën is dit niet het geval.

De organieke bezetting van het DHC in de beginsituatie is vastgelegd op 2355,5 fte'n. In het Reorganisatieplan is een verdeling gemaakt naar de verschillende organisaties (van CZSK, CLAS en CLSK) die zijn samengevoegd tot het DHC met een beoogde personele reductie van 24 fte'n.

¹² "Helikopterstudie 2004", Kamerstuk 29 800 X nr. 3 d.d. 21 september 2004;

¹³ "Op weg naar een nieuw evenwicht :de krijgsmacht in de komende jaren", Kamerbrief 29 800 X nr. 3 d.d. 16 september 2003;

Bij de start van de reorganisatie was de personele vulling ca 1750 fte'n, wat impliceert dat de organisatie voor slechts ca 70% was gevuld. De beoogde personele reductie is hiermee ongeveer slechts 4% van het verschil tussen de organieke bezetting en de daadwerkelijke vulling.

Het Reorganisatieplan beschrijft de budgetten welke van CZSK overgeheveld worden naar CLSK ten behoeve van het DHC, maar geeft geen overzicht van het budget dat binnen CLSK wordt vrijgemaakt voor het DHC. Ook andere documenten geven geen inzicht in het bedrag dat binnen de Krijgsmacht wordt gereserveerd voor het DHC vanaf de beginsituatie. Bijlage G (Financiën) bij het Reorganisatieplan verwijst slechts naar het BVM2008¹⁴ en de bedrijfsplannen van vliegbasis Gilze Rijen, Soesterberg en De Kooy. Deze bedrijfsplannen konden ons 10 jaar na dato niet volledig worden overlegd, terwijl van de wel beschikbare bedrijfsplannen de financiële paragrafen grotendeels ontbraken. Daarnaast is bijlage I (Materieel) van het Reorganisatieplan als 'PM' ingevuld.

Ook door de werkgroep Financiën is uitgebreid onderzoek gedaan naar de exploitatielasten (personele en materiele lasten). Het is de werkgroep echter niet gelukt om volledige en bruikbare gegevens te verkrijgen met betrekking tot de financiële beginsituatie. De financiële beginsituatie kon hierdoor niet worden gereconstrueerd.

Naast de omstandigheid dat de financiële informatie van het Reorganisatieplan te beperkt bleek te zijn, bood ook de begroting onvoldoende houvast omdat deze is ingericht naar beleidsartikel en bijvoorbeeld niet is verbijzonderd naar onderliggende onderdelen. Ook de financiële administratie bleek voor dit doel onbruikbaar. Door de overgang van de Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie (GVKKA) naar de anders ingerichte Financiële Administratie (FINAD) van SAP bleek het niet mogelijk om de financiële beginsituatie vast te stellen en ook geven de cijfers van de daarop volgende jaren een te divers en daardoor niet betrouwbaar beeld. Bovendien ontbraken eventuele hardcopies, hetgeen mogelijk het gevolg is van het feit dat het Rijksbeleid is geënt op archiefvernietiging van documenten ouder dan 5 à 6 jaar. Overigens maakt Defensie sinds een aantal jaren gebruik van zogenaamde wapensysteem-sjablonen. Deze wapensysteemsjablonen geven de investeringen en de relevante samenhangende exploitatie van de belangrijkste wapensystemen weer en verstrekken daarmee aanvullende informatie op de begroting. Door de van jaar op jaar veranderende middelen, zoals vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, verdere bezuinigingen en reorganisaties, intensieve inzet, herbelegging van het faseonderhoud, verandering van taakstelling en toewijzing van budgetten, is het niet mogelijk gebleken om met de wapensysteemsjablonen de financiële beginsituatie te herleiden en een causaal verband te leggen tussen de initiële oprichting van het DHC en de daarmee beoogde doelmatigheid.

De werkgroep Operaties heeft onderzoek gedaan naar de "prestaties", in casu de aantallen (inzetgerede) helikopters en de aantallen vliegburen per type gedurende de periode 2007-2016. Hiermee kon de beginsituatie van de prestaties worden vastgesteld. In de daaropvolgende jaren is geen sprake geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie is ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen, zoals omschreven in voorgaande paragraaf, terwijl anderzijds in het Reorganisatieplan niet duidelijk is aangegeven wat onder "productiviteit" moet worden verstaan en ook is de gereedheidsmeting door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Bovendien zijn de gegevens over operationele gereedheid, inzetbaarheid en materiële gereedheid sinds 2016 formeel niet meer openbaar¹⁵.

¹⁴ Besluitvormingsmemorandum 2008, Kamerstuk 31 474 X nr. 2 d.d. 14 juni 2007;

¹⁵ Inzetbaarheidsrapportage 2016, Kamerstuk 33 763 X nr. 110 d.d. 3 oktober 2016;

De werkgroep Operaties is er uiteindelijk niet in geslaagd een causaal verband te leggen tussen de initiële oprichting van het DHC en de beoogde doeltreffendheid.

Het voorgaande leidt tot de bevinding dat de eerste onderzoeksvraag naar financiën en prestaties in de beginsituatie slechts beantwoord kan worden voor de organieke bezetting, aantallen inzetgerede helikopters en vliegreuen maar niet voor de financiën.

4.3 **Bevinding 2: Het Reorganisatieplan bevat geen financiële reeksen voor de daarin genoemde maatregelen**

In het Reorganisatieplan is een aantal maatregelen beschreven in de vorm van randvoorwaarden en uitgangspunten. De randvoorwaarden betreffen organisatorische en formatieve randvoorwaarden, personele randvoorwaarden, materiele randvoorwaarden, financiële randvoorwaarden, infrastructurele randvoorwaarden en overige randvoorwaarden. De uitgangspunten zijn onderverdeeld in operationele uitgangspunten en overige uitgangspunten.

Met uitzondering van eerder benoemde overheveling van CZSK-budgetten bevat het Reorganisatieplan geen financiële reeksen voor de maatregelen. Evenmin hebben wij elders in de ons ter beschikking gestelde documenten financiële reeksen aangetroffen die met de implementatie van de maatregelen samenhangen.

De financiële overheveling van CZSK-budgetten omvat een financiële reeks over de periode 2006 tot en met 2011. In deze reeks wordt geen rekening gehouden met de introductie van de NH-90 helikopter vanaf 2010, die niet alleen duurder is in exploitatie maar waarvoor ook het BTW nultarief niet meer van toepassing is¹⁶.

Met deze bevinding is de tweede onderzoeksvraag naar de maatregelen en financiële reeksen beantwoord.

4.4 **Bevinding 3: Het DHC is gedurende de onderzoeksperiode onderhevig geweest aan tal van onvoorziene veranderingen**

In de onderzoeksperiode 2007-2016 is sprake geweest van jaar op jaar veranderende ontwikkelingen, zoals vervanging, uitbreiding en inkrimping van de helikoptervloot, intensieve inzet en herstel, alsmede bezuinigingen en reorganisaties welke het DHC betreffen.

Grote impact hadden bijvoorbeeld de bezuinigingen van 2011, verwoord in de nota maatregelen Beleidsbrief¹⁷ en Startbrief uit 2011¹⁸. Eén van de maatregelen betrof de uitfasering van de Cougar waarvoor geen plaats meer was in de voorziene kleinere krijgsmacht. Door de vertraagde oplevering van de NH-90 is deze maatregel uiteindelijk niet geëffectueerd.

In het Reorganisatieplan is het besluit vastgelegd om het NH-90 contract open te breken en in plaats van twintig NH-90 toestellen van type NFH¹⁹, twaalf toestellen van het type NFH aan te schaffen en acht transporthelikopters van het type MTTH.

¹⁶ "Vijfde jaarrapportage project NH-90", Kamerstuk 25 928 X nr. 18 d.d. 17 oktober 2005;

¹⁷ "SG Nota Maatregelen Beleidsbrief", Kamerstuk 32 733 nr. 1 d.d. 8 april 2011;

¹⁸ Startbrief Ministerie van Defensie "Start reorganisatie Defensie", Kamerstuk 32 733 nr. 37 d.d. 10 augustus 2011;

¹⁹ Nato Fregat Helicopter;

Dit besluit is na een langdurig traject van onderhandelingen met de leverancier om financiële redenen niet uitgevoerd²⁰, waarna een herijking van het project is doorgevoerd²¹. Mede hierdoor zag het DHC zich geplaatst voor vertraging in de oplevering van de NH-90 toestellen, welke bovendien in verschillende versies werden opgeleverd²². Om toch van voldoende transportcapaciteit verzekerd te blijven werd besloten acht Cougar toestellen langer aan te houden en de formatie met 105 fte'n uit te breiden²³. Dit heeft geleid tot extra formatiekosten, opleidingskosten en aanpassingskosten aan de Cougar zodat deze de maritieme taken konden overnemen totdat de NH-90 in bedrijf was. Bij de NH-90 was naast vertraging in levering ook sprake van onder meer corrosie aan toestellen, extra correctief onderhoud, onvoldoende ondersteuning van het SAP-invoerteam, verlies van kennis, kunde en ervaring van personeel als gevolg van verplaatsing binnen CZSK. Deze en andere oorzaken hebben gevolgen gehad op onder meer het gebied van opleiding van bemanning, technici, ervaringsopbouw van instructeurs van NH-90 en logistiek, hetgeen heeft geresulteerd in verminderde inzetbaarheid.

Andere maatregelen uit de Startbrief betroffen het langer in stand houden van de AB-412 en het uitfaseren van de Alouette in 2015 in plaats van 2012. Voor dit laatste was weer formatieve dekking nodig, welke niet was voorzien in de Startbrief. Van inzet voor de Kustwacht (en in voorkomende gevallen veiligheidsregio's) door DHC was op 1 januari 2017 al niet langer sprake.

Onderstaande tabel geeft de aantallen helikopters aan het begin en einde van de onderzoeksperiode weer²⁴. Bijlage D toont het verloop van de aantallen helikopters over de jaren van de onderzoeksperiode.

Type helikopter	Aanwezig op 4 juli 2008	Aanwezig op 1 januari 2017
Apache	29 (w.v. 8 in USA)	28 (w.v. 8 in USA)
Chinook	11 (w.v. 3 in USA)	17 (w.v. 4 in USA)
Cougar	17	12
AB-412	3	0
Lynx	14	0
NH-90	0	20 (w.v. 1 in Italië)
Alouette	4	0
Totaal	78	77

Naast vervanging, uitbreiding en inkrimping van de helikoptervloot hadden ook de intensieve inzet en het vereiste herstel invloed op de beschikbaarheid en inzetbaarheid van de helikopters. Dit werd nog eens versterkt door de effecten van het als gevolg van de financiële bezuinigingen jarenlang moeten interen op reservedelen en onderhoud. Met betrekking tot dat onderhoud moet nog worden vermeld dat in de onderzoeksperiode het faseonderhoud is verplaatst van het DHC naar het Logistiek Centrum Woensdrecht (LCW), dat aanvankelijk onderdeel was van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) maar later in de onderzoeksperiode onderdeel is geworden van CLSK. Bij DMO is achtergebleven de "21-organisatie" vanuit de rol van normsteller instandhouding.

20 "Navo Helikopterproject", brief van minister van Defensie, Kamerstuk 25 928 nr. 48 d.d. 20 mei 2011;

21 Memo CDS en oplegnota gewijzigde behoefte NH-90, d.d. 18 mei 2011 (commercieel vertrouwelijk);

22 MOC (meaningful operational capable), FOC (fully operational capable), FRC (fully radar capable);

23 Later is besloten 12 Cougar helikopters aan te houden om vertraagde invoering van de NH-90 te compenseren;

24 Volgens opgave Defensiestaf, afdeling Evaluaties;

Bovenstaande maakt duidelijk dat er sprake was van aanzienlijke wijzigingen, niet alleen in de organisatie, taakstelling en formatie van het DHC, maar ook in de samenstelling van helikoptervloot en de inzetbaarheid, welke wijzigingen niet in het Reorganisatieplan waren voorzien.

De derde onderzoeksvraag naar onvoorziene veranderingen in de organisatie van het DHC en de helikoptervloot is met het bovenstaande beantwoord.

4.5

Bevinding 4: In de onderzoeksperiode is het budget voor de helikoptervloot toegenomen en het totaal aantal helikopters afgenomen

De exploitatielasten van de helikoptervloot en de prestaties, in termen van aantallen (inzetgerede) helikopters en vliegreuren, vertonen gedurende de onderzoeksperiode een grillig verloop. De exploitatielasten van de in omvang en samenstelling gewijzigde helikoptervloot zijn gedurende de onderzoeksperiode toegenomen van bij benadering € 145 mln. tot ca. € 225 mln.²⁵ per jaar. Als oorzaken hiervoor kunnen worden genoemd de hogere exploitatielasten van de NH-90 ten opzichte van die van de Lynx en de extra kosten als gevolg van het langer in gebruik houden van de Cougars. Het aantal helikopters is in totaliteit daarentegen afgenomen als gevolg van de uitfasering van diverse helikoptertypes, kinderziektes bij de NH-90 en vertraagde oplevering van reservedelen (zie ook bij paragraaf 4.4).

Daarentegen is de *capability* in termen van operationele effectiviteit juist toegenomen. Met de NH-90 is nu eenmaal veel meer mogelijk dan met de Lynx waarvoor de NH-90 in de plaats is gekomen. Maar ook bijvoorbeeld modificaties zorgen voor een verhoogde operationele *capability*. Omdat prestaties vooralsnog worden uitgedrukt in aantallen helikopters en vliegreuren, en niet in *capabilities*, is het niet mogelijk een uitspraak te doen de ontwikkeling van de operationele effectiviteit gedurende de onderzoeksperiode. Het is wel evident dat de reductie van het aantal helikopters gevolgen heeft voor het aantal assen / uitzendgebieden waarop Defensie gelijktijdig militaire operaties kan uitvoeren / ondersteunen.

Het aantal vliegreuren is in de onderzoeksperiode als totaal afgenomen. De afname in vliegreuren bij Apache wordt ruwweg gecompenseerd door een toename van het aantal vliegreuren bij de Chinook. De totalen van beide typen toestellen maken samen op jaarbasis ca. 8000 uur. De Lynx, waarmee door CZSK op jaarbasis tot 2011 ruim 3000 uur gevlogen werd, is vanaf 2013 uitgefaseerd. Het aantal Lynx-toestellen is vooralsnog niet gecompenseerd door de NH-90, waarmee vanaf 2010 gevlogen wordt. Overigens zij opgemerkt dat in de onderzoeksperiode het aantal simulatorvliegreuren is toegenomen tot ca. 700 uur per jaar; dit kan echter de afname in 'live' vliegreuren niet volledig verklaren. De Cougar is in de onderzoeksperiode minder gaan vliegen, terwijl de AB-412 is uitgefaseerd²⁶.

Met bovenstaande constatering naar aantallen helikopters, vliegreuren en financiën is de vierde onderzoeksvraag beschreven.

4.6

Bevinding 5: Het is niet duidelijk waarin de output ("productiviteit") van het DHC wordt gemeten

Het Reorganisatieplan geeft niet aan op welke wijze de resultaten van het DHC worden gemeten: gaat het om vliegreuren, materiële gereedheid, operationele gereedheid of inzetbaarheid?

²⁵ Informatie werkgroep Financiën;

²⁶ Informatie werkgroep Operaties;

Bovendien is, als het gaat om operationele gereedheid, sprake van een verschil in systematiek van CZSK en van CLSK: waar CLSK de gewoonte had om operationele gereedheid te meten in eenheden (squadrons) deed CZSK dat in aantallen helikopters.

Het Reorganisatieplan geeft hierover geen uitsluitsel, maar streeft met de vorming van het DHC wel een verhoging van de effectiviteit van DHC na.

De Defensiebegrotingen 2008²⁷ en 2009²⁸ beschrijven de operationele doelstellingen van CLSK. Gemeten in eenheden (squadrons) is de doelstelling in 2008 en 2009 om 4,25 respectievelijk 7,1 eenheden operationeel gereed te hebben. Hierbij zij echter aangetekend dat niet aangegeven is hoeveel helikopters hiermee gemoeid zijn. In de begroting 2016²⁹ is de maatstaf voor operationele gereedheid het aantal helikopters en niet meer het aantal squadrons: er is sprake van een norm van 23 à 26 operationeel gereede helikopters, waarvan 13 daadwerkelijk operationeel gereed op een totaal van 77 helikopters³⁰. In de begroting van 2017³¹ worden 12 operationeel gereede helikopters genoemd op een totaal aantal van 80 helikopters. Doordat de parameters van operationele gereedheid aan het begin en het einde van de onderzoeksperiode van elkaar verschillen, is het voor ons niet mogelijk om vast te stellen of sprake is van een toename van de effectiviteit van het DHC.

De Defensiebegroting 2005 is de laatste begroting waarin cijfers over aantallen vliegeuren met helikopters gegeven worden³²: realisatie 2003: 15.064 vliegeuren. Dit aantal wijkt niet significant af van de gerealiseerde vliegeuren in de jaren daarvoor. In de hierop volgende Defensiebegrotingen wordt geen melding meer gedaan van aantallen vliegeuren van helikopters van het CLSK, maar wordt opgave gedaan van aantallen OG (=operationeel gereede) helikopters, zoals in voorgaande alinea gemeld.

Ook de inzetbaarheidsrapportages bieden geen soelaas: eind 2017 is aan de Tweede Kamer meegedeeld³³ dat niet meer zal worden gerapporteerd over aantallen operationeel gereede eenheden. Aan de hand van inzetbaarheidsgegevens van het DHC kan derhalve niet bepaald worden of sprake is van een verhoging van de effectiviteit van DHC.

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat de te behalen doelmatigheid vooral meetbaar moet zijn in een betere bediening van de afnemers van helikopterproducten van het DHC. C-DHC is van mening dat de klanttevredenheid is toegenomen, omdat men elkaar nu beter begrijpt en de klanten meer invloed hebben op de planning. Er is echter weinig bewijs aangetroffen dat de klanttevredenheid daadwerkelijk is toegenomen. In de onderzoeksperiode was geen sprake van een periodieke meting en beoordeling van de klanttevredenheid, zodat ook deze benadering geen oplossing biedt om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de effectiviteit.

Doordat niet duidelijk is wat onder output van DHC wordt verstaan, hoe deze wordt gemeten, en doordat geen bruikbare gegevens voorhanden zijn, is het niet mogelijk om bevindingen te doen over verhoging van de effectiviteit van het DHC.

27 Rijksbegroting 2008, Hoofdstuk X, Defensie, blz.49;

28 Rijksbegroting 2009, Hoofdstuk X, Defensie, blz.55;

29 Rijksbegroting 2016, Hoofdstuk X, Defensie, blz.39;

30 Het betreft in 2016 10 Apaches, 6 Chinooks, 5 Cougars en 2 tot 5 NH-90 toestellen;

31 Rijksbegroting 2017, Hoofdstuk X, Defensie, blz.49;

32 Rijksbegroting 2005, Hoofdstuk X, Defensie, realisatie 2003: CZMNED: 3216 vliegeuren, CARIB 200 vliegeuren en THG: 11.648 vliegeuren, totaal: 15.064 vliegeuren. Zo ook hierin: vermoedelijk beloop 2004: 17.351 vliegeuren en raming 2005: 17.451 vliegeuren;

33 "Vijftiende jaarrapportage helikopters 2017, Ministerie van Defensie, "Kamerstuk 25 928 nr. 72 d.d. 26 oktober 2017;

Deze bevinding is in lijn met één van de conclusies van het IBO rapport "Zicht op gereedheid", die luidt dat als gevolg van het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over operationele output, het niet mogelijk is om de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling te beschrijven³⁴. Tevens stelt het IBO rapport dat de ervaring leert dat exogene factoren het gereedstellingsproces vrijwel altijd beïnvloeden, waardoor het niveau van gereed stellen bijna nooit wordt gerealiseerd zoals gepland.

4.7

Bevinding 6: De in het Reorganisatieplan genoemde randvoorwaarden en uitgangspunten zijn gerealiseerd

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 4.3 omvat het Reorganisatieplan een aantal maatregelen in de vorm van randvoorwaarden en uitgangspunten. De randvoorwaarden betreffen organisatorische en formatieve randvoorwaarden, personele randvoorwaarden, materiële randvoorwaarden, financiële randvoorwaarden, infrastructurele randvoorwaarden en overige randvoorwaarden. De uitgangspunten zijn onderverdeeld in operationele uitgangspunten en overige uitgangspunten.

De belangrijkste randvoorwaarden en uitgangspunten zijn:

- het DHC krijgt stafcapaciteit voor inzet ten behoeve van 11 LMB, een NRF brigade of een EU Battle Group;
- rekening moet worden gehouden met de vorming van een Maritiem Squadron (NH-90 NFH), een Chinooksquadron en een Apachesquadron;
- de AB-412 van 303 SAR Squadron faseert uit;
- de oprichting van DHC zal leiden tot een efficiencywinst van 24 fte'n;
- het DHC zal evenredig worden gevuld met personeel van CZSK, CLAS en CLSK;
- het DHC is in staat om in beide geweldsspectra zeven fregatten³⁵ van een boordhelikopter te voorzien. Hiervoor zijn tien vluchteenheden noodzakelijk;
- door oprichting van het DHC wordt bereikt dat krijgsmachtbreed prioriteiten éénvoudig worden gesteld;
- het onderhouds-en gereedstellingsproces van diverse helikoptertypes wordt doelmatiger ingericht; het DHC heeft een sturende functie ten aanzien van gebruikersonderhoud, de gereedstelling, het wapensysteemoverleg en de paraatheid van de helikopters;
- opleidings-en loopbaantrajecten worden zoveel als mogelijk gestandaardiseerd.

We hebben geconstateerd dat deze randvoorwaarden en uitgangspunten bij de vorming van het DHC zijn geëffectueerd met uitzondering om zeven fregatten te voorzien van een boordhelikopter. Dit laatste is een gevolg van het besluit, genomen naar aanleiding van de Marinestudie 2005³⁶, om vier fregatten te vervangen door vier patrouillevaartuigen die in het lagere geweldsspectrum optreden.

³⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid", Kamerstuk 33 763 nr. 120 d.d. 12 maart 2017;

³⁵ Later bijgesteld naar 4;

³⁶ "Marinestudie 2005", Kamerstuk 30 300 nr. 9 d.d. 14 oktober 2005;

Bevinding 7: We hebben geen meetbare bevinding ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid van de reorganisatie van DHC

Oogmerk van de oprichting van DHC is te lezen in de openingszinnen van het Reorganisatieplan: "Met de oprichting van het DHC dient een grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gehele helikoptervloot binnen Defensie te worden bereikt".

De meerwaarde van het DHC moet vooral zichtbaar worden in een verhoogde effectiviteit en verbeterde inzetbaarheid van de helikopterentiteiten door verbeterd management, schaalvergroting, minder duplicatie, betere afstemming en standaardisatie op diverse terreinen".

In ons onderzoek is gebleken dat hier de schoen wringt: we hebben als het gaat om de oprichting van het DHC geen raming van investerings- en exploitatie-uitgaven en opbrengsten aangetroffen. Daarnaast is in het Reorganisatieplan het streven vastgelegd om "met dezelfde middelen een hogere productiviteit te bereiken". Probleem hierbij is dat in de onderzoeksperiode geen sprake is geweest van constante omgevingsfactoren waardoor geen meetbare situatie is ontstaan. Enerzijds was er sprake van jaar op jaar veranderende middelen, zoals vervanging en uitbreiding van de helikoptervloot, verdere bezuinigingen en reorganisaties, intensieve inzet, herbelegging van het faseonderhoud, verandering van taakstelling en toewijzing van budgetten, terwijl anderzijds in het Reorganisatieplan niet duidelijk is wat verstaan moet worden onder "productiviteit" en ook de gereedheidsmeting aan verandering onderhavig is geweest. Deze laatste constatering komt overeen met de conclusies in het IBO onderzoek "Zicht op Gereedheid"³⁷, waarin de conclusie wordt getrokken dat door het ontbreken van vaste normering van gereedheid en voldoende gegevens over de operationele output, de relatie tussen het beschikbare budget en gereedstelling niet beschreven kan worden.

Aangezien het bij de doelmatigheid gaat om de vraag of de te bereiken doelstellingen tegen zo gering mogelijke offers zijn behaald, kunnen we stellen dat we geen bevindingen hebben ten aanzien van verhoging van de doelmatigheid van het DHC.

Wel zijn in gesprekken voordelen geuit om de helikopters onder één commando te laten vliegen. Deze voordelen liggen op het operationele en logistieke vlak maar laten zich moeilijk meten. Door de voormalig oprichtings-commandant DHC zijn drie punten aangedragen die in zijn ogen door de oprichting van het DHC zijn verbeterd, namelijk de effectiviteit, kennis/kwaliteit en doelmatigheid^{38, 39}.

Een voorbeeld van bereikte effectiviteit betreft de Cougar die door de oprichting van het DHC ook maritiem kon worden ingezet. Ook was sprake van een toename van de kwaliteit van trainingen en onderhoud. Dit als gevolg van de concentratie op één locatie, waarbij meer werd afgestemd en samengewerkt. Hierdoor was het eenvoudiger om meer kwalitatieve geïntegreerde trainingen uit te voeren en het onderhoud naar een hoger niveau te brengen. Centralisatie van het faseonderhoud had ook positieve gevolgen voor de doelmatigheid, die nog extra werd verhoogd doordat *best practices* makkelijker konden worden gedeeld en doorgevoerd in de helikopterorganisatie. Daarnaast strookt de concentratie van hoger onderhoud op het LCW met het initiatief, dat een goed voorbeeld van het positioneren van het Nederlandse bedrijfsleven wordt genoemd⁴⁰.

³⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op gereedheid", d.d.12 maart 2017;

³⁸ Informatie (mondeling) vml. Commandant DHC;

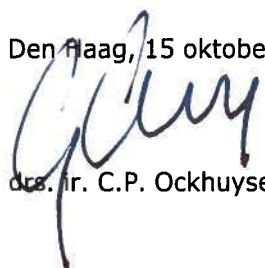
³⁹ Uitkomsten Tevredenheidsonderzoek DRP, november 2016 (intern Defensie);

⁴⁰ Beleidsbrief Defensie, Lijst van vragen en antwoorden, Kamerstuk 32 733 nr. 2, d.d. 20 mei 2011;

Op grond van de aangedragen verbeteringen lijkt het niet meer goed denkbaar om bij de huidige samenstelling van de helikoptervloot, deze onder drie commando's te laten vliegen. Hoewel moeilijk meetbaar heeft de vorming van het DHC op het operationele en logistieke vlak toch een zekere effectiviteit gegenereerd.

5 Ondertekening

Den Haag, 15 oktober 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C.P. Ockhuysen', written over the printed name.

drs. ir. C.P. Ockhuysen RA

Auditmanager
Auditdienst Rijk

BIJLAGE A - Managementreactie

BIJLAGE B – Overzicht afkortingen

AB-412	Augusta Bell 412
ADR	Auditdienst Rijk
AGCDS	Aanschrijving Gereedstelling CDS
BS	Bestuursstaf
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BVM	Besluitvormingsmemorandum
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
CZMNED	Commando Zeemacht Nederland
DAOG	Directie Aansturing Operationele Gereedheid
DF&C	Directie Financiën en Control
DHC	Defensie Helikopter Commando
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DPlan	Directie Plannen
DS	Defensiestaf
DRP	Definitief Reorganisatie Plan
FINAD	Financiële Administratie
FOC	Fully Operational Capable
FRC	Fully Radar Capable
fte	full time equivalent
GVKKA	Geïntegreerde Verplichtingen Kas en Kosten Administratie
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
JAR	Joint Aviation Requirements
IRF	Inspectie Rijks Financiën
LCW	Logistiek Centrum Woensdrecht
LMB	Lucht Mobiele Brigade
MARHELI/CZSK	Groep Maritieme Helikopters van het Commando Zeestrijdkrachten
MOC	Meaningful Operational Capable
MTTH	Marine Tactical Transport Helicopter
Nahema	Nato Helicopter Production and Logistics Management Agency
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NFH	Nato Fregat Helicopter
NH90	Nato Helicopter of the Nineties
NRF	Nato Response Force
OG	Operationeel Gereed
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SAR	Search and Rescue
Sqn	Squadron
THG/CLSK	Tactische Helikoptergroep van het Commando Luchtstrijdkrachten
T _e	Eindsituatie
T ₀	Beginsituatie

BIJLAGE C – Lijst bestudeerde documenten

Documenten ministerie van Defensie

- "Helikopterstudie 2004" Kamerstuk 29 800 X nr. 3 d.d. 21 september 2004;
- "Definitief Reorganisatieplan DHC", Ministerie van Defensie, d.d.19 mei 2008;
- SG Nota Maatregelen Beleidsbrief, Kamerstuk 32 733 nr. 1 d.d. 8 april 2011;
- Memo CDS en oplegnota gewijzigde behoefte NH-90 d.d. 18 mei 2011 (commercieel vertrouwelijk);
- "Evaluatierapport DRP DHC", Ministerie van Defensie, CLSK, d.d. 30 mei 2012 (intern Defensie);
- "Voortgang introductie NH90 cfm. alternatief Sc3", Ministerie van Defensie, nota CLSK, d.d.16 november 2012, nr. BS2012036778 (intern Defensie);
- "Matex-nota januari 2013", memo intern DS, BS 2013004871;
- "BPB-nota 2014", DS, BS 2013001361 d.d. 14 maart 2013 (intern Defensie);
- Nota "Verdieping AGCDS: Basisdocument helikopters" d.d.23 december 2013, BS/2013025341 (departementaal vertrouwelijk);
- "Managementrapportage CLSK, 2^{de} kwartaal 2014 d.d. 16 juli 2014, CLSK2014010241 (departementaal vertrouwelijk);
- "Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek", d.d. 15 augustus 2014, Staatscourant 2014, nr. 27 142;
- "Financiële herijking exploitatie NH-90", Ministerie van Defensie, nota CZSK en CLSK, nr. CZSK2016002446 d.d. 1 juni 2016;
- "Vijftiende jaarrapportage helikopters 2017" Kamerstuk 25 928 nr.72 d.d. 26 oktober 2017;
- "Plan van aanpak, Beleidsdoorlichting Vorming Defensie helikopter Commando, deelvraag 2", ADR, kenmerk ADR 2018-0000020101 d.d. 12 februari 2018;
- "Eindrapportage interne werkgroep Financiën", concept, d.d. 17 mei 2018 (intern Defensie);
- "Rapportage interne werkgroep Operaties", ongedateerd, (intern Defensie);

Kamerbrieven

- "Studie Integrale Helikoptercapaciteit", Kamerstuk nr. 29 800 X nr. 3 d.d. 21 september 2004;
- "Vijfde Jaarrapportage project NH-90", Kamerstuk 25 928, nr. 18 d.d. 17 oktober 2005;
- "Marinestudie 2005", Kamerstuk 30 300 nr. 9 d.d. 14 oktober 2005;
- Besluitvormingsmemorandum 2008, Kamerstuk 31 474 X nr. 2 d.d. 14 juni 2007;
- SG Nota Maatregelen Beleidsbrief, Kamerstuk 32 733 nr. 1 d.d. 8 april 2011;
- "Navo Helikopterproject", brief van Minister van Defensie, Kamerstuk 25 928 nr. 48 d.d. 20 mei 2011;
- Beleidsbrief Defensie, "Lijst van vragen en antwoorden", Kamerstuk 32 733 nr. 2 d.d. 20 mei 2011;
- Startbrief Ministerie van Defensie "Start reorganisatie Defensie", Kamerstuk 32 733 nr. 37 d.d. 10 augustus 2011;

- "Inzetbaarheidsrapportage 2016", Kamerstuk 33 763 X nr. 110 d.d. 3 oktober 2016;

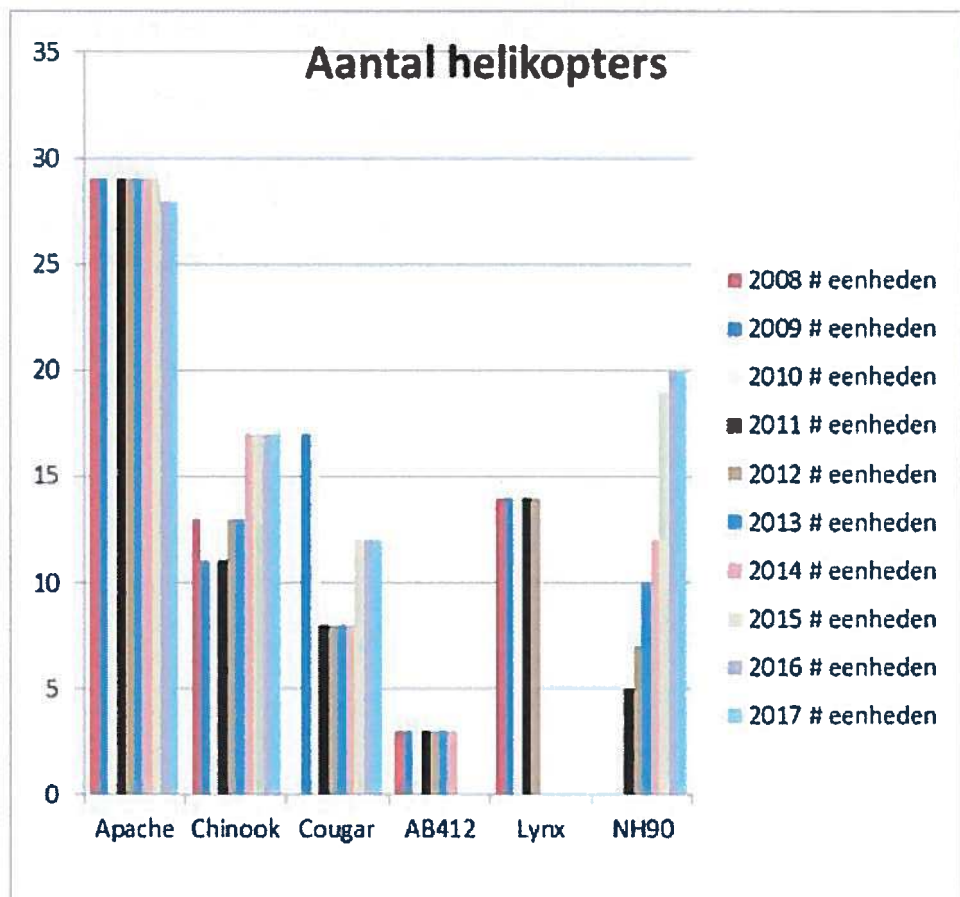
Rijksbegrotingen Hoofdstuk X Defensie

- Jaren 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2016, 2017;

Overige documenten

- Nota "Wapensysteem Sjablonen", ADR, nr. ADR/2014/990 d.d. 8 juli 2014;
- Nota "Onderzoek naar de beschikbaarheid van helikoptercapaciteit ten behoeve van CZSK", ADR, nr. ADR/2015/1294 d.d. 21 oktober 2015;
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek "Zicht op Gereedheid", Kamerstuk 33 763 nr. 120 d.d. 12 maart 2017;
- Brief Nahema, " NH90, PI/P Contract, Production Milestone>NNLN 16.P6", nr NH/ADM/CTR-5/02883/2015 d.d. 9 juni 2015.

BIJLAGE D – Overzicht aantallen helikopters



Aantallen helikopters in de onderzoeksperiode⁴¹

Bron: werkgroep Operaties

⁴¹ Bij Apache en Chinook inclusief de toestellen in de USA; bij NH90 inclusief één helikopter in Italië (2017, retrofit); aantallen NH90 ontleend aan opgave projectbureau Nahema, brief dd 9 juni 2015, nr NH/ADM/CTR-5/02883/2015

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



Geachte mevrouw de minister en mevrouw de staatssecretaris,

Rol in het onderzoek

Op verzoek van het Ministerie van Defensie ben ik opgetreden als onafhankelijk deskundige voor de beleidsdoorlichting van de vorming van het Defensie Helikopter Commando. Ik heb zelf geen inhoudelijk onderzoek gedaan. Mijn rol was het kritisch meedenken en lezen tijdens de bespreking van tussentijdse conceptrapportages. In een eerste fase heb ik diverse gesprekken bijgewoond van het onderzoeksteam en heb ik deelgenomen aan een werkbezoek. In de tweede fase van het onderzoek heb ik één gesprek met de nieuwe projectleider gevoerd en één afrondend gesprek.

Al met al was de samenwerking bijzonder plezierig. Over alle inhoudelijke aspecten van het onderzoek is transparant van gedachten gewisseld. Daarbij werd steeds zorgvuldig en professioneel de lijn tussen deelnemer aan het onderzoek en extern deskundige bewaakt door de projectleiding. Ik wil daarom graag mijn waardering uitspreken voor het proces.

Het onderzoek zelf

Tijdens het onderzoeksproces bleek al gauw dat de projectgroep werd geconfronteerd met verschillende onderzoekstechnische uitdagingen die gegeven het vastliggende raamwerk van het onderzoek niet oplosbaar bleken. Deze blijken ook uit het verslag zelf en blijken ook in oordeel van de ADR. Ondermeer ging het om de volgende problemen:

- Het bleek te ontbreken aan voldoende helder (“SMART”) geformuleerde doelstellingen van het onderzochte transformatieproces. Dit compliceert de evaluatie van dit proces. Hoe kan je gedetailleerd onderzoeken of bereikt is wat werd beoogd als niet geheel duidelijk is wat precies werd nagestreefd?
- Er bleken onvoldoende cijfers beschikbaar te zijn om het soort analyses te kunnen uitvoeren dat de projectgroep zich had voorgenomen.
- Uit voortschrijdend inzicht blijkt dat de indicator “gereedheid” problematisch is.
- Door ondermeer onvergelykbaarheid van jaren (“geen constante omgevingsfactoren”) blijkt dat het leggen van een relatie tussen metingen op indicatoren en beoogd effect van de verandering moeilijk te maken valt.

Gegeven deze uitdagingen viel mij tijdens het onderzoeksproces op dat de projectgroep grote moeite heeft gedaan om de vraagstellingen van het onderzoek te beantwoorden. Meerdere keren is gezocht naar andere manieren om beschikbare gegevens te analyseren.

Resultaten van het onderzoek

Ondanks voornoemde uitdagingen denk ik dat er belangrijke conclusies te trekken zijn naar aanleiding van dit onderzoek. Sterker nog, juist door de complicaties van het onderzoek zijn er interessante dingen te leren. Twee constatering die de projectgroep doet verdienen naar mijn mening bijzondere aandacht:

- Bij transformatieprocessen in het algemeen verdient het de aanbeveling om zo specifiek als mogelijk te zijn in wat wordt beoogd (zie de aanbeveling: “(...) : een toekomstige business case moet zijn opgesteld met een SMART geformuleerde (en niet een globaal opgestelde) beschrijving van de te behalen doelmatigheid.”) Op z’n minst vraagt een veranderproces reflectie op doelstellingen, ook wanneer het moeilijk is vooraf gedetailleerd meetbare effecten te formuleren.
- Bij het Defensie Helikopter Commando is winst te boeken wat betreft adequate bedrijfsvoering (zie ook de zinsnede in het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen: “een adequaat ingerichte financiële administratie ontbrak”);

Buiten wat de projectgroep constateert zijn er wat mij betreft drie bredere conclusies te trekken:

- In de eerste plaats een conclusie op het methodologisch vlak. Gekozen is om de evaluatie uit te voeren als een zogenaamd *syntheseonderzoek*. Kortweg komt deze methode er op neer dat de projectgroep niet zelf data verzamelt (of slechts uiterst beperkt) maar zich beperkt tot beschikbare rapporten, nota’s en ruwe gegevens. Mij is diverse malen verzekerd dat deze methode gebruikelijk is voor dergelijke beleidsevaluaties. Naar mijn mening laat dit onderzoek zien dat deze keuze belangrijke beperkingen heeft. Kort en goed: een evaluatie volgens deze methode wordt moeizaam als liggende gegevens beperkingen kennen. Paradoxaal genoeg wordt zo een kritische evaluatie moeilijker, juist als er belangrijke redenen voor kritiek zijn. Een aanbeveling is om voor dergelijk evaluatieonderzoek een breder scala aan onderzoeksmethoden te overwegen.
- In de tweede plaats eveneens een methodologische conclusie. In de huidige werkwijze gaat een projectgroep aan de gang met een goedgekeurde onderzoeksopdracht. Ook als er blijkt dat er aanleiding is om te reflecteren op de mogelijkheden en beperkingen van het gekozen raamwerk (zie hierboven genoemde punten), dan toch blijft de projectgroep binnen het raamwerk verder gaan. Ook dit blijkt een gangbare werkwijze. Echter, naar mijn mening beperkt deze aanpak de mogelijkheden te kunnen leren van onverwachte omstandigheden die worden aangetroffen. Een aanbeveling zou daarom om in dergelijk evaluatieonderzoek meer mogelijkheden tot iteratie in te bouwen. Dit is ook passend bij goed praktijkgericht onderzoek.
- In de derde plaats zou ik een conclusie op theoretisch vlak willen trekken. De reorganisatie van DHC past binnen een tendens binnen defensie in de richting van centralisatie van functies. In de bedrijfskunde is bekend dat deze keuze belangrijke gevolgen heeft voor het functioneren van organisaties. Zo is generiek bekend dat efficiencyvoordelen op papier kunnen wegvallen tegen toenemende coördinatiekosten



als gevolg van toenemende structurele complexiteit. Dergelijke gevolgen blijven onzichtbaar als alleen naar kwantitatieve uitkomsten wordt gekeken (en als deze scores bovendien niet te interpreteren zijn door allerlei ruis die jaren onvergelykbaar maken). Door de focus op uitkomsten ontbreekt het theoretisch kader om een beeld te kunnen krijgen van hoe de organisatie inhoudelijk functioneert (hoe beheersbaar zijn processen, hoe flexibel is de organisatie, hoe wordt de kwaliteit van de arbeid en arbeidsrelaties beoordeeld, hoe zit het met innovatievermogen?). Een bedrijfskundige analyse van het functioneren van DHC zou veel kunnen leren over hoe een tendens tot centraliseren het functioneren van organisaties beïnvloedt. Dit zou ook relevant zou kunnen zijn voor vergelijkbare veranderprocessen binnen defensie. De huidige invalshoek maakt dit onmogelijk. Een aanbeveling die hier uit voortvloeit is om in de toekomst dergelijke belangrijke evaluaties vanuit een minder beperkte invalshoek op te zetten.

Conclusie

Naar mijn oordeel heeft de projectgroep redelijkerwijs alle mogelijke moeite gedaan om op basis van beperkte data steekhoudende antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen. Uit het rapport zijn belangrijke zaken te leren over de bedrijfsvoering van het Defensie Helikopter Commando en over de wijze waarop grootschalige transformatieprocessen worden georganiseerd. In deze zin kan ik de conclusies van het rapport ondersteunen. Dit rapport kan verder waardevol zijn als niet alleen wordt gekeken naar de inhoudelijke conclusies zelf, maar als bij toekomstig evaluatieonderzoek wordt geleerd van de methodologische opzet en theoretische invalshoek waarmee dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd.

Hoogachtend,

Prof. dr. F.J. (Eric-Hans) Kramer