



Op weg naar een nieuw Strategisch Plan

TANGUY BOTMAN

PHILIPPE BOUCKÉ

JOHAN PEETERS

LUC ROELANDTS

MICHEL VAN STRYTHEM

Samen vormen deze officieren het team *Governance and Policy Support* (GPS) dat de Chef Defensie (CHOD) bijstaat bij de uitbouw van een Strategisch Plan voor Defensie.

Quelle doit être, à l'heure de la mondialisation, la politique de la Belgique pour garantir la sécurité du pays, assurer la défense de ses intérêts dans le monde et contribuer à ce que l'Europe s'affirme sur la scène internationale ? Comment repenser la Défense ? C'est à ces questions que doit répondre le nouveau plan stratégique de la Défense belge.

L'objectif est de prendre en compte les changements majeurs dans l'environnement international et économique afin de définir les objectifs et le cadre d'action stratégique de la Belgique pour les 15 prochaines années.

Bien sûr, dans notre pays, rien n'est simple. En Belgique, l'Armée, en général, n'est pas considérée comme une priorité. Seule une approche holistique permet d'assurer la réalisation d'une vision qui recevra le soutien du monde politique comme de la société. C'est pourquoi de nombreux acteurs sont intervenus pour développer le nouveau plan stratégique.

Midden 2013 was de politieke oriëntatienota van de minister van Defensie Pieter De Crem van juni 2008 het recentste document dat vanuit de politiek sturing gaf aan Defensie. De vooropgestelde enveloppes waarvan deze nota melding maakt, werden noch op budgettair vlak, noch in het personeelsdomein werkelijkheid. Hierdoor werd de kloof tussen de theoretische politieke ambities en de dagelijkse



realiteit steeds groter. Het voortzetten van deze trend zou de geloofwaardigheid van het Belgisch veiligheids- en defensiebeleid en de continuïteit van de opdrachten van Defensie ondermijnen.

Om de ontwikkeling van een nieuw strategisch plan door de nieuwe regering te ondersteunen, besliste de Chef Defensie (CHOD) binnen Defensie de handschoen op te nemen en te beginnen werken aan een voorstel. Hiertoe werd een cel *Governance and Policy Support* (GPS) opgericht die, in nauwe samenwerking met de Defensiestaf, de krijtlijnen van een nieuw strategisch plan zou uittekenen voor de goedkeuring van het Directiecomité (CODIR). Deze cel begon haar werk in de zomer van 2013.

HET PLAN VAN DE DEFENSIESTAF

Het was de absolute wens van de CHOD om binnen Defensie te rekenen op een breed draagvlak voor het nieuwe plan. Hiervoor werden een reeks bilaterale gesprekken gevoerd met alle onderstafchefs (ACOS), directeurs-generaal (DG's) en commandanten van de Componenten om hun inzichten en zienswijzen over de noodzakelijke verdere evoluties binnen hun verantwoordelijkheidsdomein te horen.

Uit deze gesprekken werd het “Krachtlijnen Document” ontwikkeld dat als conceptuele leidraad zou worden aangewend om richting te geven aan de verschillende veranderingen en bijstellingen. In januari 2014 keurde het CODIR dit document goed. Het echte werk kon beginnen.

Met het oog op de ontwikkeling van een toekomstvisie die de volledige inzet en werking kon omvatten, werden zowel de core van Defensie, de inzetbare capaciteiten, als de ondersteuning en de aansturing doorgelicht. Hiervoor werden twee types multidisciplinaire teams opgericht: de *feasibility teams* (FT's) in de domeinen Land, Lucht, Marine, Medisch, Inlichtingen & Communicatie en Joint, met een focus op de inzetbare capaciteiten, en de *critical process teams* (CPT's) voor de analyse van de verschillende hoofdprocessen² die door Defensie lopen. De FT's werden samengesteld uit vier leden: een vertegenwoordiger van het operationele domein (met name de betrokken component, ACOS Ops & Trg of ACOS IS), tevens teamleider, de beheerder van *Material Resources* (MR) van het betrokken materieel, de beheerder van *Human Resources* (HR) en een vertegenwoordiger van het departement Strategie en Internationale betrekkingen (ACOS Strat) die de ontwikkeling van de betrokken capaciteit opvolgt op lange termijn en in internationale fora. Deze samenstelling had tot doel een

capaciteit in al haar aspecten³ te kunnen analyseren. De doelstelling van het FT was de toekomstige ontwikkeling van de capaciteit te evalueren op haar relevantie voor de Belgische Defensie en, desgevallend, te dimensioneren rekening houdend met de haalbaarheid qua personeel (rekrutering) en budgettaire middelen (aankoop en werking).

De CPT's werden op maat samengesteld in functie van het te bestuderen proces en bestonden eveneens uit leden van verschillende delen van Defensie betrokken bij het proces. Hierbij werd ook steeds de eindgebruiker, de Component, betrokken. De doelstelling van de CPT's bestond erin de bestaande (deel)processen in kaart te brengen, te evalueren via een doorgedreven SWOT⁴ en voorstellen tot vereenvoudiging uit te werken. Hierbij kreeg elk van de CPT's een kosten- en personeelsbesparingsdoelstelling, met andere woorden de voorgestelde geoptimaliseerde processen zouden goedkoper maar ook beter worden dan de bestaande werkmethodes. Hierbij moet het werk van CPT 4-6 in het bijzonder worden toegelicht. De doelstelling van dit CPT was hoofdzakelijk erop gericht voorstellen uit te werken die de effecten van de pensioneringsgolf zouden opvangen door een aantal ondersteunende activiteiten die geen specifieke militaire expertise bevatten uit te besteden.

De voorstellen van de FT's en CPT's werden onderworpen aan een kritische evaluatie en validatie door de daartoe opgerichte *steering group* (SG). De SG vertegenwoordigt de leden van het CODIR en bestaat uit de adjuncten van de ACOS, DG's en Component Commandanten.

De verschillende FT's en CPT's hebben gedurende zes maanden hun werk verricht en de nodige voorstellen geformuleerd. Op 18 juli 2014 werd het visiedocument "Een langetermijnperspectief voor Defensie" goedgekeurd door het CODIR. Defensie was klaar om de politieke besluitvorming in verband met een nieuw strategisch plan te ondersteunen. Een uitgelekte versie lokte in de pers minder positieve reacties uit. Bijkomende middelen vragen voor de herinvestering in Defensie was duidelijk niet populair.

DE POLITIEKE INTERFACE

Op 25 mei 2014 vonden de verkiezingen plaats. Dit was het startsein voor een nieuwe regeringsvorming, een proces dat uiteindelijk na een viertal maanden zou leiden tot een regeerakkoord op 9 oktober 2014.

Om tijdig het onderdeel van het regeerakkoord over Defensie te helpen vormgeven, werden aan de informateurs, en later aan de formateurs, twee uittreksels

uit het visiedocument “Een langetermijnperspectief voor Defensie” bezorgd. Het eerste document omvatte een *executive summary* en het tweede een bondige beschrijving van de evolutie van de militaire capaciteiten met horizon 2030. Wanneer de inhoud van het federale regeerakkoord bekend wordt, blijkt dat inderdaad een aantal van de ideeën uit dit document van de Defensiestaf duidelijk werden overgenomen. De noodzaak aan investeringen op het vlak van grond-, lucht- en marinematerieel wordt bevestigd, alsook de nood aan het uitbesteden van niet-militaire taken. Tevens wordt gesteld dat de regering aan het leger terug de middelen zal geven om haar taken naar behoren te vervullen. Het leek alsof de inspanningen van Defensie hun vruchten hadden afgeworpen.

Op 15 oktober volgde de ontzuivering. De budgettaire notificatie voorzag in een daling van het budget van Defensie (in vereffeningen) van bijna 220 miljoen EUR in 2015, 266 miljoen EUR in 2016 (cumulatief), 311 miljoen EUR in 2017 (cumulatief), 355 miljoen EUR in 2018 (cumulatief) en 397 miljoen EUR in 2019. Dit betekent een daling van de uitgaven voor Defensie voor een totaal bedrag van 1,55 miljard EUR (t.o.v. een status quo van het budget 2014) voor de uitvoering van het regeerakkoord. Deze budgettaire amputatie leek niet dadelijk de beste basis voor de ontwikkeling van een nieuw strategisch plan.

DE MINISTER AAN ZET

Na een aantal initiële briefings door de Defensiestaf kwam de minister met twee initiatieven om het kader voor het nieuw strategisch plan te schetsen, zowel buiten als binnen Defensie.

Om een breder politiek en maatschappelijk draagvlak op te bouwen, werd aan een tiental Defensie-experts gevraagd een document te schrijven met hun idee over de noodzaak aan een relevante Belgische Defensie in de toekomst. Daarbij werd de invloed van de evolutie van de veiligheidsomgeving verduidelijkt en tevens de rol van België binnen de Europese en NAVO-context opnieuw gedefinieerd. Deze *wise pen*-artikels werden door een groot deel van de auteurs toegelicht op een groot colloquium op 25 februari 2015 georganiseerd door het Koninklijk Hoger Instituut van Defensie. Dit alles bevestigde dat er ook in de komende jaren een belangrijke rol is weggelegd voor de militaire capaciteiten in het voorkomen, beïnvloeden en stabiliseren van mogelijke crisissen. Omwille van de internationale solidariteit en collectieve verantwoordelijkheid wordt verwacht dat ieder land hieraan zijn billijke bijdrage levert. Ook België. Bovendien werd ook duidelijk, aan de hand van de diverse aanbevelingen van de auteurs, dat het

behoud van een brede waaier aan capaciteiten sterk aan te bevelen is, wil men de flexibiliteit in de mogelijke nationale militaire reacties behouden. Internationale samenwerking wordt best pragmatisch benaderd en bij voorkeur voornamelijk georiënteerd naar de domeinen vorming en ondersteuning.

15



Om de interne betrokkenheid voor het strategisch plan te verzekeren, werd een draagvlakgroep opgericht. De groep werd zorgvuldig samengesteld om de inbreng van de verschillende personeelscategorieën maximaal te garanderen. Een heterogene groep mannen en vrouwen, militairen en burgers van Defensie, waaronder korpskorporaals, korpsadjudanten en korpscommandanten, afkomstig uit de eenheden van alle Componenten, en een aantal ondersteuningsorganismen zoals de Algemene Directie Material Resources (DGMR), de Algemene Directie Human Resources (DGHR) en de Algemene Directie Vorming (DG Vmg), kwamen meerdere malen samen. Ze werden verdeeld in groepen van een tiental personen om van mening te wisselen over verschillende onderwerpen (Missie-Visie-Waarden en een eigen *wise pen*-paper). Een delegatie werd door de minister ontvangen op 27 maart 2015 en bracht persoonlijk verslag uit van hun bevindingen.

DE DOELSTELLING: EEN PERCENTAGE VAN HET BRUTO BINNENLANDS PRODUCT (BBP)

16

Het is algemeen bekend dat internationale organisaties de inspanningen van hun leden trachten te meten aan de hand van objectieve, kwantificeerbare parameters. Voor de NAVO wordt hierbij het percentage bbp dat een land uitgeeft aan Defensie als maatstaf aangewend.

De algemene afbouw van de inspanningen van de NAVO-lidstaten werd aangeklaagd op de Top van Wales op 5 september 2014 en leidde tot de *Wales pledge*, de belofte van de landen om de afbouw van de defensie-inspanningen te stoppen en vervolgens deze opnieuw te laten groeien tot een niveau van 2% van het bbp.

“Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level (2% GDP) will:

- *halt any decline in defence expenditure;*
- *aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;*
- *aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls.”*

De budgettaire notificatie die verscheen op 15 oktober 2014 was duidelijk niet in lijn met de belofte die de landen hadden gemaakt in Wales. Dit kon natuurlijk de internationale gemeenschap niet ontgaan en resulteerde bijgevolg in een reeks uitdrukkingen van bezorgdheid van onze internationale partners. Zo was er de gekende open brief van de VS- Ambassadeur Denise Bauer en een, misschien minder bekend, gesprek tussen de premier en de NAVO-secretaris-generaal Stoltenberg.

De internationale focus op het gebruik van het bbp-percentages heeft duidelijk ertoe geleid dat de ontwikkeling van mogelijke toekomstige plannen voor Defensie primordiaal moesten kunnen worden gerelateerd aan die maatstaf.

De Defensiestaf werd opgedragen een vijftal theoretische scenario's uit te werken op basis van een grondig verschillend strategisch kader.

- Een scenario waarbij het defensiebudget stijgt vanaf 2020 naar 1,6%⁵ van het bbp en de personeelssterkte bestaat uit 27.000 voltijdse equivalenten (VTE's).
- Een scenario dat een stijging voorziet naar 1,35% bbp⁶ met een personeel-

senveloppe van 25.000 VTE's.

- Een scenario dat de stijging beperkt tot 1,1% bbp met een personeelsenveloppe van 23.000 VTE's.
- Een variante op dit scenario die een identieke stijging naar 1,1% bbp voorziet, maar met een personeelsenveloppe van slechts 18.000 VTE's.
- Een laatste scenario waarbij de uitgaven voor Defensie constant worden gehouden op het niveau van 2019, zoals vastgelegd in de budgettaire notificatie bij het regeerakkoord.

17

Voor elk van deze strategische kaders werkte de Defensiestaf een volledig dossier uit. Het hoofdonderdeel van elk van deze dossiers omvat een omschrijving van de militaire capaciteiten die Defensie, gebaseerd op de budgettaire en personeelsruimte van het strategisch kader, kan uitbouwen naar de toekomst toe. Deze omschrijving omvat de gedetailleerde inschatting van de *lifecycle* kost (in de periode 2015 t.e.m. 2030) van elk van deze capaciteiten, uitgedrukt in investeringen, werkings- en personeelskosten.

Daarnaast werd de evolutie van de algemene kostenstructuur voor Defensie verklaard. De uitgaven van Defensie bevatten immers, naast de inspanningen in de capacitaire domeinen, nog belangrijke andere uitgaven. Te vermelden zijn hier de kosten die zullen ontstaan door het uitbesteden van een reeks activiteiten aan bedrijven. Defensie heeft geen andere keuze dan deze piste van uitbesteding te bewandelen. Inderdaad, de pensioneringsgolf die reeds hoger werd aangehaald, maakt dat het aantal VTE's dat actueel hiervoor wordt ingezet, eenvoudigweg niet meer aanwezig zal zijn binnen de structuur. Indien deze activiteiten toch door personeel van Defensie zouden moeten worden uitgevoerd, kan dit enkel door dit personeel te gaan putten uit de militaire inzetbare capaciteiten. De budgettaire ruimtes voor de werking werden in elk van de bestudeerde scenario's ingeschat in functie van de aankomst van de nieuwe (wapen)systemen en het inzicht in de nood aan een vernieuwde inspanning in het domein van de training.

Om de operationeel inzetbare middelen maximaal te vrijwaren, dient een aantal essentiële randvoorwaarden te worden gerealiseerd. Er moet worden bespaard op een aantal ondersteunende taken. Om hiervoor een aantal denkpistes te ontwikkelen, werd gebruik gemaakt op het eerder verrichte werk van de CPT's. Afgeslankte processen kunnen inderdaad voor de nodige winsten zorgen. Dit gaat uiteindelijk onvermijdelijk gepaard met een aantal afslankingen en/of reorganisaties van bestaande structuren. Zo werden pistes aangereikt voor mogelijkheden tot afslanking van de Defensiestaf, voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën in het domein van de vormingen, de reeds eerder vermelde opties voor uitbesteding en andere.



In de aangereikte capacitaire opties in elk van de scenario's werd in de mate van het mogelijke steeds ernaar gestreefd de portfolio zo breed mogelijk te houden. Het ligt natuurlijk voor de hand dat in de meest stringente budgettaire hypothesen de vrijheid van handelen erg beperkt was. Zo bleek het onmogelijk om in het scenario met 1,1% bbp de drie componenten Land, Lucht en Marine elk volwaardig uit te rusten. In het scenario met 23.000 VTE's liet de beperking zich voornamelijk voelen in de vernieuwing van de grote en dure wapensystemen, terwijl een vermindering naar 18.000 VTE's dan weer meer budgettaire ruimte gaf, maar waarbij anderzijds de Land Component, met zijn intrinsieke grote behoefte aan personeel, eigenlijk ophield te bestaan en werd herleid tot *homeland defence* opdrachten.

DE BESLISSING VAN DE KERN

Op 22 december 2015 nam de Kern een beslissing die de krijtlijnen van het strategisch plan voor Defensie in grote mate zal definiëren.

19

De ruimte voor de grote investeringen binnen het strategische plan werd vastgelegd op 9,2 miljard EUR.

In plaats van te spreken over componenten, spreekt de beslissing over investeringen in capacitaire “dimensies”: Inlichtingen-cyber-influence, Land, Lucht en Maritiem. Dit sluit enige voorafname op de nog te bepalen structuren uit.

De enveloppe personeel voor Defensie in 2030 wordt bepaald op 25.000 VTE's, militairen, burgers en leerlingen. Belangrijke doelstellingen in dit verband zijn het opgeven van life-time employment en het mikken naar een sterke verjonging van Defensie waarbij in 2030 een gemiddelde leeftijd van 34 jaar het streefdoel moet zijn.

Binnen de investeringsenveloppe van 9,2 miljard EUR werden reeds een aantal beslissingen genomen:

- In de dimensie Inlichtingen-*cyber-influence* werd beslist in totaal 6 MALE drones (*Medium-Altitude Long-Endurance*) aan te kopen voor een bedrag van 550 miljoen EUR,
- In de dimensie Land werden geen specifieke programma's vermeld,
- In de dimensie Lucht werd beslist 34 gevechtsvliegtuigen aan te schaffen voor een totaal bedrag van 3,57 miljard EUR,
- In de dimensie Maritiem werd beslist 2 fregatten aan te kopen voor een bedrag van 996 miljoen EUR en 6 mijnenbestrijdingsvaartuigen voor een bedrag van 932 miljoen EUR.

De resterende 3,15 miljard worden nog verder ingevuld door een aantal opties die hoofdzakelijk werden aangereikt in het dossier dat de Defensiestaf opstelde voor het scenario met 1,35% bbp en 25.000 VTE's. Deze opties worden besproken op het niveau van een interkabinettenwerkgroep (IKW). De Defensiestaf reikt hierbij zijn expertise aan.

De beslissing van de Kern opent ongetwijfeld voor Defensie een reeks opportuniteiten. Weliswaar zijn er nog een aantal onderdelen onbeslist, wat mogelijk een aantal risico's kan inhouden, maar die ook de vrijheid scheppen om initiatieven te nemen.

DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN

Hoewel de beslissing van de Kern op het vlak van het personeel nauw aansluit bij de keuze die Defensie zelf had vooropgesteld, blijft het personeelsvraagstuk een kritisch element. Voorgaande transities zijn keer op keer gestruikeld over dit luik. Bovendien zijn er nu een aantal nieuwe onbekenden in het spel waarvan de impact groot zouden kunnen zijn. Het is niet duidelijk wat het impact van de algemene invoering van het statuut korte duur (BDL) zal zijn op de rekrutering. Het is nog steeds niet duidelijk hoe Defensie zal bijdragen aan het nieuw op te richten veiligheidskorps binnen de Federale Politie. En wat met een mogelijke aanpassing van de pensioenleeftijd en de invloed ervan op personeelskosten, rekrutering en verjonging?

De beslissing van de Kern was zeer duidelijk over de omvang van de budgettaire enveloppe op het vlak van de grote investeringen. Wat nog te verdedigen valt, is het budgettair traject dat het Defensiebudget in zijn totaliteit zal volgen tussen 2019 en 2030. Er moet inderdaad naast de groei van de investeringen eveneens een evolutie zijn in de werkingsuitgaven om de training op de nieuwe (wapen) systemen mogelijk te maken, de nodige munitie aan te kopen en de systemen logistiek te ondersteunen. Het kan niet voldoende worden benadrukt dat een modernisering van de ondersteuning van de werking, met de ermee gepaard gaande uitbesteding, noodzakelijk is. Dit kan enkel realiteit worden indien hiervoor de nodige middelen worden ter beschikking gesteld.

De laatste factor voor het welslagen van het strategisch plan is de invloed van het door de regering opgelegde besparingstraject in de periode 2015 tot 2019. Een strategisch plan dat doelstellingen definieert tot en met 2030 kan zich niet onttrekken aan de realiteit van vandaag. De maatregelen die de Defensiestaf moet nemen om deze besparingen op te vangen, dreigen de uitvoerbaarheid van het strategisch plan volledig te ondermijnen. Zo is het nu reeds duidelijk dat indien de besparingen op de wervingen behouden blijven, de personeelsdoelstellingen onrealistisch zullen zijn. Defensie dreigt bovendien een aantal van de investeringen die tussen 2016 en 2019 voorzien zijn, en waarvoor reeds een aantal engagementen internationaal werden aangegaan, volledig mis te lopen. Een goed voorbeeld daarvan is het programma BEST⁷ dat ten laatste in 2018 een investering vergt, maar waarvoor de middelen niet voorhanden zijn.

BESLUIT

De krijtlijnen zijn goed. Na decennia besparingen vormt de beslissing van de Kern van december vorig jaar de basis van het herkapitaliseren van Defensie met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de volgende generaties.

21

De uitdaging blijft om binnen afzienbare tijd aan de regering een plan voor te leggen dat een concrete invulling geeft aan de beslissing van de Kern van 22 december 2015. Eens hierover een politieke beslissing genomen is, zullen de acties worden gepland om dit plan stapsgewijs te implementeren. Hierbij zal, naast de behoeften van de nieuwe Defensie, ook rekening worden gehouden met de realiteit van het personeel.

De geboden opportuniteiten moeten nu met beide handen aangegrepen worden, maar kunnen slechts realiteit worden indien een aantal belangrijke randvoorwaarden op korte en middellange termijn verwezenlijkt worden.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Strategisch Plan voor Defensie. Plan Stratégique de la Défense

¹ “Beleidsvoorstellen voor de verdere evolutie van Defensie – Krachtlijnen”

² De doorgelichte processen zijn Personeel (CPT 1), Inlichtingen (CPT 2), Operaties en Paraatstelling (CPT 3-7), Technico-logistieke ondersteuning en Communicatie- en Informatiesystemen (CIS) (CPT 4-6), Planning en beheer van de capaciteiten (CPT 5) en Externe communicatie (CPT 9).

³ Verwijzing naar het NAVO DOTMLPFI referentiekader dat de verschillende samenstellende aspecten van een capaciteit duidt.

⁴ SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*); analyse van de sterktes en zwaktes en, in de omgeving, van de kansen en bedreigingen.

⁵ 1,6% bbp is een benadering van het gemiddelde van de NAVO-landen.

⁶ 1,35% bbp is een benadering van het gemiddelde van de NAVO-landen, exclusief het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

⁷ BEST: *Belgian Soldier Transformation*; moderne gevechtssuitrusting voor de soldaat (slimme gevechtsvest met moderne communicatiemiddelen enz.).