

Vergaderjaar 2020–2021

31 125

Defensie Industrie Strategie

Nr. 118

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2021

Bij brief van 11 september 2020 (Kamerstuk 31 125, nr. 114) informeerde ik uw Kamer dat de financiële exploitatie en investeringen op het gebied van IT bij Defensie onder druk staan en dat er sprake is van personeels-schaarste.¹ Hierbij heb ik toegezegd op deze gebieden verder onderzoek te doen naar de huidige situatie en oplossingsrichtingen, analoog aan de aanpak van het Strategisch Vastgoedplan (Kamerstuk 31 125, nr. 114). De onderzoeken naar exploitatie en personeel zijn extern uitgevoerd. Het onderzoek naar investeringen is tot stand gekomen met externe ondersteuning.

Het betreft in totaal vier onderzoeken:

- «Duurzaam Vooruit. Onderzoek naar de IT-exploitatiekosten van het Ministerie van Defensie» (uitgevoerd door QA Consulting);
- «Scenario's en ontwikkelpaden IT-investeringen van Defensie» (tot stand gekomen met externe ondersteuning van QA Consulting);
- «Strategisch Personeelsplan Defensie» (uitgevoerd door Capgemini);
- «Herijking Strategische Personeelsplanning JIVC» (uitgevoerd door Deloitte).

De bevindingen uit de onderzoeken zijn verwerkt tot het integrale rapport Defensie Duurzaam Digitaal². In dit rapport zijn de geconstateerde bevindingen en aanbevelingen van de vier onderzoeken integraal opgenomen. Met deze brief geef ik, mede namens de Minister, een korte samenvatting van de bevindingen en doe ik uw Kamer het integrale rapport inclusief de onderzoeken als bijlagen toekomen³.

¹ Onder IT wordt verstaan de technologie, toepassingen, mensen, processen, werkwijzen en de algehele organisatie en *governance*. Daaronder vallen ook de IT-delen van data (*science*) en digitale weerbaarheid.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het integrale rapport laat zien dat op het gebied van IT een toenemende discrepantie bestaat tussen het beroep op de inzet, noodzakelijke vernieuwing en ambitie van Defensie enerzijds en de benodigde mensen en middelen anderzijds. Hierbij zijn in de onderzoeken, naast de huidige situatie binnen het IT-domein, ook ambities uit de Defensievisie 2035 als uitgangspunten meegenomen, tot zover deze nu gekwalificeerd en gekwantificeerd konden worden. De conclusies en aanbevelingen van de onderzoeken moeten mede in dit licht gezien worden. Dit betekent evenwel dat u in het integrale rapport Defensie Duurzaam Digitaal bevindingen zult aantreffen die Defensie verder moet uitwerken of niet nu kan doorvoeren. Dit laatste punt vereist immers integrale besluitvorming, inclusief financiering, die pas mogelijk is wanneer een nieuw kabinet aantreedt.

De onderzoeken in het integrale rapport schetsen een algemeen beeld van de huidige en (verwachte) toekomstige situatie van IT bij Defensie, maar het betreft ook een momentopname. Ontwikkelingen binnen de IT-wereld gaan namelijk razendsnel. Defensie anticipeert hier zo goed mogelijk op middels ramingen en schattingen, maar tegelijkertijd is het een feit dat we niet alles (kunnen) weten. Tot 2025 heeft Defensie, mede dankzij de onderzoeken, een scherp beeld kunnen opbouwen. De periode 2025–2035, daar waar het bijvoorbeeld investeringen en exploitatie betreft, behoeft nadere en blijvende aandacht. Het beeld dat met de onderzoeken is opgebouwd zal daarom naar de toekomst toe en in aanloop naar integrale besluitvorming, verder geverifieerd, verfijnd en uitgewerkt moeten worden.

Bevindingen

Trends en ontwikkelingen

Waar de maatschappij steeds digitaler wordt, geldt dit tevens voor Defensie. IT wordt belangrijker en reikt tot in de haarvaten van de organisatie. IT is ondersteunend aan alle hoofdwapensystemen en wordt zelf ook gezien als wapensysteem. Defensie zet met het programma Grensverleggende IT (GrIT) de eerste randvoorwaardelijke stap naar een robuuste IT-infrastructuur en met het programma FOXTROT naar verbeterde connectiviteit in het mobiel-tactische domein.

Daarnaast treden wapensystemen in toenemende mate toe tot de digitale wereld. Vaak vergt dit extra IT-capaciteit in de vorm van mensen en middelen. Moderne wapensystemen vragen onder meer om moderne dataplatformen en goede cyber- en analyse-instrumenten voor een effectieve operationele inzet, gebruik en bescherming van deze systemen.

Een voorbeeld is de F-35 die grote hoeveelheden data genereert en op basis van uit data verkregen informatie operationeel wordt ingezet. Op dit punt valt tevens te denken aan het Verbeterd Operationeel Soldaat Systeem (VOSS), dat operationele IT terugbrengt tot het niveau van de individuele militair.

In de onderzoeken is een breder beeld opgebouwd van trends en ontwikkelingen. Hierin is de (arbeids)markt meegenomen. Het rapport Defensie Duurzaam Digitaal vat dit samen.⁴ Het beeld is als volgt op hoofdlijnen:

- Er is een toename van nieuwe en complexe dreigingen die zorgt voor een toenemende kwetsbaarheid van de IT binnen Defensie;

⁴ Zie Defensie Duurzaam Digitaal, p. 28.

- Er is een toename van data die verzameld, verwerkt, geanalyseerd, toegepast en gedeeld moet worden;
- Er is een groeiend aantal nieuwe technologieën voor zowel operationele inzet als bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld *Internet of Things*, *Robotic Process Automation (RPA)*, kwantum- en nanotechnologie;
- Er is een toename van gebruik en kosten van IT, dat een belangrijk en integraal onderdeel vormt van het operationeel optreden en het materieel van Defensie;
- Er is een vager wordend onderscheid tussen specifieke (operationele) en generieke (bedrijfsvoering) IT;
- Er is een hoge mate van concurrentie op de arbeidsmarkt, waarbinnen Defensie een aantrekkelijke werkgever dient te zijn en blijven;
- Er is een hogere noodzaak tot samenwerking met de markt, andere departementen en buitenlandse defensieorganisaties. Hiervoor moet IT ook interoperabel zijn.

Tegen deze achtergrond presenteren de onderzoeken bevindingen die ik hieronder op hoofdlijnen en per deelonderwerp beschrijf, zoals deze zijn samengevat in het rapport Defensie Duurzaam Digitaal.⁵

1. Exploitatie

De financiële IT-exploitatie op de begroting staat onder druk. Over de periode 2015–2019 is een groot verschil geconstateerd tussen de begrote en gerealiseerde uitgaven voor exploitatie: van circa € 20 miljoen in 2015 naar circa € 65 miljoen in 2019. Dit kan verklaard worden, doordat zowel de omvang en het belang van IT als de prijzen in de markt ervan zijn toegenomen. Daarbij werd verwacht dat investeringen zouden leiden tot een lagere exploitatie. Dit klopt, maar tegelijkertijd zijn de omvang en het belang van IT in een hoger tempo gegroeid dan de winst die met efficiencyslagen is gehaald. Zonder ingrijpen, dat betekent ofwel een verhoging van financiële middelen ofwel het naar beneden bijstellen van ambities, zal de mismatch oplopen tot bijna € 200 miljoen euro per jaar in 2025. De verschillen zijn in het verleden incidenteel opgelost door compensatie uit onderrealisatie van andere exploitatiebudgetten en vanuit de investeringsband. Een structurele oplossing is echter nodig.

Verder laat het rapport zien dat de samenhang tussen het inzicht in en de sturing op IT-uitgaven verbeterd kan worden. Er bestaan drie verschillende en in zekere mate gescheiden besturingslijnen voor de IT-uitgaven:

- a) Materiële exploitatie;
- b) Personele exploitatie;
- c) Investeringsband.

Dit zijn vaak communicerende vaten. De meeste investeringen leiden namelijk tot een toename van de personele en materiële exploitatie. Een integraal beeld is er onvoldoende, mede omdat er vanuit het verleden sprake is van versnippering van verantwoordelijkheden binnen het IT-domein van de defensieorganisatie. Het blijkt daarom complex om, over de gehele breedte van IT bij Defensie, tekorten integraal te kunnen waarnemen en daar op te sturen.

2. Investeringsband

In de periode 2021–2025 is het totale investeringsbudget voor IT circa € 1,9 miljard, terwijl de totale behoefte circa € 6,8 miljard bedraagt. Dit betreft deels nog een schatting en laat zich op dit moment slecht concretiseren, omdat in dit bedrag de wensen en ambities uit de

⁵ Zie met name Defensie Duurzaam Digitaal, pp. 8–12.

Defensievisie 2035 (Kamerstuk 24 919, nr. 71) zijn meegerekend voor de periode tot 2025. Niet alle geambieerde IT-investeringsprojecten kunnen momenteel financieel gedekt worden. Bij gelijkblijvend financieel budget zal het noodzakelijk zijn keuzes te maken.

In totaal is voor € 31,7 miljard aan IT-projecten en exploitatie geïdentificeerd voor de periode 2021–2036, met de notie dat dit een momentopname is. Dit bedrag bestaat uit zowel eenmalige investeringen als uit exploitatiegelden. Deze cijfers hebben een bepaalde mate van onzekerheid in zich, omdat de ambitie die voortkomt uit de Defensievisie zich binnen het IT-domein moeilijk laat vangen in toekomstige behoeften. Het is onmogelijk om voor IT concreet vijftien jaar vooruit te kijken. De cijfers voor de IT-investeringen zijn daarmee tot 2025 goed in te schatten. Daarna neemt de onzekerheid sterk toe.

De totale financiële omvang van de gewenste investeringen binnen het IT-domein is dus nog niet volledig in beeld. De indicatie die voortkomt uit het onderzoek over investeringen zal de komende periode verder uitgewerkt moeten worden en naar de toekomst moeten we dit blijven doen. De conclusie is echter duidelijk: er is op dit moment een gat tussen de behoeften en ambities en de beschikbare investeringsruimte, en zonder extra investeringsruimte in IT is tot 2025 nauwelijks ruimte voor doorontwikkeling van IT. Indien geen extra financiële middelen beschikbaar komen zal Defensie keuzes moeten maken binnen de algehele investeringsruimte (inclusief materieel en vastgoed).

Tevens laat het rapport zien dat het hier niet alleen een financiële mismatch betreft. Ook wanneer op financieel vlak in alle behoeften voorzien zou kunnen worden overstijgen de behoeften het realisatie- en absorptievermogen van Defensie. Hiermee worden respectievelijk bedoeld de personele migratie- en implementatiecapaciteit binnen de organisatie en de mate waarin Defensie in staat is extra IT-investeringen in het IT-portfolio te realiseren. Dit betekent concreet dat het verwerken van investeringen en het opnemen van het personeel niet met één grote klap te realiseren is. Het versterken van het absorptievermogen vraagt om een juiste allocatiebalans tussen mensen, middelen en besturing en zal stapsgewijs moeten gebeuren.

3. Personeel

De personele vulling van de IT-organisatie staat onder druk: er zijn grote kwalitatieve en kwantitatieve tekorten om de ambities te realiseren. Defensiebreed (exclusief JIVC) bestaat voor 2024 een gewenste behoefte van ongeveer 1000 extra VTE in het personeelsbestand. Dit is gebaseerd op de behoefte die Defensieonderdelen zelf kenbaar hebben gemaakt. Een deel van deze behoefte bestaat uit de nog nader uit te werken wensen en ambities uit de Defensievisie 2035. Voor JIVC wordt geschat dat in 2023 een extra gewenste behoefte van bijna 900 VTE bestaat. Vooral de behoefte aan IT-capaciteit voor bedrijfsvoering, data (*science*) en cyber is groot.

Deze behoefte is op korte termijn niet in te vullen. De door Defensie gewenste extra profielen zijn schaars op de arbeidsmarkt, omdat de vraag naar IT-professionals in de markt sneller toeneemt dan het aanbod. Hierdoor is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt. Het werven, opnemen en inwerken van medewerkers kost tevens tijd. Pas na het volledig inwerken van nieuw personeel kunnen zij bijdragen aan de instandhouding en vernieuwing van de IT van Defensie. Het rapport Defensie Duurzaam Digitaal stelt dat een toename van personeel met 2–5% per jaar realistisch is. Dit betekent een maximaal haalbare

uitbreiding van het IT-personeel van circa 90 VTE per jaar bij de defensieonderdelen en circa 100 VTE per jaar bij JIVC. De vraag naar mensen en middelen zal daarom geleidelijk en stapsgewijs opgelost moeten worden.

4. Organisatie en lange termijn

De investeringen in IT zijn de afgelopen jaren gestegen van gemiddeld € 100 miljoen in 2015 naar circa € 300 miljoen in 2020. Voor de komende vijftien jaar is de investeringsruimte circa € 350 miljoen per jaar. In de onderzoeken wordt geconcludeerd dat, vooral voor de langere termijn (2025–2035), de indicatie is dat de behoeften en ambities verder zullen toenemen. De grote veranderingen komen voor een belangrijk deel voort uit de defensieambities. Zoals ook hierboven gesteld hebben deze cijfers een bepaalde mate van onzekerheid in zich. Hierbij zijn het absorptie- en realisatievermogen van de defensieorganisatie en krapte op de arbeidsmarkt op dit moment beperkende factoren voor het invullen van de ambities zoals bijvoorbeeld gesteld in de Defensievisie 2035.

Voorts moet voor IT sprake kunnen zijn van meer kort-cyclische bedrijfsvoering en verwerving. Daarnaast moet Defensie streven naar meer en betere samenwerking met de markt, wendbaarheid en het verhogen van snelheid in processen.

Oplossingsrichtingen en maatregelen

Het rapport Defensie Duurzaam Digitaal beveelt aan eerst de basis op orde te maken en de juiste randvoorwaarden in te richten, om van daaruit verder te bezien hoe om te gaan met de discrepantie tussen ambitie en budget. Defensie kan echter niet vooruitlopen op (financiële) integrale besluiten die volgende kabinetten zullen moeten nemen. Wel voert Defensie de aspecten van de «*no-regret* maatregelen» al uit die zowel nu als in de toekomst geen financiële consequenties hebben.⁶ Bij de uitvoering hiervan zal Defensie onder meer:

- de sturing op IT verbeteren door het opstellen van een producten- en dienstencatalogus waarin kosten, kwaliteitseisen en levering van IT-diensten staan benoemd;
- oordelen gaan uitvoeren op wapensysteemgerelateerde projecten door de Chief Information Officer (CIO);
- zowel huidig IT personeel als non-IT personeel om- en bijscholen voor zover dat kan. Dit gebeurt al concreet in het «Future Fit» programma van het JIVC;
- zorgen voor meer bewustwording en kennisopbouw bij het non-IT leiderschap via masterclasses op de gebieden data en cyber;
- streven naar een kort-cyclischer en flexibeler portfoliomanagement door mandatering lager in de uitvoering te beleggen.

Een andere stap zijn routekaarten voor informatiegestuurd optreden en data (IGO/data) en voor cyber die ik dit jaar laat opstellen. In deze routekaarten wordt onder meer aandacht besteed aan benodigde personele capaciteit en expertise, investeringen en innovatieve manieren van samenwerking, zowel intern als met marktpartijen, die in de toekomst benodigd kunnen zijn.

Qua *governance* wordt op bovenstaande maatregelen en stappen integraal toegezien door de zogeheten Stuurgroep Digitale Transformatie. Dit is op het hoogste niveau het overleg waarin alle stakeholders, inclusief de defensieonderdelen, zijn vertegenwoordigd. Ik heb u hierover geïnformeerd bij brief van 2 november jl. (Kamerstuk 31 125, Nr. 115).

⁶ Zie Defensie Duurzaam Digitaal, p. 13.

Tot slot, uw Kamer wordt via de begrotings- en verantwoordingscyclus geïnformeerd over de voortgang op dit dossier.

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser