

Vergaderjaar 2019–2020

34 919

Defensienota

Nr. 53

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2020

De Kamer wordt twee keer per jaar, bij de begroting en het jaarverslag, met een rapportage geïnformeerd over de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht. Met deze brief ontvangt u de rapportage over 2019.

Deze rapportage is bedoeld om u inzicht te geven in de inzetbaarheid van de krijgsmacht en de samenhang tussen de daarvoor benodigde capaciteiten en inzetbare eenheden.

De rapportage bestaat uit een openbaar deel – onderdeel van deze brief – en een vertrouwelijke bijlage waarin specifiek op de verschillende inzetbare eenheden wordt ingegaan. Operationeel vertrouwelijke informatie is opgenomen in de vertrouwelijke bijlage¹.

Hoofdtaken

De Nederlandse defensie-inspanning is een afgeleide van de Grondwet, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en onze internationale verdragsverplichtingen, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties, het Noord-Atlantische Verdrag en het EU-Verdrag.

De drie hoofdtaken van Defensie die hieruit voortvloeien zijn:

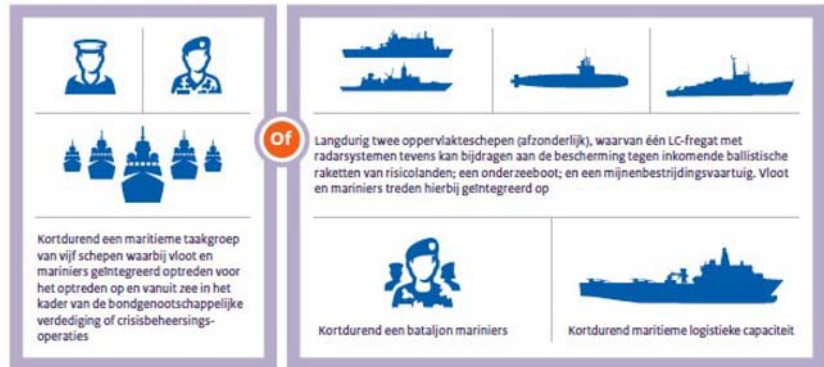
1. bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk;
2. bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Inzetbaarheidsdoelen

De inzetbaarheidsdoelen geven weer met welke capaciteiten Defensie – na uitvoering van de Defensienota (Kamerstuk 34 9189, nr. 1) – invulling kan geven aan deze hoofdtaken. De inzetbaarheidsdoelen op basis van de Defensienota zijn hieronder weergegeven. Daadwerkelijke inzetmogelijkheden zijn mede afhankelijk van de mate van operationele gereedheid van een capaciteit, de geografische spreiding van Nederlandse inzet en de ondersteuningsmogelijkheden van partnerlanden.

KONINKLIJKE MARINE



SPECIALE EENHEDEN



KONINKLIJKE LANDMACHT



KONINKLIJKE LUCHTMACHT



KONINKLIJKE MARECHAUSSEE



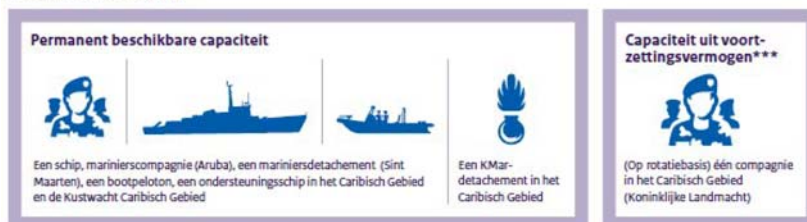
CYBER



TAKEN TEN BEHOEVE VAN NATIONALE VEILIGHEID*



KONINKRIJKSTAKEN



* De gehanteerde inzetijden kunnen korter zijn, afhankelijk van het dreigingsniveau en de afproben die hierover met het ministerie van Justitie en Veiligheid worden gemaakt.

** De inzet van deze middelen leidt tot een beperking in de inzetbaarheid van de capaciteiten waar deze eenheden aan worden onttrokken.

*** De inzet hiervan leidt tot een beperking in de inzetbaarheid van de capaciteiten waar deze eenheden aan worden onttrokken.

Realisatie inzetbaarheidsdoelen op hoofdlijnen

Nationaal en internationaal heeft Defensie in 2019 grotendeels aan de opdrachten kunnen voldoen. De inzetbaarheid, gerelateerd aan de eerste hoofdtak, is nog niet op het gewenste niveau en herstel kost meer tijd dan verwacht. Tegelijkertijd stelt de NAVO steeds hogere eisen aan gereedheid, zoals bij het NATO Readiness Initiative.

Defensie rapporteert onder andere met een Kritieke Prestatie Indicator (KPI) over de inzetbaarheid. Deze KPI geeft een beeld van het aantal capaciteiten dat op norm is (donkergroen) samen met de capaciteiten die ingezet of stand-by zijn óf op koers zijn om op norm te komen (lichtgroen) tegenover het totaal aantal capaciteiten.

In tegenstelling tot wat de KPI doet vermoeden is in 2019 het percentage capaciteiten op norm gestegen. Dit is mede een gevolg van de investeringen, waarmee de krijgsmacht moderniseert en personeel de beschikking krijgt over nieuw materieel. Het percentage capaciteiten dat ingezet is of stand-by staat voor inzet is nagenoeg gelijk gebleven. Het percentage capaciteiten dat op koers is voor herstel is aanzienlijk gedaald ten opzichte van eind 2018. In enkele gevallen is de gereedheid van deze capaciteiten daadwerkelijk gedaald, maar het merendeel van deze capaciteiten kleurt nu rood omdat het herstel langer nodig heeft dan aanvankelijk gepland. Het langzamere herstel is vooral een gevolg van de

problemen die zich in 2019 binnen de essentiële randvoorwaarden (personeel, reservedelen, voorraden) hebben voorgedaan. Vooral de kwantitatieve en kwalitatieve personele ondervulling is van invloed en werkt door in andere domeinen als materiële gereedheid en geoefendheid. Ook zijn sommige reservedelen voor oude wapensystemen in toenemende mate moeilijk of niet meer leverbaar. Doordat er nog niet altijd concreet zicht op verbetering van deze essentiële randvoorwaarden (zoals bijvoorbeeld de personele vulling) is, blijft het voorlopig lastig te plannen wanneer een capaciteit op norm komt.

Door de bovenbeschreven ontwikkelingen voldeed eind 2019 ongeveer 67% van de capaciteiten aan de norm, kan volgens planning aan de gereedheidsnorm voldoen of is ingezet. In de inzetbaarheidsrapportage over 2018 was dit percentage nog 85%. Dit grote verschil laat daarmee dus duidelijk zien dat de capaciteiten langzamer herstellen dan gepland. Met het percentage wordt geen onderscheid aangegeven tussen de capaciteiten, terwijl ze in werkelijkheid verschillen in omvang, type en soort. Dat neemt niet weg dat het herstel van de gereedheid hapert en dat is zorgelijk. Daarom blijven wij intensief verder werken aan het herstel van de gereedheid, de modernisering en de groei van de krijgsmacht. Bijvoorbeeld met het doorontwikkelen van het plan van aanpak «Verbeteren Materiële Gereedheid» en de adaptieve krijgsmacht.

Duidelijk is dat Defensie groeit en langzaam herstelt en dat het vliegwiel gaat draaien waardoor we de exploitatiebegroting daadwerkelijk uitputten en keuzes moeten maken. Het vraagt ook tijd voordat de effecten van de genomen maatregelen zichtbaar worden en de achterstanden van jarenlange bezuiniging zijn ingelopen. Daardoor bleef er in het afgelopen jaar spanning bestaan op de inzetbaarheidsdoelen.

Inzet en effect van inzet op inzetbaarheidsdoelen

In 2019 is de krijgsmacht voor alle hoofdtaken ingezet. De krijgsmacht is voor de eerste hoofdtaak onder meer ingezet aan de grenzen van het oostelijk NAVO-verdragsgebied voor *enhanced Forward Presence*. Ook stonden ongeveer 3500 militairen stand-by voor internationale *commitments* als de *enhanced NATO Response Force*, de *Very High Readiness Joint Taskforce* en de *Standing NATO Maritime Group* (SNMG).

Voor de tweede hoofdtaak is de krijgsmacht in 2019 onder meer ingezet in Afghanistan, Irak, Mali, de Hoorn van Afrika en op verschillende locaties in het Midden-Oosten. In deze landen en regio's levert de Nederlandse krijgsmacht bijdragen aan de daar actieve NAVO-, VN- en EU-missies en missies in coalitieverband.

Ook onder de derde hoofdtaak is de krijgsmacht in 2019 veelvuldig ingezet in het hele Koninkrijk. De krijgsmacht heeft de veiligheidspartners, waaronder de nationale politie en de Kustwacht Carib, ondersteund bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, bijvoorbeeld met de inzet van *search* capaciteit in de lucht en op de grond. Verder is de Explosieven Opruimingsdienst Defensie dagelijks ingezet voor het ruimen van explosieven, zowel op land als op zee. Andere opvallende inzetten voor de derde hoofdtaak betroffen de verkeersveiligheid tijdens de boerenprotesten in Den Haag, noodhulpverlening op de Bahama's, het ingrijpen bij het (per ongeluk) geactiveerde kapingsalarm op Schiphol en de groot-schalig geleverde *Host Nation Support* (HNS) aan Amerikaanse troepenverplaatsingen door Nederland. Defensie stond er en was zichtbaar in de samenleving.

Defensie kan op dit moment niet alle gegarandeerde capaciteiten leveren die zijn toegezegd in het kader van de Intensivering van de Civiel Militaire Samenwerking (ICMS). Het is de vraag of het aanbod van ICMS uit 2006 nog aansluit bij de huidige behoefte van de civiele partners. Om dit te onderzoeken worden de gemaakte afspraken herijkt en wordt samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid de nieuwe behoefte vastgesteld. Over de uitkomsten wordt de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

De inzet van de krijgsmacht heeft in combinatie met knelpunten in de materiële gereedheid, schaarse gevechtsondersteuning en een dalende militaire personele vulling geleid tot beperkingen in de inzetbaarheid. Die beperkingen hebben vooral het vermogen aangetast om eenheden langdurig, gelijktijdig en in hogere dreigingsscenario's in te zetten.

De krijgsmacht heeft de beschikking over een »*single set of forces*«. Alle capaciteiten zijn in beginsel inzetbaar voor alle hoofdtaken, echter ze kunnen slechts voor één taak tegelijk worden ingezet. De inzet van een capaciteit voor de ene taak heeft effect op de gereedheid en inzetmogelijkheden voor de andere taken. Dat vraagt keuzes. Een schip dat bijvoorbeeld kortdurend is ingezet in een anti-piraterijmissie kan niet gelijktijdig worden toegewezen aan een operatie waarbij een maritieme taakgroep wordt verwacht. Wanneer een beroep wordt gedaan op artikel V van het verdrag van de NAVO is de eerste hoofdtak, bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, aan de orde. In dat geval worden – indien nodig – alle middelen daarvoor vrijgemaakt. Ook moet, in het kader van de veranderende dreigingsomgeving, vaker een keuze worden gemaakt om de balans te bewaken tussen daadwerkelijke inzet en het verbeteren van de gereedheid. Dit heeft bijvoorbeeld een rol gespeeld bij het besluit om de missie in Mali per mei 2019 te beëindigen en bij het besluit om het luchtverdedigings- en commandofregat (LCF) Zr. Ms. De Ruyter in de Straat van Hormuz in te zetten. Waar het beëindigen van de inzet in Mali meer ruimte geeft voor het herstel, resulteert de inzet van het LCF (samen met de lopende personeelvuillingsproblematieken) in het terugtrekken van de Nederlandse maritieme deelname aan de SNMG in 2020. Wel blijft in 2020 een fregat beschikbaar voor VJTF-inzet.

Inzet heeft een wisselend effect op de gereedheid. Positief is de invloed van inzet op de ervaring en motivatie van personeel. Deze ervaring kan niet of moeilijk tijdens trainingen en oefeningen worden verkregen. Wanneer een eenheid organiek en op basis van het volledige takenpakket van die eenheid wordt ingezet, zoals bij de inzet van de *Processing Exploitation Dissemination Cell* in Irak en de Nederlandse bijdrage aan *enhanced Forward Presence* in Litouwen, draagt deze inzet positief bij aan de geoefendheid van de eenheid. Bij specifiek voor een missie samengestelde eenheden neemt de geoefendheid in de regel juist af, omdat de eenheden dan vaak niet de reguliere taken uitvoeren. Tijdens alle inzetten neemt de materiële gereedheid af door slijtage van het materieel. Na inzet volgt een periode van herstel, wat de nodige tijd in beslag neemt. Na het beëindigen van een missie duurt het daarom enige tijd voordat de operationele gereedheid over de volle breedte weer op norm is.

Kwantitatieve en kwalitatieve personele vulling

Het herstel van de gereedheid en de recente formatie-uitbreidingen van de defensieorganisatie vragen om meer nieuw personeel bij Defensie. Het nieuwe arbeidsvoorwaardenakkoord vormde daarvoor een goede stap. Ook zijn verschillende projecten in het kader van het plan van aanpak »Behoud en Werving« voortgezet en is geïnvesteerd in een veilige werkomgeving. Deze maatregelen werken deels. Defensie boekt ondanks

een krappe arbeidsmarkt steeds betere wervingsresultaten. Daardoor is sprake van een kwantitatieve groei in personeel bij zowel militairen, burgers als reservisten. Toch drukken de formatiegroei en de hoge (militaire) uitstroom van de onderbouw en het middenkader negatief op de procentuele vullingscijfers. De Personeelsrapportage 2019 biedt meer inzicht in de personele capaciteit van Defensie (Kamerstuk 35 300 X, nr. 65). De vullingsgraad van militair personeel is gedaald naar 78,7% (1,3% lager dan eind 2018). Dit laat zich voelen in een toename van het aantal vacante functies voor manschappen en onderbouw (onder)officiëren. Ook is duidelijk dat de werving op schaarse categorieën (o.a. IT, medisch en technisch personeel) achterblijft. Deze problemen laten zich bij inzet o.a. voelen in de mate van voortzettingsvermogen en in de uitvoering van (gevechts-) ondersteuning, waar vooral een beroep wordt gedaan op de schaarse categorieën.

Ook de kwalitatieve vulling vormt een knelpunt. Het aantal opgeleide en ervaren militairen dat de organisatie verlaat blijft hoog. Gevolg hiervan is dat het zittend personeel veel tijd kwijt is aan het begeleiden en inwerken van nieuw personeel. Dit personeel is tevens benodigd bij het vervullen van de (huidige) kaderzware missies. De effecten van meer defensiemedewerkers zijn daardoor nog niet zichtbaar in activiteiten. Met name voor specifieke categorieën blijven vullingsproblemen aanwezig.

De defensieonderdelen benutten vrijval in het budget voor personele uitgaven voor inhuur en gebruik van reservisten. Daarnaast worden oplossingen gevonden in het anders organiseren van de vulling bij eenheden (rotatie bemanningen, samenvoegen van personeel van eenheden voor betere vulling). Door het verbeteren van het Vraag en Aanbodmanagement (VAM) bij opleidingen, uitbesteden, vergroten van de efficiëntie (*just in time, just enough*) en toepassen van moderne onderwijsvormen (bijvoorbeeld: gepersonaliseerd leren) neemt Defensie maatregelen om de opleidingscapaciteit en opleidingsbehoefte beter in balans te brengen.

Materieel

In 2019 is verder gewerkt aan de uitvoering van het plan van aanpak «Verbeteren Materiële Gereedheid». Conform schema is dit plan van aanpak gaandeweg 2019 aangevuld, waarbij er focus is gebracht op (bestaande) contracten voor repareerbare reserveonderdelen van reeds in gebruik zijnde wapensystemen. Deze worden geanalyseerd en waar nodig herzien of alsnog afgesloten om, indien nodig, de levertijden van repareerbare reserveonderdelen te verkorten en daarmee de materiële gereedheid te verbeteren. De beschikbaarheid van reservedelen is verbeterd en begint op de werkvloer merkbaar te worden. Daarnaast zijn meer instandhoudingsanalyses afgerond wat leidt tot een verbeterd inzicht in knelpunten. Ondanks deze inspanningen is de materiële gereedheid eind 2019 licht gedaald. Vooral het tekort aan technisch personeel laat zich voelen. Ook de benodigde infrastructuur is onvoldoende ingevuld en datakwaliteit (SAP) is nog kwalitatief onvoldoende.

Defensie werkt aan het weer op niveau te brengen van de voorraden, vooralsnog voor de tweede hoofdtak. Daarbij blijven de opgelopen achterstanden doorwerken in nagenoeg alle assortimenten. Door tegenvallende kosten (hogere dollarkoers, duurder geworden infrastructuur) blijven ook hier keuzes binnen het budget noodzakelijk. Ook lopen tekorten in kleding en persoonlijke uitrusting (KPU) en munitie voor opleidingen en trainingen op. Hiervoor zijn plannen opgesteld waarbij wordt gekeken naar een combinatie van aanpassen normeringen, beschikbaar budget en bredere bedrijfsvoeringsmaatregelen.

Om materieel te vervangen lopen er vervangingstrajecten. De investeringsquote is in 2019 flink toegenomen en komt uit op 23,9%. Nieuw en gemoderniseerd materieel is ingestroomd met als voorbeelden acht F-35's en het levensduur verlengend onderhoud aan de Patriot-systemen. Op lange termijn is het van belang om voldoende geld te blijven reserveren voor de vernieuwing en vervanging van wapensystemen, aangezien het uitstellen van investeringen zal leiden tot veroudering van materieel met meer uitval en hogere exploitatielasten als gevolg.

De achterstanden bij het onderhoud van vastgoed van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat defensieonderdelen kampen met problemen in de bedrijfsvoering en met het kunnen voldoen aan wet- en regelgeving op het gebied van beveiliging, (brand)veiligheid en keuringen. Om uiteindelijk een deel van de achterstanden op het gebied van nieuwbouw, onderhoud en keuringen bij Defensie in te kunnen lopen is budget geherprioriteerd binnen de begroting 2019. Defensie werkt in het Strategisch Vastgoedplan de planmatige aanpak van de vastgoedproblematiek uit en werkt toe naar een betere balans in de vastgoedportefeuille.

Geoefendheid

In de voorbereiding op de *enhanced NATO Response Force* is deelgenomen aan de alarmerings- en ontplooiingsoefening *Noble Jump*. Oefening *Joint Project Optic Windmill* is door de Nederlandse krijgsmacht georganiseerd en betrof de grootste Europese Joint Air & Missile Defence oefening voor zowel het tactische als het operationele niveau. Daarnaast is deelgenomen aan *Joint Warrior*, onder andere om de amfibische geoefendheid te verbeteren. Met de deelname aan deze en andere (joint en combined) internationale oefeningen heeft Defensie in 2019 gewerkt aan het verder verbeteren van de operationele gereedheid voor de eerste hoofdtak en bereidt de krijgsmacht zich voor op mogelijke inzetten van Snel Inzetbare Capaciteiten (SIC), de *enhanced NATO Response Force* en de *Amphibious Task Group 2020*.

Ook in relatie tot de derde hoofdtak hebben oefeningen plaatsgevonden. Zo is tijdens *Port Defender* in Rotterdam geoefend op het beveiligen en veilig houden van vitale maritieme infrastructuur, waarbij ook de samenwerking met civiele hulpdiensten en andere overheidsorganisaties is verbeterd.

Tot slot

Met het toegewezen budget moderniseert en vernieuwt de krijgsmacht en krijgt personeel de beschikking over nieuw materieel. Defensie heeft maatregelen genomen om het behoud en de werving van het personeel te verbeteren en de opleidingscapaciteit te versterken. Daarmee heeft Defensie in 2019 nationaal en internationaal grotendeels aan de opdrachten kunnen voldoen. Tegelijkertijd hapert het herstel. Als gevolg hiervan moet Defensie steeds nadrukkelijker keuzes maken bij de besteding van het budget. Daarmee is een kritische blik noodzakelijk op de balans tussen opdracht en middelen.

In 2020 zal het COVID-19 virus van invloed zijn op het behalen van de doelstellingen van Defensie op uiteenlopende gebieden. Momenteel kunnen onder meer keuringen die gepaard gaan met nauw fysiek contact, niet of beperkt worden uitgevoerd. Daardoor ontvangen minder nieuwe militairen een aanstelling. Verder zijn veel initiële en functionele opleidingen tijdelijk stilgezet. Als gevolg daarvan zullen minder militairen

instromen in de operationele eenheden. Dit zal zijn weerslag hebben op de operationele gereedheid van een capaciteit. Hierover wordt u in de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2020 geïnformeerd.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Staatssecretaris van Defensie,
B. Visser