

Vergaderjaar 2022–2023

34 919

Defensienota

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2022

Tweemaal per jaar, bij de begroting en het jaarverslag, informeren wij de Kamer met een rapportage over de operationele gereedheid, inzetbaarheid en inzet van de krijgsmacht. Hierbij ontvangt u de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2022. Deze inzetbaarheidsrapportage bestaat uit een openbare brief en een vertrouwelijke bijlage. De vertrouwelijke bijlage¹ bestaat uit twee delen: een tekstueel deel dat operationeel vertrouwelijke informatie over de gereedheid van de krijgsmacht bevat en de opdrachtenmatrix die ingaat op de status van de capaciteiten en inzetbare eenheden. Samen geven brief en bijlage u inzicht in de operationele gereedheid, inzetbaarheid en inzet voor de drie hoofdtaken met de daarvoor benodigde capaciteiten en inzetbare eenheden van de krijgsmacht.

De eerste helft van 2022 stond in het teken van grote veranderingen. Dit kabinet heeft forse investeringen gedaan in de krijgsmacht. De Russische invasie van Oekraïne heeft nogmaals duidelijk gemaakt dat onze vrede en veiligheid niet vanzelfsprekend is. Het is daarom belangrijk te beschikken over een toekomstbestendige krijgsmacht die in staat is af te schrikken en, in geval van conflict, het gevecht te winnen. Defensie heeft immers geen eigen keuze in de uitdagingen die de veiligheidssituatie met zich meebrengt – de dreigingen zijn divers. Op alle drie de hoofdtaken moet de krijgsmacht inzetbaar zijn, nu en in de toekomst. In deze nieuwe realiteit heeft dit kabinet verantwoordelijkheid genomen door extra middelen toe te voegen naast de investering die al voorzien was in het Coalitie-akkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77).

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

Inzet en stand-by voor de drie 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. Defensie heeft de grondwettelijke taakomschrijving van de krijgsmacht in 1999 vertaald naar de drie hoofdtaken van de krijgsmacht:

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 (onder alle omstandigheden) van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises, zowel nationaal als internationaal.

Deze hoofdtaken zijn op basis van de inrichting en uitrusting van de krijgsmacht, geoperationaliseerd in een Opdrachtenmatrix (OM). De OM bestaat uit de generieke gereedstellingsopdrachten voor de Defensieonderdelen inclusief het Defensie Cyber Commando (DCC) en het Special Operations Command (SOCOM). Daadwerkelijke inzetmogelijkheden zijn onder andere afhankelijk van de mate van operationele gereedheid van een capaciteit of inzetbare eenheid, de geografische spreiding van Nederlandse inzet en de ondersteuningsmogelijkheden van partnerlanden.

De NAVO heeft in 2014 afgesproken dat alle lidstaten binnen tien jaar 2% van hun nationaal BBP uitgeven aan defensie. Dit kabinet investeert structureel 5 miljard euro in Defensie. Nederland groeit daardoor naar naar die 2% in 2024 en komt daarmee de afspraak uit 2014 na. Het kabinet heeft besloten tot die extra middelen tijdens de afgelopen rapportageperiode. Daardoor is het effect van de extra middelen niet zichtbaar in deze rapportage. De krijgsmacht was in de eerste helft van 2022 gecommiteerd voor inzet en stand-by. Dit gebeurde veelvuldig, divers en wereldwijd in het kader van vrede, veiligheid en internationale rechtsorde. Daarnaast draagt de hulp aan Oekraïne bij de zelfverdediging en soevereiniteit van het land en zodoende aan de internationale rechtsorde en de veiligheid van Europa en Nederland. Voortdurende steun aan Oekraïne door middel van materieel, instructeurs en training is essentieel. Inzet en stand-by commitments vonden soms plaats op basis van of op een zeer korte notice to move (NTM). Daarnaast was een veelvoud van het aantal militairen en eenheden voorafgaand en na afloop van een inzet of stand-by periode ook gecommiteerd in voorbereiding op of ter afronding van een specifieke opdracht. De volgende paragrafen gaan nader in op de inzet en stand-by verplichtingen in de eerste helft van 2022.

Eerste hoofdtaak

In het kader van de eerste hoofdtaak droegen we structureel bij aan de versterkte militaire aanwezigheid *enhanced Forward Presence* op de oostflank van het NAVO-verdragsgebied. Daarnaast voerde Nederland, in het kader van *Enhanced Vigilance Air*, met jachtvliegtuigen *Air Policing* taken boven Polen en Bulgarije uit om een deel van het NAVO-luchtruim te bewaken. Ook voerde Nederland het commando over het permanente vlootverband *Standing NATO Maritime Group 1*, de maritieme flitsmacht van de NAVO. Verder voerden we samen met andere NAVO-partners binnen de *Standing NATO Mine Countermeasures Group 1* gezamenlijk oefeningen uit. Eind maart vond daarbij een *Transfer of Authority* plaats

naar de *Very High Readiness Joint Task Force*. Tot slot leverde Defensie met bewakings- en beveiligingscapaciteit *Host Nation Support* aan de doorvoeroperatie Defender 22. Deze activiteiten geven een duidelijk signaal af richting Rusland: de NAVO traint samen om sterk te staan tegen alle mogelijke dreigingen. We moeten solidair zijn als NAVO en gezamenlijk onze grenzen beschermen en verdedigen. **Daarnaast stonden er in de afgelopen zes maanden ruim 3500 militairen met hun materieel op stand-by voor de snelle interventiemachten van de NAVO en EU als NAVO's Very High Readiness Joint Task Force, de Initial Follow-on Forces Group en het NATO Readiness Initiative.**

Tweede hoofdtaak

Voor de tweede hoofdtaak is de inzet voor lopende operaties voortgezet. Nederlandse militairen beveiligden in Irak het vliegveld van Erbil en namen deel aan de NAVO-capaciteitsopbouwmissie. *Vessel Protection Detachments* (VPD) beveiligden in de Golf van Aden regelmatig Nederlandse schepen tegen piraterij. Verder droeg Nederland bij aan verschillende VN-missies, waaronder de VN-missie MINUSMA in Mali met een Force Commander en met een C-130 Hercules-transportvliegtuigdetachement. Ook leverden Nederlandse militairen een bijdrage aan hoofdkwartieren en vooruitgeschoven posten van diverse andere missies.

Derde hoofdtaak

In het kader van de derde hoofdtaak organiseerde Defensie diverse noodopvanglocaties voor asielopvang. Daarnaast is Defensie in de vierde COVID-golf bovenregionaal ingezet in ziekenhuizen en in test- en vaccinatiestraten. Ook ondersteunden we onder meer bij de *Invictus Games*, bij de beveiliging van het *Marengo Proces*, bij Koningsdag in Maastricht en bij handhaving van de avondklok op Curaçao. Verder leverde Defensie wederom capaciteit voor onder andere het opruimen van explosieven door de Explosieven Opruimingsdienst. Ook waren ongeveer 200 VTE'n personeel dagelijks gecommiteerd met de aansturing van en advies over de nationale inzet. Tot slot stonden er in de afgelopen zes maanden zo'n 3700 militairen met hun materieel *stand-by* voor nationale taken.

Operationele gereedheid en inzetbaarheid

Operationele gereedheid bestaat uit drie aspecten: personele gereedheid, materiële gereedheid en geoefendheid. De navolgende paragrafen bevatten eerst een toelichting op de status van deze drie gereedheidsaspecten, om vervolgens een totaalbeeld over de operationele gereedheid van de krijgsmacht in de eerste helft van 2022 te geven.

Personele gereedheid

Personele Gereedheid geeft aan in hoeverre een eenheid geplaatst en gekwalificeerd personeel heeft voor het kunnen uitvoeren van de hoofdtaken. Het bestaat uit een kwantitatief (voldoende geplaatst personeel) en een kwalitatief (voldoende gekwalificeerd personeel) deel. De afgelopen jaren stegen zowel het formatieplan als de personele bezetting. Ten opzichte van 1 juli 2021 was op 1 juli 2022 het (financieel begrote) formatieplan in totaal 1.107 VTE'n hoger, waarvan 427 militaire VTE'n en 680 burger VTE'n, terwijl de personele bezetting met 226 VTE'n is toegenomen van 66.818 naar 67.044 VTE'n (+0,3%). Hierbij hoort de kanttekening dat het personeelsbestand in de tweede helft van 2021 nog steeg met 525 VTE'n (+0,8%), terwijl er in de eerste helft 2022 sprake was

van een daling van het personeelsbestand met 299 VTE'n (-0,4%). In absolute zin is de personeelsomvang sinds 1 juli 2021 toegenomen, maar in relatieve omvang is deze afgenomen door de formatiegroei. De vullingsgraad daalde hierdoor in deze periode van 86,8% naar 85,9%, met een militaire vulling die gedaald is van 80,1% naar 79,9% (van 41.250 naar 41.198 VTE'n) en een burgervulling die gedaald is van 105,1% naar 101,7% (van 19.141 naar 19.314 VTE'n). Het aantal reservisten steeg met 1,6% van 6.427 naar 6.532 VTE'n. Deze aantallen beschikbaar personeel vormden een onvoldoende basis voor het behalen van de norm van 90% voor personele gereedheid. Naast het kwantitatieve deel zijn er kwalitatieve tekorten bij de schaarstecategorieën militair personeel die essentieel zijn voor de gereedheid, zoals technisch en ICT-personeel. Tot slot waren er 8.809 vacante functies op 1 juli 2022 ten opzichte van het formatieplan.

De tekorten voor de werving van militairen zijn niet ingelopen. Doordat de werving van burgerpersoneel goed liep, werd een deel van de militaire vacante functies (tijdelijk) met burgerpersoneel, reservisten of ingehuurd personeel gevuld. De defensieonderdelen zetten reservisten steeds meer in op taken waarvoor geen personeel uit het vaste bestand beschikbaar is. Dit is geheel in lijn met het beoogde beleid, waarbij een groter deel van de personele capaciteit als reservist flexibel wordt ingezet voor de defensieorganisatie. Ook in de eerste helft van 2022 kon de instroom van nieuw personeel op korte termijn niet de expertise en vakkennis van de uitstromende militairen vervangen. De tekorten zijn verder vergroot doordat er een hogere uitstroom van personeel was dan verwacht. Daarnaast stond de opleidingscapaciteit onder druk door een hoge opleidingsbehoefte versus personele tekorten bij de opleidingsaanbieders. Tevens zijn er minder militairen in (initiële) opleiding en is het opleidingsverloop ook toegenomen. De te lage personele gereedheid heeft mede invloed op de materiële gereedheid en de geoefendheid, en daarmee op de operationele gereedheid.

Materiële gereedheid

Materiële gereedheid is de mate waarin het materieel van een eenheid beschikbaar en geschikt is voor het uitvoeren van de opdracht. Sinds begin dit jaar zijn extra financiële middelen onder meer geïnvesteerd in de verbetering van de instandhouding. De directe zichtbaarheid van de effecten van deze investeringen hebben echter tijd nodig. Het kabinet zet hierin op door middel van samenwerking met bondgenoten en partners en de industrie.

In het kader van materiële vernieuwing maakte de MQ-9 Reaper zijn eerste trainingsvlucht vanaf Curaçao, waar het onbemande verkenningsvliegtuig de rest van het jaar wordt beproefd. Er was voortgang in het programma STRONG (*Soldier Transformation OnGoing*): wekelijks gingen zo'n 600 paar nieuwe gevechtslaarzen de deur uit. Tevens is de grootschalige productie van de interim-gevechtsskleding gestart. Daarnaast werden in Roemenië de eerste twee delen van het nieuwe *Combat Support Ship* te water gelaten. Het schip wordt in 2024 overgedragen aan Defensie. Ook werd in Frankrijk de kiel gelegd van het eerste (van zes) mijnenbestrijdingsvaartuigen dat Defensie samen met België verwerft. Tot slot zijn er onder meer contracten getekend voor de levering van shovel-voertuigen, voor twee nieuwe *Search and Rescue*-helikopters en voor modernisering van de patrouillevliegtuigen voor de Kustwacht Caribisch gebied.

Geoefendheid

Geoefendheid is de mate waarin een eenheid de taken heeft beoefend en daarvoor voldoende niveau van beheersing van de taken heeft getoond.

De geoefendheid van de krijgsmacht werd gehinderd door de knelpunten in de personele en materiële gereedheid, in oefenruimte, milieu en geluidsnormen, en in de voorraden. Daardoor was de krijgsmacht onvoldoende gereed militair vermogen voor de eerste hoofdtaak te leveren.

De oorlog in Oekraïne veroorzaakte een aantal verschuivingen in de oefenplanning van de defensieonderdelen. Niet alle activiteiten van de Nederlandse eenheden die in het oostelijk deel van het NAVO-verdragsgebied plaats vonden, vielen overigens onder de noemer «inzet». Wel heeft er een vorm van afschrikking plaatsgevonden door eenheden te laten oefenen in landen dichtbij Oekraïne. Zo voerde een landmachteenheid in Roemenië een oefening uit om de geoefendheid te verhogen. De aanwezigheid in Roemenië werd tevens gebruikt in het kader van (NAVO) STRATCOM. Naast de specifieke activiteiten die in het kader van de oorlog in Oekraïne in het oostelijk deel van Europa plaats vonden nam de marine onder andere deel aan de Noorse oefening *Cold Response 2022* en voerde de luchtmacht haar internationale vliegopleiding *Frisian Flag* uit met vijf NAVO-bondgenoten.

Invloed van voorraden op gereedheid en inzetbaarheid

Ook de afgelopen zes maanden werkte Defensie verder aan aanvulling van de inzetvoorraden. We hebben echter nog een aantal jaar nodig om de inzetvoorraden naar de juiste niveaus te brengen. De vertrouwelijke bijlage van deze rapportage gaat nader in op de voorraadniveaus van de operationele assortimenten per hoofdtaak.

Tot slot

De oorlog in Oekraïne heeft eens te meer aangetoond dat de Krijgsmacht altijd gereed moet zijn voor alle hoofdtaken. Dit is nu nog niet altijd het geval. Het vermogen van de krijgsmacht voor de uitvoering van de hoofdtaken stond in de eerste helft van 2022 nog onder druk. Dit kwam onder meer door het grote beroep dat op de krijgsmacht werd gedaan voor inzet en *stand-by commitments* in combinatie met knelpunten in de personele en materiële gereedheid. Voorraden waren niet op de vereiste niveaus wat een beperking vormde. Daarnaast waren er knelpunten in (gevechts-)ondersteunende eenheden. Hierdoor werden ook eenheden die klaar staan, beperkt in hun mogelijkheden om ingezet te worden.

Defensie wil anders rapporteren over de ontwikkelingen binnen de organisatie, op een meer integrale wijze. Zoals toegezegd in het Commissiedebat van 14 september jl. over de Defensienota, ontvangt de Kamer voor de begrotingsbehandeling een brief over de kritische prestatie-indicatoren (kpi's) voor in de begroting. In het voorjaar van 2023 ontvangt de Kamer een brief over een meer integrale wijze van rapporteren.

Het verbeteren van de gereedheid en inzetbaarheid is een van de effecten waar dit kabinet in de Defensienota 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 1) de focus op legt. Er is sprake van een keerpunt door de huidige veiligheidssituatie in de wereld en Defensie zal de komende jaren een verandering doormaken. Eenheden moeten op sterkte zijn, opgeleid, getraind en voorzien van de juiste ondersteuning met voldoende voorraden, zodat ze

sneller, vaker en langer ingezet kunnen worden. Met de extra middelen uit het coalitieakkoord en de Voorjaarsbesluitvorming wordt door dit kabinet gewerkt aan die verandering.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat