

Vergaderjaar 2021–2022

34 919

Defensienota

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 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 2021. Nederland heeft een krijgsmacht voor de verdediging en ter bescherming van de belangen van ons Koninkrijk, en voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Een unieke organisatie die beschikt over unieke middelen: vliegtuigen, helikopters, schepen, voertuigen en wapens in allerlei configuraties. Maar we zijn vooral een unieke organisatie door de ruim 67.300 mensen waarvan 41.500 militairen en 6.600 reservisten: militairen die bereid zijn om als het er echt op aan komt persoonlijk risico te lopen of het hoogste offer te brengen. Samen met hun bijna 19.200 civiele collega's vormen deze militairen Defensie: een organisatie die dag en nacht klaar staat om te beschermen wat ons dierbaar is en te vechten voor vrede, veiligheid en vrijheid.

In 2021 is Defensie veelvuldig, divers en wereldwijd ingezet voor vrede, veiligheid en internationale rechtsorde. Dit alles in de schaduw van de COVID-19 pandemie, die ook het afgelopen jaar impact had op de maatschappij en dus op Defensie. De invloed van COVID-19 op de gereedheid, inzetbaarheid én inzet van de krijgsmacht wordt in deze inzetbaarheidsrapportage waar nodig toegelicht.

Deze Inzetbaarheidsrapportage bestaat uit een openbare brief en een vertrouwelijke bijlage¹. De vertrouwelijke bijlage 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 hoeverre de krijgsmacht haar drie hoofdtaken

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

heeft kunnen uitvoeren en informeren ze u over de mate van gereedheid van de daarvoor benodigde capaciteiten en inzetbare eenheden. Deze Kamerbrief kijkt daarbij terug op het jaar 2021.

Op basis van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer werkte Defensie in 2021 verder aan de verbetering van het rapportageproces om onder andere het inzicht en de herleidbaarheid te bevorderen. Daarom is er onder meer met een verbeterde kleurcodering gerapporteerd op een herziene opdrachtenmatrix. Wel geldt dat hierdoor de rapportage over het jaar 2021 minder eenvoudig te vergelijken is met eerdere rapportages. Benaming en aantallen capaciteiten en inzetbare eenheden zijn met ingang van 2021 namelijk significant gewijzigd.

Inzetbaarheidsdoelen

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. De drie hoofdtaken van Defensie 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 (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.

Op basis van deze hoofdtaken en de inrichting en uitrusting van de krijgsmacht, heeft de Minister in de Defensienota 2018 de inzetbaarheidsdoelen vastgesteld. Met de inzetbaarheidsdoelen geeft Defensie aan wat de krijgsmacht moet kunnen inzetten voor de uitvoering van de drie hoofdtaken. De CDS heeft deze inzetbaarheidsdoelen in een Opdrachtenmatrix (OM) geoperationaliseerd. De OM is opgenomen in de Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF) en bestaat uit de generieke gereedstellingsopdrachten voor de Defensieonderdelen inclusief het Defensie Cyber Commando (DCC) en het Special Operations Command (SOCOM). 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.

Inzet voor de drie hoofdtaken

Ook in 2021 is de Nederlandse bijdrage aan de NAVO met 1,36% onder de NAVO norm van 2% van het BBP gebleven. Toch kon de regering in 2021 veelvuldig een divers beroep op Defensie doen. Of het nu ging om lopende missies en operaties, of om noodhulp tijdens de overstromingen in Limburg, om inzet in de strijd tegen COVID-19, om bijstand tijdens de avondklokrellen, om humanitaire hulp aan Haïti, om brandbestrijding in Albanië of om de complexe, risicovolle evacuatieoperatie uit Afghanistan.

De krijgsmacht was in 2021 voortdurend gecommitteerd voor inzet en stand-by, soms op een zeer korte *notice to move* (NTM), ook achter de schermen en daarmee niet altijd voor iedereen zichtbaar. Van belang hierbij is dat een veelvoud van het aantal militairen en eenheden voorafgaand en na afloop van een inzet of stand-by periode ook gecom-

mitteerd was door voorbereiding op of afronding van een specifieke opdracht. De navolgende paragrafen gaan nader in op de inzet en stand-by verplichtingen in 2021.

Eerste hoofdtak

Voor de eerste hoofdtak (bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk) is de krijgsmacht ingezet voor *enhanced Forward Presence* op de oostflank van het NAVO-verdragsgebied. Daarmee draagt Nederland bij aan de geruststelling van de Baltische Staten en Polen en de geloofwaardige afschrikking van Rusland. Ook de komende jaren blijft de Nederlandse krijgsmacht actief in Litouwen, want de Nederlandse eFP-bijdrage is onlangs verlengd tot eind 2024 en het mandaat voor de inzet is verhoogd naar 350 militairen. Verder hield de Zr.Ms. Vlaardingen zich in het kader van de eerste hoofdtak samen met onder meer Poolse, Noorse en Duitse eenheden vanaf medio oktober binnen de *Standing NATO Mine Countermeasures Group 1* (SNMCMG1) bezig met gezamenlijk oefenen op mijnbestrijding en inzetbaarheid. Daarnaast maakte het multipurpose fregat Zr.Ms. Van Amstel in de tweede helft van 2021 deel uit van vlooteskader *Standing NATO Maritime Group 1* (SNMG1), één van de vier permanente maritieme reactiemachten van de NAVO. Dit vlootverband staat overigens geheel 2022 onder Nederlands commando.

Daarnaast stonden er in 2021, afhankelijk van de periode, tussen de 800 en 1.150 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*, het *NATO Readiness Initiative* en de *EU-Battlegroup*. Het *1 (German Netherlands) Corps* stond stand-by voor de *Joint Task Force (Land)* (JTFL) voor eventuele kleine internationale operaties van de NAVO.

Tweede hoofdtak

Voor de tweede hoofdtak vergde de inzet van extra *force protection*, de aansluitende *redeployment* van de missie *Resolute Support* en de evacuatieoperatie uit Afghanistan de meeste aandacht. Verder is de inzet voor lopende operaties in onder meer Irak en het Midden-Oosten voortgezet. Zo werden Nederlandse militairen in het kader van de anti-ISIS coalitie ingezet voor de bewaking en beveiliging van *Erbil International Airport* en in Bagdad voor *Special Operations Forces* (SOF) training aan Iraakse counterparts. Ook leverde Defensie militaire adviseurs voor de capaciteitsopbouwmissie van de NAVO in Irak. Beveiligingsteams van mariniers, zogenoemde *Vessel Protection Detachments* (VPD), beveiligden in de Golf van Aden regelmatig Nederlandse schepen tegen piraterij. Verder droeg Nederland bij aan verschillende VN-missies, waaronder ondersteuning aan de VN-missie MINUSMA in Mali met een C-130 Hercules-transportvliegtuig. Ook leverden Nederlandse militairen een bijdrage aan Frontex inspanningen aan de EU-buitengrenzen, aan hoofdkwartieren en aan vooruitgeschoven posten van diverse missies. Beperkingen door COVID-19 maatregelen zorgden er in delen van 2021 voor dat in missiegebieden activiteiten op alleen op beperktere schaal konden plaatsvinden.

Derde hoofdtak

In het kader van de derde hoofdtak (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) ondersteunde Defensie zowel voor reguliere als COVID-19 gerelateerde inzet, veelvuldig de civiele autoriteiten. In totaal realiseerde Defensie in 2021 ruim 10.000 dagen voor reguliere inzet in Nederland en ruim 32.000 dagen voor COVID-19 gerelateerde inzet. Deze COVID-inzet werd vooral uitgevoerd door geneeskundige capaciteiten in ziekenhuizen. Ook ondersteunden bijna 1.500 militairen zonder medische achtergrond de test- en vaccinatiestraten. Verder ondersteunde Defensie met nog eens 500 militairen extra bovenop deze 1.500 militairen bij de boostervaccinaties gedurende de Kerstperiode.

Daarnaast droeg Defensie voor de derde hoofdtak op verschillende manieren bij aan de opvang van vluchtelingen en asielzoekers in Heumensoord en op Defensielocaties in onder meer Amsterdam, Zeist en Zoutkamp. Ook continueerden we structurele taken als Kustwacht, EODD en Luchtruimbewaking- en beveiliging. Ongeveer 2.000 mannen en vrouwen werkten dagelijks aan de nationale veiligheid; zij stuurden processen aan, gaven advies of werden ingezet.

Operationele gereedheid

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 2021 te geven.

Personele gereedheid

Personele Gereedheid (PG) geeft aan in hoeverre een eenheid geplaatst en gekwalificeerd personeel heeft voor het kunnen uitvoeren van de hoofdtaken. PG bestaat daarmee uit een kwantitatief (voldoende geplaatst personeel) en een kwalitatief (voldoende gekwalificeerd personeel) deel. Gedurende de afgelopen jaren is zowel het formatieplan als de personele bezetting gestegen. Deze tonen een nagenoeg gelijke trend, maar de personele bezetting steeg iets meer. Daardoor steeg het vullingspercentage licht. Vergeleken met 1 januari 2021 was eind 2021 het dynamisch formatieplan 304 VTE'n hoger en was de personele bezetting 768 VTE'n hoger. De vullingsgraad steeg in 2021 naar bijna 86,7%, met een militaire vulling van 79,9% en een burgervulling van circa 105,2%. Ook groeide het reservistenbestand met meer dan 4% tot 6.600 reservisten. Ondanks deze lichte groei vormden de aantallen beschikbaar personeel een onvoldoende basis voor een goede personele gereedheid. Er waren nog steeds duidelijke tekorten bij de schaarstecategorieën militair personeel die essentieel zijn voor de gereedheid. Dit betrof met name technisch en logistiek, ICT- en geneeskundig personeel. In totaal waren circa 7.900 functies van het dynamisch formatieplan vacant. Hieronder vielen circa 3.700 vacatures, circa 2.600 medewerkers die in een initiële, langdurige opleiding, re-integratietraject zaten of ontslagbescherming hadden en 1.600 VTE'n die niet gevuld waren, omdat de financiële middelen ontbraken.

Met een realisatie van 83% van de externe aanstellings- en opleidingsopdracht voor militairen werden de tekorten niet ingelopen. Doordat de werving van burgerpersoneel nog steeds goed liep, werden militaire vacante functies (tijdelijk) met burgerpersoneel, reservisten of ingehuurd personeel gevuld. De defensieonderdelen zetten reservisten steeds meer in op allerlei taken waarvoor geen personeel uit het vaste bestand beschikbaar was. Dit was geheel in lijn met het beoogde beleid, waarbij

een groter deel van de personele capaciteit als reservist flexibel beschikbaar is voor de defensieorganisatie.

Door initiële en functionele opleidingen als essentiële processen aan te merken, konden deze ondanks de COVID-19 beperkingen zoveel mogelijk doorgaan. Desondanks waren er vertragingen en bleek het niet altijd mogelijk voldoende mensen op te leiden. Instroom van nieuw personeel kon op korte termijn niet de expertise en vakkennis van de uitstromende militairen vervangen. Bij eenheden ontbrak redundantie. De te lage personele gereedheid werkte negatief door in de materiële gereedheid en de geoefendheid, en daarmee in 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. De materiële gereedheid bleef ook in 2021 onder de norm door een structureel tekort in het instandhoudingsbudget en door een tekort aan technisch en logistiek personeel. Naast dit personele kwantitatieve vullingsprobleem, vragen verouderde wapensystemen om meer onderhoud. Ook zijn nieuwe wapensystemen technologisch steeds complexer, hetgeen hogere eisen stelt aan de kennis, opleiding en ervaring van het toch al schaarse technische en logistieke personeel. Deze oorzaken zorgden voor een laag blijvende materiële gereedheid en beïnvloedden daarmee de algehele operationele gereedheid negatief. Positief is dat vanaf 2022 met het coalitieakkoord en de motie Hermans extra financiële middelen onder meer zijn toegewezen aan de verbetering van de instandhouding. De effecten hiervan hebben echter tijd nodig en zijn mede afhankelijk van het beschikbaar komen van kwantitatief en kwantitatief voldoende personele capaciteit. Substantieel herstel van de materiële gereedheid zal daarom nog even op zich laten wachten.

Materiële vernieuwing vond in 2021 onder meer plaats via overeenkomsten en invoer van nieuw materieel. Ondanks de effecten van de COVID-19 maatregelen, zoals wereldwijde schaarste aan grondstoffen en transportcapaciteit, lukte het om een groot aantal vernieuwingen te realiseren. Zo sloot Defensie een overeenkomst voor uitbreiding en verlenging van het Nederlandse aandeel in het *Wideband Global SATCOM*. Verder is een contract afgesloten, waardoor Kustwacht Nederland vanaf volgend jaar de beschikking heeft over 2 nieuwe helikopters voor *search and rescue*. De nieuwe *Expeditionary Survey Boat* de Zr.Ms. Hydrograaf van de Koninklijke Marine werd digitaal gedoopt en de kiellegging van het eerste nieuwe mijnenbestrijdingsvaartuig vond plaats. Ook heeft Defensie vanaf nu met verkeers- en vervoersspecialisten in een Permanent Militair Object vaste voet aan de grond in de Eemshaven. Verder beschikt Defensie nu over twee speciale schotelantennes die benodigd zijn voor inzet van de MQ-9 *Reaper*. Daarnaast startte het afgelopen jaar het omwisselproces van de bekende DAF-vrachtwagens voor de nieuwe Scania Gryphus, als onderdeel van het grotere plan om de operationele wielvoertuigen van de krijgsmacht te vervangen. Inmiddels mag de Scania Gryphus *High Operational* sinds oktober weer rijden in combinatie met 8-voet containers, op basis van een algehele ontheffing met in achtname van alertheid op risico's. De vrachtwagens zullen door de leverancier worden aangepast. Ondertussen is ook begonnen met het aanmeten en de verstrekking van de nieuwe gevechtslaarzen en regenjassen.

Geoefendheid

Geoefendheid is de mate waarin een eenheid de taken heeft beoefend en daarvoor voldoende niveau van beheersing van de taken heeft getoond. De mate van geoefendheid van de krijgsmacht is met name negatief beïnvloed door een lage personele en materiële gereedheid. Wel kon er gaandeweg 2021 door versoepeling van de COVID-maatregelen al meer geoefend worden. Zo kon met een reeks oefeningen in binnen- en buitenland eind 2021 het F-35 squadron officieel *Initial Operational Capable* verklaard. Ook vond er een *Host Nation Support*-operatie plaats voor de verplaatsing van twee Amerikaanse brigades naar Duitsland. Hoewel er dus al meer is geoefend, gebeurde dit vooral nog in Nederland of op de lagere niveaus. Daardoor vertaalden deze extra oefenmogelijkheden zich nog niet in een hogere geoefendheid en operationele gereedheid. Deelname aan oefeningen op grotere schaal, op de hogere geweldniveaus en in grotere verbanden zijn noodzakelijk om de geoefendheid voor de eerste hoofdtaak te verbeteren. In Nederland zijn de oefenruimte en de milieu en geluidsnormen te gelimiteerd en grootschalige oefeningen met bondgenoten zijn benodigd voor het samengesteld optreden in het hogere geweldspectrum.

Invloed van voorraden op gereedheid en inzetbaarheid

Defensie beschikte in 2021 over onvoldoende inzetbepalende voorraden. Aanvulling ervan zal tijd en geld kosten. We hebben nog minimaal tot en met 2025 nodig om de acht operationele assortimenten (munitie, geneeskundige artikelen, disposables en hygiëneartikelen, brand- en bedrijfsstoffen, reservedelen, operationele rantsoenen en water, militaire kleding en uitrusting, operationele infrastructuur) gedimensioneerd naar de tweede hoofdtaak (en rekening houdend met de wettelijke verplichting voor de derde hoofdtaak) op de benodigde voorraadniveaus te brengen. In 2021 heeft Defensie verder gewerkt aan het aanvullen van de niveaus voor inzetvoorraden, waarbij wij een significante stap zetten maar nog niet op niveau komen voor de eerste hoofdtaak. Aan de Kamer is eerder gerapporteerd welke stappen Defensie zou kunnen zetten om de voorraden voor de eerste hoofdtaak volledig aan te vullen. De vertrouwelijke bijlage van deze rapportage gaat nader in op de voorraadniveaus van de operationele assortimenten in 2021.

De investeringen in inzetbepalende voorraden staan in beginsel los van het jaarlijks verbruik van voorraden om voldoende geoefend te raken. Voor conventionele munitie voor opleiding en training heeft het kabinet in augustus 2021 besloten om structureel 60 miljoen beschikbaar te stellen.

Tot slot

De operationele gereedheid stond in 2021 onder toenemende druk door een veelvuldig en diverse beroep op de krijgsmacht, in combinatie met onveranderde knelpunten in personele gereedheid, schaarse (gevechts-) ondersteuning (vuursteun, luchtverdediging, genie, logistieke en geneeskundige eenheden), een laag blijvende materiële gereedheid en een lagere geoefendheid. Ondanks belangrijke investeringen in onze inzetbepalende voorraden was er een disbalans tussen de behoefte en het budget voor voorraden. Eenheden die volledig op norm operationele gereedheid waren, werden hierdoor beperkt in hun inzetbaarheid. De voorraden waren niet toereikend om operaties voor langere tijd vol te houden. De krijgsmacht kon plaatselijk en tijdelijk ingezet worden, maar door de inzet van schaarse *enablers* en voorraden ging dit ten koste van opleiden, oefenen en operaties van andere eenheden die dezelfde

ondersteuning en randvoorwaarden nodig hebben. De vertrouwelijke bijlage en bijbehorende rapportage op de opdrachtenmatrix lichten de operationele gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht verder toe.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

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