

36600 X Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2025

Nr. 22 Brief van de minister en staatssecretaris van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2024

Met de Defensienota 2024¹ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de doelstellingen en plannen voor versterking van Defensie en besteding van het daarvoor toegekende budget uit het Hoofdpijnenakkoord 2024. In de Miljoenennota 2025² is aanvullend budget voor Defensie gereserveerd. Met deze brief informeren wij uw Kamer over de besteding van deze aanvullende middelen. Hierbij ontvangt u ook een bijlage waarin de beleidskeuzes zijn uitgelegd conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.

Inleiding

Defensie wordt verder versterkt om Nederland veilig te houden, in het licht van de ernstig verslechterende veiligheidssituatie. De strategische rivaliteit tussen grootmachten, met een agressief Rusland en assertief China, neemt de laatste jaren sterk toe. Dit uit zich onder meer in militaire dreiging tegen buurlanden, een wapen- en technologiewedloop en strijd om controle over grondstoffen en markten. De nietsontziende oorlog in Oekraïne toont hoe ver de Russische agressie kan gaan. Waar Rusland de confrontatie zoekt, ondermijnt China de internationale rechtsorde op een meer indirecte maar structurele wijze.

De internationale veiligheidssituatie is in de afgelopen maanden nog verder verslechterd door de escalatie van de Russische agressieoorlog in Oekraïne, sterk oploeiende conflicten in het Midden-Oosten en toenemende hybride oorlogsvoering. De toenemende veiligheidssamenwerking tussen Rusland, China, Iran en Noord-Korea bedreigt de Europese en Noord-Atlantische veiligheid verder. De voortdurende oorlog in Oekraïne toont een combinatie van conventionele en onconventionele oorlogsvoering. Dit vereist een snelle wisselwerking tussen operationele ervaringen, geleerde lessen en innovatie. Tekenend daarvoor zijn een verontrustende toename van langeafstandsaanvallen met drones en raketten in Oekraïne en regelmatige schendingen door Rusland van het luchtruim van NAVO-landen. Ook nemen elektronische oorlogsvoering en cyberaanvallen verder toe.

Deze ontwikkelingen benadrukken de noodzaak van een sterke en slimme Nederlandse krijgsmacht. Een krijgsmacht die de afschrikkende werking van de NAVO versterkt om verdere conflicten en escalatie te voorkomen en die zo nodig het gevecht langdurig kan volhouden. Het kabinet heeft daarom besloten

¹ Kamerstuk 36 592, nr. 1, 5 september 2024

² Kamerstuk 36 600, nrs. 1 en 2, 17 september 2024

structureel €716 miljoen te investeren in de verdere versterking van defensie, bovenop de investering van €2,4 miljard uit het Hoofdlijnenakkoord en de Defensienota 2024. Hiermee brengt het kabinet de defensie-uitgaven in lijn met de NAVO-norm van minimaal 2% van het bruto binnenlands product (bbp). Deze Kamerbrief beschrijft de besteding van €565 miljoen voor de verdere versterking van Defensie. Het andere deel, €151 miljoen, is bestemd voor het versterken van het grensproces en het vergroten van de nationale veiligheid, waaronder capaciteiten van de Koninklijke Marechaussee. Dit wordt in overleg met het ministerie van Asiel & Migratie verder uitgewerkt.

Defensie leert van de huidige ontwikkelingen op het internationale gevechtsveld. Keuzes voor verdere versterking van onze krijgsmacht zijn gebaseerd op deze lessen. Daarom investeert Defensie aanvullend in 1) geïntegreerde lucht- en raketverdediging (*Integrated Air and Missile Defence, IAMD*), 2) innovatie en digitale transformatie, en 3) in capaciteiten om langer inzetbaar te zijn.

Met deze investeringen beantwoorden we aan de vraag van de NAVO aan bondgenoten om meer te investeren en te leveren vanwege de toenemende dreigingen. Deze investeringen dragen bij aan de ondersteuning en inzetbaarheid van de capaciteiten die de NAVO van ons vraagt, inclusief de NAVO *Priority Targets*. Daarnaast investeren we op deze manier in belangrijke capaciteiten die de NAVO tekortkomt (*shortfalls*) en die ook bijdragen aan de bescherming van Nederland, zoals luchtverdediging.

Het geheel aan investeringen is gericht op versterking van de krijgsmacht ter voorkoming van en voorbereiding op conflicten, nu en in de toekomst. Defensie werkt hard aan die opdracht en de eerste resultaten zijn zichtbaar. Op dit moment telt Defensie bijvoorbeeld 650 militairen meer dan op 1 januari 2024. Daarnaast slaagt Defensie erin het toegewezen extra budget daadwerkelijk om te zetten in investeringen die de krijgsmacht versterken. De prognose is dat Defensie in 2024 substantieel meer financiële verplichtingen aangaat en uitgaven doet dan in eerdere jaren.

Investeringen

De aanvullende investeringen zijn gericht op versterking van de lucht- en raketverdediging, innovatie en digitale transformatie en capaciteiten om langer inzetbaar te zijn. Over investeringen in materieel ontvangt uw Kamer te zijner tijd zoals gebruikelijk nadere informatie in lijn met het Defensie Materieel Proces (DMP).

Versterking lucht- en raketverdediging

Versterken van geïntegreerde lucht- en raketverdediging is een belangrijke NAVO-brede prioriteit, mede door lessen die getrokken zijn uit recente conflicten, zoals de oorlog in Oekraïne. Deze hebben duidelijk laten zien welke enorme dreiging uitgaat van luchtaanvallen en raketten voor zowel burgerbevolking als voor militaire eenheden, ook over langere afstand. Ook de actuele en aanhoudende

luchtruimschendingen door Rusland van het NAVO-luchtruim onderstrepen het belang van luchtverdediging.

Defensie investeert daarom structureel €105 miljoen extra in lucht- en raketverdediging in het land-, lucht- en maritieme domein. Om de grondgebonden lucht- en raketverdediging te versterken investeert Defensie in aanvullende Patriot- en NASAMS-lanceerinstallaties met bijbehorende munitie, radarsystemen en vuurkracht. Ook is besloten om extra lanceerinstallaties, luchtdoelraketten voor de lange afstand en apparatuur voor elektronische oorlogsvoering aan te schaffen voor de multifunctionele ondersteuningsvaartuigen ter ondersteuning van de Luchtverdedigings- en Commandofregatten. Daarnaast wordt de luchtverdediging in het Caribisch gebied met draagbare luchtverdedigingssystemen (manpads) en counter UAS-systemen versterkt, vanwege de dreigingen daar.

De lucht- en raketverdediging, waaronder deze aanvullende systemen, kan zowel in NAVO-verband als nationaal worden ingezet voor de bescherming van militaire locaties, tegen drones, (ballistische) raketten maar ook voor de bescherming van bevolkingscentra of vitale infrastructuur. Hiermee zet Defensie stappen in lijn met de motie-Wijen-Nass/Heite om bij toekomstige uitbreiding van onze luchtverdedigingscapaciteit rekening te houden met het beschermen van bevolkingscentra.³

Innovatie en digitale transformatie

Recente conflicten laten een sterke digitalisering van oorlogsvoering zien door toepassing van onder meer targeting-systemen, autonoom opererende en onbemende systemen en cyber. Onderliggend aan deze digitalisering liggen technologieën als kunstmatige intelligentie en cloud computing. Om de tegenstander een stap voor te blijven, moet Defensie investeren in conflictvoering en digitale transformatie. Daarom investeert Defensie hier structureel ruim €117 miljoen in.

De digitale transformatie van Defensie is essentieel om nu en in de toekomst over voldoende militair vermogen te beschikken. De digitale transformatie van Defensie draagt bij aan interoperabiliteit, een groter situationeel bewustzijn en besluitvorming en maakt multidomein optreden mogelijk. In de Defensienota 2024 is aangegeven dat Defensie in de komende jaren een overkoepelende strategie voor de digitale transformatie zal ontwikkelen, de mogelijkheden van data-analyse en -inzet en kunstmatige intelligentie wil kunnen benutten en de mogelijkheden van cloudtechnologie gaat vergroten.

De integratie van nieuwe geavanceerde technologieën in elektronische oorlogsvoering (EOV) en commandovoering, communicatie- en informatiesystemen en inlichtingen (Command, Control, Communications, Computers, and Intelligence; C4I), stelt de krijgsmacht in staat om effectiever te opereren, realtime inlichtingen te verzamelen en sneller beslissingen te nemen op het gevechtveld. Met de investering in de commandovoerings- en

³ Kamerstuk 36 600 X, nr. 18 van 21 oktober 2024

informatiesystemen (CIS) voor de middelzware infanteriebrigade (Medium Infantry Brigade) geeft Nederland beter invulling aan de NAVO priority target met betrekking tot deze brigade.

Moderne conflicten, zoals de oorlog in Oekraïne, laten zien hoe cruciaal elektronische oorlogsvoering en het elektromagnetisch spectrum (EMS) zijn voor het versterken van de gevechtskracht. Elektronische oorlogsvoering stelt strijdkrachten in staat om vijandelijke communicatie en sensorsystemen te verstoren, wat cruciaal is voor het behalen van strategische voordelen op het gevechtveld. Door een goed begrip en beheer van het EMS kunnen militairen het gebruik van technologieën optimaliseren, hun eigen systemen beschermen tegen verstoringen en tegelijkertijd vijandige capaciteiten neutraliseren.

De hierboven genoemde investeringen dragen bij aan de digitale backbone van Defensie en faciliteren de digitale transformatie van de operationele eenheden ('tot in het veld'). Daarnaast bevorderen deze investeringen de internationale samenwerking en interoperabiliteit, aangezien gezamenlijke operaties met bondgenoten afhankelijk zijn van betrouwbare communicatie, informatie-uitwisseling en geïntegreerde elektronische systemen. Deze investeringen stellen landen in staat beter gecoördineerd op te treden en sneller te reageren op dreigingen, wat de algehele militaire effectiviteit en stabiliteit van ons bondgenootschap vergroot.

Investeringen in C4I en het elektromagnetisch spectrum dragen zowel direct als indirect bij aan het behalen van NAVO-doelstellingen. Naast IAMD zijn ook de commandovoerings- en informatiesystemen een NAVO-brede prioriteit.

Innovatie vormt een integraal onderdeel van alle investeringsmaatregelen, maar daarnaast groeit ook het innovatiebudget mee met de begroting. Defensie blijft ten minste 1,3% besteden aan research & technology. Aanvullend op de Defensienota 2024 wordt hier daarom €7,5 miljoen aan toegewezen. Hiermee vergroot Defensie haar vermogen om snel te leren van technologische en militaire ontwikkelingen en innovaties sneller toe te passen. Het is essentieel dat Defensie zich voortdurend aanpast en (mogelijke) tegenstanders een stap voor blijft, zeker in de huidige veiligheidscontext. Defensie zal een aanzienlijk deel van deze middelen besteden aan technologieontwikkeling op de 5 NLD-gebieden en daarmee onder andere bijdragen aan digitale innovatie in cloud computing en kunstmatige intelligentie.

Langer inzetbaar

Om langer inzetbaar te zijn, investeert Defensie structureel bijna €343 miljoen in voorraden, mensen, materieel en randvoorwaarden. Investeren in voorraden zoals munitie is cruciaal om zo nodig het gevecht vol te kunnen houden, zoals de oorlog in Oekraïne laat zien. Deze voorraden zijn doorslaggevend voor de operationele gereedheid en effectiviteit van strijdkrachten. De oorlog in Oekraïne heeft aangetoond hoe snel en intensief munitie wordt verbruikt in moderne gevechten,

wat leidt tot een toenemende vraag naar betrouwbare en voldoende voorraden. Daarnaast is het essentieel om te kunnen inspelen op onvoorspelbare situaties, waarbij snelle herbevoorrading van cruciaal belang is voor het behoud van eenheden. De investeringen in voorraden zoals munitie dragen niet alleen bij aan de operationele capaciteit maar vervullen ook een brede behoefte van de NAVO.

In het licht van de huidige dreigingen moet Defensie nog sneller groeien om haar taken te kunnen uitvoeren en permanent gereed te zijn voor inzet. Mensen vormen daarbij het hart van de organisatie. Nederland heeft een schaalbare krijgsmacht nodig, die klaar staat om op dreigingen te reageren en zo nodig Nederland en de NAVO te verdedigen tegen een aanval. Daarom wordt aanvullend geïnvesteerd in het Dienjaar, om dit voor de langere termijn goed te organiseren, in te bedden in de organisatie en op te kunnen schalen en de kwaliteit van het vakmanschap van dienjaarmilitairen te versterken. Ook wordt geïnvesteerd in behoud en ontwikkelperspectief van personeel, en in de voorwaarden en ondersteuning voor medewerkers die in het buitenland worden geplaatst.

Investeringen in de randvoorwaarden voor Defensie zijn nodig om te groeien en taken uit te kunnen voeren, ook onder verhoogde dreiging en veranderende omstandigheden. Daarom investeert Defensie in ruimte om te trainen, oefenen en werken; in energieonafhankelijke en zelfvoorzienende kampementen en kazernes; in gebruik van duurzame brandstoffen ter vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen; en in maatregelen om te anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering.

Om alle plannen uit te kunnen voeren wordt ook het Commando Materieel en IT (COMMIT) verder versterkt en wordt aanvullend geïnvesteerd in het Defensie Lifecycle Plan. Hierdoor kan Defensie materieel- en IT-projecten sneller en vollediger realiseren.

Slot

Versterking van Defensie is essentieel om de strategische doelstellingen uit de Defensienota 2024 te behalen, Nederland veilig te houden en in NAVO-verband tegenstanders af te schrikken en zo oorlog te voorkomen. Er is brede overeenstemming onder bondgenoten dat 2% de absolute ondergrens is. De toenemende dreigingen en de daaruit voortvloeiende capaciteitsdoelstellingen van de NAVO vragen veel capaciteiten van ieder land.

De investeringen uit de Defensienota 2024 richten zich op brede versterking van Defensie, met de nadruk op het vergroten van afschrikking, gevechtskracht, permanente en langdurige inzetbaarheid, slimme innovaties en nauwe samenwerking met de samenleving, de industrie en andere nationale en internationale partners. Met dit aanvullende pakket aan maatregelen investeert het kabinet, in lijn met de Defensienota 2024, in capaciteiten en maatregelen die het meest urgent zijn in het licht van de huidige en toekomstige dreigingen en die binnen afzienbare termijn gerealiseerd kunnen worden.

De groei van Defensie, met investeringen in meer mensen, materieel en inzetbaarheid, vraagt ook iets van de samenleving. Zo heeft Defensie behoefte aan meer ruimte, bijvoorbeeld voor de uitbreiding van luchtverdediging. Het is van groot belang om in goed overleg te blijven met de omgeving en oog te blijven houden voor de effecten van militaire activiteiten op de omgeving.

Ondanks deze aanvullende investeringen van het kabinet, kan met het defensiebudget niet tegelijkertijd aan alle wettelijke taken, bondgenootschappelijke verplichtingen en nationale regelgeving volledig invulling worden gegeven. Daarom zijn keuzes nog steeds nodig. Niet alles kan, en niet alles kan tegelijk, maar met deze investeringen zetten we weer een substantiële stap in de versterking van Defensie.

De minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman

Bijlage I Beleidskeuzes uitgelegd

Conform artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet geeft deze bijlage een onderbouwing van de keuzes die zijn gemaakt over besteding van aanvullend budget voor Defensie. In deze onderbouwing staan de nagestreefde doelen en voorgenomen maatregelen kort opgesomd. Deze bouwen voort op de maatregelen aangegeven in de Defensienota⁴.

Doelen

De internationale veiligheidssituatie is in de afgelopen maanden nog verder verslechterd door de escalatie van de Russische agressieoorlog in Oekraïne, sterk oploeiende conflicten in het Midden-Oosten en toenemende hybride oorlogsvoering. Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak van een sterke en slimme Nederlandse krijgsmacht, die de afschrikkende werking van de NAVO versterkt om verdere escalatie te voorkomen en die zo nodig het gevecht langdurig kan volhouden.

Het overkoepelende doel van Defensie is om Nederland veilig te houden. De strategische doelstellingen voor Defensie voor de komende jaren (Defensienota 2024) zijn: (1) afschrikken en voorbereid zijn op een grootschalig conflict in het NAVO-verdragsgebied; (2) klaar zijn voor het gevecht van de toekomst en veranderende dreigingen en conflictvoering; (3) klaar staan voor nationale taken en ondersteuning van civiele autoriteiten.

Defensie leert van de huidige ontwikkelingen op het internationale gevechtsveld. Keuzes voor verdere versterking van onze krijgsmacht zijn gebaseerd op deze lessen. Daarom investeert Defensie aanvullend in 1) geïntegreerde lucht- en raketverdediging (*Integrated Air and Missile Defence, IAMD*), 2) innovatie en digitale transformatie, en 3) in capaciteiten om langer inzetbaar te zijn.

Met deze investeringen beantwoorden we aan de vraag van de NAVO aan bondgenoten om meer te investeren en te leveren vanwege de toenemende dreigingen. Deze investeringen dragen bij aan de ondersteuning en inzetbaarheid van de capaciteiten die de NAVO van ons vraagt, inclusief de NAVO *Priority Targets*. Daarnaast investeren we op deze manier in belangrijke capaciteiten die de NAVO tekortkomt (*shortfalls*) en die ook bijdragen aan de bescherming van Nederland, zoals luchtverdediging.

De investeringen richten zich op de zaken die het meest urgent zijn in het licht van de huidige en mogelijk toekomstige dreigingen in lijn met de koers en (strategische) doelstellingen zoals uitgezet in de Defensienota 2024.

Beleidsinstrumenten(maatregelen)

Per subdoel wordt hier op hoofdlijnen aangegeven waar Defensie extra in investeert.

⁴ Kamerstuk 36 592, nr. 1, 5 september 2024

Gevechtskracht, innovatie en digitale transformatie

- Geïntegreerde lucht- en raketverdediging
- Munitie- en andere voorraden voor militaire inzet
- Commandovoering, communicatie- en informatiesystemen en inlichtingen (*Command, Control, Communications, Computers, and Intelligence; C4I*)
- Elektronische oorlogsvoering en elektromagnetisch spectrum
- Research & technology

Mensen

- Dienjaar
- Arbeidsvoorwaarden

Materieel

- Capaciteit Commando Materieel en IT (COMMIT)
- Reparatie Defensie Lifecycle Plan

Randvoorwaarden

- Nationaal Programma Ruimte voor Defensie
- Energie-onafhankelijke kampementen en kazernes
- Klimaat en biobrandstof

Financiële gevolgen voor het Rijk

Het kabinet heeft besloten structureel €716 miljoen te investeren in de verdere versterking van defensie, bovenop de investering van €2,4 miljard uit het Hoofdlijnenakkoord en de Defensienota 2024.

Van deze aanvullende middelen wordt meer dan €307 miljoen geïnvesteerd in gevechtskracht, innovatie en digitale transformatie, waarvan €105 miljoen in geïntegreerde lucht- en raketverdediging en €85 miljoen in voorraden om langer inzetbaar te zijn. Daarnaast wordt €75 miljoen geïnvesteerd in het behouden en aantrekken van mensen, ruim €127 miljoen in de materieel(keten) en €55 miljoen in randvoorwaarden zoals ruimte om te oefenen, vastgoed en duurzaamheid.

Het bedrag van €151 miljoen is bestemd voor het versterken van het grensproces en het vergroten van de nationale veiligheid waaronder de capaciteiten van de Koninklijke Marechaussee. Dit wordt in overleg met het ministerie van Asiel & Migratie verder uitgewerkt.

Gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Defensie zoekt bij belangrijke uitgaven naar manieren om naast de investering in veiligheid voor de samenleving als geheel, ook andere maatschappelijke meerwaarde te genereren. Met de aanvullende middelen investeert Defensie bijvoorbeeld in *Research & Technology* die ten goede komt aan de kennissector en defensie-industrie in Nederland. Daarnaast dragen diverse investeringen in

Defensie bij aan brede maatschappelijke weerbaarheid. Zo zorgt het dienjaar voor meer militaire kennis, training en ervaring bij jongeren. Ook extra middelen voor verduurzaming van vastgoed en de aanvullende bijdrage aan de energietransitie komen ten goede aan de samenleving. De groei van Defensie, met investeringen in meer mensen, materieel en inzetbaarheid, vraagt ook iets van de samenleving. Zo heeft Defensie behoefte aan meer ruimte, bijvoorbeeld voor de uitbreiding van luchtverdediging. Het is van groot belang om in goed overleg te blijven met de omgeving en oog te blijven houden voor de effecten van militaire activiteiten op de omgeving.

Nagestreefde doeltreffendheid

Het budgettaire kader en het realisatie- en absorptievermogen van Defensie vragen om zorgvuldige afwegingen van maatregelen. Om de doeltreffendheid te borgen, richt Defensie zich bij het maken van keuzes op wat het hardst nodig is om strategische doelstellingen te behalen, rekening houdend met bondgenootschappelijke doelstellingen, afspraken en geldende wet- en regelgeving, in lijn met de koers en aanvullend op de maatregelen zoals aangekondigd in de Defensienota.

De investeringen in gevechtskracht dragen bij aan afschrikking en voorbereiding op een grootschalig conflict in het NAVO-verdragsgebied. Door te investeren in luchtverdediging, kan de krijgsmacht Nederland en bondgenoten beter beschermen tegen lucht- en raketaanvallen, gezien het huidige dreigingsbeeld en ontwikkelingen in huidige conflicten. Door voorraden te vergroten, is de krijgsmacht langer inzetbaar. De investeringen in innovatie en digitale transformatie zorgen ervoor dat Defensie voorbereid is op toekomstige conflicten en zich kan aanpassen aan veranderende dreigingen en conflictvoering en goed kan blijven samenwerken met bondgenoten partners. De investeringen in mensen, materieel en randvoorwaarden dragen bij aan de noodzakelijke voorbereiding en langere inzetbaarheid.

Nagestreefde doelmatigheid

Defensie streeft bij de besteding van de aanvullende middelen naar maximale effecten door zich te richten op de zaken die het meest urgent zijn in het licht van de huidige en mogelijk toekomstige dreigingen in lijn met de koers en (strategische) doelstellingen zoals uitgezet in de Defensienota 2024. Defensie houdt daarom bij haar investeringen rekening met de capaciteiten waar binnen de NAVO behoefte is, vanwege het grote belang of schaarste. Om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te besteden, streeft Defensie naar gezamenlijke verwerving en vraagbundeling met bondgenoten en partners.

Evaluatieparagraaf

Zoals gemeld in de Defensienota wordt voor het monitoren van de doelen en instrumenten, zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de Stand van Defensie (SvD).

De Strategische Evaluatieagenda (SEA) beslaat alle thema's uit de Defensienota en maakt Defensie kenbaar welke thema's in de Defensienota in welk jaar worden

geëvalueerd. Deze aanvullende maatregelen vallen onder de thema's van de SEA en worden hierin meegenomen. Defensie is transparant waar het kan, en vertrouwelijk waar dat moet. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de balans tussen transparantie enerzijds en de bescherming van operationele belangen anderzijds.