

**Versie voor
internetconsultatie**

**Voorstel van wet van de leden Stoffer, Valstar en Boswijk
inzake een Defensiewet (Defensiewet)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Landsverdediging als wettelijke plicht

Een adequate Defensie behoort tot de kernverantwoordelijkheden van een staat. De Nederlandse krijgsmacht heeft de capaciteit en slagkracht nodig om te beschermen wat ons dierbaar is. Zoals artikel 97 van de Nederlandse Grondwet verwoordt, is er een krijgsmacht “ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van ons Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.” Ook verplicht artikel 93 van de Grondwet tot naleving van internationale afspraken, zoals die in NAVO- en EU-verband, onder meer waar het de verdediging van vrede en veiligheid betreft.

Defensiebeleid schiet tekort

Maar defensie kan haar hoofdtaken al jarenlang onvoldoende uitvoeren. Zo meldde het kabinet in 2016 dat de krijgsmacht ‘niet volledig voldoet’ aan de inzetbaarheidsdoelstellingen voor de eerste hoofdtak.¹ Dat wekt geen verbazing in het licht van de forse bezuinigingen die hebben plaatsgevonden. In Nederland daalde in de periode na de Koude Oorlog het defensiebudget als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) van 2,4% in 1990 naar 1,1% in 2019.² Ondanks het dalende defensiebudget bleef er een hoog ambitieniveau, waarbij Defensie zowel capaciteiten moest houden voor verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, als ging deelnemen aan expeditionaire missies, met als gevolg een nog grotere belasting van de krijgsmacht. Tegelijkertijd werden diverse capaciteiten, zoals tanks, maritieme patrouillevliegtuigen en luchtafweer, wegbezuinigd. Jarenlange achterstanden rond de vervanging van materieel, stijgende exploitatiekosten door achterlopende investeringen in vastgoed en tekorten aan reservedelen en personeel, hebben een langdurige doorwerking. Zo moest in 2021 een van de twee in onderzeebootbestrijding gespecialiseerde M-fregatten uit de vaart worden genomen vanwege ernstige personeelstekorten.³

Het huidige defensiebeleid, en de politieke besluitvorming daarover, kan dus zorgen voor een inadequate landsverdediging, niettegenstaande de defensievisies en -verkenningen waarin hiervoor gewaarschuwd werd. Dat onze krijgsmacht haar hoofdtaken niet goed kan vervullen,

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/05/19/grondwettelijke-taak-defensie-staat-op-het-spel-1622681-a875662>

² <https://archieef.rijksbegroting.nl/2015/kamerstukken,2014/10/28/kst201258.html>.

³ <https://marineschepen.nl/nieuws/Personeelstekort-Van-Speijk-tegen-de-kant-220421.html>

is fundamenteel problematisch. Als een staat zichzelf *in extremis* niet (eventueel samen met bondgenoten) kan verdedigen tegen een kwaadwillende statelijke of niet-statelijke actor, kan zij in het ergste geval ophouden te bestaan. Dan verdwijnt ook de zeggenschap en beleidsruimte over andere terreinen zoals de rechtsstaat, onderwijs, zorg en sociaal beleid. De Russische aanval op Oekraïne heeft duidelijk gemaakt dat dit ook in het huidige tijdsbestek geen puur denkbeeldig scenario is. Slechts dankzij een uitzonderlijke weerbaarheid is Oekraïne, gesteund door bondgenoten, in staat gebleken nog grotere veroveringen en vernietigingen door Rusland te voorkomen. Deze weerbaarheid kwam niet ‘uit de lucht vallen’, maar is sinds de annexatie van de Krim in 2014 doelbewust opgebouwd. Een latente dreiging kan plotseling werkelijkheid worden en dan is het te laat om de krijgsmacht ad hoc te versterken. De ontwikkeling of aanschaf van nieuw materieel of de opleiding van voldoende personeel is immers een langjarig proces. Het voorbeeld van de M-fregatten is wat dat betreft illustratief: terwijl de spanningen met Rusland oplopen, daalt de Nederlandse capaciteit voor de bestrijding van Russische onderzeeboten.

Contouren nieuw model

Mede naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne is recent een groeipad ingezet om naar verwachting in 2024 en 2025 te voldoen aan de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (BBP). Maar wie dergelijke omstandigheden leidend laat zijn, kan in de toekomst te laat zijn.⁴ Het waarborgen van een Defensiebeleid en -budget dat niet onderhevig is aan continu wisselende prioriteiten, en daardoor kan verzwakken, maar waarmee de krijgsmacht doorlopend in staat gesteld wordt haar grondwettelijke afdoende taken te vervullen tegenover de acute en latente dreigingen in de wereld, vergt solide kaders en afspraken gericht op de lange termijn. In die kaders wil dit wetsvoorstel, middels afspraken over meerjarige defensieplannen en een ondergrens inzake budget, voorzien. Zodat de landsverdediging duurzaam op orde is en blijft.

2. Doel van de wet

De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat een krachtige defensie structureel gewaarborgd wordt. Om dat te bereiken zijn nieuwe, solide kaders en afspraken voor de lange termijn nodig. Zo kan voorkomen worden dat ‘de waan van de dag’, waaronder (partij)politieke prioriteiten of economische fluctuaties, ervoor zorgen dat Defensie haar grondwettelijke taken onvoldoende kan uitvoeren. Dit voorstel van wet biedt hiervoor het model en heeft daarom twee doelen:

- invulling geven aan artikel 97 Grondwet door het beschikbaar stellen van een adequaat budget voor het zelfstandig uitvoeren van nationale taken door Defensie en het naar evenredigheid bijdragen aan bondgenootschappen die cruciaal zijn voor de Nederlandse veiligheid.
- mede op basis van dit budget voeren van een langjarige planning die zorgt dat als dit (plotseling) nodig is defensie in beginsel beschikt over adequate slagkracht en capaciteiten.

Om die doelen te realiseren regelt dit wetsvoorstel de volgende twee zaken:

- een defensieplan waarin op basis van een dreigingsanalyse voor Nederland en bondgenoten wordt gekeken over welke capaciteiten Nederland dient te beschikken,

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/06/01/defensienota-2022-sterker-nederland-veiliger-europa>

en hoe zich dit verhoudt tot wat bondgenoten doen en tot wat we samen met bondgenoten gereed stellen.

- een afdoende budget dat zal bestaan uit minimaal de NAVO-norm van twee procent van het BBP. Het budget kan ook naar boven bijgesteld worden als de dreigingssituatie daarom vraagt.

In paragraaf 5 zijn deze hoofdlijnen verder uitgewerkt. Voordat deze lijnen beschreven worden is het belangrijk om eerst goed scherp te hebben welke nationale en internationale bepalingen en afspraken er zijn die van belang zijn voor het defensiebeleid (paragraaf 3) en welke problemen er in de praktijk zijn (paragraaf 4).

3. Landsverdediging als wettelijke plicht: nationaal, supranationaal, internationaal

In de inleiding is aangegeven dat de landsverdediging volgens de Grondwet behoort tot de kernverantwoordelijkheden van de staat. Dit gegeven vormt de primaire aanleiding voor deze initiatiefwet, en verdient nadere toelichting. Daarbij is het noodzakelijk de nationale wetgeving in samenhang te bezien met verdragen, afspraken en verplichtingen in Europees en internationaal (NAVO-)verband. Tezamen vormt dit het juridische en politieke kader waarbinnen het Nederlandse defensiebeleid dient te worden vormgegeven.

3.1. Nederlands recht

Grondwet

Ten aanzien van het Nederlandse defensiebeleid zijn de meest relevante nationaalrechtelijke bepalingen allereerst te vinden in artikel 97 van de Nederlandse Grondwet:⁵

- 1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.*
- 2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.*

Op basis hiervan zijn de volgende uitgangspunten te formuleren. Het defensiebeleid dient gericht te zijn op het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde en de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk. De ‘verdediging’ en ‘de bescherming van de belangen van het Koninkrijk’ betekent in de praktijk dat de inzet van Defensie gericht is op ‘het beschermen van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten’, structurele nationale taken zoals de opruiming van explosieven, de bescherming van koopvaardijsschepen onder Nederlandse vlag tegen piraterij, en ‘het leveren van bijstand bij rampen en crises’.⁶ Tezamen vormen dit de zogenoemde drie grondwettelijke hoofdtaken van Defensie. Logischerwijs en redelijkerwijs dient de regering de hiertoe benodigde budgetten ter beschikking te stellen. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde defensieplan beoogt hier op gestructureerde wijze aan tegemoet te komen. Naast artikel 97 bevatten ook artikelen 90, 93, 96, 98 en 100 van de Grondwet ter zake relevante bepalingen.⁷

⁵ https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0icz21tp0/artikel_97_krijgsmacht

⁶ <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/wat-doet-defensie>

⁷ Artikel 90. *De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.*

Artikel 93. *Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.*

Artikel 90 herhaalt de zinsnede over de bevordering van de internationale rechtsorde, zij het niet rechtstreeks of exclusief gekoppeld aan het defensiebeleid maar meer in algemene zin. Artikel 93 bepaalt dat internationale verdragen dienen te worden nageleefd en dat deze “verbindende kracht” en een vorm van ‘doorwerking’ hebben.⁸ Met andere woorden, de doelstellingen zoals onder meer verwoord in de Europese Verdragen en het Noord-Atlantisch Verdrag dienen in en door Nederland gerespecteerd en toegepast te worden. Nederland is daar grondwettelijk en internationaalrechtelijk toe verplicht, en het in dit initiatiefvoorstel voorgestelde defensieplan kan daar vorm en inhoud aan geven. Artikelen 96 en 100 betreffen de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de in artikel 97 verwoorde grondwettelijke hoofdtaken, waarbij artikel 100 specifiek betrekking heeft op de tweede hoofdtak van de bevordering van de internationale rechtsorde. Dit staat naast het uitgangspunt van de reguliere betrokkenheid van de Staten-Generaal als medewetgever bij het Nederlandse defensiebeleid.⁹ Artikel 98 van de Grondwet, ten slotte, gaat over de aard van de krijgsmacht als ‘vrijwilligersleger’ en de wijze waarop een dienstplicht kan worden ingesteld.

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden verwoordt dat het Nederlandse buitenland- en defensiebeleid gaat om de hele staat in de volkenrechtelijke betekenis, dus ook om Caribische gebiedsdelen.¹⁰ Tegelijk hebben onder meer geografische aspecten, zoals de grote afstand tot het Europese deel van de staat, consequenties voor de wijze waarop het defensiebeleid concreet wordt vormgegeven. Zo regelen de artikelen 30-33 en 35 van het

Artikel 96. 1. *Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.* 2. *De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.* 3. *De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.* 4. *Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.*

Artikel 98. 1. *De krijgsmacht bestaat uit vrijwillig dienenden en kan mede bestaan uit dienstplichtigen.* 2. *De wet regelt de verplichte militaire dienst en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst.*

Artikel 100. 1. *De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.* 2. *Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.* Zie <https://www.denederlandsegrondwet.nl>.

⁸ Dit raakt aan het principe van ‘pacta sunt servanda’: verdragen dienen te worden uitgevoerd. Zie het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, 23-05-1969, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003441/1985-05-09>.

Preambule: *Vaststellend dat de beginselen van vrijwillige instemming en van goede trouw en de regel pacta sunt servanda algemeen erkend worden.* Artikel 26: *Elk in werking getreden verdrag verbindt de partijen en moet door hen te goeder trouw ten uitvoer worden gelegd.* Zie tevens

<https://www.centruminternationaalrecht.nl/doorwerking-van-internationaal-recht-in-de-nationale-rechtsorde>.

⁹ Grondwetsartikel 100 is volgens de regering niet van toepassing op de inzet van Nederlandse eenheden in internationale missies waarvan het mandaat wordt ontleend aan artikel 5 van het NAVO-verdrag, artikel 42.7 van het Verdrag van de Europese Unie, of artikel 51 van het VN Handvest, omdat het dan *zelfverdediging* zou betreffen in plaats van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Zie Kamerbrief ‘Werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader - Nederlandse deelname aan vredesmissies’, 27-1-2014, Kamerstuk 29521, 226, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-226.html>. Overigens is hierover wel de nodige discussie geweest, zie <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-5-wetgeving-en-bestuur/artikel-100-inlichtingen-over-krijgsmacht/>.

¹⁰ Volgens artikel 3 lid 1 sub a van het Statuut is de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een Koninkrijksaangelegenheid.

Statuut de personele, materiële en financiële bijdragen van de landen van het Koninkrijk aan de (eigen) verdediging.¹¹

De initiatiefnemers zijn van mening dat het initiatiefvoorstel, met het daarin voorgestelde defensieplan en defensiebudget, weliswaar *raakt* aan de grondgebieden van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en dat daarom betrokkenheid van de Rijksministerraad gewenst is.¹²

Waarborging van een gedegen defensiebeleid kan immers mede ten goede komen aan de vrede en veiligheid van de Caribische delen van het Koninkrijk. Dit is nodig in het licht van allerhande dreigingen in die regio.¹³ Echter, het gaat in het wetsvoorstel volgens de initiatiefnemers niet om bepalingen die *gelden* in deze landen.¹⁴ Het wetsvoorstel heeft namelijk vooral betrekking op de ‘Nederlandse’ gebieden en op internationale missies. Dit raakt de andere landen wel, maar geldt daar niet. Daarnaast zij opgemerkt dat de Caribische delen van het Koninkrijk de internationaalrechtelijke bescherming van NAVO en de EU missen, hoewel een deel daarvan is ingebed in samenwerkingsverbanden met de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.¹⁵ De hier voorgestelde aanpak is vergelijkbaar met de huidige praktijk waarbij defensienota’s, -begrotingen en –visies weliswaar ingaan op de inzet en dreiging rond de Caribische delen van het Koninkrijk, maar niet door de Rijksministerraad worden vastgesteld

Overige nationale wetgeving

Overige relevante nationale regelgeving met betrekking tot het initiatiefvoorstel gaat onder meer over de organisatie van defensie¹⁶ of de arbeidsrechtelijke positie van het militaire personeel.¹⁷ Dit voorstel voor een kaderwet op hoofdlijnen heeft geen directe, materiële implicaties in het licht van dergelijke regelgeving. Het voorstel is ook niet daarmee in tegenspraak, en houdt ook niet direct wijziging van lagere regelgeving in.

3.2. Europees recht

Volgens de, supranationale, Europese Verdragen is de landsverdediging en krijgsmacht in beginsel een nationale competentie.¹⁸ Toch kent de EU op basis van de artikelen 42 t/m 46 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), als onderdeel van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).¹⁹ Het GBVB is een vast bestanddeel geworden van het

¹¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17>.

¹² Zie artikelen 10 en 11 van het Statuut.

¹³ In tientallen Kamerbrieven is ingegaan op deze crisissituaties, onder meer in relatie tot misstanden in Venezuela, EU-sanctieregimes, of de inzet van het Koninkrijk binnen de Verenigde Naties.

¹⁴ Zie artikel 14, derde lid, van het Statuut.

¹⁵ WRR-rapport “Veiligheid in een wereld van verbindingen”, p. 117-118

¹⁶ Zie https://puc.overheid.nl/mp-bundels/doc/PUC_631615_10/20210128/

¹⁷ <https://puc.overheid.nl/mp-bundels/wetgeving/p/10/>

¹⁸ Defensie ontbreekt in de opsomming van exclusieve, gedeelde of ondersteunende bevoegdheden van de EU in artikel 3, 4 en 6 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dat impliceert dat op dit terrein in beginsel niet de EU maar de lidstaten bevoegd zijn. Overigens speelt juist inzake de nationale defensie de ‘sovereiniteitsparadox’ een grote rol: samenwerking, en daarmee het opgeven van een deel van de eigen soevereiniteit, kan de slagkracht en effectiviteit van het veiligheids- en defensiebeleid vergroten, zodat de soevereiniteit juist beter beschermd kan worden. Weliswaar heeft de staat een geweldsmonopolie, maar zij kan wel afspraken maken over de aard en uitoefening daarvan, inclusief vormen van samenwerking en coördinatie.

¹⁹ GBVB: art. 21 t/m 46 VEU; GVDB: art. 42-46 VEU. Het GBVB en GVDB kennen een lange voorgeschiedenis. Het Verdrag van Maastricht (1992) bevatte ook bepalingen over een gemeenschappelijk buitenland- en veiligheidsbeleid en gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (artikelen 15-18, 21-41, 42-46; zie <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001507/2013-07-01>). Ook het Verdrag van Amsterdam (1997)

Nederlandse veiligheidsbeleid.²⁰ Inzake militaire inzet en capaciteiten is de kern van het GVDB verwoord in artikel 42, lid 1, 3 en 7 VEU:

Artikel 42. 1. Het [GVDB] voorziet de Unie van een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De Unie kan daarvan gebruik maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

3. De lidstaten stellen civiele en militaire vermogens ter beschikking van de Unie voor de uitvoering van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, om zodoende bij te dragen aan het bereiken van de door de Raad bepaalde doelstellingen. Lidstaten die onderling multinationale troepenmachten vormen, kunnen deze troepenmachten tevens ter beschikking van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid stellen. De lidstaten verbinden zich ertoe hun militaire vermogens geleidelijk te verbeteren. Er wordt een agentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening (hierna: "het Europees Defensieagentschap" te noemen) opgericht, dat de operationele behoeften bepaalt, maatregelen bevordert om in die behoeften te voorzien, bijdraagt tot de vaststelling en, in voorkomend geval, tot de uitvoering van alle nuttige maatregelen om de industriële en technologische basis van de defensiesector te versterken, deelneemt aan het bepalen van een Europees beleid inzake vermogens en bewapening, en de Raad bijstaat om de verbetering van de militaire vermogens te evalueren.

7. Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

Op basis hiervan zijn EU-lidstaten ten eerste verplicht te investeren in hun krijgsmachten om zo hun militaire capaciteiten te verbeteren, waardoor landen desgewenst expeditionaire militaire missies ook onder EU-vlag kunnen uitvoeren. Daarnaast is er de verplichting uit lid 7 om elkaar bij te staan "met alle middelen waarover zij beschikken". Aan de ene kant is dit een bredere en meer verplichtende formulering dan artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, dat alleen spreekt van "bijstaan". Tegelijk is het artikel diffuus. De EU-lidstaten die tevens lid zijn van de NAVO kunnen deze organisatie behouden als grondslag van hun verdediging tegen agressie, en de lidstaten die niet lid zijn van de NAVO, hebben ook een uitzonderingspositie gekregen. Daarnaast is de EU niet opgebouwd als militaire organisatie en is er institutioneel weinig vastgelegd over artikel 42 lid 7 VEU. Het GBVB kent immers een intergouvernementeel karakter.²¹ Op basis hiervan leveren de EU-lidstaten personeel en

bevatte bepalingen inzake een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (artikel J.7). Zie voor meer informatie tevens <https://ecer.minbuza.nl/defensiesamenwerking> en https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en.

²⁰ WRR-rapport "Veiligheid in een wereld van verbindingen", p. 114

²¹ Lidstaten hebben veel vrijheid om zelf op basis van dit artikel hulp in te roepen, zoals door Frankrijk na de aanslagen op de Bataclan in 2015. Nu ook het regeringsakkoord spreekt over de totstandkoming van een Europese Veiligheidsraad, neemt de discussie over de betekenis en implicaties van artikel 42, en specifiek lid 7, toe in urgentie en intensiteit.

materieel dat ingezet kan worden voor een scala aan missiesoorten.²² Deze inspanningen kunnen worden geleverd voor het verspreiden van de beginselen zoals verwoord in artikel 21 VEU.²³ Ook artikel 222 VWEU verdient vermelding. Dit artikel kan worden ingeroepen bij terroristische aanvallen, natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen. In dat geval komt de EU direct in actie. Binnen dit artikel zijn meer institutionele afspraken vastgelegd over onder meer procedures en verantwoordelijkheden.

Binnen het GBVB en GVDB is het bestaande uitgangspunt dat lidstaten eigenstandig, zij het in onderling overleg, keuzes maken over de aard en mate van hun bijdrage aan militaire inspanningen. Zoals artikel 22, lid 1 VEU aangeeft, komt het GBVB immers tot stand met eenparigheid van stemmen binnen de Europese Raad.²⁴ Lidstaten behouden de soevereiniteit over het buitenlands- en veiligheidsbeleid als een kerntaak van de staat.²⁵ Dit alles betekent dat ook Nederland soeverein bevoegd is inzake het eigen defensiebeleid. Tegelijk kan worden vastgesteld dat coördinatie en integratie van het defensiebeleid in EU-verband snel toeneemt, met name ook waar het gaat om de (industriële) ontwikkeling van capaciteiten die vervolgens overigens ook voor de NAVO kunnen worden ingezet. Ook Nederland draagt daar aan bij.²⁶ Daarbij wordt overigens nadrukkelijk gestreefd naar het voorkomen van dubbelingen met de NAVO. Terwijl militaire samenwerking in EU-verband van oudsher vaak een sterk civiel-militair karakter heeft,²⁷ heeft de NAVO ruimschootse ervaring met commandovoering op strategisch en operationeel niveau en operaties in een hoog geweldsspectrum.

EU-lidstaten kunnen positief en proactief bijdragen aan de uitvoering van het VEU inzake het GVDB. Vice versa dient het nationale defensiebeleid van de EU-lidstaten het GVDB in elk geval niet te ondermijnen. Dat zou men kunnen zien als een ‘verplichting’ die behoort tot het lidmaatschap van de Europese Unie. EU-lidstaten kunnen juist positief en proactief bijdragen aan de totstandkoming en uitvoering van het VEU. Vanwege de mate van vrijheid voor lidstaten om hierin eigen keuzes te maken, zou met dit een ‘afpraak’ kunnen noemen. Dat brengt bij de kernboodschap: het wetsvoorstel kan volgens de initiatiefnemers direct bijdragen aan het nakomen van de Europeesrechtelijke verplichtingen dan wel afspraken inzake het verbeteren van de nationale militaire capaciteiten, militaire samenwerking ten behoeve van vredeshandhaving, de Europese en internationale veiligheid, en defensiesamenwerking ten behoeve van de verspreiding van de beginselen zoals verwoord in artikel 21 VEU. Het ontbreken van een plan om hier op duurzame wijze aan te kunnen bijdragen, ondermijnt de onderlinge solidariteit in, en collectieve veiligheid van de EU. Ook op EU-niveau geldt dat de oorlog in Oekraïne deze zaken – letterlijk – op scherp zet.

²² Artikel 43, lid 1 VEU onderscheidt de volgende taken: *Gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire- en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, met inbegrip van: vreedstichting en stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten.*

²³ Namelijk: (...) *de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit, ondeelbaarheid van mensenrechten en fundamentele vrijheden, eerbiediging van menselijke waardigheid, beginselen van gelijkheid en solidariteit, het internationaal recht en de beginselen van het Handvest van de VN.*

²⁴ Art. 22, lid 1, VEU: “De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen op aanbeveling van de Raad.”

²⁵ Nollkaemper, A. 2011. *Kern van het Internationaal Publiekrecht*. Boom Juridische Uitgevers, pp. 49-54.

²⁶ Zo bevat het coalitieakkoord 2021-2025 vergaande voorstellen over onder meer een Europese Veiligheidsraad, versterking van het militair hoofdkwartier van de EU, en Europese ontwikkeling van defensiecapaciteiten. Zie ook de paragraaf “Verhouding tot het regeringsbeleid”. Tegelijk is in het achterliggende decennium vanuit het GVDB meermaals opgetreden bij brandhaarden dichtbij en ver weg: van Somalië (EUTM sinds 2010) tot Libië (EUBAM sinds 2013), zie overzicht EU missies en operaties: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations>.

²⁷ Dick Zandee, “EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme,” *Internationale Spectator*, jaargang 65, nummer 12, december 2011, p. 637

3.3. Internationaal recht

De voor Nederland belangrijkste internationaalrechtelijke bepalingen inzake vrede en veiligheid zijn vastgelegd in het Noord-Atlantisch Verdrag en het VN-Handvest. Daarin staat onder meer dat de landsverdediging tegen externe agressie een recht én verantwoordelijkheid is van iedere soevereine staat, en dat een aanvalsoorlog volkenrechtelijk verboden is.²⁸

*Noord-Atlantisch Verdrag*²⁹

De NAVO werd opgericht in 1949, en bestaat thans uit 30 lidstaten waarvan 23 landen tevens EU-lidstaat zijn.³⁰ De NAVO is opgericht om internationale geschillen op vreedzame wijze te beslechten.³¹ Op basis van het Noord-Atlantisch Verdrag worden periodiek ‘strategische concepten’ ontwikkeld, en aangenomen door de leiders van de NAVO-landen, waarmee doelen en afspraken op het vlak van zelfverdediging worden herbevestigd. Het overkoepelende doel is steeds het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit van het bondgenootschappelijk grondgebied. Maar de context waarbinnen dat doel behaald dient te worden wisselt door de tijd heen.³² In het NAVO-Verdrag wordt meermaals verwezen naar het VN-Handvest.³³

Met het oog op de relevantie van de hier voorgestelde kaderwet, zij met nadruk gewezen op artikelen 3 en 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag.³⁴ Uit deze artikelen blijkt dat lidstaten allereerst zelf het recht hebben zich te verdedigen. In het kielzog hiervan wordt gewezen op het voldoen aan de bepalingen in het Handvest van de Verenigde Naties en op de noodzaak tot het informeren van de VN-Veiligheidsraad (VNVR) en het overdragen van (regie over) te nemen ‘vredesmaatregelen’ aan de VNVR.³⁵ Het Nederlandse defensiebeleid dient gebaseerd

²⁸ Dit is in 1939 vastgelegd tijdens de Internationale Conferentie over de Rechten en Plichten van Staten in Montevideo, Uruguay (artikelen 1, 3, 8 en 11), en overgenomen binnen het VN-Handvest (artikel 2, lid 4). Ook was tot het begin van de Tweede Wereldoorlog het ‘Kellogg-Briandpact’ (1928) gezaghebbend, waarin een aanvalsoorlog als onrechtmatig werd bestempeld. Zie <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/kellogg>. Tevens is ‘het misdrijf agressie’ (‘crime of aggression’) opgenomen in het Statuut van het Internationaal Strafhof (zie met name de artikelen 8 bis, 15 bis en 15 ter). Daardoor kunnen ook individuen – inclusief staatshoofden en regeringsleiders – voor dergelijke daden vervolgd worden (artikel 27). Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001489/2021-12-04>.

²⁹ Noord-Atlantisch Verdrag, Washington D.C., 4 April 1949: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005760/1952-02-18> en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.

³⁰ NAVO-leden Albanië, Montenegro, Canada, Noorwegen, IJsland, de Verenigde Staten, Turkije, het Verenigd Koninkrijk zijn geen EU-lidstaat. Zweden en Finland hebben zich gemeld als 31^e en 32^e NAVO-lidstaat.

³¹ Zie de gemeenschappelijke waarden in Preambule van het Noord-Atlantisch Verdrag: *De Partijen bij dit Verdrag [...] zijn vastbesloten om de vrijheid, het gemeenschappelijk erfdeel en de beschaving van hun volken, welke zijn gegrondvest op beginselen van democratie, persoonlijke vrijheid en rechtsorde, veilig te stellen.*

³² Zie voor meer informatie https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm.

³³ Artikel 1. *De partijen verbinden zich ertoe om, zoals uiteengezet in het Handvest van de Verenigde Naties, alle internationale geschillen waarin zij mochten worden gewikkeld met vreedzame middelen te beslechten op zodanige wijze dat de internationale vrede en veiligheid en gerechtigheid niet in gevaar worden gebracht (...).*

³⁴ Artikel 3. *Teneinde de doelstellingen van dit Verdrag beter te verwezenlijken zullen de partijen, ieder voor zich en gezamenlijk, hun individueel en collectief vermogen om een gewapende aanval te weerstaan handhaven en ontwikkelen door voortdurend en op doelmatige wijze zichzelf te versterken en elkander hulp te verlenen.*

Artikel 5. *De Partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen een of meer van haar in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen haar allen zal worden beschouwd [en dat] ieder van haar de aldus aangevallen Partij of Partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging (...) door terstond, individueel en in samenwerking met de andere Partijen, op te treden (...) om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven.*

³⁵ Handvest van de Verenigde Naties, 26 juni 1945: <https://unric.org/nl/verenigde-naties/vn-handvest/>. Nederland trad op 10 december 1945 toe als lid van de VN, en heeft zich daarmee verplicht haar krachten te bundelen met

te zijn op, en in lijn te zijn met, deze uitgangspunten in het Noord-Atlantisch Verdrag in samenhang met het VN-Handvest.

In het kader van dit wetsvoorstel zij met name gelet op de zinsnede in het Noord-Atlantisch Verdrag over het vermogen “ieder voor zich en gezamenlijk” om “een gewapende aanval te weerstaan” door “zichzelf te versterken en elkander hulp te verlenen”. Dat individuele vermogen tot zelfverdediging kan Nederland niet eenvoudig realiseren. NAVO-lidstaten hebben een grote mate van zelfstandige beslissingsbevoegdheid inzake maatregelen om aan de bondgenootschappelijke verplichtingen te voldoen. Echter, niet voor niets vindt monitoring en rapportage plaats van de defensie-investeringen van NAVO-landen,³⁶ en wordt met lidstaten gesproken over hun daadwerkelijke bijdrage aan de collectieve veiligheid. Afspraken dienen geen theoretische werkelijkheid te zijn, maar in de praktijk te (kunnen) worden gerealiseerd. Het in deze initiatiefwet voorgestelde defensieplan en defensiebudget moeten daar wezenlijk aan bijdragen.

Nederland wordt dus op basis van het Noord-Atlantisch Verdrag geacht ervoor te zorgen dat het zowel zelfstandig als gezamenlijk agressie kan weerstaan, en daartoe de eigen Defensie voortdurend en doelmatig te versterken. De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen over een defensieplan en -budget ten behoeve van het voldoen aan internationale verplichtingen hebben dus niet alleen betrekking op de binnen de NAVO gemaakte ‘kwantitatieve investeringsafspraken’, zoals de NAVO-norm van 2% van het BBP, maar evenzeer op de binnen de NAVO en VN gemaakte ‘kwalitatieve doelafspraken’ inzake individuele en collectieve verdediging en veiligheid.

Al deze internationaalrechtelijke bepalingen geven niet alleen legitimatie aan, maar onderstrepen vooral de noodzaak van, een defensiebeleid in lijn met hetgeen het wetsvoorstel beschrijft. Het wetsvoorstel draagt eraan bij dat Nederlandse defensiebeleid ‘doeltreffend’ aan de Nederlands-, Europees- en internationaalrechtelijke kaders kan beantwoorden.

4. Probleemanalyse huidige defensiebeleid

4.1. Toenemende veiligheidsdreigingen tegenover gebrekkige staat van de krijgsmacht

Niettegenstaande de genoemde nationaal-, Europees- en internationaalrechtelijke kaders, is Defensie de afgelopen decennia onvoldoende in staat gesteld haar grondwettelijke hoofdtaken naar behoren uit te voeren in lijn met de bepalingen in het Noord-Atlantisch Verdrag. Zoals aangehaald in de inleiding, meldde de regering in 2016 dat de krijgsmacht onvoldoende kan bijdragen aan de bondgenootschappelijke verdediging. In de inzetbaarheidsrapportage van Prinsjesdag 2021 meldde het kabinet dat defensie “niet adequaat [is] toegerust om het Koninkrijk te beschermen tegen toekomstige (en sommige huidige) dreigingen.” Het kabinet voegde hier nog aan toe dat ook de bijdragen aan bondgenootschappen onder de maat zijn.³⁷ Dat de tekortschietende uitgaven ook de inzet aantasten is niet verwonderlijk. Critici hebben de afgelopen jaren zelfs gesproken van een regelrechte ‘kaalslag’ bij defensie.³⁸ Gevolg was

andere VN-lidstaten bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Artikel 51 van het VN-Handvest verwoordt het recht van VN-lidstaten op zelfverdediging: *Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties. Bij militaire inzet dient altijd sprake te zijn van noodzakelijkheid en proportionaliteit ten opzichte van de aard en omvang van de schending van de veiligheid of territoriale integriteit, met als doel het handhaven of herstellen van orde, vrede en veiligheid.*

³⁶ Zie https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

³⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/09/21/kamerbrief-met-inzetbaarheidsrapportage-eerste-helft-2021>.

³⁸ Zie onder meer het online dossier van Follow the Money, <https://www.ftm.nl/dossier/kaalslag-bij-defensie>.

dat eenheden voor hun inzet afhankelijk waren van schaarse middelen – mensen en materieel – voor bijvoorbeeld logistiek of onderhoud. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2018 dat Defensie overal in de organisatie mensen en materiaal weg moest halen om de inzet in Mali, die met 500 militairen van relatief bescheiden omvang was, vol te houden. Dat tastte de gereedheid voor andere taken, zoals bescherming van het NAVO-grondgebied, ernstig aan.³⁹ Aan de disbalans tussen het afgesproken en benodigd budget enerzijds, en het werkelijke budget anderzijds, lag en ligt aantoonbaar een scala aan oorzaken en (politieke) keuzes ten grondslag. Denk aan een afnemend urgentiebesef in de periode van relatieve vrede en welvaart na het einde van de Koude Oorlog, aan afnemende financiële prioritering in periodes van economische neergang, aan financiële tegenvallers als gevolg van significante prijs- en valutaschommelingen, en soms ook aan een afnemende politieke wil op basis van de specifieke wensen en ideologieën van regerende partijen. In de achterliggende decennia hebben al deze factoren in meer of mindere mate gewicht in de schaal gelegd rondom de totstandkoming van de hoogte van het defensiebudget.

Toch begon het dreigingsbeeld al rond de afgelopen eeuwwisseling te verslechteren, met aanslagen door jihadisten tegen burgers in Europa en Noord-Amerika – waarbij ‘9/11’ de directe aanleiding vormde voor de oorlog in Afghanistan vanaf 2001 – en met de hernieuwde assertiviteit van Rusland met militair optreden tegen Georgië in 2008. Sindsdien is de mondiale veiligheidsomgeving van Nederland en de Caribische gebiedsdelen steeds verder verslechterd. Opstanden in de Arabische landen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Latijns-Amerika brachten grote instabiliteit en vluchtelingen- en migratiestromen teweeg. Rusland roerde zich steeds sterker aan de Europese oostgrenzen en viel in 2014 Oekraïne binnen, gevolgd door agressie tegen het gehele land in februari 2022. De regeringsleiders van de NAVO-lidstaten (dus ook Nederland) bestempelden China in 2022 als een bedreiging voor de ‘belangen, veiligheid en waarden’ van het bondgenootschap. Daarnaast vonden in de achterliggende decennia grote technologische ontwikkelingen plaats, en nam het belang van (investeringen) in digitale veiligheid en weerbaarheid drastisch toe. Statelijke en non-statelijke actoren bevechten elkaar fysiek en in het digitale domein, en dat gaat ook aan Nederland niet voorbij.⁴⁰

Juist tegen de achtergrond van al deze veiligheidsontwikkelingen is de inadequate toerusting van onze krijgsmacht onverantwoord en onhoudbaar. De dreigingen nopen niet alleen tot duurzaam investeren in de slagkracht van Defensie, maar ook tot intensivering van de internationale samenwerking met daarin een substantiële en evenredige Nederlandse bijdrage. Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2012 concludeerde:

“Onderling overleg en collectieve verantwoordelijkheid zijn de enige manier om grensoverschrijdende bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Internationale samenwerking is daarmee geen kwestie van vrijwillige keuze, maar bittere noodzaak en de enige manier om nationale veiligheid te waarborgen en nationale slagkracht te behouden.”⁴¹

Mede naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne is een groeipad ingezet om naar verwachting in 2024 en 2025 te voldoen aan de NAVO-norm van 2% van het BBP. Dit verkleint niet de

³⁹ Zie <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/06/13/inzet-nederlandse-krijgsmacht-voor-vn-missie-in-mali>.

⁴⁰ De Defensievisie 2035 en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) gaan diepgaand in op al deze trends, waarbij een grondige dreigings- en probleemanalyse de basis vormt voor het formuleren van het defensie- en buitenlandbeleid en van nieuwe inrichtingsprincipes voor de krijgsmacht.

⁴¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, “Europese Defensiesamenwerking, Soevereiniteit en handelingsvermogen,” advies no. 78, 27 januari 2012, p. 11.

noodzaak tot het voorgestelde defensieplan en defensiebudget, maar onderstreept veeleer de noodzaak voor een bestendig beleid en voldoende budget voor de lange termijn.

4.2. Huidige defensiebeleid ‘ad hoc’

Het defensiebeleid gaat op dit moment te weinig uit van de lange termijn. Ieder kabinet stelt, op basis van steeds wisselende (politieke) prioriteiten zoals vastgelegd in het regeerakkoord, een ‘defensienota’ op met een nieuw inhoudelijk en budgettair kader voor defensie.

Tussentijds kan de uitvoering van deze nota bijgesteld worden, bijvoorbeeld als het ministerie te maken heeft met financiële tegenvallers, of als het kabinet besluit tussentijds meer of minder te investeren. Ook publiceert iedere Minister van Defensie halverwege de kabinetsperiode een ‘defensievisie’ die een ambitie neerlegt waar Defensie naartoe wil.⁴²

De wijze waarop en mate waarin de nota’s en visies gerealiseerd wordt, kan echter sterk wisselen. Met de voorjaarsnota van 2019 vonden bijvoorbeeld extra investeringen plaats om meer capaciteiten aan de NAVO ter beschikking te kunnen stellen. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2021 vond er dan weer een reparatie plaats om onderhoudsachterstanden weg te werken. Zo blijven het defensiebeleid en de hoogte van het defensiebudget in sterke mate onderhevig aan het ‘politieke gevoel van de dag’. Het zorgt er in de praktijk voor dat soms door de ondergrens aan budget en militaire capaciteiten heen wordt gezakt die nodig is voor een gedegen landsverdediging in lijn met de Grondwet en internationale afspraken. Zo zijn opvolgende kabinetten en parlementen in de decennia na de Koude Oorlog debet geworden aan een Defensie die haar grondwettelijke taken niet meer kon nakomen. Van een langetermijnplanning was en is onvoldoende sprake.

Dit ‘ad hoc beleid’ vormt een contrast met enkele andere landen. Sinds Rusland in 2014 de Krim annexeerde is er in bijvoorbeeld Letland, Litouwen, Polen en Roemenië besloten om langjarig minimaal twee procent aan defensie te besteden. Zo kon er meer dan een decennium vooruitgekeken worden bij de oprichting van nieuwe eenheden en de aanschaf van modern materieel. Denemarken, Noorwegen en Zweden stellen vijfjarige defensieplannen op, die los van de verkiezingscyclus gedragen worden door coalitie- en oppositiepartijen, om zo meer voorspelbaarheid in de defensieplanning aan te brengen. Middels een degelijke langjarige planning kan geld op een meer efficiënte wijze besteed worden. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2021 dat een ondoordachte cyclus van bezuinigen en weer investeren ondoelmatig is. De bezuinigingen (zoals een verhuizing van het Korps Mariniers van het centrum van het land naar Zeeland, of afstoten van de tanks) leveren vaak minder op dan gehoopt, en vervolgens bleek er weer geld geïnvesteerd te moeten worden om de maatregel deels terug te draaien.⁴³

Deze ondoelmatigheid is problematisch in het licht van de steeds nauwere vervlechting van de Nederlandse krijgsmacht met die van partners. Het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV ambieert een “langjarig traject van intensieve samenwerking en versterking van onze specialismen” met omringende Europese landen. Ook wordt er met bepaalde landen ingezet op vergroten van samenwerking rond inkoop, interoperabiliteit, onderhoud, en integratie van eenheden. Om in dergelijke samenwerkingsverbanden een betrouwbare partner te zijn, is voorspelbaarheid van beleid nodig. Want samenwerkingspartners moeten erop kunnen

⁴² In 2020 was dit bijvoorbeeld de Defensievisie 2035, die concludeerde dat om alle wensen uit het document zo goed mogelijk uit te voeren het budget zou moeten stijgen naar circa 2,7% van het BNI. In het algemeen leiden deze defensievisies echter niet noodzakelijkerwijs direct tot de daarin gewenste budget- en/of beleidskeuzes.

⁴³ Zie <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/04/13/defensie-bezuinigde-in-tien-jaar-tijd-minder-dan-beoogd>

rekenen dat Nederland de beloofde specialismes ook levert, en niet plotseling eenzijdig de stekker trekt uit gezamenlijke projecten.

Het ontbreken van inzet om bepaalde basiscapaciteiten langjarig te behouden, kan zeer nadelig uitpakken wanneer de veiligheidssituatie plots verslechtert. De oprichting van nieuwe eenheden duurt vaak jaren, omdat er mensen aangenomen en opgeleid moeten worden, en materieel moet worden aangekocht of vanuit de opslag gemoderniseerd. Voorbeeld is hoe Defensie besloot om met de investeringen uit het regeerakkoord van 2017 een deel van de ingekrompen artilleriecapaciteit te herstellen. Hiermee kon eerst een einde worden gemaakt aan de ‘dubbelfunctie’ waardoor er maar één bemanning was voor zowel de pantserhouwitzers als de zware mortieren, en pas in 2021 kon er begonnen worden met de oprichting van een vierde (kleinere) batterij van zes stuks geschut.⁴⁴

Een belangrijke stap naar bestendiger en voorspelbaarder investeringsbeleid is het sinds 2020 geldende Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF), dat voorziet in “een meerjarig integraal beheer van de financiering en bekostiging van de ontwikkeling, de verwerving, de instandhouding en de afstoting van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie.”⁴⁵ Echter, de impact en reikwijdte van het DMF is beperkt in de zin dat het louter de ‘materieelkant’ betreft, maar geen basis legt voor een langjarig bestendig defensiebeleid en –budget in brede en algemene zin. Anders verwoord: ook het DMF blijft onderhevig aan potentieel continu wisselende politieke keuzes, en zorgt dus niet voor de integrale bestendigheid van het defensiebeleid.

4.3. Bondgenootschappelijke solidariteit

Nederland is voor de verdediging van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten – de eerste hoofdtak – al lange tijd grotendeels afhankelijk van bondgenoten.⁴⁶ Sinds de oprichting van de NAVO in 1949 bestaat er de discussie over wat een eerlijke verdeling van de lasten is.⁴⁷ Omdat ‘free rider’-gedrag een nationaal eigenbelang kan zijn, werd het verkieslijker gevonden om, in plaats van deze landen op moralistische wijze toe te spreken, gezamenlijk afspraken te maken over een billijk minimumpercentage van het BBP om aan de krijgsmacht te besteden. Sinds 2006 zijn landen in de NAVO uitgekomen op twee procent van het BBP. Dit percentage wordt de ‘NAVO-norm’ genoemd. De NAVO-website vermeldt daarover het volgende:

“In 2006, NATO Defence Ministers agreed to commit a minimum of 2% of their Gross Domestic Product (GDP) to defence spending to continue to ensure the Alliance’s military readiness. This guideline also serves as an indicator of a country’s political will to contribute to NATO’s common defence efforts since the defence capacity of

⁴⁴ Zie [militaire_spectator_6_2021_interview_delta_batterij.pdf \(militairespectator.nl\)](#)

⁴⁵ Zie art. 2 lid 2, Wet defensiematerieelbegrotingsfonds, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043666/2020-07-01>

⁴⁶ Voor de Tweede Wereldoorlog gebeurde dit op informele basis. Hoewel Nederland op het Europese continent een neutraliteitspolitiek voerde, was een veilige verbinding met Nederlands-Indië in de praktijk afhankelijk van de Britse marine. Na de Tweede Wereldoorlog verbond Nederland het defensiebeleid onlosmakelijk met dat van bondgenoten, via de in 1949 opgerichte NAVO. Hierin was Nederland verantwoordelijk voor verdediging van een gedeelte van de Noord-Duitse Laagvlakte. Andere sectoren, die ook de route van een mogelijke aanval richting Duitsland en Nederland konden vormen, werden aan bondgenoten overgelaten.

⁴⁷ In de jaren zestig gaf het Amerikaanse Ministerie van Defensie opdracht aan onderzoeksinstituut Rand om uit te zoeken waarom sommige bondgenoten tot frustratie van de Verenigde Staten relatief weinig uitgaven aan hun defensie. In ‘an economic theory of alliances’ concludeerden de onderzoekers dat landen met een in absolute omvang lager BBP de neiging hebben ook nog eens een lager percentage daarvan aan defensie te besteden. Zie https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2007/RM4297.pdf.

each member has an impact on the overall perception of the Alliance's credibility as a politico-military organisation.”⁴⁸

De gedachte is dat dit percentage enerzijds de geloofwaardigheid van de collectieve verdediging van de NAVO dient, en anderzijds een indicatie is van reële politieke betrokkenheid. Met de zogenoemde *defence investment pledge* (DIP) hebben de NAVO-landen, waaronder Nederland, zich tijdens de NAVO-top in Wales in 2014 (opnieuw) officieel gecommitteerd aan het toegroeien naar deze norm. De zinsnede “*within a decade*” in de DIP houdt in dat Nederland zich eraan committeerde om in het jaar 2024 aan deze streefdoelen te voldoen. Pas zeer recent is een budgettair groeipad ingezet om daadwerkelijk aan de NAVO-norm te gaan voldoen. De NAVO-norm is overigens veeleer te zien als een ‘minimum-streefnorm’ dan als ‘eindstation’. Het percentage staat ten dienste aan het kwalitatieve doel van een slagkrachtige krijgsmacht ten behoeve van de veiligheid. Defensie heeft dit budget niet alleen nodig voor haar aandeel in internationale inspanningen, maar ook voor basiscapaciteiten voor nationale taken. Het betreft hier niet alleen de structurele inzet van onder meer de Koninklijke Marechaussee, luchtruimbewaking en ruiming van explosieven, maar ook de gegarandeerde op afroep beschikbare capaciteit ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Te denken valt aan bestrijding van bosbranden en inzet met een amfibisch schip in het Caribisch gebied tijdens het orkaanseizoen.⁴⁹ Er zijn goede redenen om aan te nemen dat het beroep op deze inzet de komende jaren zal stijgen. Niet alleen in het licht van de Russische aanval op Oekraïne en de militaire steun aan Oekraïne. Door de gevolgen van klimaatverandering zullen de Caribische delen van het Koninkrijk waarschijnlijk vaker te maken krijgen met orkanen, met een groeiend beroep op de krijgsmacht als *first responder* als gevolg.⁵⁰ Ook veiligheid op de Noordzee zal door de energieopwekking om inzet van de krijgsmacht vragen.⁵¹ Daarnaast laat de brede inzet van de krijgsmacht bij de coronacrisis, onder meer als prikkers tijdens de boostercampagne, zien dat Defensie uniek is door haar mogelijkheid om bij crisissituaties op korte termijn een fors aantal mensen voor onverwachte taken te leveren. Defensie staat altijd paraat, voor de gehele samenleving, maar moet daar wel de middelen voor ontvangen.

5. Voorstel nieuw ‘model’: hoofdlijnen van een Defensiewet

5.1.Probleemaanpak

Het defensiebeleid vormt een grondwettelijke kerntaak van de overheid, die niet in belangrijke mate kan afhangen van ad hoc beleidskeuzes, maar een wettelijke inbedding vergt. Middels dit voorstel voor een kaderwet kan in die wettelijke inbedding worden voorzien. Het wetsvoorstel regelt het vaststellen van een tienjaarlijks Defensieplan, waarbij het ‘wat’ (vrede en veiligheid beschermen) en het ‘hoe’ (plan, middelen en budget) in hun noodzakelijke samenhang worden gezien. Het één staat immers niet los van het ander. Dit alles laat onverlet dat de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht een politieke keuze blijft.

5.2.Inhoud en structuur van de wet

⁴⁸ Zie <https://www.nato.int/docu/speech/2006/s060608m.htm>.

⁴⁹ Zie <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland>

⁵⁰ Zie <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2020/09/10/veiligheid-en-rechtsorde-in-het-caribisch-gebied>, p. 5-6

⁵¹ Zie <https://hcss.nl/news/rapport-noordzee-overhandigd-aan-marine-en-kustwacht/>.

Grondwet en budgetnorm als uitgangspunten

De kaderwet bevat allereerst de verplichting om te zorgen voor een defensiebeleid dat overeenstemt met grondwettelijke bepalingen en daarmee in lijn is met bondgenootschappelijke verplichtingen (artikel 1). Ten tweede verplicht de wet de regering om Defensie daarom een budget toe te kennen ter hoogte van minimaal 2% van het BBP, zoals afgesproken in NAVO-verband (artikel 2). Op deze wijze kan niet alleen uitvoering worden gegeven aan grondwettelijke plichten, maar kan ook inhoud worden gegeven aan bondgenootschappelijke afspraken en solidariteit.

Tienjaarlijks Defensieplan

Voorts bepaalt de voorgestelde kaderwet dat de wijze waarop aan deze uitgangspunten wordt voldaan ten minste iedere tien jaar wordt toegelicht in een ‘defensieplan’ (artikel 3). Dit plan versterkt de bestendigheid van beleid. Allereerst verwoordt het defensieplan de maatregelen die worden getroffen gericht op de inrichting en gereedstelling van de krijgsmacht, ook met het oog op de aard en omvang van investeringen in personeel en materieel. Beoogd wordt dat de krijgsmacht, conform artikel 97 Grondwet, waar nodig zelfstandig nationale taken uit kan voeren, en in bondgenootschappelijk verband een evenredige bijdrage kan leveren. Wat dit laatste aangaat wordt onder meer gekeken naar hoe Nederland voldoet aan het aan haar toebedeelde capaciteitsaandeel binnen het NAVO planningsproces,⁵² en naar welk aandeel Nederland levert in de samenwerking van de EU om gezamenlijk capaciteitstekorten aan te pakken.⁵³ Bij de samenstelling van de krijgsmacht wordt ook gekeken naar de verplichtingen en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit nauwe samenwerking en integratie met de strategische partnerlanden van defensie.

Daarnaast bevat het Defensieplan net zoals in de huidige defensievisie(s) een analyse van relevante nationale en internationale veiligheidsdreigingen voor Nederland en voor nauwe bondgenoten. Voor een goede uitvoering van de eerste twee hoofdtaken – de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en de bevordering van de internationale rechtsorde – is immers afstemming nodig met partners in bilateraal, NAVO-, EU- en VN-verband.⁵⁴ Het defensieplan zal ook rekenschap geven van de veiligheidsanalyses die in de NAVO en de EU gemaakt worden, zoals verwoord in onder meer het NAVO strategisch concept, de slotconclusies van NAVO-toppen, en het Strategisch Kompas van de EU. Daarbij kan de eerste hoofdtak – de bescherming van het eigen grondgebied en dat van bondgenoten – gezien kan worden als de ‘primus inter pares’. Deze taak is het meest fundamenteel en omvattend, en vormt de basis en het uitgangspunt voor de twee overige taken van het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en het leveren van bijstand bij crises.

Tevens kan het Defensieplan een vooruitblik bevatten op de gevolgen van het te voeren defensiebeleid voor de veiligheid, belangen en strategische autonomie van Nederland, de veiligheid van bondgenoten, en de verdediging van de internationale rechtsorde.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) wordt om advies gevraagd over het defensieplan. Deze wordt vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad en gehoord beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 4).

⁵² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020D43419&did=2020D43419>

⁵³ [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

⁵⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/15/defensievisie-2035-een-nieuw-profiel-voor-defensie>. De Defensievisie dient in samenhang te worden gezien met de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) ‘Wereldwijd voor een Veilig Nederland’ (Kamerstuk 33 694-12).

Tweejaarlijkse Veiligheids- en defensiemonitor

Naast het (ten minste) tienjaarlijkse Defensieplan zendt de regering eenmaal per twee jaar, gelijktijdig met het jaarverslag en de slotwet over het voorgaande jaar, een Veiligheids- en defensiemonitor aan beide Kamers der Staten-Generaal. Deze monitor bevat zowel een terugblik op de voorgaande twee jaren, als een vooruitblik op de komende twee jaren (artikel 5). Daartoe bevat de monitor een analyse van de belangrijkste veiligheidsdreigingen, ontwikkelingen en maatregelen – inclusief de maatregelen in het defensieplan – die invloed hebben gehad op deze dreigingen, en maatregelen die nodig zijn om deze in de toekomst het hoofd te bieden. Voorts geeft de monitor een overzicht van de realisatie van het defensieplan tot zo ver, inclusief een overzicht per krijgsmachtonderdeel, en een vooruitblik op de wijze waarop het defensieplan de komende twee jaren wordt gerealiseerd. De Minister vraagt in ieder geval de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies over de Veiligheids- en Defensiemonitor, en deelt het advies met beide Kamers der Staten-Generaal.

Schematisch

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
K1				K2				K3				K4
DP1										DP2		
		VDM1		VDM2		VDM3		VDM4		VDM5		VDM1
B1	B2	B3	B4	B1	B2	B3	B4	B1	B2	B3	B4	B1

Bovenstaande schema, waarbij de jaartallen fictief zijn, beschrijft de cyclus van kabinetten (K), Defensieplannen (DP), Veiligheids- en defensiemonitoren (VDM) en begrotingen (B). In dit voorbeeld stelt kabinet 1 het eerste defensieplan op (DP1) en na twee jaar de eerste Veiligheids- en defensiemonitor (VDM1). Dit komt steeds naast de vier jaarlijkse begrotingen, waar het DMF bij is inbegrepen. Het volgende kabinet 2 verzorgt Veiligheids- en defensiemonitor 2 en 3. Kabinet 3 is verantwoordelijk voor de vierde en vijfde (laatste) Veiligheids- en defensiemonitor bij DP1, en voor de totstandkoming van Defensieplan 2 (DP2) halverwege de kabinetsperiode.⁵⁵

6. Nut en noodzaak

6.1. Voorgestelde aanpak

Dit initiatiefvoorstel beoogt dus de totstandkoming van een op de lange termijn gericht defensiebeleid waarbij, overeenkomstig internationale afspraken, structureel voldoende budget beschikbaar is voor een krijgsmacht haar grondwettelijke taken naar behoren kan uitvoeren. Dit is nodig om de basis van de krijgsmacht op orde te houden, maar ook gezien de lange tijd die het duurt om nieuwe capaciteiten te verwerven terwijl dreigingen zich op korte termijn kunnen manifesteren. Een langetermijnplanning maakt Nederland daarnaast een betrouwbaarder samenwerkingspartner. Tegelijkertijd kent het wetsvoorstel de flexibiliteit die nodig is voor het reageren op een wijzigende dreigingsrealiteit. Mede met dat doel waarborgt dit initiatiefvoorstel tevens de betrokkenheid van parlement en van kennisinstellingen. De noodzaak van dit initiatiefvoorstel ligt er allereerst in dat deze recht doet aan het feit dat de landsverdediging de meest fundamentele taak van een overheid vormt. De orde, stabiliteit en welvaart van de gehele samenleving, en het gehele overheidsbeleid – van zorg tot sociale

⁵⁵ De hier vermelde stukken vervangen de bestaande, in paragraaf 4.2 opgesomde praktijk van defensievisies en nota's, en komen daar niet 'bovenop'.

zekerheid en van landbouw tot onderwijs – rusten op dat ene fundament van vrede en veiligheid. De krijgsmacht is het instrument waarmee de staat dat fundament kan creëren en verdedigen. Dit randvoorwaarden-scheppende en grondwettelijke karakter van Defensie, geeft haar een geheel eigen aard en positie in het maatschappelijk bestel, en rechtvaardigt speciale en unieke juridische en politieke waarborgen zoals beoogd in dit initiatiefvoorstel, waaronder een budgettaire norm.

Deze wet vraagt de regering aan te tonen dát en hóe het haar grondwettelijke defensietaak daadwerkelijk vormgeeft. Een dergelijke ‘bewijsplicht’ voorkomt dat een regering deze taak verwaarloost, en niet naar afspraak bijdraagt aan het goed functioneren van de NAVO als internationale organisatie waar die taak grotendeels gecoördineerd en belegd wordt. De NAVO is immers geen supranationale organisatie die de bijdragen van lidstaten op basis van BNI-percentages wettelijk vastlegt of over eigen middelen beschikt, zoals dat bij de meerjarenbegroting van de Europese Unie wel het geval is. Deze wet dwingt de regering de bijdrage binnen de NAVO meer gelijk te behandelen met de bijdrage aan de EU, conform de al decennialang geldende visie op de NAVO als ‘hoeksteen van ons veiligheidsbeleid’. Met het voorgestelde langjarige defensieplan en minimale defensiebudget wordt de landsverdediging minder afhankelijk gemaakt van kabinets- en begrotingsonderhandelingen, die geconcretiseerd worden middels beleidsvisies en -nota’s. Zo wordt het defensiebeleid en -budget minder onderhevig aan (partij)politieke voorkeuren, de economische conjunctuur of de perceptie van vrede. De verantwoordelijkheid voor de vrede en veiligheid is volgens de initiatiefnemers te zwaarwegend en fundamenteel voor wisselende en zelfs willekeurige keuzes. Een wettelijke ‘verantwoordingsplicht’ inzake het defensiebeleid en -budget op lange termijn kan de landsverdediging meer voorspelbaar en solide maken.

Tot slot liggen nut en noodzaak besloten in het voor Nederland fundamentele doelstelling van de eerbiediging van de internationale rechtsorde. Nederland staat mede aan de basis van die rechtsorde. Dat impliceert dat internationale verdragen en afspraken dienen te worden nageleefd: *pacta sunt servanda*.⁵⁶ Ook de doelstellingen inzake veiligheid, zoals onder meer vastgelegd in het Noord-Atlantisch Verdrag en de Europese Verdragen, dienen door Nederland gerespecteerd en toegepast te worden. Nederland is daar grondwettelijk en internationaalrechtelijk toe verplicht, en de in dit initiatiefvoorstel voorgestelde bepalingen bieden een stimulans en kader om daar vorm en inhoud aan geven.

Het is om deze redenen zowel wenselijk als noodzakelijk dat er een wettelijk kader komt voor een ‘Grondwet-conform’ en bestendig defensiebeleid en -budget. Daarbij moet de in NAVO-verband afgesproken 2%-norm als *ondergrens* het uitgangspunt zijn. Een lager percentage is redelijkerwijs onverantwoord. Een hoger percentage kan echter wel wenselijk of zelfs nodig zijn, wanneer de omstandigheden daar om vragen.

6.2. Alternatieven

De initiatiefnemers hebben gekozen voor de aanpak in dit wetsvoorstel na weging van diverse denkbare alternatieven.

A. Behoud status quo

Een eerste alternatief zou het behoud van de status quo zijn. Daarbij stellen kabinetten beleidsmatige defensievisies en jaarlijkse begrotingen op, waaronder het langjarige Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Dit geeft kabinetten vrijheid om eigen keuzes te

⁵⁶ Zie artikel 93 van de Nederlandse Grondwet en het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, 23-05-1969, <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003441/1985-05-09>.

maken over het defensiebeleid en –budget. In ons democratische bestel heeft de bevolking iedere vier jaar gelegenheid een nieuwe regering te kiezen, en daarmee ook een nieuwe koers inzake defensie. Tegelijk biedt het DMF inzake materieelinvesteringen reeds een langjarig kader voor beleids- en budgetkeuzes. Nadelig is echter dat het DMF zich beperkt tot de ‘materieelkant’ van Defensie, en het algemene defensiebeleid en -budget ongemoeid laat. Ook kunnen, zoals hierboven beschreven, politieke, economische en electorale factoren debet zijn aan een defensiebeleid dat de krijgsmacht onvoldoende in staat stelt te beantwoorden aan grondwettelijke taken en bondgenootschappelijke verplichtingen. De voorspelbaarheid die nodig is voor een robuuste en gebalanceerde krijgsmacht blijft dan eenvoudig uit. Defensie blijft onderhevig aan ‘het humeur van de dag’ maar daarvoor zijn onze vrijheid en veiligheid te belangrijk. Daarbij is niet alleen inzake het materieel, maar ook breder, zoals inzake het personeel, een langjarig beleids- en budgetkader van groot belang.

B. Opnemen in de Grondwet

Ten tweede kan gekozen worden aan het toevoegen van een bepaling aan de Nederlandse Grondwet. Zo kan aan artikel 93 of 94 van de Grondwet expliciet worden toegevoegd dat ook binnen de NAVO en/of EU aangegane budgetafspraken daadwerkelijk dienen te worden nagekomen. Echter, deze aanpak is ten eerste niet proportioneel. Een grondwetswijziging is een onnodig zwaar middel wanneer het beoogde doel ook op een andere wijze gerealiseerd kan worden. En hoewel een dergelijke grondwetswijziging een belangrijke stimulans zou kunnen vormen voor de regering om dienovereenkomstige keuzes te maken, blijft het ‘hoe’ in grote mate onduidelijk of vrijblijvend, ook in de zin van toelichting en verantwoording van keuzes richting de Staten-Generaal. Daarmee kan de lange termijn voorspelbaarheid en bestendigheid van het defensiebeleid toch weer in het gedrang komen. Met deze aanpak is tevens niets vastgelegd over de betrokkenheid van relevante ‘derde’ organisaties, en wordt niet materieel ingegaan op het belang van voortgaand inzicht in dreigingen en innovaties in relatie tot defensiebeleid en –budget. Bovendien zou een dergelijke grondwetswijziging niet in het systeem van de Grondwet passen. Onze Grondwet regelt de belangrijkste elementen (‘hoofdlijnen’) van ons staatsbestel, maar niet de precieze invulling daarvan. Op dat punt ligt dan ook de ‘handelingsruimte’ voor de wetgever. De huidige defensie-gerelateerde bepalingen in de Grondwet zijn in dit opzicht al tamelijk uitgebreid. Zo wordt geen enkele andere overheidsdienst (anders dan de instelling van ministeries) in de Grondwet genoemd. Het expliciet opnemen in de Grondwet van de totstandkoming van een meerjarig Defensieplan dat onder meer ingaat op het nakomen van NAVO-afspraken, zou onnodig gedetailleerd en sturend zijn. Dit is dus geen wenselijke of voor de hand liggende aanpak.

C. Omvattende defensiewet

Een derde alternatief is een omvattende defensiewet die veel juridische aspecten inzake de organisatie, de inzet, de middelen en/of het budget van de krijgsmacht onder één dak brengt. Diverse andere landen kennen een dergelijke wet. Denk aan de Verenigde Staten, Australië, Nieuw Zeeland, Canada, Frankrijk, Zweden en Ierland. Echter, ten eerste is dit niet het doel dat de initiatiefnemers primair beogen, namelijk het komen tot langjarige defensiebeleid conform grondwettelijke bepalingen en bondgenootschappelijke afspraken. Ten tweede ontbreekt hiertoe voor Nederland de noodzaak. Zo is de organisatie van Defensie reeds vastgelegd in diverse regelingen, zoals het Algemeen organisatiebesluit Defensie 2021. Ook is een dergelijke wet niet doelmatig, omdat deze niet noodzakelijk beantwoordt aan de

doelstelling van de initiatiefwet inzake een defensiebeleid dat conform grondwettelijke bepalingen zorgt voor een krijgsmacht die haar hoofdtaken effectief kan uitoefenen.

Sub-conclusie

De afweging van deze alternatieve oplossingsrichtingen brengt de initiatiefnemers tot de in zijn wetsvoorstel gekozen aanpak. Het voorstel is proportioneel met het oog op de doelstelling van het creëren van een juridisch kader rondom de verwerkelijking van relevante grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen. Tevens brengt het met het combineren van enerzijds een tienjaarlijks Defensieplan en anderzijds tweejaarlijkse Veiligheids- en defensieverkenningen, de lange en korte termijn nadrukkelijk met elkaar in verband. Op die wijze kan zowel de democratische legitimiteit als de gewenste en zelfs noodzakelijke voorspelbaarheid van beleid worden gewaarborgd.

7. Verhouding tot het regeringsbeleid

Met dit wetsvoorstel willen de initiatiefnemers nadrukkelijk aansluiten op het regeringsbeleid van het kabinet Rutte-III en het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV. Onder Rutte-III werd de Defensievisie 2035 gepresenteerd. Daarin is onder meer opgenomen:

“We moeten als Europa op eigen benen kunnen staan. We houden dan ook de NAVO sterk. Daarvoor is het nodig om de Europese defensiebudgetten te laten groeien (naar de NAVO-norm). Daarmee maken we zowel Europa als de NAVO sterker en houden we de VS en anderen aan boord. (...) Uit het financiële overzicht blijkt dat als je zo goed mogelijk tegemoet wilt komen aan de dreigingen, er een budget nodig is dat de NAVO-norm overstijgt. We hebben echter te maken met een situatie waarbij overheidsbudget schaars is. De NAVO-norm gaat uit van een organisatie die in balans is. Dat is Defensie nog niet; we zetten stappen op weg daarnaar toe. We hebben verschillende uitdagingen om de defensieorganisatie toekomstbestendig en in balans te maken. (...) Als we alles zo goed mogelijk inrichten dan is er structureel € 13 miljard tot € 17 miljard extra nodig. Het is op dit moment duidelijk dat niet alles kan en niet alles tegelijk kan. Keuzes en fasering zijn dus noodzakelijk: een volgend kabinet kan hier een slagvaardige strategie voor maken.”

Het initiatiefvoorstel neemt eveneens de NAVO-norm als uitgangspunt, en verdisconteert ook de notie dat er ruimte blijft bestaan om te zorgen voor een hoger budget dat de NAVO-norm overstijgt, bijvoorbeeld in het geval van bijzondere dreigingen. Tevens beoogt dit voorstel bij te dragen aan een toekomstbestendig en gebalanceerd defensiebeleid en –budget op basis van voorspelbaarheid.

Het kabinet Rutte-IV bouwt in belangrijke mate voort op de in de Defensievisie 2035 weergegeven noties. Defensie ontvangt volgens het coalitieakkoord een aanzienlijke budgetverhoging:

“We investeren deze kabinetsperiode €10,7 miljard in onderhoud en intensivering van onze defensie-uitgaven. Structureel trekken we €3 miljard uit.”

Tevens wordt het belang benadrukt van het uitoefenen van de grondwettelijke taken en het voldoen aan bondgenootschappelijke verplichtingen:

“Een krachtige NAVO blijft de hoeksteen van onze collectieve verdediging. Wel zullen Europese landen vaker op eigen kracht conflicten moeten oplossen. We versterken onze krijgsmacht en verhogen de uitgaven fors richting de drie grondwettelijke taken en internationale verplichtingen.”

In de context van de oorlog in Oekraïne is bovendien de motie-Sjoerdsma c.s. aangenomen (Kamerstuk 36 045, nr. 4) waarin het kabinet verzocht is “te bezien wat er op korte termijn nodig en mogelijk is om de al voorziene toename van het Defensiebudget eerder te laten plaatsvinden (...) [en] naar manieren te zoeken om nog deze kabinetsperiode structureel extra te investeren in Defensie, zonder dat dit ten koste gaat van andere investeringen.” Deze motie heeft inmiddels budgetverhoging tot gevolg gehad.

Middels deze uitgaven wordt de ‘basis op orde’ gebracht, geïnvesteerd in personeel en modern materieel en in cybercapaciteiten en inlichtingen, maar ook bijgedragen aan de verdieping van samenwerking in bilateraal, EU- en NAVO-verband. Het initiatiefvoorstel sluit aan op de letter en geest van deze regeringsplannen door te voorzien in een concretisering, uitwerking en wettelijke inkadering van deze beleids- en budgetkeuzes. Juist dat laatste, de wettelijke inkadering, zorgt daarbij voor een bestendige blik op de lange termijn, voor een voorspelbaarheid die boven de afzonderlijke kabinetsperiodes uitstijgt, en zo bijdraagt aan de balans en toekomstbestendigheid die voor de nationale veiligheid onontbeerlijk is, in het licht van veiligheidsdreigingen en grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen, en zoals verwoord in de Defensievisie 2035.

8. Gevolgen

Dit wetsvoorstel zal bijdragen aan een defensiebeleid dat uitvoering geeft aan de Nederlandse grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen. Het draagt bij aan een krijgsmacht die voldoende budget ter beschikking heeft om haar drie hoofdtaken naar behoren uit te voeren, en zo te zorgen voor vrede en veiligheid in Nederland en daarbuiten.

Financiële gevolgen

Naast dat dit wetsvoorstel een structurele borging van het reeds verhoogde defensiebudget beoogt, conform de NAVO-norm, zullen er kosten verbonden zijn aan de samenwerking met en participatie van derde partijen, zoals kennisinstellingen en de AIV. Deze kosten worden geschat op enkele miljoenen euro’s structureel.

Administratieve lasten/regeldruk

Onze Minister van Defensie is verantwoordelijk voor het opstellen van een defensieplan en/of Veiligheids- en defensie-monitor(en). Omdat deze stukken in plaats komen van de in paragraaf 4.2 opgesomde documenten als defensievisies en nota’s, zoals de huidige praktijk is, betekent dit voorstel geen significante wijziging van de administratieve lasten of regeldruk.

9. Uitvoering

Onze Minister is verantwoordelijk voor alle interne en externe coördinatie die nodig is voor het opstellen en uitvoeren van het vijf/tienjaarlijkse Defensieplan, als bedoeld in de artikelen 2 t/m 5 en 8, en de tweejaarlijkse Defensienota, als bedoeld in artikel 7. Zij stelt het mandaat

op voor de AIV en CSR rondom het opstellen en delen van de veiligheids- en defensieverkenning, als bedoeld in artikel 6.

10. Advies en consultatie

10.1 Voorbereidingsfase

[Nader uit te werken.]

10.2. Consultatiefase

[Nader uit te werken.]

11. Inwerkingtreding

Zie artikel 4: 1 Het Defensieplan wordt voor de eerste maal vastgesteld in 2025 en ten minste eens in de tien jaren opnieuw vastgesteld. 2 Iedere twee jaar na de vaststelling van het Defensieplan wordt over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd en, als deze daartoe aanleiding geeft in het licht van de doelstellingen van deze wet, worden maatregelen genomen. 3 Het eerste Defensieplan heeft betrekking op de periode van 202... tot en met 203....

Zie artikel 9: deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel wordt benadrukt dat de Minister van Defensie verantwoordelijk is voor het voeren van dusdanig beleid dat de krijgsmacht alle grondwettelijke taken kan uitvoeren en dat de Minister er ook voor zorgt hiervoor voldoende budget uit te trekken.

Artikel 2

Artikel 2 geeft voorwaarden voor het defensiebudget dat jaarlijks via de reguliere begrotingscyclus wordt vastgesteld. In het eerste lid is opgenomen dat het defensiebudget bestaat uit de van toepassing zijnde delen van de Defensiebegroting en van toepassing zijnde posten van de begrotingen van andere ministeries. Op grond van de Comptabiliteitswet geldt dat de Defensiematerieelbegrotingsfonds (hoofdstuk K) wordt gevoed uit de Begroting van Defensie (hoofdstuk X). Dit betekent dat de verwijzing naar de Defensiebegroting tevens de gelden van de Begroting Defensiematerieelfonds omvat. Voor het vaststellen van de hoogte van het budget is het belangrijk dat duidelijk is welke delen van de Begroting meegerekend kunnen worden. Beoogd is te waarborgen dat hierbij alleen uitgaven meetellen die conform NAVO-afspraken kunnen worden toegeschreven aan de defensie-uitgaven. Uitgaven van andere ministeries die volgens de NAVO-methodiek meetellen als defensie-uitgaven, zoals NAVO-relevante posten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, tellen dus mee. Dit is vergelijkbaar met de wijze waarop uitgaven van alle ministeries die meetellen voor de OESO-definitie van Official Development Assistance (ODA) vermeldt staan in de HGIS-nota. Tegelijkertijd geldt dat uitgaven van het Ministerie van Defensie of ontvangsten op de begroting die volgens de NAVO-afspraken geen defensie-uitgave vormen, niet meetellen.

Verder sluit dit artikel aan bij de systematiek van en gedachte achter het defensiematerieelbegrotingsfonds. Dat betekent dat het defensiebudget jaarlijks minimaal 2% van het BBP moet bedragen, maar dat het daarbij mogelijk is dit geld direct via een departementale begroting uit te geven, of te storten in het materieelbegrotingsfonds. In dat laatste geval kan de daadwerkelijk uitgave ook in een ander jaar plaatsvinden. Ook blijft de onbeperkte eindejaarsmarge voor defensie behouden, waardoor het mogelijk is delen van het budget op de departementale begroting mee te nemen naar een later jaar.

Het tweede lid geeft aan dat het defensiebudget per begrotingsjaar ten minste 2% van het bruto binnenlands product bedraagt zoals dit wordt vastgesteld door het CBS. Om jaarlijks fluctuerende budgetten vanwege een eveneens jaarlijks stijgend of dalend bbp te voorkomen, kan bij vaststelling van het defensiebudget worden uitgegaan van CPB-ramingen aan het begin van een kabinetsperiode. Onder meer verwachte economische groei- en inflatiecijfers zijn in deze ramingen ingecalculeerd.⁵⁷ Voor de definitie van het bbp is aangesloten bij de definitie die het CBS hanteert. Anders dan het bruto nationaal product gaat het bij het bbp om het inkomen dat is verdiend door ieder die in Nederland werkt. De inkomens van buitenlanders die in Nederland werken telt wél en de inkomens van Nederlanders in het buitenland tellen niet mee. Deze norm komt direct voort uit de NAVO met de “Defense Investment Pledge” in 2006, die is herhaald in 2014. In het geval dat internationale afspraken nopen tot hogere bedragen, is opgenomen dat dit zo spoedig mogelijk wordt opgenomen in de Defensiebegroting. Er wordt op gewezen dat dit passend bij het stelsel van de begroting wordt uitgevoerd. Dit betekent dat de ene keer een specifieke uitwerking in een incidentele suppletoire begroting en de andere keer dat uitwerking in de normale cyclus (begrotingen behorende bij Voorjaarsnota bijvoorbeeld) meer passend is. [Om te waarborgen dat er ook wordt geïnvesteerd in materieel geldt de eis, zoals in NAVO-verband afgesproken, dat ten minste 20 procent van de Begroting hierop gericht is.

Artikel 3

Het defensieplan wordt ten minste eens per tien jaar vastgesteld door de Minister. De genoemde tien jaar is daarmee de maximale duur van een defensieplan. In tijden van bijvoorbeeld internationale spanningen is het goed denkbaar dat dit (veel) sneller gebeurt. Het doel van het defensieplan is het beleid vast te stellen voor de lange termijn op hoofdlijnen. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden geschonken aan de maatregelen die ervoor zorgen dat de krijgsmacht kan voldoen aan haar grondwettelijke taken, waaronder de voorziene investeringen in materieel en personeel over langere termijn. Ook moet aandacht worden geschonken aan de internationale samenwerking en aan de voorziene veiligheidsrisico's en de doorwerking daarvan op het defensiebeleid op lange termijn.

Artikel 4

In de procedure voor het vaststellen van het defensieplan is een ronde van advies voorzien. In het wetsvoorstel is opgenomen dat in ieder geval de Adviesraad internationale Vraagstukken (AIV) het ontwerp van het defensieplan voorziet van een advies. Daarnaast is het aan de minister om het ontwerp nog aan andere adviesorganen of kennisinstellingen toe te zenden voor advies. Na de adviesronde wordt het ontwerp defensieplan overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, waarbij de adviezen worden meegezonden. Het is evident dat

⁵⁷ Hoewel hiermee het systeem van prijsbijstellingen zal verdwijnen, versterkt dit de stabiliteit en voorspelbaarheid van het defensiebudget, wat onder meer gezien materieelinvesteringen en bijbehorende juridische verplichtingen wenselijk is.

voordat het ontwerp wordt voorgelegd aan de Kamers het ontwerp wordt besproken in de ministerraad. Nadat de Kamers zich hebben uitgesproken over het defensieplan, kan de minister van defensie dan het defensieplan vaststellen. Hoewel het defensieplan het beleid op langere termijn weergeeft en kleine bijstellingen daarin altijd kunnen plaatsvinden naar aanleiding van de Veiligheids- en defensiemonitor, wordt tot slot de mogelijkheid gegeven om het defensieplan tussentijds te wijzigen. Hiermee kan het defensieplan geactualiseerd worden indien de omstandigheden daartoe nopen. Deze mogelijkheid is aanvullend aan de bepaling over een mogelijkheid om sneller dan na tien jaar een nieuw defensieplan op te stellen.

Artikel 5

Het defensiebudget loopt zoals aangegeven via de defensiebegroting. Dit betekent dat elk jaar via de begrotingscyclus de Kamer op meerdere momenten wordt geïnformeerd over het lopende budget van defensie op de begroting, en daarbij ook het budgetrecht kan inzetten, en dat elk jaar in mei verantwoording wordt afgelegd over het afgelopen jaar. Passend in deze cyclus wordt eenmaal per twee jaar een Veiligheids- en defensiemonitor (VDM) aan de Kamer overgelegd, tegelijkertijd met de toezending van het jaarverslag en de slotwet van het jaar ervoor. Met deze VDM wordt allereerst teruggekeken naar de realisatie van het defensieplan in de afgelopen twee kalenderjaren. Ook wordt vooruit gekeken naar de komende twee jaren, mede aan de hand van een veiligheidsanalyse. Het tijdstip van het toesturen van de VDM is dusdanig gekozen dat beide Kamers nog zoveel mogelijk invloed kunnen uitoefenen op zowel het lopende begrotingsjaar middels de defensiebegroting bij de Voorjaarsnota als het komende begrotingsjaar. Het is evident dat wordt verwacht dat, indien de VDM daartoe aanleiding geeft, dat aanpassingen in het defensiebudget al zijn verwerkt in de begroting defensie behorende bij de voorjaarsnota. Indien dit niet is gebeurd, kan de Tweede Kamer de minister hierop bevragen dan wel met behulp van het recht van amendement de defensiebegroting bijstellen. Ook kunnen beide Kamers de minister nog bijstellingen van het beleid of budget meegeven voor de besluitvorming voor het komende begrotingsjaar.

Artikel 6

Voor onder andere het defensieplan en de voortgang daarvan is aangewezen dat de minister overleg voert met de diverse krijgsmachtonderdelen en andere relevante partijen als kennisinstellingen en aan de krijgsmacht verbonden opleidingen. Daarom is de overlegplicht in artikel 6 opgenomen.

Artikel 7

Voor de inwerkingtreding is een gedifferentieerde inwerkingtredingsbepaling voorzien. Zodra de wet in werking is getreden kan ook het eerste defensieplan vastgesteld worden conform de procedure, genoemd in artikel 4.

Artikel 8

In dit artikel is de citeertitel van deze wet opgenomen.

Stoffer
Valstar
Boswijk