

Vergaderjaar 2014–2015

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

33 694

Internationale Veiligheidsstrategie

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2015

Inleiding

Op 7 november 2014 is de Kamer geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet uitvoering geeft aan de tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen ingediende motie van het lid Van der Staaij c.s. over het noodzakelijke ambitieniveau van onze krijgsmacht in de komende jaren (Kamerstuk 33 763, nr. 59). Eerder nam de Eerste Kamer de motie Kuiper c.s. aan over het nakomen van budgettaire internationale verplichtingen aangaande het defensiebudget (Kamerstuk 33 750 X, C). In de Miljoenennota 2015 heeft het kabinet zelf al de intentie uitgesproken de trendbreuk ten aanzien van Defensie, waar mogelijk en nodig, voort te zetten.

Het kabinet heeft toegezegd de Tweede Kamer in het voorjaar van 2015 te informeren over de gevolgen die het aan de motie-Van der Staaij c.s. verbindt. Deze toezegging doen wij hierbij gestand.

Bij de totstandkoming van deze brief heeft het kabinet met belangstelling kennisgenomen van het recente briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (*Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, no. 94, april 2015). In augustus zal het kabinet apart reageren op de uitkomsten van het in de brief van 7 november 2014 genoemde Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) «Wapensystemen». In deze brief werd voorts aangekondigd dat de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) voornemens was om in het voorjaar van 2015 een advies uit te brengen over de toekomst van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. De WRR heeft laten weten dat dit advies na de zomer beschikbaar komt.

Integrale benadering

In de Beleidsbrief Internationale Veiligheid *Turbulente tijden in een instabiele omgeving* (Kamerstuk 33 694, nr. 6, 14 november 2014) is het kabinet reeds uitvoerig ingegaan op de relevante ontwikkelingen in onze internationale veiligheidsomgeving en de gevolgen daarvan voor ons buitenland- en veiligheidsbeleid. De daarin beschreven algemene trends zijn onverminderd relevant. Er moet rekening worden gehouden met een langdurige periode van spanningen en instabiliteit, dichtbij en ver weg.

Gelet op de aard van de (internationale) veiligheidsproblematiek acht het kabinet versterking van de krijgsmacht noodzakelijk. Er is bovendien een actief buitenlandbeleid nodig, een actieve betrokkenheid bij de wereld om ons heen, waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen de noodzakelijke acute symptoombestrijding en een meerjarige, structurele aanpak van de onderliggende oorzaken van instabiliteit om te komen tot duurzame oplossingen. Voor de crises van nu bestaan geen *quick fixes*: de complexiteit en ook intensiteit van de conflicten vragen om samenwerking in internationaal verband en een geïntegreerde aanpak, met de gecoördineerde inzet van verschillende instrumenten: diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, politie en justitie, het sanctie-instrumentarium, cyber en inlichtingen. Mede naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Parijs heeft het kabinet op 27 februari jl., zoals u weet, reeds maatregelen ter versterking van de contraterrore (CT)-keten getroffen (kamerstuk 29 754, nr. 302).

De Nederlandse krijgsmacht in de nieuwe veiligheidscontext

Door de ontwikkelingen aan de randen van het Navo-verdragsgebied, krijgt de collectieve verdedigingstaak van de krijgsmacht begrijpelijkerwijs volop de aandacht. Zo hebben we aan de oostflank te maken met de ingrijpende gevolgen van het destabiliserende optreden van Rusland in Oekraïne, en meer in het algemeen met de toegenomen militaire assertiviteit van Rusland. Dit heeft consequenties voor de veiligheid van het bondgenootschappelijk verdragsgebied en noopt tot extra investeringen in de gereedheid en slagkracht van de bondgenootschappelijke strijdkrachten. De grotere aanwezigheid van de Navo in het oostelijke deel van het bondgenootschap en de structureel hogere eisen die de Navo stelt aan de bondgenootschappelijke strijdkrachten, vergen van alle bondgenoten een verhoogde inspanning.

Tijdens de Navo-top in Wales is een *Readiness Action Plan* (RAP) overeengekomen. Op rotatiebasis zal in de oostelijke Navo-landen worden ontplooid en geoefend. Als onderdeel van het RAP wordt onder meer de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) opgericht, die bedoeld is om binnen zeer korte tijd troepen te kunnen inzetten. In deze context zijn ook de tijdens de Navo-top overeengekomen afspraken en intenties ten aanzien van het uitgavenniveau voor Defensie relevant (zie verslag van de Navo-top in Newport, Verenigd Koninkrijk van 4 en 5 september 2014, Kamerstuk 28 676, nr. 210). Ons land neemt deze afspraken serieus. Het kabinet stelt vast dat een groeiend aantal Europese landen de defensie-inspanning inderdaad versterkt. De Europese Raad van 25 en 26 juni zal bovendien een verdere impuls willen geven aan de versterking van het GVDB, tegen de achtergrond van de verslechterde veiligheidsomstandigheden (zie Kamerstuk 21 501-28, nr. 125, 26 april 2015).

De beoogde investeringen zijn evenzeer van belang met het oog op de situatie aan de zuidflank, in het bijzonder de opkomst van ISIS en andere terroristische en extremistische groeperingen in onder meer Irak, Syrië en Libië. Er is sprake van groeiende instabiliteit elders in het Midden-Oosten

en ook in Noord-Afrika. Conflictbeslechting en -preventie in deze regio's, zijn in ons eigen belang. De veiligheid in eigen land is immers onlosmakelijk verbonden met de ontwikkelingen in de wereld om ons heen. Gebleken is dat een verslechtering in de internationale veiligheidssituatie, direct of indirect, repercussies kan hebben voor onze samenleving. Als gevolg van het samengestelde («hybride») karakter van mogelijke dreigingen, moet dus ook rekening worden gehouden met een verhoogde inzet in het kader van de nationale bijstandstaken van de krijgsmacht. De Beleidsbrief Internationale Veiligheid onderstreept bovendien dat Nederland zich blijvend inzet voor een sterke internationale rechtsorde en dat versterking hiervan harder dan ooit nodig is. De tweede hoofdtak van de krijgsmacht, namelijk de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, heeft als gevolg van de internationale ontwikkelingen dan ook geenszins aan belang ingeboet. Een gecoördineerde inzet van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten blijft hierbij het uitgangspunt (3D).

Meerjarig perspectief: koersvast in turbulente tijden

In de brief van 7 november jl. over de uitvoering van de motie-Van der Staaij c.s. heeft het kabinet tot uitdrukking gebracht dat de versterking van de krijgsmacht moet berusten op een meerjarig perspectief. Dit strookt met de in Navo-verband gemaakte afspraken en ook met de intentie van dit kabinet om de trendbreuk ten aanzien van Defensie de komende jaren, waar mogelijk en nodig, voort te zetten.

Zoals bekend, heeft het kabinet met de intensivering in de begroting van 2015 van structureel 100 miljoen euro reeds de noodzaak van versterking van de krijgsmacht onderstreept. Ook in het najaar van 2013 heeft het kabinet extra geld (€ 115 miljoen) voor Defensie vrijgemaakt. De richting die met de nota *In het belang van Nederland* (2013) is ingeslagen, zal bij de verdere versterking van de krijgsmacht onverminderd het uitgangspunt zijn. In deze nota heeft het kabinet gekozen voor een krijgsmacht die kan omgaan met diffuse dreigingen en risico's en die is voorbereid op een scala aan inzetmogelijkheden. De recente ontwikkelingen in de veiligheidssituatie onderstrepen de juistheid van deze keuze. Het belang van internationale samenwerking, financiële duurzaamheid en toekomstbestendigheid – kernbegrippen in de nota – is eveneens onverminderd groot.

De Navo stelt, zoals gezegd, structureel hogere eisen aan de gereedheid van militaire eenheden. Deze hogere eisen gelden ook voor de Nederlandse krijgsmacht. In het kader van het meerjarige perspectief wordt daarom als eerste vervolgstap prioriteit gegeven aan de versterking van de basisgereedheid van de krijgsmacht. Daarmee kan Nederland al op relatief korte termijn een tastbare bijdrage leveren aan het RAP, en als onderdeel daarvan de snel inzetbare VJTF. Langere reactietijden en lagere munitievoorraden die eerder nog acceptabel waren, verhouden zich niet langer met de ontwikkelingen in de (internationale) veiligheidssituatie. Hierbij gaat het enerzijds om de versterking van de operationele gereedheid van bestaande eenheden en anderzijds om de flexibiliteit en robuustheid van de bedrijfsvoering als voorwaarde om de inzet van de krijgsmacht te ondersteunen. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om het vergroten van reservedelen- en munitievoorraden. Ook is er behoefte aan extra capaciteit voor opleiding en training om de geoefendheid van operationele eenheden (inclusief voor de hogere geweldsniveaus) te verbeteren. Tevens moeten op enkele onderdelen de kennisbasis en de ondersteuning van de krijgsmacht worden versterkt. De financiële consequenties die het kabinet voor de begroting van 2016 aan de

versterking van de basisgereedheid zal verbinden, worden op Prinsjesdag bekendgemaakt.

Afhankelijk van de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie de komende jaren, en ook de beschikbare financiële mogelijkheden, staan het kabinet voorts de volgende stappen voor ogen in het kader van een meerjarig perspectief: de versterking van de ondersteunende operationele eenheden van de krijgsmacht, de zogenaamde *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS), evenals een gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van gevechtseenheden en de vervanging van noodzakelijke capaciteiten. Met deze benadering kunnen de operationele gereedheid, inzetbaarheid en slagkracht van de krijgsmacht steeds verder worden verbeterd. De balans tussen gevechtseenheden, (gevechts)ondersteunende eenheden, bedrijfsvoering en staven moet daarbij zijn gewaarborgd. Ondersteunende capaciteiten zijn schaars bij vrijwel alle bondgenoten. In de praktijk blijkt het dan ook buitengewoon lastig om op deze terreinen een appel te doen op partners. Als onderdeel van het meerjarig perspectief dient overigens ook te worden gekeken naar de diplomatieke en OS-instrumenten die in het kader van de geïntegreerde benadering nodig zijn om te komen tot duurzame oplossingen.

Versterking van de capaciteiten van de MIVD overeenkomstig de motie-Segers (Kamerstuk 34 000, nr. 55) is onderdeel van de bovenstaande stappen. Met de intensivering van 17 miljoen euro bij de MIVD ten behoeve van de bestrijding van het terrorisme, waartoe het kabinet op 27 februari jl. heeft besloten, is al een belangrijke stap genomen. Dit laat onverlet dat op andere terreinen nog sprake is van een verschil tussen de vraag naar inlichtingen en de mogelijkheden om aan die vraag te voldoen. Inlichtingen zijn onmiskenbaar van groeiend belang. Dit geldt ook voor het in toenemende mate informatiegestuurde optreden van de krijgsmacht. De wijziging van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) die het kabinet heeft voorgesteld, waarmee het technologisch achterhaalde onderscheid tussen kabel- en niet-kabelgebonden interceptie wordt opgeheven, is eveneens een noodzakelijke stap voorwaarts, die niet alleen voor de krijgsmacht van betekenis is maar in een breder verband moet worden geplaatst. Deze wijziging komt niet alleen de ondersteuning van militaire missies ten goede, maar ook de inlichtingenpositie ten behoeve van de nationale veiligheid en de digitale veiligheid van Nederland.

Gevolgen voor het ambitieniveau

De motie-Van der Staaij c.s. roept het kabinet op het ambitieniveau van de krijgsmacht aan te passen en te waarborgen dat het niveau van defensiebestedingen gelijke tred zal houden met het noodzakelijke ambitieniveau voor onze krijgsmacht. In de Miljoenennota 2015 heeft het kabinet de noodzaak van aanpassing van het ambitieniveau reeds onderkend. Ook hier geldt echter dat de mate waarin en het moment waarop het ambitieniveau en de bijbehorende inzetbaarheidsdoelstellingen kunnen worden aangepast, afhangt van de financiële mogelijkheden die het kabinet op een zeker moment tot zijn beschikking heeft.

In de periodieke rapportages aan de Tweede Kamer over de inzetbaarheidsdoelstellingen in het jaarverslag en bij de begroting (Kamerstuk 32 733, nr. 116) is gesteld dat Defensie grotendeels voldoet aan de inzetbaarheidsdoelstellingen maar dat er wezenlijke beperkingen bestaan. Ook de brieven van 9 oktober 2014 (Kamerstuk 33 763, nr. 57) en van 22 mei jl. over knelpunten in de materiële gereedheid (Kamerstuk 33 763, nr. 74) gaan uitvoerig op deze beperkingen in. De opheffing van deze beperkingen leidt tot een wezenlijke verbetering van de basisgereedheid en de inzetbaarheid van de krijgsmacht en gaat noodzakelijkerwijs vooraf

aan de aanpassing van de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals opgenomen in de nota *In het belang van Nederland*.

Een financieel duurzame krijgsmacht

Zoals bekend zijn in de nota *In het belang van Nederland* belangrijke aanzetten gegeven om tot een financieel duurzame defensieorganisatie te komen. Zo wordt de systematiek van levensduurkosten structureel ingebed in de bedrijfsvoering. Defensie zet dit op volle kracht voort. Hiermee wordt gaandeweg steeds meer inzicht verkregen in de kosten van het hebben en gebruiken van wapensystemen. Dit leidt er overigens ook toe dat risico's en budgettaire problematiek, die eerder niet werden onderkend, duidelijker in beeld komen en om een oplossing vragen. Een specifiek aandachtspunt daarbij betreft de invloed van de rijksbrede afspraken over prijsbijstelling en valutaschommelingen. Het kabinet komt hierop in volgende begrotingen terug.

Financiering inzet krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties

Tijdens het plenaire debat op 2 oktober 2014 over de Nederlandse militaire bijdrage aan de internationale strijd tegen ISIS is aandacht besteed aan de financiering van militaire missies in structurele zin. Overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer, heeft het kabinet toegezegd dit onderwerp bij de uitvoering van de motie-Van der Staaij c.s. te betrekken. Bij de begrotingsbehandeling voor Buitenlandse Zaken heeft de Kamer vervolgens de motie van de leden Ten Broeke en Servaes (Kamerstuk 34 000 V, nr. 21) over alternatieve en meer flexibele begrotingsmethoden aangenomen. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Tweede Kamer dat de financiering van de inzet van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties aandacht behoeft. Op Prinsjesdag wordt u geïnformeerd over de financiële uitwerking hiervan.

Tot besluit

In de Internationale Veiligheidsstrategie worden drie strategische belangen onderscheiden, te weten de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. Het kabinet is ervan overtuigd dat een actief buitenland-, veiligheids- en defensiebeleid van wezenlijke betekenis is voor onze strategische belangen, onze vrijheden en onze waarden. Een integrale benadering staat hierbij voorop. In dat verband wordt van Nederland, als lidstaat van de Navo en de EU, verwacht dat het een bijdrage van betekenis levert, ook in militair opzicht. Het kabinet gaat de verantwoordelijkheid hiervoor niet uit de weg.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders