

Vergaderjaar 2024–2025

36 353

Voorstel van wet van de leden Diederik van Dijk, Van der Wal, Boswijk, Dassen, Olger van Dijk, Paternotte, Eerdmans en Ceder houdende vaststelling van regels ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde alsmede het voldoen aan (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Wet financiële defensieverplichtingen)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 maart 2025

Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefvoorstel Wet financiële defensieverplichtingen. De huidige geopolitieke instabiliteit vraagt om langdurige en voorspelbare investeringen in Defensie, conform internationale afspraken. De Wet financiële defensieverplichtingen draagt hier volgens deze leden aan bij. Zij hebben over dit wetsvoorstel een aantal vragen.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet Financiële Defensieverplichtingen. Deze leden hebben grote zorgen over hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot onze parlementaire democratie en zijn er niet van overtuigd dat deze wet de veiligheid van Nederland en van het NAVO-bondgenootschap zal versterken. In dat licht hebben de leden van de SP-fractie de volgende vragen over het wetsvoorstel en de achterliggende motivatie en overwegingen zoals opgeschreven in de memorie van toelichting.*

*De leden van de fractie van de **SGP** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze fractieleden onderschrijven het belang van een slagvaardige, uitgeruste krijgsmacht, maar hebben tegelijk nog enkele vragen. De leden van de fractie van **JA21** sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de SGP-fractie.*

*De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen en opmerkingen aan de initiatiefnemers.*

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van de vragen, opmerkingen en beschouwingen van de verschillende fracties. Zij danken de fracties voor hun inbreng. In het onderstaande beantwoorden zij de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben een vraag over de waarborgen die deze wet gaat bieden. Klopt het dat de Minister van Financiën bij het aanbieden van de Miljoenennota in één beweging een wijzigingsvoorstel kan opnemen in een toekomstige begrotingswet Defensie om deze wet te wijzigen? Zo nee, hoe zou het dan wel werken?*

Zoals de initiatiefnemers in reactie op het advies van de Raad van State hebben aangegeven en in de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer ook memoreerden, zijn zij van mening dat de begrotingswetgever bestaande wetten dient te volgen en deze niet bij begrotingswet kan wijzigen. De begrotingswet moet voldoen aan de kaders van de formele wetgeving. De Raad van State hanteert dat uitgangspunt zelf als vaste lijn bij begrotingswetten.

In de miljoenennota wordt niet aan toekomstige begrotingen gewerkt, maar worden de kaders voor de begroting voor het komende jaar voorgesteld. Die nota gaat vergezeld van wetsvoorstellen met betrekking tot de verschillende begrotingshoofdstukken voor het komende jaar. Later komen de Voorjaarsnota en Najaarsnota en er verschijnen mogelijk suppletoire begrotingen. Al deze wetsvoorstellen kunnen de voorgestelde defensiewet niet wijzigen, maar zij dienen de inhoud ervan te volgen. Mochten toekomstige Kamerleden of de regering de defensiewet willen wijzigen dan werkt dat via de reguliere wetgevingsprocedure. Dat zal met gepaste zorgvuldigheid moeten gebeuren en toereikend gemotiveerd worden door de partijen danwel door de regering die deze beoogt te wijzigen.

Biedt deze wet, gezien de eerste vraag van deze leden, dan een concrete extra waarborg of moet de wet vooral gezien worden als het bestendigen van een politieke norm om in de toekomst niet meer onder de 2% bruto binnenlands product (bbp) te zakken?

De initiatiefnemers danken de leden voor de vraag betreffende de waarborg. Gegeven de kracht van de voornoemde bestendige lijn van de Raad van State en de begrotingswetgever die dit streng zal toetsen, is het wetsvoorstel wel degelijk een extra waarborg. De initiatiefnemers wijzen erop dat de bestendige adviseringslijn van de Raad van State ten aanzien van begrotingswetten verband houdt met de positie van de Eerste Kamer. Het opnemen van wijzigingen van andere wetgeving in begrotingswetten compliceert de behandeling en levert risico's op voor de voortvarende behandeling van de begroting. Het doet onvoldoende recht aan de positie van de Eerste Kamer als begrotingswetten belast worden met andere afwegingen dan die betrekking hebben op de middelen voor het betreffende begrotingsjaar. Het bijzondere karakter van de begrotingswet dient gerespecteerd te worden.

Daarnaast wijzen de initiatiefnemers erop dat een wijziging van de defensiewet door beide Kamers aangenomen zou moeten worden. Dit

initiatiefwetsvoorstel biedt dus een extra waarborg en behelst meer dan het bestendigen van politieke normen.

Wat is de argumentatie om de 2%-norm wel wettelijk vast te leggen en bijvoorbeeld de 0,7%-ontwikkelingssamenwerkingsnorm en andere soortgelijke normen niet?

De initiatiefnemers danken de leden voor de vraag naar andere uitgaven-normen. Zij vinden dat de wetgever normaliter terughoudend moet zijn met het vastleggen van uitgavennormen in de wet. Dit dient geen eerste toevlucht voor elke politieke wens te zijn, want het betreft een zwaar middel.

De initiatiefnemers zien dat Nederland meerdere uitgavennormen heeft, maar onderling verschillen deze toch enigszins. De indieners zijn van mening dat veiligheid een eerste voorwaarde is voor al het overige bestaan. Veiligheid dient dan ook gewaarborgd te zijn voordat men ander beleid kan uitvoeren. Het sine qua non element maakt defensie-uitgaven van een andere orde dan overige overheidsuitgaven.

Daarnaast merken indieners op dat Nederland ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel nog nooit aan de NAVO-norm had voldaan, maar er in internationaalpolitieke fora wel aan gehouden wordt. Landen die te weinig lasten dragen binnen de NAVO worden daar in toenemende mate op gewezen. Ook speelt dit een belangrijke rol voor de overwegingen van grotere bondgenoten. Betrouwbaar zijn en dat duidelijk aantonen, weegt zwaar voor de verhoudingen binnen het bondgenootschap. Mede gezien de geschiedenis van het bezuinigen op Defensie is wettelijke verankering daarom verstandig.

Ten slotte vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of het klopt dat Nederland aan door de regering overeengekomen internationale afspraken is gebonden, ook wanneer deze niet ook nog aanvullend in wetgeving wordt opgeschreven?

De initiatiefnemers danken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en gaan graag verder in op de internationale afspraken en de mate van Nederlandse binding daaraan. Nederland is gebonden aan haar verplichtingen uit het NAVO-handvest waaronder artikel 3 over een krijgsmacht en eigen weerbaarheid tegen gewapende aanvallen te onderhouden en ontwikkelen. Daarnaast zijn er bij elke NAVO-top communiqués die met overeenstemming van de leden worden vastgesteld. Deze verklaringen hebben echter het karakter van politieke afspraken waaraan Nederland niet direct juridisch gebonden is, zoals de afspraken over de 2%-norm. Het betreft hier geen verdragsnormen die directe werking hebben in de Nederlandse rechtsorde.

De wens om deze norm in wetgeving te verankeren, laat onverlet dat de initiatiefnemers het nakomen van afspraken zeer belangrijk vinden, ook wanneer deze niet in wetgeving zijn vastgelegd. Dit maakt een land een betrouwbaar deel van een organisatie of bondgenootschap. Daarom binden landen zich aan afspraken en beschouwen zij zich als gebonden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De Raad van State merkt op dat er met deze wet wordt afgeweken van de reguliere begrotingssystematiek op het terrein van Defensie.¹ Het wettelijk vastleggen van een financiële ondergrens betekent dat de begrotingswet-

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 353, nr. 5.

gever minder ruimte heeft om jaarlijks een integrale afweging te maken van verschillende maatschappelijke belangen. Daarbij constateren de leden van de D66-fractie dat andere internationale normen, zoals het jaarlijks uitgeven van 0.7% van het BNI aan ontwikkelingssamenwerking, niet wettelijk zijn verankerd. Wat is volgens de initiatiefnemers de noodzaak om de NAVO-norm bij wet vast te leggen?

De initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie voor de vraag over de noodzaak van het verankeren van de NAVO-norm. De initiatiefnemers zijn van mening dat Defensie een eigensoortige organisatie is die men juist moet opbouwen wanneer er geen oorlog is, ter afschrikking en voorbereiding, en die paraat moet staan als het nodig is. Om adequaat gereed te stellen en de lasten onder de NAVO-bondgenoten te verdelen is er de 2%-norm.

De NAVO-norm is berekend voor de gereedstelling die nodig werd geacht bij de top in Wales in 2014 en dit vraagt vandaag mogelijk meer. Daarnaast hebben landen consistent de afspraak niet gehaald en wordt de roep om lastenverdeling luider. Ook is er druk op de landen die niet voldoende uitgeven en onvoldoende capaciteiten hebben. Dat maakt dat geloofwaardig investeren en opbouwen en voldoen aan de NAVO-norm cruciaal is. Nederland heeft de norm lang niet gehaald. De initiatiefnemers merken op dat de jaarlijkse integrale afwegingen die herhaaldelijk tot defensiebezuinigingen hebben geleid de Defensieorganisatie zeer snel konden afbouwen. Het risico blijft bestaan dat men onbezonnen weer zou bezuinigen en Defensie toch weer afbreekt op het moment dat er minder dreiging is en dan te laat is om op volgende dreigingen en spanningen te reageren. Daarbij merken de initiatiefnemers op dat het reageren en capaciteiten opbouwen een langdurig proces is waarmee Nederland achter de feiten aan zou lopen. Deze wet draagt juist bij aan het oplossen van deze knelpunten door de defensieorganisatie de zekerheid te bieden die nodig is voor langetermijnplanning. Dit stelt Defensie in staat om meerjarige verplichtingen aan te gaan voor materieelaanschaf en personeelshervorming. De wet biedt ook de defensie-industrie het vertrouwen om te investeren in productiecapaciteit. Dat onderstreept de noodzaak om de NAVO-norm vast te leggen voor een bestendige financiering en opbouw van de krijgsmacht en om een betrouwbaar bondgenoot te zijn.

Volgens de initiatiefnemers ligt precedentwerking van dit wetsvoorstel niet voor de hand vanwege het apolitieke karakter van de Nederlandse veiligheid.² Toch is het volgens de leden van de D66-fractie niet ondenkbaar dat er in de toekomst meer wetsvoorstellen zullen volgen om financiële uitgaven wettelijk te verankeren naar aanleiding van het nu voorliggende wetsvoorstel. Hoe kijken de initiatiefnemers naar het wettelijk verankeren van andere financiële verplichtingen? Hoe beoordelen de initiatiefnemers het risico op het verder inperken van de mogelijkheden van de begrotingswetgever?

De initiatiefnemers danken de leden van de D66-fractie over de precedentwerking. De initiatiefnemers vinden dat de wetgever terughoudend moet zijn met het vastleggen van uitgavennormen en zij hebben ook hun redenen gegeven waarom een norm voor de defensie-uitgaven wel nodig is. Defensie is er om existentiële dreigingen voor de Nederlandse samenleving tegen te gaan. Het garanderen van de veiligheid tegen die dreigingen is een belangrijke voorwaarde voor al het overige maatschappelijke leven en overheidsfunctioneren. Dit maakt Defensie en Defensie-uitgaven van een andere orde en daarom zijn initiatiefnemers niet van

² Kamerstukken II, 2023–2024, 36 353, nr. 7.

mening dat andere normen op andere beleidsterreinen ook vastgelegd dienen te worden. Voorstellen daartoe zullen in ieder geval op een gedegen onderbouwing moeten berusten.

Het stikstofdossier heeft aangetoond dat de regering zich, ten onrechte, niet altijd aan haar eigen wetten en regels houdt. In deze casus moest er een rechterlijke uitspraak aan te pas komen om de regering op haar verantwoordelijkheden te wijzen. In het kader van de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel zijn de leden van de D66-fractie bezorgd dat het mogelijk niet naleven van dit wetsvoorstel zal leiden tot situaties waarin de rechter een uitspraak moet doen over de Rijksbegroting, wat een grote impact zal hebben op de begrotingssystematiek. Hoe kijken de initiatiefnemers naar dit risico?

De kracht van dit wetsvoorstel zit in de eerste plaats in het opstellen van een begroting waarbij de regering aan wetgeving moet voldoen, ten tweede in de Raad van State die daarover adviseert, en ten derde in de Staten-Generaal die daarop controleert. Die drie lagen bieden veel garantie waarbij een schending van de 2%-norm van tevoren direct duidelijk is. Dit maakt het volgens de initiatiefnemers niet reëel om te veronderstellen dat regering en parlement bewust een begroting zullen opstellen en accorderen die de wet schendt.

De kans op een juridische procedure is volgens de initiatiefnemers gering. Begrotingswetgeving (en de 2%-norm uit het wetsvoorstel) geeft vooral intern werkende normen (opdrachten aan de begrotingswetgever). Handhaving van de 2%-norm is dus primair een politieke kwestie tussen regering en parlement.

Door structureel 2% van het bbp uit te geven aan Defensie moet de krijgsmacht bij kunnen dragen aan de door de NAVO aan Nederland toegewezen capaciteitsdoelstelling.³ De fractieleden van D66 zijn van mening dat het effectief verdedigen van ons grondgebied en het afschrikken van mogelijke vijanden alleen plaats kan vinden in bondgenootschappelijk verband, gezien de beperkte grootte van ons land. Hoe draagt deze wet, volgens de initiatiefnemers, bij aan het verbeteren van de internationale defensiesamenwerking?

De initiatiefnemers zijn het met de leden van de D66-fractie eens dat het effectief verdedigen en afschrikken van mogelijke vijanden goed bondgenootschap vraagt. Dit wetsvoorstel draagt daar voor een belangrijk deel aan bij door adequate financiering te voorzien. Samenwerking gaat beter als men levert op de financiering en de competenties die voor het bondgenootschap gevraagd worden van landen. Daarnaast is internationale defensiesamenwerking effectiever naarmate de landen voldoende capaciteit hebben. Een samenwerking tussen twee of meerdere krijgsmachten die ieder tekorten hebben is meer bezig met het bestrijden van schaarste dan elkaar te versterken. Naast het financiële perspectief draagt het wetsvoorstel ook bij aan inhoudelijke planvorming waarbij het perspectief van de bondgenoten een plaats kan krijgen.

Bij het verhogen van de defensie-uitgaven bestaat de kans op onderuitputting. Het is in het verleden vaker voorgekomen dat Defensie het jaarlijkse budget niet kon uitgeven. In het kader van de uitvoerbaarheid vinden deze leden het belangrijk dat deze wet structureel bijdraagt aan de gereedheid en inzetbaarheid van Defensie. Het risico bestaat dat geld zich onnodig ophoopt in het defensiematerieelbegrotingsfonds. Hoe kijken de initiatiefnemers naar de uitvoerbaarheid van deze wet?

³ Idem.

De uitvoerbaarheid van deze wet moet onderscheiden worden van de onderuitputting bij de defensieorganisatie. De uitvoering van de wet betreft primair de systematiek waarmee het defensiebudget wordt vastgesteld. Na de Tweede Kamerverkiezingen legt de regering in de eerstvolgende Voorjaarsnota vast hoeveel geld er voor vijf jaar naar Defensie gaat – voor het begrotingsjaar zelf en de vier jaren daarna. Deze bedragen worden bepaald op basis van de meest recente meerjarige macro-economische ramingen van het CPB voor het BBP. De regering en Staten-Generaal stellen aanvullende middelen ter beschikking indien het Centraal Economisch Plan een hogere BBP-raming laat zien dan waarop eerdere bedragen waren gebaseerd.

De systematiek behoudt de mogelijkheid om kasschuiven toe te passen ten gunste van Defensie, zoals toegelicht in de memorie van toelichting, de Nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. Deze technische uitvoerbaarheid staat los van het vraagstuk van onderuitputting, dat wordt veroorzaakt door beperkte industriële capaciteit en personeelstekorten. De krijgsmacht kampt momenteel met een tekort van ongeveer 8.000 mensen op een sterkte van 74.000. Daarnaast zorgt de hoge internationale vraag naar defensiematerieel voor lange levertijden. Een bestelling van een Patriot-afweersysteem zou bijvoorbeeld pas in 2032 geleverd kunnen worden.

Deze wet draagt juist bij aan het oplossen van deze knelpunten door de defensieorganisatie de zekerheid te bieden die nodig is voor langetermijnplanning. Dit stelt Defensie in staat om meerjarige verplichtingen aan te gaan voor materieelaanschaf en personeelswerving. De wet biedt ook de defensie-industrie het vertrouwen om te investeren in productiecapaciteit.

Een grote uitdaging op het gebied van defensiesamenwerking binnen de Europese Unie is de standaardisering van wapensystemen. Het structureel investeren van 2% van het bbp in Defensie levert kansen op om nieuw aangeschaft materieel te laten aansluiten op dat van bondgenoten. Hoe kan deze wet volgens de initiatiefnemers bijdragen aan het standaardiseren van wapensystemen binnen de EU? Welke andere mogelijkheden zien de initiatiefnemers om de standaardisering van wapensystemen te bevorderen?

In maart 2024 presenteerde de Europese Commissie een Europese Industriële Defensiestrategie. Hiermee moet de levering van kritieke producten ten behoeve van Europese krijgsmachten verzekerd worden in tijden van crisis. Hoe sluit de Wet financiële defensieverplichtingen aan op de Europese Industriële Defensiestrategie? Welke mogelijkheden biedt deze wet om de Europese defensie-industrie te versterken?

De initiatiefnemers stellen voorop dat het niet de primaire doelstelling van het wetsvoorstel is om bij te dragen aan het standaardiseren van wapensystemen binnen de EU. De vraag of het al dan niet wenselijk is Europees samen te werken en te standaardiseren, en zo ja, op welke wijze dat zou moeten plaatsvinden, valt buiten de reikwijdte van deze wet. Uiteraard zorgt het wettelijk verankeren van de 2 procent defensie-uitgaven er wel voor dat Defensie en de defensie-industrie meer zekerheid voor langjarige orders hebben. Dit kan ook bijdragen aan het versterken van de Europese defensie-industrie.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de geopolitieke situatie in rap tempo verslechtert. Volgens deze leden zou de NAVO-norm daarom moeten worden opgehoogd naar 3% van het bbp. Hoe kijken de initiatiefnemers, in het licht van recente geopolitieke ontwikkelingen, naar de 2%-norm? Achten zij deze norm voldoende om toekomstige uitdagingen

het hoofd te bieden? Welke voor- en nadelen zitten er aan het mogelijk wettelijk vastleggen van een hogere uitgavennorm?

De initiatiefnemers hebben geen gezamenlijk standpunt ingenomen over een hoger percentage op een bepaalde termijn maar zien dat er zeker meer dan 2% nodig kan zijn. Dat blijkt uit de NATO Defence Planning Process en de capaciteiten waarin Nederland moet investeren en de personele en financiële consequenties daarvan.

De 2% is gebaseerd op de gereedstelling die men in 2014 nodig achtte en het verdelen van de lasten onder de bondgenoten. Sindsdien zijn de uitdagingen en dreigingen gegroeid. Derhalve wordt er ook in NAVO-verband gesproken over het mogelijk verhogen van de norm uit de Wales Pledge en zou dat besproken of besloten kunnen worden op de NAVO-top in Den Haag. Dat maakt dat het nodig kan zijn om meer dan 2% uit te geven. Het voordeel van de norm verhogen bestaat erin dat men de NAVO-lidstaten dan dwingt meer te investeren, een betere bondgenoot te zijn en zeker de Europese landen binnen de NAVO vraagt meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid.

De indieners schetsen wel een verschil tussen defensie-uitgaven verhogen en de norm verhogen. Het staat lidstaten vrij, en ten dele doen lidstaten dit al, om meer uit te geven aan hun Defensie boven de norm. Een norm stellen gebeurde op de top van Wales nadat het vraagstuk over lastenverdeling al langer speelde en was toen een oplossing.

Een mogelijk nadeel is dat Defensie ook moet groeien en knelpunten weg moet werken voordat ze kan uitbreiden. Daarom is de opbouw van Defensie cruciaal, maar deze is niet in korte tijd met grote sprongen te bewerkstelligen. Defensie kent uitdagingen op het gebied van personeel, ruimtelijke indeling, instructiecapaciteiten en andere vraagstukken die spelen bij het opschalen. Dat vraagt een goede aanpak die maakt dat het opschalen ook maar niet exclusief afhankelijk is van geld. De regering en de Kamer werken aan deze knelpunten en bespreken dit regelmatig in Defensiedebatten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Vermeende noodzaak tot structureel hogere defensie-uitgaven

*Welke onderbouwing kunnen de initiatiefnemers geven voor de in de memorie van toelichting geponeerde stelling⁴ dat de Nederlandse krijgsmacht nauwelijks nog in staat is de grondwettelijke taken uit te voeren? Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie deze onderbouwing – met op empirie gestoelde argumenten – per grondwettelijke taak.*

Uit diverse evaluaties en onderzoeken blijkt dat er bij de Nederlandse krijgsmacht ernstige kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen zijn. De initiatiefnemers verwijzen hierbij bijvoorbeeld naar de recente NAVO Defence Planning Capability Review (DPCR) van Nederland over 2023 en 2024. Daaruit bleek onder andere dat de drie landmachtbrigades waar Nederland over beschikt, slechts deels zijn gevuld en daardoor niet op het juiste niveau van paraatheid zijn. Nederland kan daardoor volgens de NAVO slechts beperkt bijdragen aan een landoorlog, waardoor Nederland tekort schiet aan afschrikking en in de verdediging van alle bondgenoten.

Onlangs concludeerde ook de Algemene Rekenkamer nog in het rapport over de derde hoofdtak van de krijgsmacht dat het risico bestaat dat de

⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 353, nr. 3, blz. 2.

verschillende hoofdtaken elkaar in de weg zitten waardoor de Minister van Defensie keuzes moet maken over de verdeling van de schaarse capaciteiten van de krijgsmacht. Ook deze conclusie onderstreept naar de mening van de initiatiefnemers de stelling dat de Nederlandse krijgsmacht nauwelijks nog in staat is de grondwettelijke taken uit te voeren.

De initiatiefnemers stellen dat in de jaren na het einde van de Koude Oorlog fors is bezuinigd op defensie. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat vergeleken met de Koude Oorlog de internationale spanningen daadwerkelijk afnamen in deze periode en de kans op een militaire confrontatie tussen de grootmachten (voor zover er naast de VS nog grootmachten waren) of tussen de NAVO en welke andere mogendheid dan ook gedurende deze periode bijna nihil was? Zo nee, welke historische evidentie hebben de initiatiefnemers hier dan voor? Zo ja, zijn zij het dan met de leden van de SP-fractie eens dat de bezuinigingen op defensie van destijds niet alleen begrijpelijk maar ook gerechtvaardigd waren? En zou zo'n situatie zich niet weer kunnen voordoen, al dan niet op termijn? Zijn de initiatiefnemers van mening dat mocht dat het geval zijn, de geëigende weg is deze wet (mocht deze aangenomen en ingevoerd worden) weer te wijzigen in de zin van een verlaging van de nu in het wetsvoorstel opgenomen 2% norm?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over het dreigingsniveau sinds de Koude Oorlog, maar verschillen mogelijk van inzicht over de beoordeling ervan. Men dacht na de Koude oorlog dat de dreigingen en spanningen waren afgenomen, maar al snel kwam de dreiging van onder andere internationaal terrorisme terug en ook zijn geopolitieke spanningen terug. De geopolitieke spanningen en dreigingen zijn soms lastig vooruit te zien en te voorspellen, en kan men makkelijk verkeerd inschatten.

Men schatte ten onrechte in dat de spanningen weg waren en de vrede, rust en welvaart langer zou duren en vanzelfsprekend was en zag daarom nieuwe spanningen te laat aankomen. Ook in deze jaren werd te veel op internationale organisaties en grotere bondgenoten geleund bij inzet in Europa, zoals in voormalig Joegoslavië.

Nu is een Defensieorganisatie die daar adequaat op is voorbereid niet in dagen of maanden opgebouwd. Dat maakt dat het in tijden van vrede, oorlog en de tussenfase van competitie alsmede tegen andere dreigingen als internationaal terrorisme raadzaam is om een goede dreigingsanalyse te verrichten en constant een adequate krijgsmacht te hebben. Daarmee was het bezuinigen na de Koude Oorlog achteraf onverstandig en een resultaat van verkeerde inschattingen.

Daarom zijn initiatiefnemers ook niet van mening dat het richting de toekomst de geëigende weg is om op de oude voet door te gaan en dat het wenselijk is om extra waarborgen te overwegen. Initiatiefnemers zien nog veel internationale spanningen en geen uitzicht op het definitieve wegnemen daarvan en terugkeer van geopolitieke rust. Ook is het zaak om in tijden van geopolitieke rust adequate afschrikking te hebben en die vrede door kracht te garanderen. In die periodes van geopolitieke rust is het bezuinigen op Defensie en afbouwen van Defensie sneller en makkelijker verricht dan het opbouwen in de competitiefase of in oorlog. Daarom behelst dit wetsvoorstel juist een poging om consistentie en voorspelbaarheid te creëren.

De initiatiefnemers schrijven in de memorie van toelichting «[i]n de jaren na de Koude Oorlog werd dus fors op de krijgsmacht bezuinigd, maar bleef tegelijkertijd de ambitie om deel te nemen aan internationale

crisisbeheersingsoperaties zeer groot. Deze combinatie leidde tot een uitputtingsslag. Met als gevolg dat een verwaarloosde Defensieorganisatie overbleef....»⁵ De leden van de SP-fractie leiden hieruit af dat deze (veronderstelde) verwaarlozing ook (in ieder geval deels) voorkomen had kunnen worden door de ambitie om deel te nemen aan zogenaamde internationale crisisbeheersingsoperaties significant terug te schroeven, in plaats van door fors minder of helemaal niet te bezuinigen op de defensie-uitgaven. Zijn de initiatiefnemers, deze eigen redenering volgend, het met de voornoemde leden eens dat of men een adequaat niveau van defensie-uitgaven bereikt mede afhangt van hoe men de grondwettelijke taken van de krijgsmacht concreet invult en dat dit laatste ook altijd een politieke keuze is? En zijn de initiatiefnemers het met hen eens dat in dit geval de keuze om een hoog ambitieniveau te handhaven ten aanzien van «crisisbeheersingsoperaties» een specifieke maar politiek zeer betwistbare invulling was van de grondwettelijke taak de internationale rechtsorde en stabiliteit te bevorderen? De leden van de SP-fractie merken in dit verband op dat vele deskundigen van mening zijn dat de internationale operaties (militaire interventies) waar Nederland in de ruim 30 jaar na het einde van de Koude Oorlog aan heeft meegedaan de internationale rechtsorde en de stabiliteit eerder ondergraven dan bevorderd hebben. Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat wat een adequaat niveau van defensie-uitgaven is altijd in de kern mede een politieke kwestie is, want afhangt van welke invulling men wenst te geven aan de in dit geval grondwettelijke taken van de krijgsmacht? En dat bijvoorbeeld het inzicht dat «crisisbeheersingsoperaties» vaak meer kwaad dan goed doen ook ertoe kan leiden dat middelen hiervoor overgeheveld worden naar wat ook volgens de initiatiefnemers de belangrijkste hoofdtak van defensie is, namelijk de verdediging van het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten? Zijn de initiatiefnemers het in dat licht met de voornoemde leden eens dat de enkele constatering (als dat al waar zou zijn of sinds het einde van de Koude Oorlog waar geweest is) dat de Nederlandse krijgsmacht niet meer in staat is om het eigen territorium adequaat te verdedigen niet per se tot de conclusie hoeft te leiden dat om die verdedigingscapaciteit op orde te krijgen hogere defensie-uitgaven onvermijdelijk zijn? Immers, het is in beginsel ook denkbaar dat hetzelfde effect bereikt wordt met een andere prioritering binnen het defensiebudget.

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen met betrekking tot het ambitieniveau voor de krijgsmacht. Men kan van mening verschillen over het ambitieniveau voor crisisbeheersingsoperaties en het effect ervan en dat zullen de initiatiefnemende partijen ook per missie en operatie beoordelen. Er zijn uiteenlopende redenen waarom partijen over verschillende missies en operaties hun goedkeuring of afkeuring kunnen laten blijken. Het is echter niet realistisch om nu het algehele ambitieniveau voor crisisbeheersingsoperaties te verlagen.

Er zijn en blijven bedreigingen voor de internationale veiligheid in andere regio's van de wereld die ook hun weerslag hebben op Nederlandse veiligheid en het is voorstelbaar dat Nederland aan verschillende missies en operaties daar zal deelnemen in de toekomst. Men kan daar per casus over oordelen in de gebruikelijke artikel 100-procedure en een algemeen ambitieniveau voor crisisbeheersingsoperaties bespreken. De grote kanttekening echter bij crisisbeheersingsoperaties is echter dat de oorzaak, de noodzaak en de aard van de crisis niet vooraf te plannen of in te schatten is zoals bijvoorbeeld de snelle opkomst van ISIS niet goed was ingeschat in 2014. Dat maakt dat een krijgsmacht adequaat voorbereid moet zijn om daarop te reageren mocht dat echt nodig zijn. Over de

⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 353, nr. 3, blz. 4.

kwalificaties en evaluaties van specifieke crisisbeheersingsoperaties nemen de initiatiefnemers geen gezamenlijk standpunt in, maar zij bespreken dat in de reguliere debatten rond de voortgang en evaluatie van missies.

Daarnaast is er weinig unieke capaciteit bij de krijgsmacht die enkel en alleen gericht is op de eerste of op de tweede hoofdtaak. Veel investeringen komen ten goede van beide of zelfs ook de derde, binnenlandse, hoofdtaak.

De initiatiefnemers zien enig apolitek karakter in de steun voor Defensie ten behoeve van de collectieve zelfverdediging. Er kan weinig verschil bestaan over de inschatting van het dreigingsniveau en de geëigende middelen om dit te adresseren. Een adequate krijgsmacht is daarvoor noodzakelijk. Daarin bestaat geen eenduidige formule over hoeveel investeringen en militairen net genoeg zijn, maar het is zaak om een adequate en robuuste krijgsmacht neer te zetten die ruim kan voldoen aan de hoofdtaken die voor haar gesteld zijn.

De initiatiefnemers hechten aan een goede invulling van alledrie de hoofdtaken en zien geen overheveling van capaciteiten specifiek voor een hoofdtaak naar de andere maar een noodzakelijke investering in de krijgsmacht. Daar zijn een groot deel van de investeringen in personeel, materieel en vastgoed een gemene deler. Een herprioritering op hoofdtaak 1 kan naar inschatting van de initiatiefnemers nog niet voldoende middelen vrijmaken om aan de capaciteiten van het NDPP te voldoen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre de beantwoording van de vraag wat een adequaat defensie-uitgavenniveau is, voor de initiatiefnemers ook afhangt van de bestaande wereldwijde militaire (machts)balans, en daarmee van de verhouding tussen de militaire uitgaven van in dit geval de NAVO enerzijds en van landen die de NAVO mogelijk zouden kunnen bedreigen anderzijds. Op basis van cijfers van het SIPRI⁶ over het jaar 2023 kunnen we vaststellen dat de NAVO gezamenlijk ongeveer 55% van alle wereldwijde militaire uitgaven voor zijn rekening neemt, waarmee deze uitgaven ongeveer 12,3 keer hoger waren dan die van Rusland, en 3,3 keer hoger dan die van Rusland en China samen. De Europese NAVO-landen, Turkije niet meegerekend, gaven in datzelfde jaar ongeveer 3,5 keer zoveel uit als Rusland. Vinden de initiatiefnemers deze cijfers relevant voor de beantwoording van de vraag of NAVO-lidstaten voldoende uitgeven aan hun defensie, en zo ja welke conclusies verbinden de initiatiefnemers hier dan aan, en zo nee, waarom niet? Onderkennen de initiatiefnemers dat deze cijfers erop duiden dat de militaire machtsbalans op dit moment in de wereld erg scheef is en wel ten gunste van de NAVO? En hoe denken de initiatiefnemers dat andere landen, met name Rusland als land dat door de NAVO is geïdentificeerd als de meest directe dreiging, zullen reageren als de NAVO door verdere verhoging van de uitgaven deze balans nog schever doet uitslaan? Onderkennen de initiatiefnemers met voornoemde leden dat in één en ander een gevaar schuilt van een nieuwe wapenwedloop? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over relatieve defensie-uitgaven en de machtsbalans en zullen dit nader bespreken. Het getalsmatige veelvoud aan Defensie-uitgaven duidt zeker iets van een machtsbalans aan, maar vertelt niet het hele verhaal. Waar de vergelijking van Defensie-uitgaven geen rekening mee houdt, is het

⁶ Stockholm International Peace Research Institute, www.sipri.org.

verschil dat China en Rusland beide een krijgsmacht onderhouden en de NAVO-landen 32 en dat met verschillende personeelskosten, materieelkosten, kosten voor vastgoed en andere belangrijke kostenposten voor de krijgsmachten. Ook is er verschil tussen investeringen van alle NAVO-bondgenoten en die binnen het Europees deel van de NAVO.

Om te toetsen of NAVO-landen voldoende uitgeven kijken de initiatiefnemers eerst naar de 2%-norm en daarna naar de NATO Defence Planning Process (NDPP). In 2014 is de Wales pledge om minimaal 2% uit te geven bepaald op basis van de benodigde gereedstelling voor de dreigingssituatie van 2014 en de lasten van die gereedstelling naar rato verdelen onder de lidstaten. De concrete capaciteiten waar lidstaten aan moeten voldoen blijkt uit het NDPP en de tweejaarlijkse evaluaties van de lidstaten.

De machtsbalans duiden initiatiefnemers niet als enkel gunstig voor de NAVO, zij zien autocratieën met forse militaire capaciteiten en overige instrumenten voor hybride dreigingen. Hiervoor wijzen initiatiefnemers naar oorlogen die zij met agressie beginnen op ons continent, naar ondermijning en desinformatie, digitale aanvallen, schendingen van het luchtruim, beschadiging van kritieke infrastructuur en andere dreigingen.

Hoewel de NAVO-lidstaten nu welvarend zijn en nog enig vertrouwen hebben in hun conventionele en nucleaire afschrikking, is de realiteit ook dat andere grootmachten steeds assertiever worden. De initiatiefnemers menen dat dus een meer genuanceerd beeld van de machtsbalans geschetst moet worden.

De leden van de SP-fractie vragen tevens naar de reactie van andere landen als Rusland bij het toenemen van de bewapening van westerse landen. Dit is niet zeer specifiek te voorspellen, maar zou kunnen leiden tot meer zorgen en meer bewapening bij andere grootmachten. De initiatiefnemers willen geen wapenwedloop, maar zien juist graag een adequate krijgsmacht voor de collectieve zelfverdediging. Daarbij past het om te investeren in de juiste capaciteiten. De initiatiefnemers zijn niet van mening dat uit vrees voor een wapenwedloop dezelfde capaciteiten die tot onze zelfverdediging dienen afgeschaald kunnen worden als andere landen dat niet doen. De initiatiefnemers wegen de gevolgen van extra investeringen in de Defensieorganisatie zorgvuldig maar zien dit niet definitief tot een wapenwedloop leiden en benadrukken dat dit geen reden is om de collectieve verdediging na te laten, maar juist om die op peil te brengen.

Gevolgen voor het budgetrecht en het democratische gehalte van het wetsvoorstel

In de memorie van toelichting stellen de initiatiefnemers dat het moeilijk is gebleken om «daadwerkelijk en duurzaam politieke steun te verkrijgen voor de reeds in 2006 gemaakte afspraken in NAVO-verband om minimaal 2 procent van het bbp aan noodzakelijke defensie-uitgaven te besteden» en zien hierin een belangrijke motivatie voor het door hen ingediende wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen de initiatiefnemers hoe deze motivatie zich verhoudt tot onze parlementaire democratie. Is niet het wezenskenmerk daarvan dat men voor elk besluit voldoende politieke steun (in het parlement) moet verwerven? En is het niet zo dat als die steun er niet blijkt te zijn – om welke uiteenlopende redenen of motieven van verschillende partijen dan ook – dat men dat zou moeten respecteren als de uitkomst van de democratische besluitvorming, en van het feit dat «de politiek» bij meerderheid dus kennelijk andere keuzes heeft willen maken? Begrijpen deze leden de initiatiefnemers goed dat hun

wetsvoorstel erop gericht is dergelijke democratische politieke afwegingen en keuzes niet langer mogelijk te maken? En zijn de initiatiefnemers het met de voornoemde leden eens dat dit wetsvoorstel dus de democratische besluitvorming en het democratische debat beperkt? Immers de uitkomst van het debat kan als deze wet van kracht is niet langer zijn dat een parlementaire meerderheid om mogelijk hele goede redenen kiest voor een verlaging van de defensie-uitgaven tot onder de 2% van het bruto binnenlands product (bbp), althans zolang niet eerst deze wet gewijzigd of ongedaan gemaakt wordt.

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over het democratische proces. De initiatiefnemers verschillen hierover van inzicht met de SP-fractie en wijzen erop dat voor deze wet en voor de toekomstige begrotingen voldoende steun in de beide Kamers verworven moet worden en dat daar nog veel afwegingsruimte is.

De initiatiefnemers treffen met deze wet een balans tussen de flexibiliteit en afwegingsruimte die de begrotingswetgever heeft enerzijds en de garanties voor de krijgsmacht en stabiele betrouwbaarheid richting bondgenoten anderzijds. Dat is een zuiver democratische afweging die de wetgever mag maken. Het democratische debat wordt hiermee niet ingeperkt.

De politiek kan in de toekomst anders willen besluiten over defensie-uitgaven en dan kan de toekomstige wetgever met voldoende motivering en zorgvuldigheid deze wet aanpassen. Dat achten initiatiefnemers nu echter onverstandig, maar die mogelijkheid bestaat. Daarmee is de verplichting die dit wetsvoorstel beoogt vast te leggen democratisch aangegaan en op democratische wijze verder verankerd. De initiatiefnemers verwerpen daarom de kwalificatie dat dit het democratische debat inperkt.

De initiatiefnemers stellen dat het wetsvoorstel het budgetrecht ongemoeid laat. De leden van de SP-fractie twijfelen hieraan en vrezen, mede in het licht van bovenstaande overwegingen en vragen, dat het budgetrecht zo niet in formele dan in ieder geval in materiele zin wordt aangetast. Zijn de initiatiefnemers het met voornoemde leden eens dat het budgetrecht niet alleen formeel inhoudt dat het parlement de rijksbegroting moet goedkeuren voordat de regering geld mag uitgeven maar ook materieel dat het parlement als begrotingswetgever beslist waaraan hoeveel geld wordt uitgegeven, waarbij bijvoorbeeld de Tweede Kamer via amendering van de begroting tot een andere verdeling en prioritering kan komen dan in door de regering ingediende begroting het geval was? Zijn de initiatiefnemers het met voornoemde leden eens dat deze mogelijkheid met dit wetsvoorstel beperkt zal worden en daarmee het budgetrecht in materiele zin aangetast wordt? Zo nee, waarom niet? Het klopt toch als deze wet wordt aangenomen dat het parlement er niet voor kan kiezen om bijvoorbeeld te bezuinigen op defensie om dat geld bijvoorbeeld uit te geven aan gezondheidszorg in het kader van bijvoorbeeld de bestrijding van een pandemie indien die bezuiniging leidt tot defensie-uitgaven van minder dan 2% van het bbp?

Dit wetsvoorstel laat het budgetrecht in stand en wordt niet onredelijk beperkt, zo betogen de initiatiefnemers in reactie op de vraag van de SP-fractie. De 2 procent van het BBP is geen onevenredige belasting binnen de begroting en levert daarom ook materieel geen onredelijke beperking op.

De regering heeft nog ruime vrijheid om een miljoenennota inclusief de Defensiebegroting voor te stellen en de Kamer kan deze wijzigen en

aannemen. Daarvan is enkel de minimumhoogte hier ingeperkt. Die inperking kan de Staten-Generaal zichzelf en de regering hier democratisch opleggen, zoals ook op andere terreinen gebeurt. Daarna is er nog veel vrij af te wegen en te besluiten en is alleen de bezuiniging tot onder de NAVO-norm niet mogelijk. Dat is de essentie van de garantie die dit wetsvoorstel beoogt.

De Kamer gaat reeds andere financiële verplichtingen meerjarig aan en staat toe dat de regering dat doet. Daarmee zijn al meerdere elementen van de begrotingen juridisch verplicht en dat is niet per jaar te wijzigen. Daarmee is dit wetsvoorstel niet verdergaand dan andere verplichtingen en is het democratische opleggen van normen aan onszelf als Staten-Generaal uiterst verdedigbaar.

Koppeling aan het bbp

Tot slot hebben de leden van de SP-fractie nog een vraag over de koppeling aan het bbp van de NAVO-norm. Dit leidt, bij invoering van dit wetsvoorstel, tot de situatie dat een (mogelijk onverwacht harde) groei van de economie tot mogelijk flink hogere defensie-uitgaven nopen zonder dat er iets is veranderd in de actuele of op termijn te verwachten (voor zover objectief vast te stellen) veiligheidsdreigingen, terwijl omgekeerd een aanhoudende recessie niet verplicht tot bezuinigen leidt, maar die dan wel ineens wettelijk mogelijk worden, wederom zonder dat een verband bestaat met wat nodig is voor een adequate landsverdediging. Kunnen de initiatiefnemers uitleggen waarom een koppeling aan het bbp volgens hen dan wel een goede norm is vanuit hun perspectief?

De koppeling aan het bbp is een passende norm om verschillende redenen. De BBP-gekoppelde uitgaven zorgen voor automatische aanpassing aan inflatie en economische omstandigheden, waardoor de defensiecapaciteit niet erodeert tijdens perioden van economische groei. Dit is belangrijk omdat defensiecontractanten opereren in competitieve markten waar de prijzen van materieel en arbeid worden beïnvloed door inflatie.

De systematiek werkt bewust asymmetrisch: ten opzichte van de bedragen die bij aanvang van een periode zijn vastgesteld kan wel ten voordele, maar niet ten nadele van Defensie worden afgeweken. Het gaat om bedragen die ten minste beschikbaar zullen zijn. Deze systematiek biedt de stabiliteit die nodig is om structurele investeringen aan te gaan. De bedragen worden jaarlijks herijkt op basis van de CEP-ramingen, waarbij alleen opwaartse bijstellingen mogelijk zijn.

De systematiek heeft daarnaast een belangrijke afschrikkende werking. Veel potentiële tegenstanders verhogen hun defensie-uitgaven wanneer hun economieën groeien. Door onze uitgaven aan het bbp te koppelen, laten we aan bondgenoten en tegenstanders zien dat we geïmmiteerd zijn aan stabiele uitgaven en een hoge mate van gereedheid van onze krijgsmacht.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

*De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie verzoeken de initiatiefnemers de (sub)vragen elk afzonderlijk te beantwoorden.*

Welke juridisch verbindende verplichting vloeit voort uit het bepaalde in artikel 1, eerste lid van het ontwerp? Klopt het dat de in de vorige vraag bedoelde verplichting geldt voor de wetgevende macht?

Uit welk voorschrift van de Grondwet volgt dat de wetgevende macht gehouden is om een tot haar gerichte plicht die door haarzelf in het leven is geroepen, na te komen?

Als het wetsontwerp tot wet zou worden verheven en na de bekendmaking en inwerkingtreding van de wet door de wetgevende macht een defensiebegroting bij wet wordt vastgesteld die een lager percentage vaststelt dan in artikel 1, eerste lid is bepaald, geldt die begrotingswet dan? Zo nee, uit welke grondwetsvoorschriften blijkt dat? Zo nee, hoe verdraagt zich dat met het constitutionele recht, waaruit volgt dat de wetgever alleen aan «hoger» recht is gebonden en dat een latere wet altijd voorgaat boven een eerdere wet, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

De juridisch verbindende verplichting uit artikel 1, eerste lid is een gezamenlijke verplichting van Staten-Generaal en regering om voldoende middelen te voorzien. De regering dient een begroting voor te stellen die toereikend is en voldoet aan de 2%-norm. De Afdeling Advisering van de Raad van State kan een tekortkoming hieromtrent opmerken. Vervolgens is het aan het parlement ook te toetsen of de begroting aan dit vereiste voldoet. De invulling van het begrip «voldoende» moet onderbouwd worden relatief aan de dreigingen en de taken van de krijgsmacht en een duidelijke onderbouwing over welke capaciteiten daarvoor nodig zijn. Daartoe is de begrotingscyclus en de planningscyclus zoals voorzien in dit wetsvoorstel geëigend.

Ook kan de Algemene Rekenkamer constateren dat de ingediende begrotingswet uitkomt op een bedrag onder de wettelijke norm van 2% en concluderen dat de begroting niet voldoet aan die wettelijke norm.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de begrotingen die opgesteld worden aan meer wetten, zoals onder andere de Comptabiliteitswet, dienen te voldoen die ook hun kracht hebben bewezen. Dit vraagt geen hoger recht zoals een grondwettelijke bepaling. Het uitgangspunt dat de wetgever de eigen wetgeving dient na te leven, is zo vanzelfsprekend dat dit niet expliciet in de Grondwet verankerd is. De veronderstelling dat een latere wet altijd voor zou gaan op een eerdere wet is volgens de initiatiefnemers niet juist. De initiatiefnemers hebben overigens ook overwogen of de NAVO-norm moet worden verankerd als grondwettelijke bepaling, maar zij hebben niet daartoe besloten.

Indien de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord, wat is dan – zoals ook de Afdeling advisering als bezwaar naar voren brengt – de juridische meerwaarde van dit ontwerp als moet worden vastgesteld dat de wetgever niet in haar bevoegdheden kan worden beperkt door een eerder door de wetgever vastgestelde wet?

Zoals de initiatiefnemers in reactie op het advies van de Raad van State en in de Nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer hebben aangegeven, zijn zij overtuigd van de garantie van de juridische meerwaarde van dit wetsvoorstel. Initiatiefnemers verschillen met de Raad van State over de stelling dat een begrotingswet een andere materiele wet kan wijzigen danwel schenden. Dat heeft de Raad van State ook zelf in een bestendige lijn aangegeven. Daarmee blijft wel degelijk sprake van meerwaarde van het wetsvoorstel.

Het feit dat een begrotingswet van kracht kan worden die niet volledig voldoet aan de wettelijke normen, laat onverlet dat de wetgever niet alleen aan hoger recht, maar zoals eerder in deze beantwoording

opgemerkt ook aan de eigen formele wetgeving gebonden blijft en daarbij in gebreke kan blijven.

Stel dat de wet wordt aangenomen en in werking treedt. Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer krijgen partijen de meerderheid die op de defensie-uitgaven wensen te bezuinigen en de nieuwgevormde regering besluit tot het indienen van een wetsontwerp waarbij de onderhavige wet wordt ingetrokken. Is die handeling in strijd met artikel 1, eerste en tweede lid van de wet? Is de regering rechtens verplicht om artikel 1, eerste en tweede lid van de wet in stand te houden?

De geëigende weg voor het intrekken van de Defensiewet is een wetswijziging indienen conform de normale wetgevingsprocedure. Als dit wetsvoorstel in werking treedt is de regering gehouden aan de wet te voldoen, maar mits goed onderbouwd en met de reguliere wetgevingsprocedure doorlopen kan een toekomstige regering besluiten deze wet in te trekken. Daarbij zal de regering de eigen wens, de gewijzigde omstandigheden en het al dan niet voldoen aan de NAVO-norm voldoende moeten onderbouwen voor de Staten-Generaal. Als de Defensiewet geheel wordt ingetrokken, zal ook artikel 1 verdwijnen. In ieder geval staat artikel 1 niet in de weg aan de mogelijkheid om een wetsvoorstel tot intrekking in te dienen. De initiatiefnemers achten dit echter onverstandig daar dit wetsvoorstel de voorwaarden voor nationale en internationale veiligheid beter wil waarborgen tegen politieke willekeur.

Delen de initiatiefnemers het oordeel van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat een juridisch verbod voor de nieuw gekozen volksvertegenwoordiging en de nieuw geformeerde regering om haar wetgevende bevoegdheid te gebruiken om de in artikel 1, eerste en tweede lid vervatte verplichtingen in te trekken, een inbreuk zou betekenen op de in onze rechtsstaat geldende democratische waarden?

Vallen de «afspraken gemaakt binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie» als bedoeld in artikel 1, tweede lid onder de bepalingen en besluiten als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet?

Een juridisch verbod voor de nieuw gekozen volksvertegenwoordiging en de nieuw geformeerde regering om haar wetgevende bevoegdheid te gebruiken is in het wetsvoorstel niet aan de orde. Met het wetsvoorstel wordt het namelijk de wetgever niet verboden om de verplichtingen uit dit wetsvoorstel later te wijzigen.

Ten aanzien van artikel 94 van de Grondwet merken de initiatiefnemers het volgende op. Artikel 94 van de Grondwet ziet op de verenigbaarheid van binnen het Koninkrijk gelden voorschriften met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De 2% norm is geen een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 Grondwet.

Wat wordt bedoeld met «defensie-uitgaven» in artikel 1, tweede lid?

De initiatiefnemers stellen vast dat voor het bepalen van defensie-uitgaven een aantal bronnen gebruikt worden, in acht nemend wat conform NAVO-afspraken aan defensie-uitgaven kan worden toegerekend.

Hierin is opgenomen dat alleen uitgaven voor militaire steun aan NAVO-bondgenoten mogen worden meegerekend. Militaire steun aan derden (zoals steun aan Oekraïne) wordt niet meegerekend als defensie-uitgaven die meetellen voor de NAVO-norm van 2%. Het wetsvoorstel bepaalt dat Nederland conform afspraken uitgaat van de NAVO-definitie

Voor de definitie van defensie-uitgaven hanteert men verder de volgende uitgangspunten: Miljoenennota (begrotingen Defensie, toerekeningen andere departementale begrotingen en aanvullende post), Voorjaarsnota (1e suppletoire begroting Defensie, toerekeningen andere departementale begrotingen en aanvullende post), Najaarsnota (2e suppletoire begroting Defensie, toerekeningen andere departementale begrotingen en aanvullende post), en het Financieel Jaarverslag Rijk (Jaarverslag Defensie, toerekeningen andere departementale Jaarverslagen).

Deze richtlijn voor het toerekenen van uitgaven tot defensie-uitgaven is vastgelegd in de NATO Defence Expenditure Definition (AC 2810).

Concreet vallen onder artikel 1 de personeelskosten inclusief salarissen en pensioenen, materieel en onderhoud via het Defensiematerieelbegrotingsfonds, ondersteuning van gevechtseenheden inclusief munitie en transport, medische ondersteuning, cyberoperaties en inlichtingenactiviteiten, (militaire) infrastructuur en vastgoedprojecten, IT-systeemontwikkeling en onderhoud, inzetkosten voor lopende missies, militaire ondersteuningsoperaties, training en oefeningen, en wervings- en opleidingsprogramma's.

Niet onder de definitie vallen civiele defensie-uitgaven, veteranenuitkeringen, demobilisatiekosten, conversie-uitgaven en lopende uitgaven voor voormalige militaire activiteiten.

Delen de initiatiefnemers het oordeel van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat de «verdedigingsmiddelen» veel meer omvatten dan militaire middelen – zoals ook blijkt uit de zogeheten «weerbaarheidsbrief»⁷ en de voortgangsbrieven van de Veiligheidsstrategie – en dat de financiële middelen die nodig zijn in verband met zogeheten hybride dreigingen en oorlogsvoering van toenemend belang zijn en mogelijk in de toekomst van groter belang zijn dan de uitgaven voor militaire middelen?

De initiatiefnemers zijn met de Partij voor de Dieren het eens dat er meer dreigingen naast militaire dreigingen zijn. Dit betreft veel hybride dreigingen. Nederland heeft zich daartegen te weren waarvoor Defensie en veel andere delen van de samenleving en overheid onmisbaar zijn.

De initiatiefnemers onderschrijven ook de noodzaak om Nederland voor te bereiden in het digitale domein waar veel private en publieke partijen hun aandeel in hebben. De initiatiefnemers waarderen ook de civiele weerbaarheid die op peil gebracht moet worden. Dit alles neemt voor initiatiefnemers echter niet het belang van de krijgsmacht en conventionele militaire middelen weg, noch is het voorstelbaar dat deze dreigingen een nog groter belang dan Defensie zullen worden. Onze krijgsmacht dient ter zelfverdediging, voor internationale missies en voor binnenlandse bijstand aan bevoegd gezag. Die zelfverdediging wordt ook door afschrikking bewerkstelligd. Mede omdat de afschrikking in het NAVO-gebied nu werkt gaan tegenstanders en rivalen over op hybride dreigingen en niet conventionele militaire actie. De voorbereiding daarop is echter blijvend van belang omdat de voorbereiding van Defensie op oorlog een garantie voor vrede vormt. Aan deze voorbereiding tornen of wegrelativeren ten opzichte van hybride dreigingen achten de initiatiefnemers onverstandig.

⁷ Kamerstukken I, 2024–2025, 30 821, B.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

*Uit de historische context die in de memorie van toelichting is meegegeven lezen de leden van de **SGP**-fractie dat in het verleden niet een consistent beleid is gevoerd op de financiering van de krijgsmacht. Dat resulteerde in zwakheden en bedreigingen voor Nederland en Nederlanders. Hoe draagt het vaststellen van de 2%-norm als ondergrens voor het defensiebudget bij het komen tot een consistent veiligheidsbeleid?*

Een consistent veiligheidsbeleid is gebaat bij een goed opgebouwde krijgsmacht. Een krijgsmacht van tienduizenden mensen met training en ervaring en voldoende onderhouden materieel vraagt tijd om op te bouwen. Zowel het werven en opleiden van militairen als het inkopen van materiaal vraagt tijd en budget. Daarvoor dient op de langere termijn zekerheid te zijn dat men verplichtingen aangaat die waargemaakt kunnen worden en dat al deze capaciteiten onderhouden kunnen worden.

Er zijn signalen dat een budget dat overeenstemt met 2% van de bbp zal resulteren in een onderbesteding, omdat Defensie niet de capaciteit heeft om het geld uit te geven. In de memorie van toelichting wordt als oorzaak vermeldt dat «Het in schokgolven beschikbaar stellen van grote hoeveelheden geld, leidt onherroepelijk tot ondercapaciteit. Niet alleen omdat defensiematerieel niet van de plank gekocht kan worden, maar ook omdat de eigen defensie-industrie gemarginaliseerd is geraakt door decennialang een gebrek aan grote investeringen.»⁸ Is het vooruitzicht dat, met een stabiel defensiebudget, op termijn de onderbesteding zal verminderen? Op welke termijn is de verwachting? Op welke wijze draagt deze wet daaraan bij?

De initiatiefnemers stellen vast dat bezuinigingen uit het verleden zijn weerslag hebben gehad op de defensie organisatie en de defensie industrie. In het verleden is gebleken dat Nederland en ook andere Europese overheden onbetrouwbare partners bleken voor de defensie-industrie waardoor er niet voldoende capaciteit kon worden opgebouwd door orders van de Nederlandse overheid. Met de recente investering van het vorige en het huidige kabinet zijn er grote stappen gezet in de stijging van het defensiebudget. Het kost echter tijd om met een krappe arbeids- en defensiemarkt dit budget snel te realiseren. De initiatiefnemers zien dat het realisatie vermogen van Defensie sinds de afgelopen jaren aan het stijgen is. De wet draagt bij aan het verhelpen van deze twee belangrijke knelpunten. De initiatiefnemers zijn van mening dat meerjarig zekerheid van het budget randvoorwaardelijk is. Het biedt voor defensie en de industrie de noodzakelijke zekerheid die nodig voor de opbouw en instandhouding van een adequate krijgsmacht. Alleen met meerjarige zekerheid kan Defensie lange termijn verplichtingen aangaan wat het realisatie vermogen ten goede komt en wat de onderbesteding dus minimaliseert.

De fractie van GroenLinks-PvdA heeft in het verslag van de Tweede Kamer een vraag gesteld met betrekking tot de toereikendheid van de NAVO-norm om aan de grondwettelijke taak te voldoen. In antwoord daarop stelden de initiatiefnemers dat: «Niet alles kan, en niet alles kan tegelijk. Door eventuele geopolitieke omstandigheden kan het nodig zijn om meer dan de 2 procent van het bbp uit te geven aan defensie.»⁹ De leden van de SGP-fractie kunnen dit goed volgen maar hebben nog wel een vervolgvraag over de toereikendheid. In het verleden zijn vijf

⁸ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 353, nr. 3, blz. 12.

⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 353, nr. 10, blz. 4.

investeringsprioriteiten benoemd. Tot op heden is het defensiebudget niet toereikend om deze prioriteiten gelijktijdig gestand te doen.

Is er met de NAVO-norm voldoende financiële investeringscapaciteit voor in ieder geval deze vijf prioriteiten uit het Nationaal Plan? Nederland heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in Defensie, maar zijn er nu nog prioritaire capaciteiten voor de NAVO waar Nederland nu nog niet aan voldoet?

Volgens de initiatiefnemers is in december 2018 het Nationaal Plan voor de NAVO met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 28 676 nr. 308, 14 december 2018). Daarin staan 5 prioriteiten om te investeren:

- o F-35 jachtvliegtuigen;
- o vuurkracht op land;
- o vuurkracht op zee;
- o special operations forces;
- o cyber- en informatiedomein.

Met de Voorjaarsnota 2019 heeft Defensie extra budget gekregen om gedeeltelijke invulling te geven aan de 5 prioriteiten. Hierbij is destijds ervoor gekozen om dit te investeren in F-35's, personeel, special forces en cyber, maar nog niet aan vuurkrachtversterking in het maritieme of landdomein. Na de Voorjaarsnota 2019 is er verder geïnvesteerd in alle 5 prioriteiten. Het aantal F-35 jachtvliegtuigen is met de extra investeringen uit de Defensienota's 2018 en 2022 gegroeid van 37 naar 52 en wordt met Defensienota 2024 nog meer geïnvesteerd in het robuuster maken van de squadrons, door uitbreiding met meer F-35 jachtvliegtuigen.

Raketartillerie is met Defensienota 2022 gerealiseerd. Versterking van vuurkracht op zee wordt met het project Verwerving Maritime Strike (Kamerstuk 27 830, nr. 391 van 03 april 2023) gerealiseerd als onderdeel van Defensienota 2022. De versterkingen van special operations forces en het cyber- en informatiedomein waren maatregelen bij Defensienota 2018. Met de verwerving van Leopard gevechtstanks voor een volwaardig tankbataljon (Kamerstuk 27 830, nr. 449 van 14 oktober 2024) als sluitstuk, worden de vijf in 2018 benoemde prioritaire capaciteiten volledig gerealiseerd.

In de tussentijd zijn als gevolg van de veranderende internationale veiligheidssituatie de capaciteitendoelstellingen van de NAVO aangepast. De capaciteitendoelstellingen zijn herzien in 2021 en worden momenteel (2025) opnieuw herzien. Door de sterk toegenomen dreiging zijn er meer capaciteiten nodig om de NAVO te beschermen en te kunnen verdedigen. Bij het maken van keuzes voor verdere investeringen, besteedt Defensie bijzondere aandacht aan de prioritaire NAVO-capaciteitendoelstellingen die aan Nederland toegewezen zijn.

De Kamer is deze zomer geïnformeerd over de uitkomsten van de Defence Planning Capability Review (DPCR) van Nederland over 2023 en 2024 (Kamerstuk 28 676, nr. 464 van 4 augustus 2024). In dit rapport spreekt NAVO haar zorgen uit over verschillende kwalitatieve en kwantitatieve tekortkomingen, vooral inzake de door de NAVO geduide prioriteitsdoelstellingen. Ten opzichte van de vorige DPCR constateert de NAVO een opwaartse trend qua capaciteitsontwikkeling, maar blijven er zorgen op het gebied van de prioriteitsdoelstellingen. Hoewel er een gestage voortgang is in het realiseren van de doelstellingen in het landdomein, zijn er nog steeds grote tekortkomingen bij de invulling van de geprioriteerde Heavy en Medium Infantry Brigades. Het betreft hier net als in de vorige DPCR uit 2022 (Kamerstuk 28 676, nr. 421 van 15 november 2022) tekortkomingen op het gebied van de slagkracht, in het bijzonder drie

infanteriebataljons en eigen tankcapaciteit, en gerelateerde operationele (gevechts-)ondersteuning (Combat Support (CS) en Combat Service Support (CSS)). Ook zijn er tekortkomingen op het gebied van de gereedheid. Bovendien blijven er zorgen over de volledige en tijdige invulling van de zogenaamde joint enabling capaciteiten, zoals medische faciliteiten, transportcapaciteiten en eenheden voor logistieke afhandeling.

De NAVO is overwegend positief ten aanzien van de ontwikkeling in zowel het lucht- als maritieme domein, waarin Nederland sinds de vorige DPCR de nodige nieuwe capaciteiten heeft geïntroduceerd of concrete plannen heeft om hierin te investeren. Nederland voldoet in deze domeinen grotendeels aan de doelstellingen.

Om aan alle prioritaire doelstellingen te voldoen is een stabiel defensie-budget van 2% niet toereikend.

De NAVO-norm betreft een ondergrens. Hebben de initiatiefnemers overwogen om een hogere norm wettelijk vast te leggen? Wat zijn de overwegingen om dat nu niet te doen? Zien de initiatiefnemers de noodzaak om in de toekomst meer dan de NAVO-norm te investeren in defensie?

De initiatiefnemers hebben veel ondernomen om het defensiebudget op peil te brengen en houden, maar achten nu het verankeren van de NAVO-norm noodzakelijk. Dit geeft op de korte en lange termijn meer betrouwbaarheid en voorspelbaarheid en beperkt enigszins de vrijheid van de begrotingswetgever die hierna niet een te laag Defensiebudget kan vaststellen.

De initiatiefnemers vinden dat de wetgever terughoudend moet zijn met wettelijke uitgavennormen, maar zij achten deze stap nu noodzakelijk. Een nog hogere norm vastleggen zou de begrotingswetgever verder inperken. Dat kiezen de initiatiefnemers niet, maar zij wijzen erop dat de begrotingswetgever kan besluiten een groter defensiebudget vast te stellen en waarvoor zij dat budget wil alloceren.

De initiatiefnemers baseren de vastgelegde 2%-norm ook op 2 pijlers, zijnde de NAVO-norm en een garantie van stabiliteit. De initiatiefnemers zouden de eerste pijler ondermijnen indien zij zelf een andere en hogere norm kozen om vast te leggen. Dit alles sluit niet uit dat er niet meer dan 2% nodig is, en dat kan de begrotingswetgever ook kiezen en vaststellen. Bij een eventuele verhoging van de NAVO-norm ligt het wel in de rede dat de wetgever overweegt of de wettelijke norm ook verhoogd moet worden.

Vervolgens vragen de leden van de SGP-fractie de initiatiefnemers of zij hebben overwogen om een hogere norm wettelijk vast te leggen. Wat zijn de overwegingen om dat nu niet voor te stellen? Klopt het dat een hogere norm in de toekomst middels een nieuwe wetgevingsprocedure moet worden vastgesteld? Welke investeringsprioriteiten zien de initiatiefnemers voor eventueel extra budget?

De initiatiefnemers hebben voor deze wet op twee grondslagen gesteund, namelijk het voorzien van een stabiele en adequate financiering voor de krijgsmacht en het voldoen aan de NAVO-2%-norm. De initiatiefnemers hebben voordat zij het initiatief namen tot wetgeving al veel nadruk gelegd op de defensie-uitgaven. Dat bleek echter ontoereikend en bood niet genoeg garanties tegen onbezonnen bezuinigingen uit het verleden en in de toekomst. Daarom achtten zij het wettelijk verankeren nodig en kozen ze daarvoor de vorm van een drempel.

Met het verankeren betrachten initiatiefnemers enige terughoudendheid om niet alles in te richten en in te vullen. Daarom verkiezen zij de minimumnorm vast te leggen en de precieze invulling en investeringen daarboven vrij te laten. De begrotingswetgever is vrij om hogere defensie-uitgaven vast te stellen en naar posten en prioriteiten in te richten.

Een hogere norm na eventuele wijziging op NAVO-niveau zou men kunnen vastleggen middels wetswijziging. Dat zou ook overwogen moeten worden aan de hand van de hoogte van een nieuwe norm, het Nederlandse voldoen of tekortkomen ten opzichte van die norm, en het tijdspad om de norm te halen.

Voor extra budget wijzen de initiatiefnemers op het NATO Defence Planning Process (NDPP), de Defensienota 2024 en toekomstige defensie-visies. Daaruit vloeien meerdere investeringsprioriteiten voort.

In 2017 en 2018 waren er signalen dat defensiepersoneel op eigen kosten materieel aanschafte. Bijvoorbeeld omdat het proces tot vergunningverlening of om tot een aanbesteding te komen zo lang duurt dat een missie, waarvoor bepaald materieel nodig is, al start voordat het materieel is ingekocht. Om toch veilig aan de missie te kunnen deelnemen, wordt het defensiepersoneel daardoor gedwongen om de keuze te maken om of zonder veilige uitrusting op missie te gaan of om uit eigen zak veilig materieel aan te schaffen. Is bij de initiatiefnemers bekend of deze situaties zich nog steeds voordoen?

Er zijn bij de initiatiefnemers momenteel geen concrete actuele signalen bekend dat Nederlands defensiepersoneel zelf materieel uit eigen zak moet aanschaffen als gevolg van lange processen tot vergunningverlening of aanbestedingen. De initiatiefnemers delen echter wel met de leden van de SGP-fractie de frustratie dat de aanschaf van het juiste materieel te vaak stroperig en met te veel vertraging verloopt.

Draagt het vastleggen van de NAVO-norm als ondergrens bij aan het oplossen van deze problematiek? Aruba, Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba zijn voor hun verdediging afhankelijk van de Nederlandse krijgsmacht. Tegelijkertijd vallen zij buiten het NAVO-verdrag en zijn uitgezonderd van de verplichting van artikel 42 lid 7 VEU. Op welke wijze draagt het wettelijk vastleggen van de «NAVO-norm» bij aan de veiligheid van deze onderdelen van het Koninkrijk? Deze delen van het Koninkrijk dragen bij aan het defensiebudget. Hoe verhoudt de NAVO-norm zich tot de draagkracht om bij te dragen aan het defensiebudget van deze delen van het Koninkrijk?

Is het wenselijk om ook wettelijke waarborgen te stellen voor de betrokkenheid van Aruba, Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba bij de totstandkoming van het vijftienjaarlijkse defensieplan? Of wordt ervan uitgegaan dat deze delen van het Koninkrijk voldoende geconsulteerd worden, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Het wettelijk vastleggen van de norm van 2% zorgt ervoor dat aan de minimumnorm wordt voldaan voor de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Het vastleggen van de 2% norm draagt bij aan de veiligheid van alle landen van het Koninkrijk omdat de krijgsmacht het gehele Koninkrijk dient.

Het vijftienjaarlijkse defensieplan (Defensievisie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, wetsvoorstel) wordt ook aan de Staten van de andere landen

van het Koninkrijk gezonden. De Staten van de landen worden naar de mening van de initiatiefnemers langs deze wijze afdoende geïnformeerd.

Diederik van Dijk
Van der Wal
Boswijk
Dassen
Olger van Dijk
Paternotte
Eerdmans
Ceder