

Vergaderjaar 2022–2023

36 353 (R2185)

Voorstel van rijkswet van de leden Stoffer, Valstar, Boswijk en Dassen houdende vaststelling van regels inzake het voldoen aan verplichtingen voor de defensie van het Koninkrijk alsmede (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Rijkswet financiële defensieverplichtingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. «Si vis pacem, para bellum»

In de vroege avond van de negende mei 1940 ging op het algemeen hoofdkwartier van de Nederlandse strijdkrachten in Den Haag de telefoon. Het was de majoor Sas, de Nederlandse militaire attaché te Berlijn. Omdat hij vreesde dat zijn verbinding werd afgeluisterd zei hij tegen de stafofficier die de telefoon opnam alleen maar: «Dit is Sas, uit Berlijn. Je kent mijn stem, toch? Morgen, bij het aanbreken van de dag.» Sas wilde daarmee aangeven dat de Duitse inval in Nederland, die al maanden werd gevreesd maar steeds niet plaatsvond, nu daadwerkelijk zou beginnen.

Sas had uiteraard gelijk – de volgende morgen om kwart voor vier vielen de eerste Duitse bommen op Nederlandse militaire vliegvelden. Hoewel gewaarschuwd, was het Nederlandse leger zoals bekend niet opgewassen tegen de superieure Duitse land- en luchtmacht en moest het na vijf dagen de strijd staken.

Dat het Nederlandse leger zo slecht was voorbereid op een grootschalige militaire aanval door een modern leger had veel te maken met de politieke keuzes na de Eerste Wereldoorlog om stelselmatig op het defensiebudget te bezuinigen. De grote economische crisis van na 1929 versterkte deze neiging nog eens, ook nadat Hitler in Duitsland de macht had overgenomen en begon aan een herbewapeningsprogramma zonder weerga. Pas in 1937 keerde in Nederland het politieke tij. In dat jaar werd niet alleen de defensiebegroting zo ongeveer verdubbeld, ook kwam er een apart fonds van dezelfde omvang als de defensiebegroting (ruim 157 miljoen gulden) om nieuw materiaal voor leger en vloot aan te schaffen en de luchtmacht te moderniseren en uit te breiden. Te weinig, te laat: hoewel er op een aantal terreinen serieuze voortgang werd geboekt

in de jaren daarna, kon er niet meer voldoende materiaal aangeschaft worden om die moderniseringsslag ook daadwerkelijk te voltooien. Dit droeg eraan bij dat Nederland bij lange na niet opgewassen bleek tegen de Duitse krijgsmacht. Een situatie die de werkelijkheid onderstreept die schuilt in de bekende Latijnse spreuk «Si vis pacem, para bellum» – als je vrede wilt, bereid je dan voor op oorlog.

Wie de situatie van 1940 beziet, ziet meteen de opvallende parallel met de situatie na de val van de Berlijnse Muur. Opnieuw koos de Nederlandse politiek ervoor om intensief op defensie te bezuinigen, wat nog versterkt werd door de kredietcrisis van na 2008. Het resultaat daarvan is opnieuw een uitgeklede krijgsmacht, die nauwelijks nog in staat is om zijn grondwettelijke taken uit te kunnen voeren. En ook nu is er een plotse-linge, dramatische verslechtering van de veiligheidssituatie die de Nederlandse politiek noopt tot een scherpe koerswijziging: de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022.

«Natuurlijk zal de geschiedenis van de jaren '20 en '30 zich niet precies zo herhalen. Er kunnen echter wel lessen uit worden getrokken. Ongebreideld optimisme over de internationale situatie, resulterend in een afbouw van de krijgsmacht, is een luxe die we ons niet kunnen veroorloven. Er bestaat nooit zekerheid over hoe de veiligheidsproblematiek zich op termijn ontwikkelt. (...) De geschiedenis van het Interbellum leert dat het noodzakelijk is in vredetijd een krijgsmacht voor algemene verdediging aan te houden van een dusdanige omvang, dat het met een relatief geringe extra inspanning en in korte tijd mogelijk is maatregelen te treffen om aan een verhoogde dreiging weerstand te bieden. Indien de veiligheidssituatie zich ongunstig ontwikkelt, wordt ons mogelijk geen tijd en gelegenheid gegund om de krijgsmacht te versterken voor algemene verdediging (...). Ook in zuinige tijden dient men te beseffen dat een substantiële defensie-inspanning mede een garantie is voor vrede en welvaart.»¹ Dit citaat is afkomstig uit een artikel in het tijdschrift van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap uit 1994. Toen reeds werd gewaarschuwd niet de fout te maken die in het Interbellum is gemaakt.

Gedurende de Koude Oorlog bleef lange tijd een politieke consensus bestaan rondom de noodzaak een afdoende geëquipeerde en geoefende krijgsmacht op de been te houden en hiervoor voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen, ondanks de aanhoudende economische malaise die zich voltrok in de jaren '70 en '80. De combinatie van de grote inspanningen die Nederland zich heeft moeten getroosten om de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog te boven te komen en de aanwezigheid van een grote hoeveelheid Russische divisies op minder dan 250 km van de Nederlandse grens zorgde daarvoor.

Dit veranderde na de val van de muur. In de jaren '90 werd besloten om de krijgsmacht te reorganiseren. De focus verschoof van de verdediging van het Koninkrijk naar deelname aan internationale missies van vrede en veiligheid. De dienstplicht werd opgeschort. De omvorming naar een vrijwilligerskrijgsmacht vond zijn grondslag vooral in de Prioriteitennota, «Een andere wereld, een andere Defensie».² In de Prioriteitennota werd in het licht van de gewijzigde veiligheidssituatie het raamwerk neergelegd voor een kleinere, mobielere en multifunctionele krijgsmacht. De Prioriteitennota bouwde voort op de Defensienota-1991.³

¹ Ir. A.J.G. Romijn en H.G.N. Bank: het (historisch) perspectief van bezuinigingen op defensie. De kruik gaat zolang te water ...; KVBK, MS 163 (1994), p. 324.

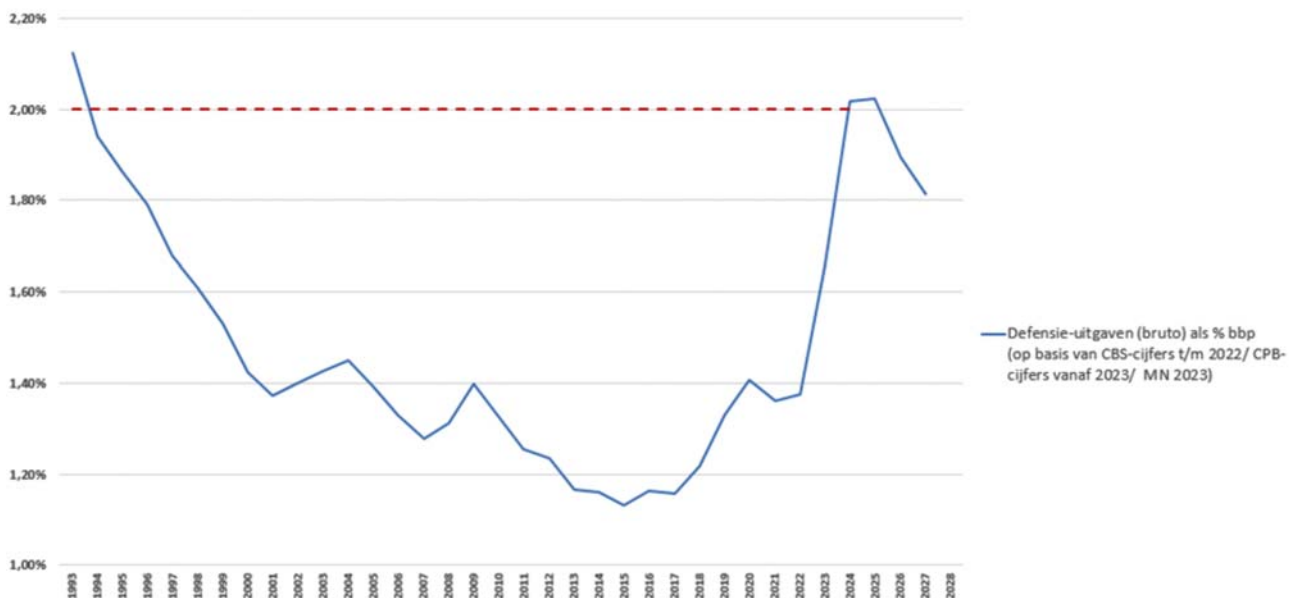
² Kamerstukken II 1992/93, 22 975, nr. 2.

³ Kamerstukken II 1990/91, 21 991, nrs. 2 en 3.

In de memorie van toelichting bij de nieuwe Kaderwet dienstplicht⁴ werd de nieuwe situatie als volgt beschreven: «*Stond tot voor kort de bescherming tegen een grote aanval van het Nederlandse grondgebied en dat van West-Europa centraal, voortaan moet de krijgsmacht, behalve op de verdediging van het verdragsgebied van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (hierna: NAVO) eveneens zijn voorbereid op crisisbeheersingsoperaties. Die vergen een krijgsmacht die ook in vreedstijd en onder crisisomstandigheden beter inzetbaar is en slagvaardiger kan optreden dan thans het geval is. De krijgsmacht kan in het licht van de redelijkerwijs in Europa voorzienbare veiligheidsrisico's dan ook worden verkleind. (...) Kenmerkend in de nieuwe veiligheidssituatie is de verhoogde prioriteit voor deelname aan crisisbeheersingsoperaties in vreedstijd. Mede tegen deze achtergrond heeft de regering gekozen voor een krijgsmacht van uitsluitend vrijwillig dienend personeel. (...) Na de herstructurering zal de krijgsmacht bestaan uit vrijwillig dienend personeel, dat in beginsel zowel de vredes- als de oorlogsorganisatie zal vullen. Met de in vreedstijd parate delen van de vrijwilligerskrijgsmacht worden de in de Prioriteitennota beschreven kerntaken uitgevoerd. Samengevat zien deze kerntaken op de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties in het kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid en op de bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk territorium.*»

In 1993 werd nog 2,3 procent van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp) aan Defensie uitgegeven. Na de aangekondigde herstructurering van de krijgsmacht zouden opvolgende kabinetten structureel steeds minder geld aan Defensie besteden. Ook bleef de Defensieorganisatie niet gespaard bij diverse bezuinigingsoperaties die de afgelopen decennia doorgevoerd werden.

Defensie-uitgaven als percentage van het bbp (jaren 90 t/m 2027)



⁴ Kamerstukken II 1994/95, nr. 3.

1.2. Middelen en ambities uit balans

In 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 die, volgens de Defensienota 2022, *«op dit moment niet adequaat toegerust [is] om het Koninkrijk te beschermen tegen toekomstige (en sommige huidige) dreigingen. De taken die Defensie nodig acht om haar grondwettelijke taken volledig uit te voeren kunnen we onvoldoende waarmaken en afspraken met bondgenoten komen we onvoldoende na.»* Vervolgens wees ook de Hoofdlijnenbrief Defensie van 11-02-2022 op de zorgelijke staat van de krijgsmacht: *«De afgelopen jaren waren de taken en middelen van Defensie uit balans. Er was daardoor geen duurzame financiering voor het onderhoud en de modernisering van de krijgsmacht. De gereedheid en inzetbaarheid van de defensieorganisatie staan onder druk, door bijvoorbeeld tekorten in voorraden, operationele ondersteuning en tekorten in de bedrijfsvoering.»*⁵

De recente ontwikkelingen aan de oostflank van Europa laten zien dat vrede niet vanzelfsprekend is. Daarom is het van fundamenteel belang dat onze krijgsmacht voldoende toegerust is om onze veiligheid en vrijheid te beschermen. In Nederland en elders in de wereld, nu en in de toekomst. Een sterke en toekomstbestendige krijgsmacht begint bij investeren in het defensiepersoneel. Het coalitieakkoord reserveert 500 miljoen euro voor de modernisering van het loongebouw en arbeidsvoorwaarden. Tegelijkertijd wordt ingezet op het verdiepen van de samenwerking met bondgenoten binnen Europa en in de NAVO. Want samen zijn we sterker en beter in staat om op te treden tegen bestaande en opkomende dreigingen.

Nederland levert hier een bijdrage aan door fors te investeren in Defensie, voor een solide uitvoering van de drie uit de Grondwet voortvloeiende hoofdtaken en internationale verplichtingen. Want veiligheid is een voorwaarde voor welvaart en onze democratische rechtsstaat. Het is een kerntaak van de overheid die in het coalitieakkoord de prioriteit heeft gekregen die het verdient.

2. Leeswijzer

Deze memorie van toelichting beschrijft in het algemene deel, na een algemene inleiding (1), een probleemanalyse en de hoofdlijnen (3) en het doel (4) van het initiatiefvoorstel. Vervolgens wordt nader ingegaan op de aard en vormgeving van de initiatiefwet als rijkswet (5), haar verhouding tot internationaal en Nederlands recht (6 en 7), overwegingen rondom budgetrecht, doelmatigheid en precedentwerking (8) en de denkbare alternatieven inclusief de keuzes van bondgenoten (9). Daarna wordt kort ingegaan op de (financiële) gevolgen (10), advies en consultatie (11) en de inwerkingtreding (12). De artikelsgewijze toelichting in deel II gaat onder meer gedetailleerd in op begrotings- en wetstechnische aspecten en consequenties van het initiatiefvoorstel.

In hoofdstuk 3 verwijzen de initiatiefnemers enerzijds naar de actuele dreigingen aan de Europese oostgrenzen en anderzijds naar de historische onbestendigheid van het defensiebudget en zijn kwetsbaarheid voor bezuinigingen in vreedstijd. Daarnaast beschrijven zij het jarenlang niet nakomen van bondgenootschappelijke afspraken door Nederland en

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 34 919, nr. 82.

andere bondgenoten, ten nadele van zowel de eigen veiligheid als de collectieve afschrikking. Dat brengt de initiatiefnemers bij de door hen voorgestelde oplossing en het nut en de noodzaak daarvan. Hoofdstuk 4 verwoordt de doelstelling, namelijk: het bij rijkswet vastleggen van minimaal 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven, en het waarborgen van een bestendig defensiebeleid in de vorm van een vijftienjarig defensieplan en periodieke defensie-monitors. Hoofdstuk 5 gaat verder in op de redenen achter de keuzes inzake de vormgeving van het initiatiefvoorstel als rijkswet.

Vervolgens wordt nader ingegaan op de verhouding van het initiatiefvoorstel tot internationaal en Nederlands recht. Hoofdstuk 6 analyseert de ter zake relevante bepalingen in de Europese Verdragen (met name artikelen 21 t/m 46 VEU) en het Noord-Atlantisch Verdrag (dat tevens verwijst naar het VN-Handvest) als volkenrechtelijke steunpilaar onder het initiatiefvoorstel. Daarna gaat hoofdstuk 7 nader in op de inhoud en strekking van het initiatiefvoorstel in het licht van bepalingen uit de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk, de Wet Defensiematerieelbegrtingsfonds (DMF), de Comptabiliteitswet 2016 en de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Met name de laatstgenoemde wetten geven aanleiding tot het delen, in hoofdstuk 8, van een zienswijze inzake het budgetrecht van het parlement, de doelmatigheid van bestedingen, en een eventuele precedentwerking van het initiatiefvoorstel. Tevens is het gepast om in hoofdstuk 9 nader in te gaan op de alternatieven die denkbaar zijn in het licht van wat het initiatiefvoorstel beoogt en op vergelijkbare keuzes door bondgenoten. Ook delen de initiatiefnemers in hoofdstuk 10 hun visie op de financiële gevolgen in relatie tot de dekking voor het initiatiefvoorstel. Het eerste deel van de memorie sluit af met een beschrijving in hoofdstuk 11 van de wijze waarop advies is ingewonnen bij de totstandkoming van het initiatiefvoorstel, en in hoofdstuk 12 een beschrijving van de wijze van inwerkingtreding.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1. Aanleiding

De Russische annexatie van de Krim op 18 maart 2014 vormde de openingszet tot een langdurige oorlog tussen Rusland en Oekraïne. Dat deze escalatie aan de oostgrens van Europa in een vroeg stadium Nederland zou raken, bleek op 17 juli 2014 toen passagiersvliegtuig MH17 door een BUK-raket, afgevuurd door «separatisten» in de regio Donetsk die door Rusland werden aangestuurd, werd geraakt en neerstortte. Hierbij kwamen alle 298 inzittenden om het leven; 196 inzittenden hadden de Nederlandse nationaliteit.⁶

De escalatie tussen Rusland en Oekraïne in het voorjaar van 2014 leidde ertoe dat de NAVO-bondgenoten op 5 september 2014 in Wales besloten de dalende trend van de defensiebudgetten te keren (*the Wales Summit Declaration*). Zij spraken af ernaar te streven om binnen tien jaar (dus vanaf 2024) te voldoen aan de reeds in 2006 gemaakte afspraak om voortaan ten minste 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven te besteden. Daarnaast zou Nederland gaan voldoen aan de door de NAVO aan Nederland toegewezen capaciteitsdoelstellingen.⁷ De extra investeringen waren noodzakelijk om een minimale gereedheid van een geloofwaardige krijgsmacht en daarmee de afschrikkende werking van het

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/neerhalen-vlucht-mh17>.

⁷ www.NATO.int | Wales Summit Declaration, 5 September 2014, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 14.

NAVO-bondgenootschap in stand te houden.⁸ De bevestiging van die afspraak in 2014 bleek noodzakelijk. In Nederland was het percentage dat aan Defensie-uitgaven werd besteed in dat jaar gezakt tot 1,1 procent van het bbp; het laagste niveau sinds 1993. Dat ondanks de in 2006 gemaakte afspraak bij lange na geen 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven werd besteed, werd onder andere veroorzaakt door grootschalige bezuinigingen die doorgevoerd waren om de Europese kredietcrisis van 2008 het hoofd te kunnen bieden. In die context besloot de regering in 2011 meer dan een half miljard euro structureel te bezuinigen op Defensie.⁹

Als gevolg van die bezuinigingsoperatie werd op 20 januari 2014 door de Nederlandse Minister van Defensie nog een koopcontract ondertekend om de laatste 80 Leopard tanks van de Nederlandse krijgsmacht te verkopen aan Finland. Slechts 2 maanden voor de annexatie van de Krim door Rusland, slechts 6 maanden voordat MH17 neergehaald werd en slechts 8 maanden voor de bevestiging van de afspraak tussen de NAVO-bondgenoten om minimaal 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven te besteden.

Uit het op 15 april 2021 door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer aangeboden rapport «Uit het vizier; Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?» blijkt dat onstandvastig beleid hoge kosten met zich meebrengt.¹⁰ De Algemene Rekenkamer heeft in 2020 aan de hand van vier casussen onderzocht hoe doeltreffend en doelmatig de bezuinigingsoperatie van 2011 is uitgevoerd. Eén van de casussen betrof de verkoop van alle 116 gevechtstanks, die een beoogde jaarlijkse bezuiniging vanaf 2016 van € 91 miljoen bij de Koninklijke Landmacht had moeten opleveren. De Algemene Rekenkamer constateert in het rapport dat tien jaar na de bezuinigingsoperatie geen van de onderzochte bezuinigingsdoelstellingen is gerealiseerd. Ook wordt in het rapport beschreven dat er sinds 2017 nieuw materieel wordt geleased en dat plannen zijn goedgekeurd om nieuw materieel aan te schaffen voor materieel dat in 2011 werd wegbezuinigd. Het opnieuw aanschaffen van gevechtstanks kost meer dan één miljard euro. De kosten van leasen en opnieuw aanschaffen vallen bijna achtmaal hoger uit dan wanneer de – na 2011 door Nederland verkochte – tanks waren geüpgraded naar hetzelfde type, in plaats van verkocht.

3.2. Een eerste aanzet tot herstel van de krijgsmacht

Tegelijk werd in 2014 een trendbreuk ingezet, toen het kabinet van VVD en PvdA, met steun van de «constructieve drie» van D66, ChristenUnie en SGP, de daling van het defensiebudget een halt toeriep.¹¹ Vervolgens gaf het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» (2017–2021) van coalitiepartners VVD, CDA, D66 en de CU een aanzet tot extra investeringen in de defensieorganisatie: de investeringen werden opgevoerd tot ruim 1,5 miljard euro per jaar. Daarnaast kondigde de regering aan dat het met voorstellen zou komen om de voorspelbaarheid en schokbesten-

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm | Topics: funding NATO.

⁹ *Kamerstukken II*, 2010–2011, 32 733, nr. 1: beleidsbrief van 8 april 2011, «Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld».

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 570 X, nr. 85.

¹¹ Zie K.J.L. Walenkamp, «Een strijd om de defensiebegroting», *Militaire Spectator* jaargang 186, nummer 1, 2017. In twee moties-Van der Staaij c.s. werd de regering respectievelijk verzocht om een bijstelling van het Defensiebudget op zodanige wijze dat het niveau van defensiebestedingen gelijke tred houdt met het noodzakelijke ambitieniveau voor onze krijgsmacht (Kamerstuk 34 000, nr. 23) en om werk te maken van de vervolgstappen in het kader van het meerjarig perspectief van de krijgsmacht (Kamerstuk 34 300, nr. 27).

digheid van de Defensiematerieelbegroting te vergroten. Hierbij werd gedacht aan een specifieke prijsindex of een structurele oplossing voor valutaschommelingen.¹² Volgens het CBS was het percentage van het bbp dat daarmee aan defensie uitgegeven werd in 2018 nog slechts gestegen tot 1,2 procent.¹³

In diezelfde periode stond op het internationale toneel de ongelijke lastenverdeling binnen de NAVO ter discussie. Tijdens de NAVO-top in Brussel in 2018 legde de toenmalige Amerikaanse president Trump zeer indringend de boodschap neer dat er meer wordt verwacht van de bondgenoten die nog geen 2 procent van het bbp aan defensie uitgeven. De Secretaris-Generaal laste hierop een extra sessie met de staatshoofden en regeringsleiders in.¹⁴ Alle bondgenoten gaven aan dat de boodschap en de urgentie helder zijn, waarbij extra aandacht voor lastenverdeling werd toegezegd in het jaar daarna.¹⁵ De bondgenoten herbevestigden hun commitment aan de *Wales pledge*, zoals ook overeengekomen in het daags ervoor gepubliceerde communiqué.¹⁶

Het Nederlandse kabinet presenteerde als gevolg van de veranderende veiligheidsdreiging en de afspraken in de NAVO-top Brussel een Nationaal Plan waarmee de intentie werd uitgesproken om de krijgsmacht structureel te verbeteren: *«De veranderende veiligheidsomgeving was tijdens de NAVO-Top in 2014 (Wales) al de aanleiding voor staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO om af te spreken de defensie-uitgaven te verhogen (Kamerstuk 28 676, nr. 210). Deze afspraken zijn in Warschau in 2016 herbevestigd. Sinds het maken van deze afspraken is de veiligheids-situatie verder verslechterd. Tijdens de NAVO-Top in Brussel (juli 2018) benadrukten de staatshoofden en regeringsleiders de urgentie die is ontstaan door de geopolitieke veranderingen, en werd afgesproken een geloofwaardig nationaal plan op te stellen over hoe zij invulling geven aan de afspraken die tijdens de NAVO-Top van 2014 in Wales zijn gemaakt (Kamerstuk 28 676, nr. 302). Dit betekent dat de bondgenoten laten zien hoe ze de komende jaren tot 2024 de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) gaan bewegen. Hierbij bieden wij u het Nederlandse nationale plan aan. De Minister-President biedt dit plan aan bij de NAVO. In het nationaal plan bevestigt de regering haar politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO. Nederland moet sneller, krachtiger en langer kunnen optreden. Door invulling te geven aan de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO, dragen we daaraan bij. We hebben de intentie om als onderdeel van de afweging bij de voorjaarsnota 2019 een stap te zetten en extra middelen die in de rijksbegroting beschikbaar komen toe te voegen aan de begroting van Defensie om in deze capaciteitsdoelstellingen te investeren.»*¹⁷

Bij de keuzes rond investeringen werd het uitgangspunt gehanteerd dat iedere euro aan investeringen in defensie zowel ten goede moest komen aan defensiesamenwerking in NAVO- als in EU-verband. Concreet betrof het de volgende prioriteiten:

¹² Regeerakkoord, «Vertrouwen in de toekomst» (2017–2021), VVD, CDA, D66 en de CU, p. 47–48.

¹³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/36/defensie-uitgaven-1-2-procent-van-bbp-in-2018>.

¹⁴ <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html> | «Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia.»

¹⁵ Joint declaration on EU-NATO cooperation: 10th of July 2018, p. 9.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 28 767, nr. 302, d.d. 18 juli 2018.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 28 676, nr. 308.

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

Het kabinet heeft op basis hiervan met de 1^e suppletoire begroting van 2019 extra middelen toegevoegd voor het uitvoeren van een gedeelte van het Nationaal Plan (structureel € 180 mln. per jaar). De extra middelen waren echter nog altijd ontoereikend om in de volle breedte te investeren in alle vijf prioritaire capaciteiten. Dit noopte opnieuw tot keuzes in schaarste, namelijk de aanschaf van negen extra F35's, een versterkte grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee, en capaciteitsuitbreiding van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

3.3. Het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)

Ook de Tweede Kamer erkende de noodzaak om de krijgsmacht structureel te verbeteren en de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de materieelbegroting van Defensie te vergroten. Op 5 juni 2018 werd de door de leden Belhaj (D66) en Voordewind (CU) voorgestelde motie aangenomen, waarin de regering werd verzocht om wetgeving voor te bereiden voor het instellen van een Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). De motie werd vrijwel Kamerbreed aangenomen: de fracties van de ChristenUnie, D66, PvdA, GroenLinks, CDA, SGP, VVD, DENK, 50PLUS, PVV en FvD stemden voor.

Op 1 juli 2020 trad de Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds in werking. Deze wet kent eenzelfde systematiek als de Wet infrastructuurfonds. Artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 maakt het mogelijk een begrotingsfonds in te stellen ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die voor een specifiek doel bestemd zijn. Het doel van een begrotingsfonds is dat de geormerkte ontvangsten of financiële middelen meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het fonds. Het instellen van een dergelijk fonds geschiedt bij wet. Met de instelling van een begrotingsfonds voor Defensie werd voor het eerst wettelijk het langetermijnkarakter van verwervings- en instandhoudingsuitgaven van het Ministerie van Defensie benadrukt. Hiermee werd een stap voorwaarts gezet in het vergroten van de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de defensiematerieelbegroting. Het fonds wordt bekostigd vanuit de huidige begroting van het Ministerie van Defensie. Dit betekent dat de budgetten die thans gemoeid zijn met de uitgaven voor verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur de voeding van het DMF vormen. Zo levert dit fonds een significante bijdrage aan de instandhouding van een adequate krijgsmacht. Niet uitgegeven middelen blijven immers meerjarig beschikbaar en vloeien niet meer automatisch aan het einde van elk begrotingsjaar, behoudens de eindejaarsmarge, terug in de algemene middelen. Hierdoor kunnen grote investeringen en de bijbehorende instandhoudingskosten beter integraal afgewogen worden, wat de kwaliteit van het afwegingsproces ten goede komt.

De budgettaire handelingsvrijheid van de regering en het budgetrecht van de Tweede Kamer is bij begrotingsfondsen hetzelfde als bij de reguliere begrotingen. Hoewel middelen meerjarig beschikbaar blijven voor het doel van het DMF, mogen er in periodes van bezuinigingen middelen aan begrotingsfondsen onttrokken worden. Dat heeft directe gevolgen voor de langetermijninvesteringen.

3.4. Een stroomversnelling

In november 2021 stelde de Tweede Kamer de Defensiebegroting 2022 vast, waaruit volgde dat Defensie er vanaf 2022 structureel € 428 miljoen en eenmalig € 13,5 miljoen aan middelen bij zou krijgen. Het incidentele bedrag was bedoeld om activiteiten in te halen die vanwege COVID-19 geen doorgang hadden kunnen vinden. In 2022 kreeg Defensie hierdoor in totaal € 12,9 miljard te besteden. Met deze extra beschikbare middelen klom Nederland naar 1,5 procent van het bbp aan Defensie-uitgaven. Daarmee zou Nederland op de ranglijst van de NAVO-bondgenoten naar verwachting in 2024 omhoog kruipen van plaats 30 naar plaats 26. Dat dit alles nog niet overeenkomt met de gemaakte afspraken, staat als volgt verwoord in de Defensiebegroting voor 2022: *«Nederland voldoet daarmee niet aan het streven om toe te groeien naar de NAVO-norm van 2 procent in 2024. Nederland laat als één van de weinige landen de komende jaren juist een daling zien in het bbp-percentage. Partnerlanden om ons heen investeren verder in Defensie, waardoor het Europees gemiddelde naar verwachting stijgt van 1,76% in 2022 naar 1,85% in 2024. Nederland raakt hierdoor verder achterop: naar verwachting bedragen de Nederlandse defensie-uitgaven in 2024 1,37% van het bbp.»*¹⁸

In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar; vooruitkijken naar de toekomst» van VVD, D66, CDA en ChristenUnie, dat op 15 december 2021 werd gepresenteerd, kondigde het kabinet aan dat in de aankomende kabinetsperiode € 10,7 miljard geïnvesteerd zou worden in onderhoud en intensivering van Defensie, waarvoor structureel € 3 miljard wordt uitgetrokken. Het coalitieakkoord onderstreepte dat een krachtige NAVO de hoeksteen blijft van de collectieve verdediging, maar dat Europese landen vaker op eigen kracht conflicten zullen moeten oplossen. Om die reden werden ook de uitgaven fors verhoogd om de drie grondwettelijke taken en internationale verplichtingen uit te kunnen voeren. Aangekondigd werd dat de samenwerking met omringende Europese landen wordt verdiept en binnen de NAVO zal Nederland zich meer op de bescherming van de eigen regio gaan concentreren. Ook op EU-niveau zal de defensiesamenwerking worden versterkt. Daarbij kondigde het coalitieakkoord aan dat bij Rijksbrede regels en beleid rekening zal worden gehouden met de bijzondere positie van Defensie. Met deze extra investering stegen de Nederlandse Defensie-uitgaven naar 1,85 procent van het bbp, waarmee Nederland uit zou komen op het Europese NAVO-gemiddelde. Om door te kunnen groeien naar de NAVO-norm van 2 procent van het bbp in 2024 zou er structureel nog eens € 2 miljard aan financiële middelen vrijgemaakt moeten worden.

Zes weken na de installatie van de nieuwe regering viel Rusland op 24 februari 2022 Oekraïne binnen. Vier dagen later werd, met vrijwel Kamerbrede steun, de motie van het lid Sjoerdsma (D66) c.s. aangenomen waarin de regering gevraagd wordt om te bezien wat op korte termijn nodig en mogelijk is om de voorziene toename van het defensiebudget eerder te laten plaatsvinden, en om structureel extra te investeren in Defensie. De fracties van VVD, D66, PVV, CDA, PvdA, GL, FvD, CU, SGP, Groep Van Haga, JA21, Volt en het lid Omtzigt stemden voor deze motie. Aan deze motie is door de regering gehoor gegeven in de Voorjaarsnota die in mei 2022 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De defensiebegroting groeit met de extra middelen uit het coalitieakkoord en de aanvullende middelen uit de Voorjaarsnota structureel met € 5 miljard. Het defensiebudget stijgt in 2023 naar € 15,2 miljard. De defensie-uitgaven bedragen in 2023 naar verwachting 1,66 procent van het bbp. Op basis van de huidige CPB-ramingen stijgt het percentage defensie-

¹⁸ Kamerstukken II, 35 570 X, nr.2.

uitgaven in 2024 en 2025 naar 2,02 procent van het bbp. Nederland zou daarmee in 2024 en 2025 voldoen aan de NAVO-norm van 2 procent van het bbp.¹⁹

3.5. Het niet structureel nakomen van bondgenootschappelijke afspraken

Vanwege het incidentele karakter van de budgetverhogingen uit het Coalitieakkoord, valt Nederland vanaf 2026 echter weer terug naar 1,89 procent van het bbp.²⁰ Dit is ruim onder de 2 procent richtlijn zoals is afgesproken in Wales in 2014 en in strijd met de door het Kabinet uitgesproken intentie om te streven naar een eerlijke lastenverdeling tussen de bondgenoten.²¹ Dat is onwenselijk, omdat de veiligheid van het Koninkrijk, nu en in de toekomst, sterk verbonden is met het NAVO-bondgenootschap waar Nederland onderdeel van is. Het beschermen van het eigen grondgebied en de internationale rechtsorde is een gezamenlijke taak. Iedere bondgenoot moet daarin zijn «fair share» serieus nemen, in lijn met de gemeenschappelijke afspraken, om uiteindelijk samen te zorgen voor een geloofwaardige afschrikking en verdediging. Wanneer de Nederlandse defensie-uitgaven na 2025 weer onder de NAVO-norm van tenminste 2 procent komen, is de Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke veiligheid te laag. Naast het ongewenste signaal dat hiervan uitgaat naar bondgenoten en partners, betekent dit ook concreet dat Nederland onvoldoende investeert in de eigen veiligheid. In aanvulling op bondgenootschappelijke afspraken maakt de verplichting vanuit de Grondwet en het Statuut om het gehele Koninkrijk te verdedigen, het voldoen aan de budgettaire ondergrens van 2 procent van het bbp zeer noodzakelijk.

Zoals de Defensienota 2022 stelt, is het noodzakelijk dat Defensie structureel verder kan investeren en groeien naar een toekomstbestendige krijgsmacht.²² Ook met de extra middelen uit het Coalitieakkoord 2022 en de Voorjaarsnota 2022 moeten er echter nog steeds keuzes gemaakt worden tussen de taken van de krijgsmacht. Het structureel borgen van een budget voor defensie-uitgaven van 2 procent van het bbp is nodig om beter te kunnen voldoen aan de grondwettelijke hoofdtaken²³. Een structurele investering biedt daarnaast meerjarige duidelijkheid. Defensie kan daardoor beter bouwen aan een toekomstgerichte krijgsmacht omdat men beter in staat is om meerjarige verplichtingen aan te gaan.

Het bovenstaande schetst hoe moeizaam de weg is 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. Een deel van deze keuzes, en zeker de effecten daarvan in de vorm van een sterkere krijgsmacht, hobbelden ook achter de feiten van een verslechterende veiligheidssituatie aan. De NAVO-afpraak is geen harde, verdragsrechtelijke norm, maar is gegoten in de vorm van afspraken tussen de lidstaten van de NAVO. De handhaving daarvan is dan ook in zekere zin gebaseerd op onderlinge druk en solidariteit («peer pressure»). Dat dit in de praktijk niet altijd het gewenste effect sorteert, blijkt uit het feit dat Nederland zoals de grafiek in de inleiding toont pas na 30 jaar, in 2024 en 2025, weer voor het

¹⁹ Vergeleken met alle NAVO-bondgenoten komt Nederland in 2024 qua verwacht bbp-percentages op plaats 12 van de 30 (*Kamerstukken II*, 36 200 X, nr. 2).

²⁰ *Kamerstukken II*, 36 200 X, nr. 2.

²¹ *Kamerstukken II*, 28 676, nr. 308.

²² Defensienota 2022, pag. 7, 8, 16.

²³ 1) de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, 2) bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en 3) ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises.

eerst de NAVO-norm zal gaan halen. Bovendien bestaat de kans dat dit na 2025 niet zo blijft. In de Nederlandse politieke context is een bindende wettelijke verplichting om de NAVO-doelstelling van 2 procent van het bbp na 2025 structureel te halen, volgens de initiatiefnemers, dan ook gerechtvaardigd. De inleiding laat zien dat de politieke noodzaak voor voldoende Defensie-uitgaven pas gevoeld wordt als er een concrete, zichtbare dreiging is en dat Defensie niet wordt uitgezonderd van bezuinigingsoperaties.

3.6. De BENELUX accepteert een te groot risico

Hierin staat Nederland niet alleen. Ook België en Luxemburg – net als Nederland bondgenoten van het eerste uur – staan zowel consequent in de top tien van NAVO-bondgenoten met het hoogste bbp per hoofd van de bevolking als dat zij consistent onderaan in de lijst bungelen voor wat betreft defensie-uitgaven. Een significant deel van de rijkste landen binnen het bondgenootschap geeft *relatief* structureel het minste uit aan defensie. Bondgenoten als Roemenië, Griekenland en Kroatië, qua bevolkingsomvang vergelijkbaar met Nederland, België en Luxemburg, behoren tot de bondgenoten met het laagste bbp, maar staan daarentegen in de top tien NAVO-landen die relatief de meeste Defensie-uitgaven doen.²⁴

De Ministers van Defensie van de BENELUX hebben op 6 april 2022 naar aanleiding van het EU Strategisch Kompas een gezamenlijk opiniestuk gepubliceerd waarin zij de veelzijdigheid van de bilaterale en trilaterale samenwerking benadrukken. Dat niet alleen, ook geven zij aan dat deze samenwerking al heel lang bestaat en gebaseerd is op een hecht vertrouwen. Zij hopen dat deze nauwe samenwerking als voorbeeld kan dienen voor een meer grootschalig militaire samenwerking binnen de EU.²⁵ Levensvatbare bondgenootschappen zijn derhalve geënt op onderling vertrouwen.

Luxemburg heeft aangekondigd pas in 2028 aan de 2 procent van het bbp-norm te zullen voldoen,²⁶ de Belgische regering pas in 2035.²⁷ Naast de initiatiefnemers, maken ook Belgische Kamerleden zich ongerust over de uitspraak van de regering over de standvastigheid van het structureel halen van de 2 procent van het bbp-norm van de NAVO. De voorzitter van de Belgische Kamercommissie voor Defensie constateerde dat er in 2022 nog door de Belgische regering werd aangekondigd om in 2025 1,39 procent van het bbp en in 2026 1,47 procent van het bbp uit te geven aan Defensie, maar dat de nieuwe gepresenteerde cijfers nog maar uitgaan van 1,28 procent in 2025 en 1,35 procent in 2026. Hiermee haalt de Belgische regering de eerder eigen neergelegde doelen van het jaar ervoor reeds niet. De Nederlandse regering heeft voldoende financiële middelen vrijgemaakt om de NAVO-norm in 2024 en 2025 te halen. Voor maart 2025 staan de reguliere Tweede Kamerverkiezingen gepland. Daarna is het aan de coalitiepartijen en de daaropvolgende nieuwe regering om te bepalen of er in 2026 weer 2 procent van het bbp uitgegeven wordt aan Defensie.

²⁴ <https://commonslibrary.parliament.uk/defence-spending-pledges-by-nato-members-since-russia-invaded-ukraine/>; https://www.theglobaleconomy.com/rankings/gdp_per_capita_ppp/NATO/.

²⁵ <https://www.benelux.int/nl/post/verklaring-van-de-benelux-ministers-van-defensie-over-de-uitvoering-van-het-strategisch-kompas/>; *Kamerstukken II*, 2021–2022, 21 501-28, nr. 228.

²⁶ <https://www.luxtimes.lu/en/luxembourg/luxembourg-to-increase-defence-spending-by-2028-62b5739cde135b9236c55bc6>.

²⁷ <https://www.n-va.be/nieuws/navo-norm-van-2-procent-nog-lang-niet-in-zicht-beloofde-defensie-uitgaven-dalen>.

De achterblijvende defensie-uitgaven in België en Luxemburg, dan wel de onzekerheid of een volgende coalitie in Nederland bereid is te voldoen aan de NAVO-norm, staan haaks op de gezamenlijke ambitie die de Ministers van Defensie van de BENELUX hebben uitgesproken om als voorbeeld te dienen voor een meer grootschalige militaire samenwerking binnen de Europese Unie. Als Nederland daadwerkelijk een voorbeeld wil zijn, en een bondgenoot waar bondgenoten binnen de NAVO, binnen de EU, binnen de BENELUX op kunnen vertrouwen, dient Nederland het signaal af te geven dat het ook in tijden van economische tegenspoed niet zodanig op Defensie zal bezuinigen dat Nederland de facto opnieuw onder die norm van 2 procent komt.

3.7. De voorgestelde oplossing: continuïteit voor de defensieorganisatie

Ook een democratische staat dient zich, ongeacht een specifieke verkiezingsuitslag, adequaat te kunnen weren tegen externe gevaren die het voortbestaan van de staat kunnen ondermijnen. Zowel dijken als de krijgsmacht zijn alleen tegen dreigingen opgewassen als ze goed onderhouden zijn en bij tijd en wijle gemoderniseerd worden. Dit vraagt om langetermijninvesteringen. Dergelijke investeringen hebben baat bij continuïteit, bij «traag geld». Jarenlang achterstallig onderhoud kan niet binnen een enkele kabinetsperiode gecorrigeerd worden. 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. Hierdoor is Nederland afhankelijk van buitenlandse leveranciers, waardoor het risico bestaat dat zij achter in de rij moet aansluiten op momenten dat andere landen in dezelfde periode besluiten om hun defensie-uitgaven plotseling te verhogen. Het in de inleiding van deze memorie van toelichting gegeven voorbeeld van de situatie waarin ons land zich vanaf 1937 bevond, illustreert dat op tragische wijze.

Niet alleen zijn er te weinig investeringen in de defensieorganisatie gedaan om de bestaande defensie-industrie overeind te houden. Door decennia van bezuinigingen is eveneens veel onroerend goed en materieel van defensie verkocht, zijn vergunningen ingetrokken en heeft veel menselijk kapitaal de organisatie noodgedwongen moeten verlaten. Mede om die reden werd de impact van de grote bezuinigingen op de krijgsmacht in de afgelopen decennia juist binnen de eigen gelederen van de krijgsmacht sterk gevoeld. Militairen hadden te weinig collega's of een gebrek aan materieel om hun werk goed te kunnen doen, en werden zeker in de lagere rangen vaak onderbetaald. Dit werkt tot vandaag de dag nog door in personeelstekorten en een te lage gereedheid.

Een adequaat inzetbare krijgsmacht die te allen tijde «stand-by» moet staan, vraagt om een constante geldstroom, zodat noodzakelijke langetermijninvesteringen tijdig gedaan kunnen worden teneinde de krijgsmacht te moderniseren. Maar ook om te blijven innoveren zodat de aansluiting bij militaire ontwikkelingen van potentiële toekomstige tegenstanders niet verloren gaat. Binnen de Nederlandse context vraagt dit om langdurig politiek commitment.

Door te zorgen voor continuïteit in het beschikbaar stellen van financiële middelen om een minimale krijgsmacht in stand te houden die in staat is om het Koninkrijk adequaat te verdedigen, is de samenleving als geheel beter voorbereid op een dreiging die de eigen landsgrenzen raakt.

3.8. Nut en noodzaak: investeren in een adequate krijgsmacht is als verzekeringspremie betalen

De krijgsmacht is een eigensoortige organisatie. De meest in het oog springende bijzonderheid is dat een goed georganiseerde krijgsmacht een afschrikwekkende werking heeft. Een oorlog vormt de meest existentiële bedreiging voor het voortbestaan van een staat en is daarmee het belangrijkste dat een staat dient te verhinderen. De paradox van een goed georganiseerde krijgsmacht die adequaat kan opereren in oorlogsomstandigheden, is dat de kans klein is dat het bevoegd gezag deze krijgsmacht zal moeten inzetten. Een krijgsmacht moet eventuele toekomstige agressors vooral afschrikken, zodat een oorlog voorkomen kan worden.

Een fout die vaak gemaakt wordt, is om de organisatie van de krijgsmacht te vergelijken met een bedrijf, waarin een bepaald type arbeid en kapitaal actief wordt ingezet om goederen en diensten aan te bieden. Er wordt derhalve vaak gestuurd vanuit de gedachte dat een bedrijf wel rendabel moet zijn om te kunnen voortbestaan. Hoewel de krijgsmacht in vreedstijd vanuit praktisch oogpunt deels ook zo functioneert, zowel nationaal door middel van bijstandsverzoeken vanuit andere overheden, als internationaal door troepen en/of materieel beschikbaar te stellen voor crisisbeheersingsoperaties, gaat deze vergelijking mank. De krijgsmacht is in de eerste plaats het beste te vergelijken met een verzekering. De staat betaalt als het ware premie om de financiële gevolgen van het risico op een geldverslindende oorlog af te dekken. De kosten voor de wederopbouw van een door oorlog verwoeste staat zijn bovendien immens, om over het aangerichte menselijke leed nog maar te zwijgen. De jaarlijkse premie is het bedrag dat benodigd is om een adequaat opererende krijgsmacht op de been te houden om zijn grondwettelijke taken uit te kunnen voeren, los van de vraag of er ook daadwerkelijk opgetreden móet worden.

Een adequate krijgsmacht die kan handelen in crisissituaties is derhalve niet alleen afhankelijk van getraind en gemotiveerd personeel, modern en onderhouden materieel en beschikbare inlichtingen, maar dient zich ook te kunnen meten met krijgsmachten van potentiële toekomstige tegenstanders om daadwerkelijk effectief te kunnen zijn. Als potentiële tegenstanders forse investeringen doen in de krijgsmacht kan een staat zich niet permitteren om de eigen krijgsmacht te verwaarlozen.

Voor een staat die zelf te klein is om opgewassen te zijn tegen grotere staten, ligt het sluiten van een militair bondgenootschap voor de hand. Als een goed uitgeruste krijgsmacht te vergelijken is met een verzekering om oorlog te voorkomen, kan de NAVO vergeleken worden met een onderlinge waarborgmaatschappij. De NAVO heeft tot doel de vrede en vrijheid van haar lidstaten te garanderen met politieke en militaire middelen. Om dit waar te kunnen maken dient elke lidstaat over een goed uitgeruste krijgsmacht te beschikken om de gevraagde capaciteiten desgevraagd te kunnen leveren. De 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven vormt als het ware de premie die door de lidstaten moet worden betaald om de doelstelling van de NAVO te kunnen garanderen.

Bondgenoten kunnen het zich dus niet veroorloven om zich niet aan de afspraken te houden en daarmee de effectiviteit van het bondgenootschap te riskeren. Des te meer omdat groepsdruk twee kanten op werkt. Als veel landen de norm halen, ontstaat er druk op achterblijvers het been bij te trekken. Maar als meer landen hun bijdrage laten versloffen, ontstaat er een aanstekelijke onverschilligheid waarbij meer landen menen dat zij dan ook wel iets minder kunnen bijdragen. En dat ondermijnt de collectieve militaire capaciteit die ook de Nederlandse veiligheid garandeert. Het in

2022 binnenvallen van Oekraïne door Rusland was er voor nodig om politiek de handen op elkaar te krijgen om alsnog versneld aan de NAVO-norm te voldoen, in Nederland en in andere landen.

4. Doel van het wetsvoorstel

Het goed onderhouden van een adequate, minimaal benodigde krijgsmacht vraagt volgens de initiatiefnemers derhalve om continuïteit en constitutionele inbedding. De norm van 2 procent van het bbp dat volgens bondgenootschappelijke afspraken aan defensie-uitgaven besteed dient te worden, dient een wettelijk vastgelegde budgettaire ondergrens te worden waar opvolgende regeringen volgens het nationale recht aan gebonden zijn. Door het wettelijk vastleggen van een minimaal percentage dat aan defensie-uitgaven besteed dient te worden, wordt eveneens voorkomen dat in tijden van economische tegenspoed op de Defensieorganisatie tot onder de 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven bezuinigd kan worden. Dit alles biedt voor Defensie meerjarige zekerheid om langjarige verplichtingen aan te kunnen gaan, zodat gebouwd kan worden aan een toekomstbestendige krijgsmacht die in staat is om op te treden in actuele en toekomstige veiligheidssituaties.

Het in de eigen rechtsorde wettelijk vastleggen van de verplichting om structureel minimaal 2 procent van het bbp aan defensie uit te geven, zorgt voor een stabiele, adequate krijgsmacht die beter in staat is het gehele territorium van het Koninkrijk te kunnen verdedigen. Tevens geeft dit een duidelijk signaal af aan bondgenoten dat Nederland een betrouwbare bondgenoot is die afspraken nakomt. Ten slotte voorkomt een wettelijk vastgelegd minimumpercentage aan defensie-uitgaven dat de krijgsmacht in de toekomst door bezuinigingen opnieuw eenvoudig geminimaliseerd kan worden.

De krijgsmacht is naast de zekerheid van een budgettaire ondergrens ook gebaat bij een bestendigbeleid dat langjarig richting geeft aan de wijze waarop de middelen besteed dienen te worden in het licht van wettelijke verplichtingen, bondgenootschappelijke afspraken en veiligheidsontwikkelingen. Daartoe regelt het initiatiefvoorstel ook een defensieplan voor een termijn van vijftien begrotingsjaren en een periodieke defensiemonitor die een analyse bevat van de trends en dreigingen ten aanzien van de vitale belangen van het Koninkrijk en van de maatregelen om deze dreigingen het hoofd te bieden. Deze defensiemonitor kan aanleiding geven tot een Defensienota waarmee het defensieplan indien nodig bijgesteld kan worden. Zowel het defensieplan als de defensiemonitor kunnen voor advies aan een onafhankelijk adviesorgaan worden voorgelegd, alvorens ze worden toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zo wordt de parlementaire betrokkenheid bij de vormgeving van het defensiebeleid en de inrichting van de krijgsmacht op korte en lange termijn geborgd.

5. Een rijkswet ten behoeve van de verdediging van het gehele Koninkrijk

5.1. De keuze voor een rijkswet

In navolging van veel andere wetgeving ten aanzien van defensieonderwerpen is voor deze wet eveneens de vorm van een rijkswet gekozen. Uit kracht van artikel 3, eerste lid onder a, van het Statuut is de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een aangelegenheid van het Koninkrijk. Artikel 97 van de Grondwet schrijft voor dat de krijgsmacht – waarvan er maar één is voor het gehele

Koninkrijk – tot taak heeft het Koninkrijk en zijn belangen te verdedigen en te beschermen. Artikel 97 van de Grondwet behoort uit kracht van artikel 5, eerste lid, van het Statuut tot de bepalingen in de Grondwet die werking hebben voor het gehele Koninkrijk. Aldus maken Statuut en Grondwet beiden duidelijk dat niet de vier landen, maar het Koninkrijk als geheel is belast met het in stand houden van een krijgsmacht ten behoeve van het gehele Koninkrijk en met de verdediging van het gehele Koninkrijk. Reeds vanuit die gedachte ligt de vorm van een rijkswet voor de hand.

Daarnaast vallen de Caribische Rijksdelen – en dat geldt zowel voor de drie landen Aruba, Curaçao en St. Maarten, als voor de openbare lichamen Bonaire, St. Eustatius en Saba – niet onder de werking van het NAVO-verdrag, noch onder die van de EU-defensiesamenwerking.²⁸ De taak om die delen van het Koninkrijk te verdedigen, valt daarmee uitsluitend onder de nationale verantwoordelijkheid van de eigen staat. Een adequate verdediging van het territorium is zeer in het belang van de drie Caribische landen, waardoor Aruba, Curaçao en St. Maarten in het bijzonder worden geraakt door het beoogde doel van deze wet, wat de keuze voor een rijkswet rechtvaardigt. Daarnaast volgt weliswaar uit kracht van artikel 35 van het Statuut, dat de financiering van defensie-inspanningen een verantwoordelijkheid is van de landen (het Koninkrijk beschikt niet over een eigen begroting), maar het is de rijksministerraad en niet de Nederlandse ministerraad die bij eenparigheid van stemmen beslist over de hoogte van de bijdragen die de vier landen daarin ieder voor zich hebben te leveren. Aldus wordt de rijksministerraad als orgaan van het Koninkrijk in het hart van de financiële besluitvorming over de defensie-investeringen geplaatst. Vanuit dat perspectief volgt eveneens dat een wettelijke regeling die beoogt een lange-termijn-fundament onder die defensie-investeringen te leggen de vorm van een rijkswet dient te hebben.

De verdediging van Caribisch Nederland (Bonaire, St. Eustatius en Saba) is intrinsiek verbonden met de infrastructuur die Defensie van oudsher in met name Aruba en Curaçao aangelegd heeft. De Koninklijke Marine bewaakt de territoriale wateren van de eilanden; de marineschepen in het Caribisch gebied hebben hun thuishaven op Curaçao. Gelet op de ligging van zowel de Bovenwinden (St. Maarten, St. Eustatius en Saba) als de Benedenwinden (Aruba, Curaçao en Bonaire) geldt dat een aparte infrastructuur voor enerzijds de drie Caribische Landen binnen het Koninkrijk en anderzijds Caribisch Nederland ondoelmatig en ineffectief zou zijn. De verdediging van de zes eilanden vergt een nauwe coördinatie tussen hetgeen ten behoeve van de drie landen en de drie openbare lichamen geregeld dient te worden. In andere gevallen waarin nauwe coördinatie benodigd is – zoals de Kustwacht voor het Caribische deel van het Koninkrijk en voor de gemeenschappelijke rechterlijke macht aldaar – is daarom steeds de vorm van een rijkswet gekozen. Daarnaast is een rijkswet ten opzichte van de Nederlandse wet hiërarchisch een hogere regeling. Deze wettelijke norm in een rijkswet vast te leggen heeft aldus het voordeel dat niet bij eenzijdig, later vastgesteld Nederlands wettelijk voorschrift kan worden afgeweken van de hier vastgelegde verplichtingen. Als zodanig vormt het vastleggen van de beoogde wettelijke norm echter geen inbreuk op de autonomie van de Nederlandse begrotingswetgever, net zomin als artikel 35 van het Statuut dat in de autonomie van de

²⁸ De Caribische Rijksdelen maken geen integraal deel uit van de Europese Unie, maar kennen de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO). De associatie van de LGO met de EU heeft tot doel de duurzame ontwikkeling van de LGO te ondersteunen en de waarden en normen van de Unie overal ter wereld te bevorderen. Het Europese defensiebeleid is niet op de LGO van toepassing.

Caribische begrotingswetgevers is. De begrotingswetgever blijft immers even vrij als thans ten aanzien van de beslissing waaraan financiële middelen jaarlijks concreet besteed moeten worden. Deze rijkswet schrijft de begrotingswetgever slechts voor dat hij ten behoeve van de defensie-uitgaven ten minste het equivalent van 2 procent van het bbp van Nederland ter beschikking dient te stellen. Het budgetrecht van het parlement komt als zodanig niet in het geding.

5.2. Vijftienjaarlijks defensieplan

De voorgestelde rijkswet regelt dat de wijze waarop aan deze uitgangspunten wordt voldaan ten minste iedere vijftien jaar wordt toegelicht in een defensieplan. Er is gekozen om aansluiting te zoeken bij de termijn waarop de begroting ziet, genoemd in artikel 3, derde lid, Wet defensiematerieelbegrotingsfonds. Dit defensieplan draagt bij aan het versterken van de bestendigheid van beleid. Allereerst verwoordt het defensieplan de maatregelen die worden getroffen ten aanzien van de inrichting en gereedstelling van de krijgsmacht, ook met het oog op de aard en omvang van personele en materiële investeringen. Beoogd wordt dat de krijgsmacht, conform artikel 3, eerste lid onder a, van het Statuut en artikel 97 van de 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 invulling geeft de door de NAVO aan Nederland toegewezen (prioritaire) capaciteitsdoelstellingen,²⁹ en naar het aandeel dat Nederland in EU-verband levert om gezamenlijk capaciteitstekorten aan te pakken.³⁰ 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 het Koninkrijk als geheel 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.³¹ 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 worden als de «primus inter pares». Deze taak is het meest fundamenteel en omvattend en vormt de basis, alsmede het uitgangspunt voor de twee overige taken: het bevorderen van de (internationale) rechtsorde en het leveren van bijstand bij crises.

Tevens bevat het defensieplan een vooruitblik op de gevolgen van het te voeren defensiebeleid voor de veiligheid en de belangen van Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen, de veiligheid van bondge-

²⁹ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 28 676, nr. 347.

³⁰ [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)).

³¹ 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»; *Kamerstukken II*, 2017–2018, 33 694, nr. 12.

noten en het NAVO-bondgenootschap, de grotere zelfredzaamheid van Europa en de verdediging van de internationale rechtsorde.

5.3. Periodieke defensie-monitor

Naast het (ten minste) vijftienjaarlijkse defensieplan zendt de regering van het Koninkrijk ten minste elke vier jaar, bijvoorbeeld aan het eind van iedere kabinetsperiode ofwel voorafgaand aan een volgende kabinetsformatie, een defensie-monitor aan beide Kamers der Staten-Generaal en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De defensie-monitor omvat een analyse van de trends en dreigingen ten aanzien van de vitale belangen van het Koninkrijk en een analyse van de te verwachte maatregelen die noodzakelijk zijn om deze dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Gelet op de in artikel 1, tweede lid, beschreven methodiek met betrekking tot de toekenning van extra financiële middelen, schetst de defensie-monitor daarmee de mogelijkheid om extra financiële middelen te besteden aan de in de defensie-monitor omschreven maatregelen. Daarmee is er een koppeling tussen enerzijds beleid en anderzijds budget. De Minister kan een onafhankelijk adviesorgaan om advies vragen over het defensieplan en de defensie-monitor en dat advies delen met de beide Kamers der Staten-Generaal en met de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De bijstelling van het defensiebeleid op basis van de keuzes van een nieuwe regering worden vastgelegd in een defensienota (herijking van het bestaande defensieplan).

5.3.1. Schematisch overzicht

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
R1				R2				R3				R4
Dp1			Dm1				Dm2				Dm3	
				Dn				Dn				Dn
B1	B2	B3	B4	B1	B2	B3	B4	B1	B2	B3	B4	B1

Bovenstaande schema beschrijft de cyclus van regeringen (R), defensieplannen (Dp), defensie-monitoren (Dm), defensienota's (Dn) en begrotingen (B). In dit voorbeeldschema stelt regering 1 het eerste defensieplan op (Dp1) en in het vierde jaar de eerste defensie-monitor (Dm1). Dit komt steeds naast de vier jaarlijkse begrotingen, waar het DMF bij is inbegrepen. De volgende regering 2 verzorgt defensie-monitor 2. Regering 4 zal in de tweede helft van de kabinetsperiode (namelijk 2041) een tweede defensieplan opstellen, et cetera. Tegelijk geldt overkoepelend dat, indien de defensie-monitor daartoe aanleiding geeft, het defensieplan kan worden aangepast door middel van een defensienota. Concreet kan dat betekenen dat regering 2, op basis van defensie-monitor 1, middels een defensienota het bestaande defensieplan (Dp1) kan herijken.

6. Verhouding tot internationaal en Europees recht

Deze rijkswet is een uitvloeisel van hetgeen zowel het Statuut als de Grondwet voorschrijven. Met name het feit dat het beoogde fundament onder de defensie-uitgaven mede gericht is op de versterking van de defensie in de Caribische delen van het Koninkrijk brengt met zich dat een rijkswet de geëigende vorm is voor deze regeling. Deze rijkswet beoogt invulling te geven aan afspraken waaraan het Koninkrijk zich in het kader van de NAVO-samenwerking gecommitteerd heeft. Het aanbrengen van een stevig en duurzaam fundament onder de Nederlandse defensie-

inspanningen is eveneens in overeenstemming met de doelstellingen van de EU-samenwerking in deze.

6.1. Europese Verdragen

Volgens de Europese Verdragen is defensie in beginsel een nationale competentie.³² Wel 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).³³ Op basis van artikelen 42 en 43 VEU worden EU-lidstaten geacht te investeren in defensie om hun militaire capaciteiten te verbeteren en desgewenst ook in EU-verband te kunnen opereren. Artikel 42 lid 7 VEU verplicht EU-lidstaten zelfs om elkaar «met alle middelen» bij te staan. Dit is een steviger formulering dan artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, maar over het elkaar met alle middelen bijstaan is in de EU institutioneel weinig vastgelegd.³⁴ Daarnaast kent artikel 42 de clausulering dat voor EU-lidstaten die ook lid zijn van de NAVO deze organisatie het primaire vehikel van hun verdediging blijft. De werking van het artikel is daarbovenop nog ingeperkt doordat het de neutraliteit van lidstaten die een neutraliteitsbeleid voeren respecteert. Naast zelfverdediging kan het verspreiden van de beginselen zoals verwoord in artikel 21 VEU doel zijn van Europese defensiesamenwerking.³⁵ De laatste jaren wordt steeds sterker geïnvesteerd in sterkere Europese defensiesamenwerking,³⁶ waarbij duplicaties met de NAVO vermeden worden.³⁷

Hoewel het GBVB een intergouvernementeel karakter heeft,³⁸ is het GBVB in de loop der jaren een vast bestanddeel geworden van het buitenland- en veiligheidsbeleid van Nederland en andere lidstaten.³⁹ Van deze lidstaten kan verwacht worden dat zij proactief bijdragen aan het GVDB. Dat dit een gedegen krijgsmacht vereist, zou men kunnen zien als een impliciete «verplichting» die behoort tot het lidmaatschap van de Europese Unie. Het initiatiefvoorstel draagt daarom volgens de initiatiefnemers direct bij aan het nakomen van de Europeesrechtelijke afspraken inzake defensiesamenwerking. Een verzwakte krijgsmacht ondermijnt immers de onderlinge solidariteit en collectieve veiligheid in EU-verband.

³² 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). De staat heeft een geweldsmonopolie, maar kan afspraken maken over de uitoefening daarvan, ook inzake coördinatie met derden.

³³ De rechtsgrondslag van het GBVB ligt in artikelen 21 t/m 46 VEU en van het GVDB in artikelen 42–46 VEU. Het GBVB en GVDB kennen een lange voorgeschiedenis, zie onder meer het Verdrag van Maastricht (1992, artikelen 15–18, 21–41, 42–46) en het Verdrag van Amsterdam (1997, artikel J.7). Zie verder <https://ecer.minbuza.nl/defensiesamenwerking> en https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en.

³⁴ Over artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), dat onder meer kan worden ingeroepen bij terroristische aanvallen en natuurrampen, zijn meer institutionele afspraken vastgelegd.

³⁵ 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.»

³⁶ Denk aan de ontwikkeling van capaciteiten die ook voor de NAVO kunnen worden ingezet, zie Zandee, «EU-NAVO: minder politiek, meer pragmatisme,» *Internationale Spectator*, jaargang 65 nr. 12, dec. 2011, p. 637.

³⁷ Terwijl defensiesamenwerking in EU-verband van oudsher overwegend een civiel-militair karakter heeft, heeft de NAVO ruime ervaring met commandovoering op alle niveaus en met operaties in een hoog geweldsspectrum.

³⁸ Het GBVB tot stand met eenparigheid van stemmen binnen de Europese Raad (artikel 22, lid 1 VEU), zodat lidstaten zeggenschap behouden over het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Zie ook Nollkaemper, A. 2011. *Kern van het Internationaal Publiekrecht*. Boom Juridische Uitgevers, pp. 49–54.

³⁹ Zie WRR-rapport «Veiligheid in een wereld van verbindingen», p. 114.

De Oekraïne-oorlog heeft dit probleem verder zichtbaar gemaakt en op scherp gezet.

6.2. Noord-Atlantisch Verdrag⁴⁰

Inzake internationale vrede en veiligheid is een centraal volkenrechtelijk uitgangspunt dat verdediging tegen externe agressie een recht en verantwoordelijkheid is van iedere staat, maar dat een aanvalsoorlog verboden is.⁴¹ De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) werd in 1949 opgericht om internationale geschillen op vreedzame wijze te beslechten.⁴² Op basis van het Noord-Atlantisch Verdrag worden periodiek «strategische concepten» ontwikkeld en aangenomen door de leiders van de NAVO-landen, waarmee de doelen rondom collectieve verdediging worden herbevestigd. Het overkoepelende doel is het waarborgen van de veiligheid en stabiliteit van het bondgenootschappelijk grondgebied. De context waarbinnen dat doel behaald dient te worden, wisselt door de tijd heen.⁴³ Het NAVO-Verdrag verwijst meermaals naar het VN-Handvest.⁴⁴ Hoewel het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid in algemene zin in lijn dient te zijn met de in deze documenten vervatte uitgangspunten, zij vooral gewezen op de artikelen 3 en 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Deze verplichten «ieder voor zich en gezamenlijk» om «een gewapende aanval te weerstaan» door «zichzelf te versterken en elkander hulp te verlenen».

Net als andere NAVO-bondgenoten wordt Nederland dus op basis van het Noord-Atlantisch Verdrag geacht ervoor te zorgen dat het zowel zelfstandig als gezamenlijk agressie kan weerstaan. Het NAVO-verdrag bevat geen eenieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 93 en 94 van de Grondwet, zodat er ten aanzien van deze rijkswet geen voorrangsvragen spelen. Hoewel de NAVO-lidstaten een sterke eigen beslissingsbevoegdheid hebben inzake maatregelen om aan de bondgenootschappelijke verplichtingen te voldoen, vindt er niet zonder reden monitoring plaats van de defensie-investeringen van NAVO-landen.⁴⁵ Lidstaten worden aangesproken op hun daadwerkelijke bijdrage aan de collectieve veiligheid. In NAVO-verband gemaakte afspraken dienen geen theoretische werkelijkheid te zijn, maar in de praktijk te (kunnen) worden gerealiseerd. Ook waar het de sinds 2006 in NAVO-verband aangegane budgetafspraken (de «Wales Declaration») betreft, zoals deze in hoofdstuk 3 is toegelicht. De budgettaire ondergrens van dit initiatiefvoorstel beoogt daar wezenlijk en structureel aan bij te

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 onrechtmatig werd genoemd. Tevens is «het misdrijf agressie» opgenomen in het Statuut van het Internationaal Strafhof (zie artikelen 8 bis, 15 bis en 15 ter). Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001489/2021-12-04>.

⁴² Zie de gemeenschappelijke waarden in Preamble 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.* De NAVO bestaat thans uit 31 lidstaten waarvan 24 landen tevens EU-lidstaat zijn. Alleen Albanië, Montenegro, Canada, Noorwegen, IJsland, de Verenigde Staten, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Noord-Macedonië zijn geen EU-lidstaat. Zweden heeft zich gemeld als 32^e NAVO-lidstaat.

⁴³ Zie voor meer informatie https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm.

⁴⁴ 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 (...).*

⁴⁵ Zie https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

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

7. Verhouding tot nationaal recht

7.1. 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.⁴⁶ In zichzelf is dit grond en reden om het initiatiefvoorstel op te vatten en aanhangig te maken als rijkswet en de daarbij behorende wetgevingsprocedure te volgen. Tegelijk hebben geografische aspecten, zoals de grote afstand tot het Europese deel van de Nederlandse staat, consequenties voor de wijze waarop het defensiebeleid concreet wordt vormgegeven. Zo regelen de artikelen 30–33 en 35 van het Statuut de personele, materiële en financiële bijdragen van de landen van het Koninkrijk aan de (eigen) verdediging.⁴⁷ Omdat het initiatiefvoorstel in ieder geval *raakt* aan de grondgebieden van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten is betrokkenheid van de Rijksministerraad gewenst.⁴⁸ Een gedegen defensiebeleid komt mede ten goede aan de vrede en veiligheid van de Caribische delen van het Koninkrijk. Dit is nodig in het licht van allerhande dreigingen in die regio.⁴⁹ Tegelijk vallen de Caribische delen van het Koninkrijk buiten het werkingsgebied van de NAVO en de EU, hoewel dit deels is ingebed in samenwerkingsverbanden met de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.⁵⁰

7.2. Grondwet

Ten aanzien van het Nederlandse defensiebeleid zijn de meest relevante nationaalrechtelijke bepalingen allereerst te vinden in artikel 97 van de Nederlandse Grondwet:⁵¹

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.*

Het defensiebeleid dient op basis hiervan 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 koopvaardij-schepen onder Nederlandse vlag tegen piraterij, en «het leveren van

⁴⁶ Volgens artikel 3 lid 1 sub a van het Statuut is de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een Koninkrijksaangelegenheid. Een gelijksoortige wet is de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023731/2010-10-10>.

⁴⁷ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17>.

⁴⁸ Zie de artikelen 10 en 11 van het Statuut.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ WRR-rapport «Veiligheid in een wereld van verbindingen», p. 117–118.

⁵¹ https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/via0icz21tp0/artikel_97_krijgsmacht.

bijstand bij rampen en crises». ⁵² Tezamen vormen dit de zogenoemde drie grondwettelijke hoofdtaken van Defensie. De regering dient de hiertoe benodigde middelen ter beschikking te stellen. Dat gebeurt via een Begrotingswet die door regering en Staten-Generaal gezamenlijk wordt vastgesteld. ⁵³

Naast artikel 97 bevatten ook de artikelen 90, 93, 96, 98 en 100 van de Grondwet ter zake relevante bepalingen. Artikel 90 herhaalt de zinsnede over de bevordering van de internationale rechtsorde in algemene zin. Artikel 93 behandelt de voorwaarden voor interne gelding van een bepaalde categorie volkenrechtelijke normen, te weten de eenieder verbindende. ⁵⁴ De 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. 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.

7.3. *Wet defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)*

Deze wet sluit aan bij de in 2018 in werking getreden Wet defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Dit fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016, dat beheerd wordt door de Minister van Defensie. Het fonds heeft ten doel te voorzien 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. Het Defensiematerieelbegrotingsfonds zorgt er slechts voor dat financiële middelen voor deze domeinen meerjarig beschikbaar blijven. De Wet defensiematerieelfonds regelt echter niet dat er ook voldoende financiële middelen beschikbaar worden gemaakt om het fonds mee te voeden. Ook biedt het fonds geen bescherming tegen bezuinigingsoperaties: er kunnen nadien gelden aan het fonds onttrokken worden indien daartoe de politieke noodzaak gevoeld wordt. Deze rijkswet legt als het ware een fundament onder het Defensiematerieelbegrotingsfonds: te allen tijde dient minimaal 2 procent van het bbp uitgegeven te worden aan Defensie. Tegelijkertijd betekent dit dat er, mits de veiligheidssituatie dit toestaat, tot een minimale ondergrens van 2 procent van het bbp op Defensie bezuinigd kan worden in tijden van economische tegenspoed. Daarmee zorgt de rijkswet ervoor dat financiële middelen die meerjarig beschikbaar moeten blijven ten behoeve van langetermijninvesteringen ook daadwerkelijk beschikbaar blijven.

⁵² <https://www.defensie.nl/onderwerpen/overdefensie/het-verhaal-van-defensie/wat-doet-defensie>.

⁵³ De initiatiefnemers sluiten aan bij de bestaande staatsrechtelijke rolverdeling tussen regering en Staten-Generaal. Volgens artikel 97, lid 2 heeft de regering het oppergezag over de krijgsmacht; de Staten-Generaal hebben medebeslissingsrecht bij nationale en internationale regelgeving. Tekst en Commentaar bij artikel 97: «Blijkens dit lid heeft de regering het politieke gezag over de krijgsmacht. De bepaling laat de bevoegdheid van de wetgever om regels te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld de organisatie of de inzet van de krijgsmacht onverlet.»

⁵⁴ 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>.

Deze rijkswet is in hiërarchische zin hoger dan zowel de Comptabiliteitswet 2016 als de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Los van deze hiërarchie bestaat er geen strijdigheid tussen deze rijkswet en de Comptabiliteitswet 2016. De rijkswet noodzaakt dan ook niet tot aanpassing van die wet. Deze wet is immers pas van toepassing wanneer de begrotingswetgeving zelf tot stand gebracht wordt. Deze rijkswet gaat daar als het ware aan vooraf. Zij verplicht slechts de begrotingswetgever om een bedrag voor defensie te vrijwaren dat het equivalent is van ten minste twee procent van het Nederlandse bbp.

In Nederland zijn de Europese regels van het Stabiliteits- en Groeipact uitgewerkt in de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof). Ten aanzien van de Wet Hof geldt dat deze gericht is op het beheersbaar houden van de Nederlandse overheidsuitgaven in structurele zin. Het structureel vrijmaken van voldoende gelden voor defensie, zoals deze wet beoogt te doen, leidt in beginsel en in ieder geval potentieel tot een verhoging van de Nederlandse publieke uitgaven. Om ook op de langere termijn aan de doelstellingen van de wet Hof te kunnen blijven voldoen zullen er dan ook financiële keuzes gemaakt moeten worden.

8. Budgetrecht, doelmatigheid en precedentwerking

8.1. Budgetrecht parlement

Het initiatiefvoorstel laat het budgetrecht van het parlement ongemoeid. Immers, begrotingswetsvoorstellen (of wijzigingsvoorstellen daarvoor) worden onverkort goedgekeurd (of niet) door de Staten-Generaal. Het parlement geeft goedkeuring vooraf, maar het kabinet zal het parlement ook achteraf verantwoording schuldig blijven over het gevoerde begrotingsbeleid. De Tweede Kamer kan begrotingen blijven amenderen. Tevens behoudt het parlement te allen tijde de mogelijkheid om voorstellen te doen tot wijziging of zelfs intrekking van wetgeving, ook de in dit initiatiefvoorstel voorgestelde rijkswet.

8.2. Doelmatigheid

Het is niet aannemelijk of logisch dat het voorstel voor een ondergrens van de defensie-uitgaven uitgedrukt in een percentage van het bbp («inputnorm») leidt tot ondoelmatigheid. Allereerst stelt de Defensienota 2022 dat het noodzakelijk is dat Defensie structureel verder kan investeren om toe te groeien naar een toekomstbestendige krijgsmacht.⁵⁵ Zelfs met substantiële extra middelen, zoals die in de laatste jaren ook gekomen zijn, moeten nog steeds keuzes gemaakt worden in de taken van de krijgsmacht. Met het structureel borgen van een budget voor defensie-uitgaven van 2 procent van het bbp kan weliswaar *beter*, maar nog altijd niet *volledig* voldaan worden aan de taken genoemd in respectievelijk artikel 3 van het Statuut en artikel 97 van de Grondwet. Er zal dus nog steeds scherp geprioriteerd en aan kostenbewaking gedaan moeten worden. Tegelijk kan juist de meerjarige duidelijkheid en voorspelbaarheid van budgettaire kaders, zoals dit voorstel beoogt, Defensie voorzien van de structurele absorptiecapaciteit om te bouwen aan een toekomstbestendige krijgsmacht.

⁵⁵ Defensienota 2022, pag. 7, 8, 16.

8.3. Precedentwerking

Het beoogde vast te leggen defensiebudget van 2 procent van het bbp is vanuit beleidsmatig perspectief in zekere zin te vergelijken met fondsen als het Deltafonds en het Klimaatfonds. Ook bij deze fondsen gaat het om geoormerkte gelden die tot doel hebben langetermijnbeleid te financieren dat Nederland op structurele en toekomstbestendige wijze dient te vrijwaren van existentiële bedreigingen die zich in zekere zin onttrekken aan politieke keuzes. Als Nederland door een oncontroleerbare stijging van de zeespiegel als gevolg van een ongeremde klimaatverandering voor grote delen onder water zou lopen, is dat een even fundamentele bedreiging van het voortbestaan van volk en staat, als een aanval door een buitenlandse agressor. Deze existentiële bedreigingen onderscheiden zich fundamenteel van beleidsterreinen die zich wel lenen voor beslechting in de nationale politieke arena, zoals bijvoorbeeld de inrichting van de verzorgingsstaat, woningbouw, onderwijs en gezondheidszorg. Vanwege dit onderscheid ligt precedentwerking hier niet voor de hand. Het bijzondere karakter en belang van de landsverdediging wordt verder onderstreept door het feit dat behalve de krijgsmacht geen enkele andere overheidsdienst in de Grondwet genoemd wordt.

De keuze om defensie-uitgaven als een vast bbp-percentages vast te leggen, heeft behoudens de reeds genoemde argumenten nog een tweede rechtvaardigingsgrond. Door de relatieve onvoorspelbaarheid van geopolitieke ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande dreigingen, alsmede door de snelle innovatie op het terrein van moderne oorlogvoering, bestaan er eigenlijk geen goede materiële criteria ten aanzien van de vraag wanneer er sprake is van een adequate landsverdediging. Wordt die eerder gediend door een groter staand leger of door twee extra onderzeeboten? Een dergelijke vraag is lastig definitief en objectief te beantwoorden en daardoor onmogelijk vast te leggen in objectieve wettelijke criteria. De keuze die reeds in bondgenootschappelijk verband is gemaakt om een percentage van het bbp te nemen als criterium voor het waarborgen van voldoende beschikbare financiële middelen om een krijgsmacht adequaat en paraat te houden lijkt logisch om aan te houden als nationaal wettelijk vastgelegde maatstaf.

De Duitse Grondwetgever heeft bij de Grondwetwijziging expliciet geregeld dat uitsluitend voor het *Sondervermögen der Bundeswehr* van de *Schuldenbremse* wordt afgeweken. Ook daar ligt een duidelijke keuze aan ten grondslag waar Defensie gezien wordt als een uitzonderlijke categorie.

9. Alternatieven en internationale vergelijking

De initiatiefnemers verkiezen de voorgestelde aanpak na weging van diverse denkbare alternatieven.

9.1 Andere opties

Behoud status quo

Een eerste alternatief is het behoud van de status quo. Daarbij stellen kabinetten beleidsmatige defensievisies en jaarlijkse begrotingen op, waarbij het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) een langjarig kader biedt voor materieelinvesteringen. Het bezwaar hiertegen is dat een financieel fundament onder het DMF blijft ontbreken, er eenvoudig bezuinigd kan blijven worden op de krijgsmacht en zodoende de krijgsmacht haar wettelijke taken en bondgenootschappelijke verplicht-

tingen onvoldoende kan nakomen. De financiële voorspelbaarheid die nodig is voor een robuuste krijgsmacht blijft dan uit.

Opnemen in de Grondwet

Voorts kan gekozen worden voor het toevoegen van een bepaling aan de Nederlandse Grondwet. Deze aanpak kan een erkenning zijn van het fundamentele belang van een gedegen krijgsmacht als grondvoorwaarde voor veiligheid. Concreet zou het consistent zijn met bijvoorbeeld artikel 97, lid 1 van de Grondwet om daarin op te nemen dat er structureel voldoende financiële middelen nodig zijn voor de bedoelde «verdediging» en «bescherming». Ook kan deze aanpak werkelijk bijdragen aan het doel van bestendigheid van beleid en middelen. Grondwetswijzigingen vereisen immers instemming van twee derde van de Staten-Generaal. Deze drempel kan een krachtige borging vormen van het structureel voldoen aan bondgenootschappelijke (budget)afspraken en een bestendig defensiebeleid. Daarmee zou deze aanpak tot slot bijdragen aan het doel van de initiatiefnemers om te zorgen voor een meer apolitiek beleid inzake het effectief verdedigen van de veiligheid en belangen van het Koninkrijk en het bevorderen van de internationale rechtsorde.

Anderzijds is een Grondwetswijziging disproportioneel, omdat het beoogde doel van een bestendig defensiebeleid en -budget ook op de hier voorgestelde, minder ingrijpende wijze gerealiseerd kan worden. Waarbij ook de Rijkswetprocedure overigens indirect kan voorzien in de beoogde «bestendigheid» vanwege de uitvoerige procedures inzake invoering of wijziging van een rijkswet. Tevens is een grondwetswijziging op haar eigen manier kwetsbaar voor de politieke actualiteit, omdat een derde van de zetels in één van de Kamers van de Staten-Generaal het voorstel ook bij meerderheidssteun kan tegenhouden. De initiatiefnemers wensen deze kwetsbaarheid juist in de toekomst te verminderen. Bovendien blijft bij een grondwetswijziging het «hoe» in grote mate onduidelijk. Uitvoerige materiële noties inzake het doel en de inhoud van het defensieplan en de defensie-monitor, de betrokkenheid van derden bij de totstandkoming daarvan, of de verantwoording richting de Staten-Generaal, passen immers niet in het systeem van de Grondwet. Onze Grondwet regelt de belangrijkste elementen («hoofdpijnen») 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 relatief uitgebreid. Zo wordt geen enkele andere overheidsdienst (anders dan de instelling van ministeries) in de Grondwet genoemd. Al met al is dit dus geen wenselijke of voor de hand liggende aanpak.

Omvattende defensiewet

Een derde alternatief is een veelomvattende defensiewet die veel juridische aspecten inzake de organisatie, de inzet, de middelen en/of het budget van de krijgsmacht onder één dak brengt. Onder meer de Verenigde Staten, Australië, Nieuw Zeeland, Canada, Frankrijk, Zweden en Ierland kennen een dergelijke wet. Echter, ten eerste is dit niet het doel dat de initiatiefnemers primair beogen, namelijk de structurele beschikbaarheid van voldoende middelen voor een krijgsmacht die haar wettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen kan nakomen. Ten tweede ontbreekt hiervoor de noodzaak, omdat de organisatie van Defensie reeds is vastgelegd in diverse regelingen.

Alles overziend menen de initiatiefnemers dat dit voorstel proportioneel is met het oog op de doelstelling rondom het structureel beschikbaar stellen van voldoende middelen voor een krijgsmacht die haar wettelijke en

bondgenootschappelijke verplichtingen kan nakomen. Tevens brengt het met het combineren van enerzijds een vijftienjaarlijks defensieplan en anderzijds periodieke defensie-monitoren, de lange en korte termijn nadrukkelijk met elkaar in verband. Op die wijze kan zowel de democratische legitimiteit als de gewenste bestendigheid van beleid en budget worden gewaarborgd.

9.2 Nationale invulling van de NAVO-norm door andere bondgenoten

Ook andere NAVO-bondgenoten hebben gekozen om defensie-uitgaven wettelijk te verankeren. Bijvoorbeeld door bepalingen hierover op te nemen in de Grondwet of in bijzondere wetten en daartoe in te grijpen in hun «normale» begrotingscyclus. Voor Nederland is het vrij uitzonderlijk om de hier voorgenoemen uitzondering op de normale begrotingswetgeving juridisch vorm te geven. Andere NAVO- en EU-lidstaten, die net als Nederland na de Russische inval in Oekraïne aan het begin van 2022 met de neus op de feiten gedrukt werden en tot een verhoging van het defensiebudget hebben besloten en eveneens aan het Europese Stabiliteits- en Groeipact zijn gebonden, hebben dit ook wettelijk geregeld. In Frankrijk gebeurt dit zelfs al sinds decennia. De nationale wettelijke regelingen verschillen alle van elkaar, maar hebben allemaal gemeen dat zij de verhoging van het defensiebudget onttrekken aan de beslissingsmacht van de «gewone» begrotingswetgever. Ook wordt de verhoging van het defensiebudget niet gezien als onverenigbaar met de doelstellingen van het Europese Stabiliteits- en Groeipact en de nationale wettelijke vertaling daarvan. Duitsland, dat als enige die nationale grondslag in de Grondwet heeft vastgelegd, heeft daartoe zelfs een speciale nieuwe grondwettelijke bepaling geschapen.

Duitsland

In Duitsland is in 2022 aan het *Grundgesetz* een bepaling toegevoegd waarin een defensiefonds (*Sondervermögen der Bundeswehr*) van 100 miljard wordt opgericht.⁵⁶ Voor dit Defensiefonds geldt niet de in de Grondwet opgenomen «*Schuldenbremse*» die naar aanleiding van de Europese kredietcrisis in de Duitse Grondwet is opgenomen. De Duitse Minister van Financiën krijgt de wettelijke opdracht om een vermogen van 100 miljard te lenen voor het *Sondervermögen der Bundeswehr*. De kosten voor deze lening worden gedragen door het *Sondervermögen* zelf. De wet regelt dat vanaf 2031 gestart moet worden met de aflossing. In de Toelichting bij het wetsvoorstel wordt uitgelegd waarom voor deze wijze van financiering gekozen wordt en waarom een uitzondering van de Grondwettelijke *Schuldenbremse* hier gerechtvaardigd is: «*Um die Ausgaben dieses geplanten Sondervermögens zu decken, soll das Bundesfinanzministerium ermächtigt werden, Kredite bis zur Höhe von 100 Milliarden Euro aufzunehmen. (st/scr/27.04.2022) Es wird das Instrument eines Sondervermögens gewählt, weil diese Finanzierungsaufgabe sehr umfangreich und von längerer Dauer sein wird. Es soll mit dieser Entscheidung das Signal gegeben werden, dass die mittel- bis langfristige Ertüchtigung der Bundeswehr auf Basis einer dauerhaft gesicherten Finanzierungsgrundlage und damit international sichtbar und glaubwürdig umgesetzt werden wird. (...) Das Finanzierungsvolumen ist im Rahmen der Schuldenregel nicht zu realisieren. Das Sondervermögen darf gleichwohl die Schuldenbremse des Grundgesetzes nicht in Frage stellen. Für die übrigen Bundesaufgaben gilt es unverändert, die*

⁵⁶ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-sondervermoegen-bundeswehr.html>; <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-sondervermoegen-bundeswehr.html>.

Verschuldung des Bundes im Interesse der Generationengerechtigkeit in den durch Artikel 109 Absatz 3 und Artikel 115 Absatz 2 des Grundgesetzes gezogenen Grenzen zu halten. Diese Kreditermächtigung wird von den Kreditobergrenzen der Schuldenregel ausgenommen. Die Regelung des Näheren wird dem einfachen Gesetzgeber überlassen.»⁵⁷

Polen

In Polen is in maart 2022 de (nieuwe) wet op de verdediging van het vaderland vastgesteld, waarin is vastgelegd dat Polen in 2023 reeds 3 procent van het bbp aan defensie dient te besteden. De wet roept een speciaal staatsfonds in het leven dat, evenals veel andere Poolse overheidsfondsen wordt beheerd door de *Bank Gospodarstwa Krajowego* (BGK); een in de jaren '20 opgerichte staatsbank, die van oudsher veel defensieactiviteiten financiert en beheert. Het fonds wordt in belangrijke mate gefinancierd uit door de BGK uitgegeven staatsobligaties en daarnaast uit de jaarlijkse defensiebegroting.

Frankrijk

In Frankrijk worden op basis van artikel 34 van de *Constitution* sinds jaar en dag zogeheten *Lois de programmation militaire* (LPM) gemaakt. Hierin worden voor een periode van vier tot zeven jaar, voorafgegaan door een zogeheten «Witboek» van de regering, de beoogde doelen van de defensie-inspanningen en de daarmee gepaard gaande noodzakelijke financiering vastgelegd. In de huidige LPM, die de periode van 2019 tot 2025 bestrijkt, is vastgelegd dat via jaarlijkse verhogingen van het defensiebudget in totaal bijna 38 miljard euro extra zal worden uitgegeven aan defensie. Hierdoor komt Frankrijk vanaf 2023 weer boven de gestelde minimumnorm van 2 procent van het bbp voor defensie-uitgaven. De LPM fungeert daarmee dus niet alleen als een kaderwet voor de begrotingswetgever, maar combineert in zekere zin hetgeen de Wet Defensiematerieel-begrotingsfonds en deze rijkswet samen regelen.

10. Gevolgen

10.1. Algemeen

Het wetsvoorstel heeft geen rechtstreekse gevolgen voor burgers en bedrijven. De vast te leggen norm bindt slechts de begrotingswetgever.

10.2. Financiële gevolgen

Gelet op de in dit initiatiefvoorstel gekozen methodiek, waarbij de koppeling tussen beleid en financiën centraal staat, is het ten tijde van indiening nog niet duidelijk wat de precieze financiële consequenties van het wetsvoorstel zijn. Pas bij de inwerkingtreding van deze wet, op zijn vroegst in 2025 voor het daaropvolgende begrotingsjaar, is duidelijk wat de financiële gevolgen zijn, omdat de dan geldende CPB cijfers bekend zijn. Deze cijfers bepalen mede de omvang van de benodigde middelen om de defensie-uitgaven op 2 procent van het bbp uit te laten komen. Daarbij geldt dat de formering van een nieuw kabinet ook het moment is waarop de kaders open staan. De financiering van hetgeen deze wet beoogt – een krijgsmacht die structureel de middelen ontvangt om haar wettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen na te komen – maakt daarmee onderdeel uit van de integrale besluitvorming van een nieuwe regering.

⁵⁷ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw22-de-sondervermoegen-897614>.

11. Advies en consultatie

De initiatiefnemers hebben, alvorens hun initiatiefvoorstel formeel aanhangig te maken, een publieke internetconsultatie georganiseerd. Via www.internetconsultatie.nl/defensiewet zijn in totaal 25 reacties ontvangen. Vaak betrof het een korte aanmoediging of, een enkele keer, een beknopte kritische noot. Vier organisaties gaven een officiële reactie: de Nederlandse Industrie voor Defensie & Veiligheid (NIDV), de Vakbond voor Burger en Militair Defensiepersoneel (VBM), de Nederlandse Officieren Vereniging (NOV) en de Gezamenlijke Officieren Vereniging (GOV). Deze organisaties waren om uiteenlopende redenen positief. Zoals: het voorstel geeft mogelijkheden om onze internationale samenwerking te verdiepen; het voorstel maakt het mogelijk om te werken aan grotere Europese autonomie; het voorstel bevordert een stabiele begrotingsontwikkeling; het voorstel zorgt voor consistentie voor de defensie-industrie. Enkele andere opmerkingen, niet afkomstig van organisaties, betroffen de wenselijkheid of houdbaarheid van de budgetnorm in relatie tot onvoorziene omstandigheden zoals economische schommelingen of wijziging van het basispercentage zoals vastgelegd in NAVO-afspraken. De initiatiefnemers hebben deze punten gebruikt om de toelichting op dit voorstel van rijkswet te verduidelijken.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Deze rijkswet treedt bij koninklijk besluit in werking. Concreet beogen de initiatiefnemers dat zij in werking treedt op 1 januari van het jaar nadat zij door beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard. Indien zij voor 1 januari 2024 is aanvaard, treedt zij in werking met ingang van 1 januari 2025.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, eerste lid

Artikel 3, eerste lid, onder a van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden formuleert de belangrijkste taakstelling en daarmee bevoegdheidstoedeling aan de organen van het Koninkrijk, namelijk de verdediging van het grondgebied en de onafhankelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden. Artikel 97 van de Grondwet regelt welk orgaan daartoe primair geroepen is: de krijgsmacht van het Koninkrijk. Gezamenlijk dragen deze beide constitutionele normen het Koninkrijk derhalve op een krijgsmacht van voldoende omvang en uitrusting overeind te houden, teneinde de onafhankelijkheid en het grondgebied van het Koninkrijk adequaat te kunnen verdedigen. Daarnaast draagt artikel 97 van de Grondwet nog een andere verplichting op aan de krijgsmacht, namelijk het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde. Het tweede lid van artikel 97 van de Grondwet maakt duidelijk, door het oppergezag over de krijgsmacht in handen van de regering te leggen, dat zij primair geroepen is er voor zorg te dragen dat de krijgsmacht deze taken naar behoren uit kan oefenen. De krijgsmacht moet waar nodig zelfstandig nationale taken uit kunnen voeren, en in bondgenootschappelijk verband een evenredige bijdrage kunnen leveren. De regering dient voor dit doel in de begroting voor het Ministerie van Defensie jaarlijks voldoende middelen ter beschikking te stellen. In 2022 heeft de regering tijdens de begrotingsbehandeling echter aangegeven dat de krijgsmacht momenteel niet in staat is deze verplichtingen na te kunnen komen. De beide leden van artikel 1 beogen in onderlinge samenhang de wettelijke garantie te verankeren dat deze situatie zich in de toekomst niet meer voor kan doen. Artikel 1, eerste lid, verplicht daarom de Nederlandse begrotingswetgever ertoe er zorg voor te dragen

dat in ieder begrotingsjaar voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan Defensie.

Artikel 1, tweede lid

Het tweede lid van artikel 1 kwalificeert vervolgens deze verplichting voor de begrotingswetgever door vast te leggen dat de financiële middelen nooit minder kunnen bedragen dan twee procent van het bruto binnenlands product (bbp) van het land Nederland, overeenkomstig het in NAVO-verband afgesproken minimum aan Defensie-uitgaven. Uit het feit dat deze twee procent een minimum en ondergrens vormt, volgt dat er situaties denkbaar zijn waarin een adequate vervulling van de taken van de krijgsmacht een hoger bedrag dan dit vergen. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak acuut het hoofd te bieden aan urgente veiligheidsdreigingen of een in NAVO-verband afgesproken hoger streefpercentage. In dat geval is het de begrotingswetgever die hierover, uiteraard met inachtneming van alle overige daarvoor geldende wettelijke voorschriften, een besluit zal moeten nemen, zie ook (de toelichting op) artikel 3 vierde lid. Anderzijds geldt dat eventuele bezuinigingen op de rijksuitgaven er nooit in zullen kunnen resulteren dat de begroting van defensie lager wordt dan 2 procent van het bbp van Nederland.

Het tweede lid geeft voorwaarden voor het defensiebudget dat jaarlijks via de reguliere begrotingscyclus wordt vastgesteld. Deze bepaling sluit aan bij de systematiek van en gedachte achter het defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). Dat betekent dat het defensiebudget jaarlijks minimaal 2 procent van het bbp van Nederland moet bedragen, maar dat het daarbij mogelijk is deze financiële middelen toe te voegen aan de defensiebegroting (Hoofdstuk X) dan wel het DMF. De ongelimiteerde eindejaarsmarge voor defensie op het DMF blijft behouden, waardoor het mogelijk is delen van het defensiebudget op de departementale begroting mee te nemen naar een volgend jaar. Juist bij Defensie geldt immers dat het moment dat uitgaven plaatsvinden, onder meer inzake omvangrijke investeringsprojecten, kan afwijken van de oorspronkelijke planning. Daarbij dient rekening gehouden te worden met het absorptievermogen van de krijgsmacht, juist in een geopolitieke en nationaalpolitieke context waarin de krijgsmacht in korte tijd te maken heeft met forse budgetverhogingen. Om deze redenen is voor het DMF gekozen voor zeer ruime kasschuifmogelijkheden. Een dergelijke kasschuif betekent daarom niet dat niet aan artikel 1 lid 2 wordt voldaan. Tegelijk betekent een kasschuif in een begrotingsjaar ook niet dat er in het volgende jaar minder dan twee procent nodig is. De wettelijke eis van jaarlijks twee procent blijft ook dan staan.

Het tweede lid koppelt de benodigde defensie-uitgaven aan de NAVO-norm van twee procent van het bbp. Voor de berekening van het bbp-percentages hanteert Defensie een, met het Ministerie van Financiën, afgestemde berekenwijze. Hiervoor worden de defensie-uitgaven (de teller) gedeeld met het voor handen zijnde bbp-cijfer (de noemer). Gedurende het jaar zijn er diverse bronnen die gebruikt worden om het reële bbp-cijfer te bepalen, namelijk de Meerjarige Economische Verkenningen (MEV afkomstig van het CPB) en het Centraal Economisch Plan (CEP afkomstig van het CPB). Het reële bbp wordt berekend door het nominale bbp te corrigeren voor de geraamde inflatie.

Voor het bepalen van defensie-uitgaven worden een aantal bronnen gebruikt conform standen begrotingen dan wel jaarverslagen. Het gaat om de 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).

Artikel 1 van de wet stelt vast dat vanaf het begrotingsjaar volgend op het jaar van de inwerkingtreding van deze wet de defensie-uitgaven het equivalent van ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland bedragen. In de huidige systematiek zouden de defensie-uitgaven bij een herziening van het geldende bbp-cijfer jaarlijks moeten worden bijgesteld. Defensie is echter gebaat bij een stabiele en voorspelbare begroting. Meerjarige zekerheid over de toewijzing van budgetten is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Om de voorspelbaarheid van de defensie-uitgaven zo groot mogelijk te houden, wordt overeenkomstig artikel 1 van de wet, de omvang van de defensie-uitgaven aan het begin van een kabinetsperiode bepaald op basis van de op dat moment meest recente bbp-cijfers, gecorrigeerd met de volumeontwikkeling T+4 (namelijk het laatste jaar van het zittende kabinet). De correctie met de volumeontwikkeling is in lijn met afspraken voor de berekening van het bbp-cijfer tussen het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Defensie.

De omvang van de defensie-uitgaven staan daarmee gedurende een kabinetsperiode vast. Het voordeel hiervan is dat de absolute voorspelbaarheid van de begroting zo groot mogelijk wordt gehouden. Dit gaat echter wel ten koste van de actualiteit van de raming, waardoor de daadwerkelijke defensie-uitgaven op enig moment gedurende een kabinetsperiode onder de twee procent van het bbp terecht kan komen. Dit is alleen voor de korte termijn te rechtvaardigen vanuit het belang van de voorspelbaarheid van het budget. Voor de lange termijn geldt dat, wanneer de daadwerkelijke defensie-uitgaven onder twee procent van het bbp uit blijken te komen, de defensie-uitgaven aan het begin van de volgende kabinetsperiode worden verhoogd met de benodigde extra middelen om gedurende die kabinetsperiode op twee procent van het bbp uit te komen. Wanneer defensie-uitgaven aan het begin van een kabinetsperiode voor de termijn van de kabinetsperiode in enig jaar boven twee procent van het bbp uitkomen blijven de dan vastgestelde defensie-uitgaven intact. Dat betekent dat de defensie-uitgaven niet worden afgeroomd om de uitgaven op twee procent van het bbp uit te laten komen. Artikel 1 gaat kortom uit van een asymmetrische uitvoering.

Artikel 2, eerste lid

Het defensieplan wordt ten minste eens per vijftien jaar vastgesteld door de regering van het Koninkrijk, op voordracht van de Minister van Defensie. Dit defensieplan wordt zowel aan de beide Kamers der Staten-Generaal als aan de Staten van de andere landen van het Koninkrijk gezonden. Bij de totstandkoming van het defensieplan wordt het ontwerp voor advies voorgelegd aan een onafhankelijk adviesorgaan of adviesorganen. Vanuit haar wettelijk vastgelegde adviestaak ligt het betrekken van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) daarbij voor de hand, maar er kan ook gedacht worden aan bijvoorbeeld Instituut Clingendael en het Hague Center for Strategic Studies (HCSS).

In artikel 2 eerste lid is ervoor gekozen om aan te sluiten bij de termijn van vijftien jaar van het DMF. Dat draagt bij aan de consistentie, overzichtelijkheid en het effectief kunnen inrichten van het departementale beleidsproces. Terwijl de vijftienjaarlijkse vooruitblik binnen het DMF ieder begrotingsjaar een jaar «opschuift», is het defensieplan echter een meer «statisch» document, dat conform artikel 3 echter wel middels de

defensiemonitor en defensienota geüpdatet kan worden. Het doel van het defensieplan is namelijk om 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 beter kan voldoen aan haar grondwettelijke taken, waaronder de voorziene investeringen in materieel en personeel over de langere termijn en de wijze van invulling van de door de NAVO aan Nederland toegevoegde (prioritaire) capaciteitsdoelstellingen. Ook moet aandacht worden geschonken aan de internationale samenwerking, aan de voorziene veiligheidsrisico's en de doorwerking daarvan op het defensiebeleid op lange termijn.

Het defensieplan wordt niet slechts aan de beide Kamers van de Staten-Generaal, maar ook aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezonden. Dit informeert de parlementen van de Caribische landen niet alleen over hetgeen in het defensieplan ten aanzien van de Caribische delen van het Koninkrijk is voorgenomen, maar stelt hen ook in staat om daarover met hun eigen regeringen het gesprek aan te gaan en via hen invloed uit te kunnen oefenen op de stellingname van de eigen Gevolmachtigde Minister ten aanzien van het defensieplan. Vanwege het feit dat deze wordt opgesteld door de regering van het Koninkrijk, vindt de daaraan voorafgaande beraadslaging en besluitvorming bovendien plaats in de Raad van Ministers van het Koninkrijk, zodat ook langs die weg invloed van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verzekerd is ten aanzien van die onderdelen van de defensieplan, welke hen in het bijzonder raken.

Artikel 2, tweede en derde lid

Deze bepalingen regelen welke zaken ten minste in het defensieplan geregeld dienen te worden. Bij de toelichting op artikel 1, tweede lid, is reeds uiteengezet welke de parameters zijn die met name vanuit bondgenootschappelijk perspectief relevant zijn voor de beoordeling welke inspanningen het Koninkrijk concreet te verrichten heeft om te beoordelen of aan de aangegane verplichtingen wordt voldaan. Deze beide bepalingen beogen te verzekeren dat zulks daadwerkelijk gebeurt in het defensieplan.

Artikel 3, eerste lid

Het defensiebudget loopt zoals aangegeven via de defensiebegrotingen. Dit betekent dat elk jaar via de begrotingscyclus de Staten-Generaal op meerdere momenten wordt geïnformeerd over het lopende budget van defensie op de begroting. Daarbij kan het budgetrecht door het parlement benut worden. Elk jaar in mei wordt verantwoording afgelegd over het afgelopen jaar. Passend in deze cyclus wordt ten minste elke vier jaar, bijvoorbeeld in de periode direct voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen ofwel de kabinetsformatie, een defensiemonitor overlegd aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. Deze wordt, net als het defensieplan, tevens aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten toegezonden. Alvorens zij wordt vastgesteld door de Minister van Defensie, ligt het voor de hand dat zij in ontwerp ter consultatie wordt toegezonden aan een onafhankelijk adviesorgaan of aan onafhankelijke adviesorganen, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Instituut Clingendael en het Hague Center for Strategic Studies (HCSS).

Artikel 3, tweede lid

De defensiemonitor omvat een analyse van de trends en dreigingen ten aanzien van de vitale belangen van het Koninkrijk en een analyse van de te verwachte maatregelen die noodzakelijk zijn om deze dreigingen het

hoofd te kunnen bieden. Deze monitor wordt eens per vier jaar uitgegeven, voorafgaand aan parlementaire verkiezingen en daarmee een nieuw kabinet. Gelet op de in de artikel 1, tweede lid, beschreven methodiek met betrekking tot de toekenning van extra financiële middelen schetst de defensie-monitor daarmee de mogelijkheden om extra financiële middelen te besteden aan de in de defensie-monitor omschreven maatregelen. Daarmee ontstaat een koppeling tussen enerzijds beleid en anderzijds budget.

Artikel 3, derde lid

Deze bepaling geeft de regering, op voordracht van de Minister van Defensie, de gelegenheid om tussentijds, mede op grond van de in het tweede lid genoemde veiligheidsanalyse en de eventueel extra ter beschikking gestelde financiële middelen, het defensieplan bij te stellen. Dit gebeurt door middel van het uitgeven van een defensienota (herijking van het bestaande defensieplan). Voor zover de wijziging daartoe aanleiding geeft, wordt deze niet slechts aan de beide Kamers van de Staten-Generaal, maar ook aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten toegezonden.

Artikel 3, vierde lid

Indien de defensie-monitor of de defensienota daartoe nopen, kan de regering besluiten dat de defensiebegroting aanpassing verdient in die zin, dat de vastgelegde twee procent van het Nederlandse bbp onvoldoende is. Dan zal, na overleg met de Staten-Generaal en conform artikel 2:26 van de Comptabiliteitswet 2016, een voorstel van wet tot wijziging van de begrotingsstaten voor Defensie worden ingediend. Het voorafgaande overleg met de Staten-Generaal heeft tot doel zo goed mogelijk te verzekeren dat de beoogde verhoging van het defensiebudget ook daadwerkelijk tot stand zal komen. Gezien het feit dat het hier uiteraard de begroting van het land Nederland betreft, is niet voorzien in nader overleg met of het horen van de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Artikel 4

De inwerkingtreding van deze rijkswet wordt bij koninklijk besluit geregeld. De initiatiefnemers beogen dat inwerkingtreding geschiedt op 1 januari van het jaar nadat zij door beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard. Indien zij voor 1 januari 2024 is aanvaard, treedt zij in werking met ingang van 1 januari 2025.

Artikel 5

In dit artikel is de citeertitel van deze wet opgenomen.

Stoffer
Valstar
Boswijk
Dassen