

Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland

Clingendael Rapport

Anne Bakker
Margriet Drent



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland

Anne Bakker
Margriet Drent

Clingendael Rapport
Mei 2016

Mei 2016

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en/of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.nl.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Coverfoto: © Flickr/Beeld bij Defensie

Over de auteurs

Anne Bakker is onderzoeksassistent bij Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op Europese veiligheid en defensiesamenwerking.

Margriet Drent is Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael en de coördinator van het veiligheidscluster binnen de onderzoeksafdeling. Zij is gespecialiseerd in Europese veiligheid en defensie met een focus op het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU.

The Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Email: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl/>

Inhoud

Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland?	1
De huidige praktijk van defensiebegrotingen	3
Een fluctuerend begrotingsbeleid	3
Tekorten en kapitaalvernietiging	4
Verminderde aantrekkelijkheid als werkgever	7
Leidende principes Defensie Akkoorden	8
Een inclusief en transparant proces	8
Termijn van Defensie Akkoorden	9
Rolverdeling regering en parlement	9
Internationale dimensie	10
Defensie Akkoorden in Nederland – mogelijk?	10
Drie varianten van Defensie Akkoorden	12
De ambitieuze variant	12
Tussenvariant	13
‘Light’ variant	13
Conclusies en aanbevelingen	13

Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland?

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de Nederlandse defensiebegroting in een vrije val beland. Nu de dreiging in en rondom Europa sterk is toegenomen, zijn er steeds meer zorgen van de kant van de regering en een substantieel deel van de Tweede Kamer dat de Nederlandse krijgsmacht te zeer is uitgehold om zijn taken voldoende te vervullen. Ten gevolge van verschillende bezuinigingsrondes is de slagkracht en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht zozeer afgenomen dat de NAVO in een rapport uit maart 2016 oordeelde dat de kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht het gebrek aan kwantiteit niet langer kan compenseren.¹ Nederland komt niet in de buurt van de *Defence Investment Pledge* (2% van het BNP), gemaakt op de NAVO top in Wales, met een verder dalend percentage van 1,16% van het BNP nu tot 1,08% in 2020 bij ongewijzigd beleid. De onbalans tussen het beroep dat er op de krijgsmacht wordt gedaan en de beschikbare middelen is echter niet het enige probleem. Elkaar overlappende bezuinigingsrondes hebben geleid tot kapitaalvernietiging, onderuitputting, verminderde aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever, uitstel van investeringen en een gebrekkige basisgereedheid.

In een eerder stadium leidden de zorgen over de toestand van de krijgsmacht al tot een lichte verhoging van de defensiebegroting. In reactie op de motie Van der Staaij (7-11-2014) heeft het ministerie van Defensie aangegeven dat 'de versterking van de krijgsmacht moet berusten op een meerjarig perspectief'. De term 'perspectief' lijkt vooral bedoeld om aan te geven dat de opwaartse trend van de begroting over een langere periode zal worden volgehouden. Dit, zo is in de praktijk gebleken, heeft echter geldingswaarde zolang de huidige regering en de huidige Minister van Defensie er zitten. Meerjarigheid van de defensiebegroting is een intentie, maar verliest na verkiezingen haar politieke waarde. En zelfs dan kunnen tussentijds regeringsbesluiten worden genomen om tot wijzigingen van de begrotingen van de ministeries over te gaan.

In een Clingendael rapport uit september 2015 werden de voor- en nadelen van de praktijk van meerjarige Defensie Akkoorden in Denemarken en Zweden geanalyseerd.² Eén van de conclusies uit dat rapport was dat de voordelen die Defensie Akkoorden in deze landen bieden voor Nederland interessant zouden kunnen zijn (zie box). Het rapport gaf als aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre het gebruik van meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland zou moeten worden overwogen. De Tweede Kamer nam op 24 november 2015 een motie van PvdA defensiewoordvoerder

1 *NATO Defence Planning Capability Review 2015/16 – The Netherlands – Draft Overview*, bijlage bij de Brief van minister van Defensie J.A. Hennis-Plasschaert over 'NATO Defence Planning Capability Review' aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 24 maart 2016.

2 Margriet Drent en Minke Meijnders, "Multi-year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?", *Clingendael Report*, Den Haag, september 2015.

Angelien Eijssink aan waarin de Kamer aangeeft dat het 'zich gaat oriënteren of meerjarige defensieplannen ook in de Nederlandse context voordelen kunnen hebben'. De motie werd breed ondersteund. Na een bijeenkomst voor Tweede Kamerleden en hun medewerkers in januari 2016 op Instituut Clingendael vindt er op 25 mei 2016 een Rondetafelgesprek plaats in de Kamer met meerjarige Defensie Akkoorden als onderwerp. Dit rapport is onder meer bedoeld als inhoudelijke bijdrage voor deze bijeenkomst.

Box: Varianten Defensie Akkoorden in andere landen

Internationaal zijn er allerlei varianten van Defensie Akkoorden. De Deense en Zweedse praktijk opteert voor een sterke betrokkenheid van het parlement. Een parlementaire commissie bereidt in deze landen rapporten voor waarin de internationale veiligheidssituatie wordt geanalyseerd. Dit vormt de basis voor de Defensie Akkoorden, waarin wordt opgenomen hoe de krijgsmacht op de veiligheidsomstandigheden moet reageren, welk ambitieniveau hierbij past, wat de inrichting van de krijgsmacht en krijgsmachtdelen moet zijn en waarin de hoogte van het defensiebudget wordt bepaald. In Denemarken vormen deze Defensie Akkoorden vijfjarige buitenparlementaire politieke akkoorden, terwijl in Zweden het Akkoord wordt omgezet in een Defensiewet. Ook de praktijk in Frankrijk is een interessante. Sinds 1972 wordt ongeveer elke 15 jaar na een intensief en inclusief proces een 'Witboek Nationale Veiligheid en Defensie' uitgegeven, waarop elke vijf tot zes jaar de 'Loi de Programmation Militaire' (LPM) wordt gebaseerd. De realisatie van de LPM hangt echter nog wel af van de daadwerkelijke allocatie van het defensiebudget. Een ander voorbeeld is Italië waar in 2015 voor het eerst sinds 1984 weer een Witboek is geschreven. Hieruit komt een zesjarige Militaire Planningswet voort voor grote materieelprojecten. Een dergelijk meerjarig kader zorgt voor continuïteit en zekerheid met betrekking tot grote investeringen.

Defensie is een kerntaak van de overheid en zou moeten kunnen rekenen op een redelijke termijn waarin beleid en budget verzekerd zijn. Nederland moet bovendien ook internationaal een betrouwbare en voorspelbare partner zijn om optimaal te kunnen profiteren van internationale samenwerking. Een meerjarig Defensie Akkoord zou hier uitkomst kunnen bieden. Welk model zou voor Nederland kunnen worden overwogen dat zorgt voor meer continuïteit, (plannings-)zekerheid, structuur, politieke betrokkenheid en voor een betere balans tussen ambitie en middelen?

Dit rapport zal kort uiteen zetten hoe de Nederlandse defensiebegrotingen tot stand komen en welke problemen dit geeft. Dan volgt een deel over de leidende principes van Defensie Akkoorden en welke elementen deze in ieder geval zouden moeten bevatten. Vervolgens zal een aantal varianten van mogelijke meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland worden besproken, variërend van lichte tot zware invullingen ervan. Dit rapport sluit af met een korte opsomming van beleidsaanbevelingen.

De huidige praktijk van defensiebegrotingen

In Nederland volgt het vaststellen van de defensiebegroting, evenals bij andere ministeries, een jaarlijkse cyclus. Het uitgangspunt hiervoor wordt gevormd door het regeerakkoord. Bij de defensiebegroting worden daarnaast de defensienota's, de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) en eventuele aanvullingen zoals in juni 2015³ als leidraad gebruikt. In defensienota's zet het ministerie van Defensie uiteen op welke manier het invulling wil geven aan de opdracht uit het regeerakkoord. Deze nota's beschrijven de taken en ambities voor de krijgsmacht en de daarvoor benodigde capaciteiten, daarbij uitgaande van het beschikbare budget. De interdepartementaal opgestelde Internationale Veiligheidsstrategie (2013) en diens actualisatie (2014) schetsen de buitenlandpolitieke kaders voor de defensiebegroting.

In het voorjaar voorafgaand aan het begrotingsjaar dienen de verschillende ministeries hun wensen in bij het ministerie van Financiën. Nadat interdepartementaal overeenstemming is bereikt en de conceptbegroting is voorgelegd aan de Raad van State, wordt de Rijksbegroting op Prinsjesdag in de vorm van wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer aangeboden. Na eventuele amendementen door de Kamer treedt de begroting vervolgens op 1 januari in werking. Er zijn twee tussentijdse bijstellmogelijkheden: in het voor- en in het najaar. Op deze momenten kan de begroting door middel van suppletore begrotingswetten worden gewijzigd.

Het parlement beoordeelt de begroting en ziet toe op de uitvoering ervan. Na Prinsjesdag heeft de Tweede Kamer het recht om de begroting te beoordelen en vervolgens goed te keuren of te verwerpen (budgetrecht). Daarnaast kan de Tweede Kamer, net als bij andere wetsvoorstellen, wijzigingen aanbrengen in de begroting (recht van amendement). Als de begroting is goedgekeurd door de Tweede Kamer is het aan de Eerste Kamer om een oordeel te vellen over de begroting. Pas nadat beide Kamers hun goedkeuring hebben gegeven, treedt de begroting in werking. Ook suppletore begrotingswetten worden in het parlement behandeld.

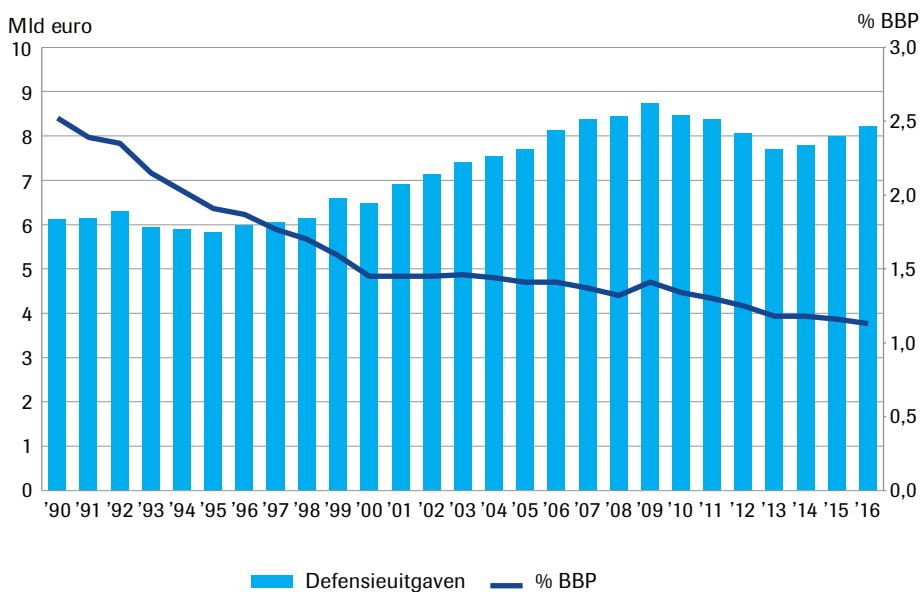
Een fluctuerend begrotingsbeleid

De huidige begrotingscyclus geeft de regering veel mogelijkheden voor tussentijdse bijstelling van de begroting. Dit heeft geleid tot een fluctuerend en weinig consistent begrotingsbeleid. Suppletore begrotingswetten werden gebruikt om de begroting gedurende het jaar aan te passen en de meerjarige perspectieven die uiteen waren gezet in defensienota's bleken vaak niet langer houdbaar dan de regering die ze had opgesteld. Bezuinigingsrondes volgden elkaar in rap tempo op en tientallen

3 Kamerbrief Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert, Motie-Van der Staaij c.s. over het ambitieniveau van de krijgsmacht in de komende jaren (kamerstuk 34 000, nr. 23), 19 juni 2015.

reorganisaties volgden, soms gelijktijdig. In cijfers betekent dit dat het defensiebudget de afgelopen 25 jaar is gehalveerd als percentage van het BBP (zie figuur 1). De flexibiliteit van het begrotingsmechanisme heeft de duurzaamheid van het beleid bij Defensie stevig aangetast.

Figuur 1 Defensieuitgaven in Nederland 1990-2016



Bron: Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database, 2016.

De gegevens over 2016 zijn de verwachte uitgaven gebaseerd op de Rijksbegroting 2016.

In 2015 kondigde de regering aan niet langer op Defensie te zullen korten. Daarnaast werden eerder aangekondigde bezuinigingen gedeeltelijk teruggedraaid. Hoewel de verhoging – oftewel de verzachting van de langetermijnbezuinigingen – van het defensiebudget te verwelkomen is, dragen de resulterende fluctuaties niet bij aan de continuïteit van het defensiebeleid, zeker wanneer de steun uiteindelijk maar van korte duur blijkt te zijn.

Tekorten en kapitaalvernietiging

De halvering van het defensiebudget heeft geresulteerd in een verstoorde balans tussen ambities en middelen. Ondanks een sterke verlaging van het ambitieniveau – van het gelijktijdig kunnen uitvoeren van vier vredesbewarende operaties begin jaren '90 naar één operatie sinds 2013 – ontbreekt het Defensie nog steeds aan geld, middelen en personeel om dit ambitieniveau te realiseren. Dit leidt tot een verminderde inzetbaarheid,

voortzettingsvermogen en een gebrekkige basisgereedheid. De Algemene Rekenkamer heeft in verschillende rapporten gesteld dat Defensie hiermee een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt.⁴

Het investeringsbudget heeft flink geleden onder de vele bezuinigingen. Om de materiële en personele exploitatie enigszins overeind te houden, is herop relatief meer bezuinigd. Het aandeel van investeringen in de begroting is als gevolg hiervan de afgelopen jaren sterk gedaald en bevindt zich sinds 2010 onder de NAVO-norm van 20% (zie figuur 2). Daar kwam nog eens bij dat gerealiseerde investeringen stevast lager uitvielen dan begroot. Investeringsbudgetten werden gedurende het begrotingsjaar naar beneden bijgesteld, wat heeft geleid tot een onderrealisatie van gemiddeld 140 miljoen euro per jaar.⁵ Het op peil houden van het investeringsbudget wordt verder gecompliceerd door de relatieve hoge kostenstijging van militaire investeringen (gemiddeld 2 tot 7 procent boven inflatie). Deze prijsstijging is substantieel hoger dan dat van andere departementen. De jaarlijkse loon- en prijsbijstelling compenseert dit maar gedeeltelijk, waardoor het tekort moet worden opgevangen binnen de bestaande begroting. In de periode 2010–2015 betekende dit een verlies van 176 miljoen euro.⁶ Bovendien leidt het verschil tussen de gebruikte dollarkoers voor de begroting 2015 en de begroting 2016 tot tegenvallers van circa € 50 miljoen per jaar bij de exploitatie en circa € 1 miljard in de planperiode 2016–2030 bij de investeringen.

Teruglopende investeringen hebben geleid tot een vermindering van de operationele inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht. Door het gebrek aan investeringen is sprake van verouderd materieel, een verslechterde onderhoudstoestand en hogere kosten van de materiële exploitatie. Daarnaast kampt Defensie met een gebrek aan reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit, waardoor capaciteiten vaak langdurig niet inzetbaar zijn. Het Nederlandse optreden in Uruzgan heeft geleid tot een exploitatietekort van tegen de 200 miljoen euro.⁷ De bezuinigingen hebben geleid tot oplopende tekorten. Een deel van het materieel moet daarom worden gebruikt als ‘donor’ om het andere materieel draaiende te houden. Uit het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat in 2015 slechts 59 procent van de eenheden de inzetbaarheidsdoelstellingen heeft behaald. Vooruitgang op onderhoudsgebied komt volgens de Rekenkamer te traag, met te weinig prioriteit en

4 Algemene Rekenkamer, “Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Defensie” (2016), “Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2016 (hoofdstuk X) van het Ministerie van Defensie” (2015) en “Validering nota ‘In het Belang van Nederland’” (2014).

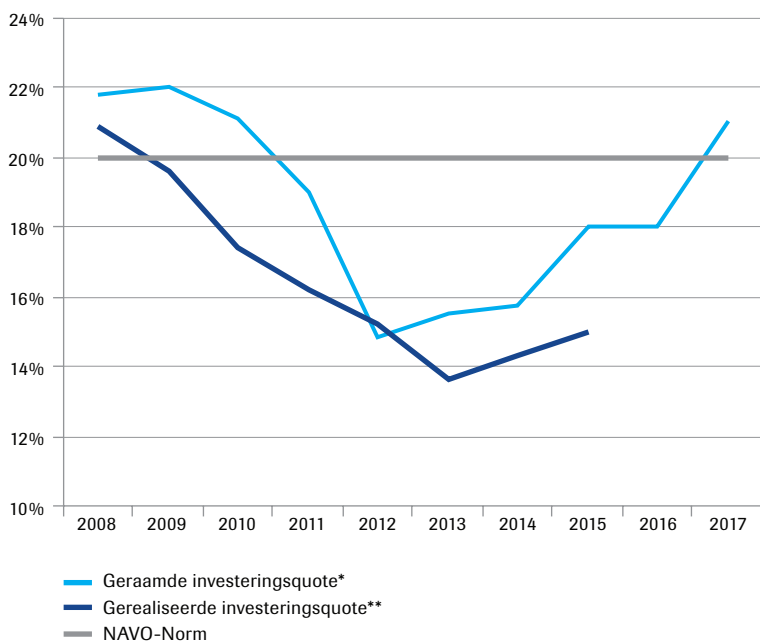
5 Policy Research Corporation, “Onderrealisatie investeringen: Onderzoek voorzien-in”, 2015, p. 8.

6 Tweede Kamer der Staten Generaal, Wijziging van de Begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie over het jaar 2015, 23 juni 2015, p. 6.

7 Kees Homan, “Defensie onder Rutte: worstelen en pasklaar bovenkomen”, *Internationale Spectator* 66 no. 9, 2012, p. 411.

onvoldoende gecoördineerd tot stand.⁸ Daarnaast zorgt het tekort aan materieel ervoor dat onvoldoende capaciteit overblijft voor training en opleiding. De achterstanden op het gebied van capaciteiten zorgen ervoor dat Defensie de geformuleerde doelstelling om de krijgsmacht aan het eind van deze kabinetsperiode (2017) weer volledig inzetbaar te maken niet kan worden waargemaakt.

Figuur 2 Investeringsquote 2008-2017



* Conform Rijksbegroting hoofdstuk X diverse jaren

** Conform Jaarverslagen hoofdstuk X diverse jaren

Schrijnend is dat van het beperkte geld dat beschikbaar was voor investeringen een deel is verdampt door problemen in de bedrijfsvoering. Door stapelende bezuinigingen en verschuivingen van politieke prioriteiten na regeringswisselingen werden gedane investeringen teruggedraaid. Hierdoor werden verworven capaciteiten nog voor of kort na operationele gereedstelling weer van de hand gedaan. Bij de aanschaf van de CV-90(35) werd bijvoorbeeld twee jaar na oplevering besloten om 88 van de 184 afgenomen voertuigen af te stoten. Slechts 44 hiervan konden (tegen een veel

8 Algemene Rekenkamer, "Verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Defensie", 2016.

lagere prijs) aan Estland worden verkocht.⁹ Deze inconsistente beleidsvoering zorgt ervoor dat het beschikbare budget niet optimaal wordt benut, met een verslechterde basisgereedheid en inzetbaarheid tot gevolg. Om ondanks de bezuinigingen en problematische bedrijfsvoering capaciteiten te kunnen behouden heeft Nederland veel pro-actiever naar nieuwe internationale samenwerkingsmogelijkheden moeten zoeken. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe tanksamenwerking met Duitsland en de gezamenlijke luchtruimbewaking met België en Luxemburg.

Het Budget Internationale Veiligheid, ingesteld in 2012, bleek te leiden tot problemen bij de financiering van missies. Onvoldoende gelden waren beschikbaar, waardoor missies op een andere manier gefinancierd moesten worden. Zo werd de MINUSMA-missie gefinancierd uit de eindejaarsmarges van de ministeries van Defensie (58,5 miljoen euro) en Buitenlandse Zaken (33,8 miljoen euro) en een kasschuif voor geraamde ontvangsten van de VN voor de bijdrage voor MINUSMA (25,5 miljoen euro). De Nederlandse inzet in de internationale strijd tegen ISIS werd deels gefinancierd door HGIS-gelden van latere jaren naar voren te halen middels een kasschuif. Vanaf 2016 werd structureel 60 miljoen euro toegevoegd aan het BIV. Hierdoor is de omvang van het budget voor crisisbeheersingsoperaties weer gelijk aan de situatie voor de instelling van het BIV, maar is nog geen structurele oplossing gevonden voor de financiering van missies.

Verminderde aantrekkelijkheid als werkgever

Ten slotte hadden de bezuinigingen en bedrijfsvoering tot gevolg dat Defensie verminderd aantrekkelijk werd als werkgever. Door de bezuinigingen werd een groot aantal functies geschrapt. Waar Nederland in 1990 nog beschikte over bijna 105.000 militairen, waren dit er tien jaar geleden nog 49.000 en tegenwoordig nog slechts 42.000. Als gevolg van het afgenomen aantal functies is meer werkdruk terechtgekomen op de schouders van een kleiner aantal personeelsleden. Daarnaast heeft de vacaturestop ertoe geleid dat Defensie zijn positie en zichtbaarheid op de arbeidsmarkt is verloren. Defensie heeft daardoor grote moeite om nieuw personeel te werven, wat vorig jaar leidde tot een personeelstekort van 6%.¹⁰ Door dit tekort is de werkdruk voor het overige personeel verder toegenomen. De aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever is daarnaast afgenomen door een gebrek aan zekerheid en perspectief. Uit de personeelsrapportage over 2014 blijkt dat de beperkte loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden binnen Defensie en de reorganisaties tot de voornaamste redenen behoren voor de uitstroom van defensiepersoneel naar andere werkgevers.¹¹

9 E.J. Kwant, "Langdurig betrouwbaar budget of vast percentage BBP voor Defensie? Nut en Noodzaak?", *Carré* no. 6, 2015, p. 33.

10 Ministerie van Defensie, "Antwoorden op vragen over het personeelstekort bij Defensie", 20 januari 2016.

11 Ministerie van Defensie, "Personeelsrapportage over 2014", 28 mei 2015.

Leidende principes Defensie Akkoorden

Meerjarige Defensie Akkoorden bieden mogelijkheden om meer stabiliteit en continuïteit te creëren in het Nederlandse defensiebeleid. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moet een Defensie Akkoord aan een aantal voorwaarden voldoen. Allereerst moeten Defensie Akkoorden een brede politieke consensus reflecteren over het ambitieniveau van de krijgsmacht en de daarvoor benodigde middelen. Dit ambitieniveau moet worden gebaseerd op een brede analyse van de veiligheidscontext, waarin bij voorkeur rekening wordt gehouden met de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. Het ambitieniveau moet vervolgens worden vertaald in een budget en benodigde capaciteiten. Het budget moet de krijgsmacht voldoende in staat stellen om het geformuleerde ambitieniveau te kunnen realiseren.

Voorkomen moet worden dat het akkoord door te veel compromissen leidt tot een weinig aansprekend of niet-richtinggevend resultaat. Politieke consensus moet in dit geval daarom niet worden verward met unanimiteit. De partijen hoeven het niet noodzakelijkerwijs op alle punten met elkaar eens te zijn, maar moeten zich kunnen vinden in de belangrijkste ijkpunten van het Defensie Akkoord. Wel is het wenselijk dat over de hoofdtaken van de krijgsmacht unanimiteit bestaat. Defensie Akkoorden dragen daarmee bij aan het creëren van een zogenaamd 'strategisch narratief': een verhaal over wat Nederland wil met zijn defensie. Een dergelijk duidelijk 'verhaal' kan een positief effect hebben op het draagvlak voor defensie.

Een inclusief en transparant proces

Om politieke en publieke steun voor Defensie Akkoorden te genereren moeten de akkoorden tot stand komen door middel van een inclusief en transparant proces. Parlementariërs van zowel regerings- als oppositiepartijen moeten daarom actief worden betrokken bij de totstandkoming van de akkoorden. Om een breed draagvlak te creëren moeten daarnaast vertegenwoordigers van andere ministeries, externe experts en belanghebbenden worden betrokken bij het proces. Ook internationale organisaties (EU, NAVO en VN) en strategische partners moeten worden geconsulteerd.

Een transparant proces is een belangrijke voorwaarde voor de democratische legitimiteit van de Defensie Akkoorden. Dit is in het bijzonder van belang wanneer gekozen wordt voor een variant waarin de akkoorden niet als wet worden aangenomen en de parlementaire procedures dus niet worden gevolgd. Het publiceren van notulen of verslagen van bijeenkomsten en het regelmatig bespreken van de uitvoering van het Defensie Akkoord in het parlement dragen bij aan transparantie.

Termijn van Defensie Akkoorden

Om de continuïteit van Defensie Akkoorden te kunnen waarborgen moet de termijn van de akkoorden worden losgekoppeld van de regeringstermijn. Hierdoor blijven de gemaakte afspraken geldig gedurende een langere periode, ook als er tussentijds verkiezingen plaatsvinden. In de keuze voor een termijn moet een gedegen afweging worden gemaakt tussen de noodzaak voor stabiliteit en continuïteit aan de ene kant, en het belang van flexibiliteit aan de andere kant. Om voldoende stabiliteit en een solide planningsbasis te kunnen bieden moet een termijn van ten minste vijf jaar worden gehanteerd. Een langere termijn van bijvoorbeeld zes jaar biedt meer zekerheid, maar lijkt wel het maximale gezien de zich snel opeenvolgende ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Voor uitgaven voor langere termijn investeringen kan een periode van bijvoorbeeld 15-20 jaar worden aangehouden. Hiervoor zou kunnen worden gedacht aan het creëren van een Defensie Materieel Investeringsfonds naar Brits model. Een dergelijk separaat fonds wordt in Nederland gehanteerd voor het infrastructuurfonds, waarvoor een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) wordt vastgelegd in de begroting.

Voor welke termijn ook wordt gekozen, het is van belang om een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen zodat in tijden van grote veranderingen in de veiligheids- en/of politieke context het mogelijk is om af te wijken van de gestelde termijn. Het parlement zou in dat geval met meerderheid van stemmen kunnen besluiten om een nieuw akkoord op te stellen of het huidige akkoord aan te passen.

Rolverdeling regering en parlement

Het streven naar overeenstemming is inherent aan Defensie Akkoorden en leidt ertoe dat het defensiebeleid een veel grotere politieke committering en inhoudelijke betrokkenheid eist van Tweede Kamerleden. Het parlement speelt een substantieel grotere rol bij het opstellen van de akkoorden dan tot dusver in Nederland gebruikelijk is. Het is één van de voordelen van Defensie Akkoorden dat er naar een zo breed mogelijke overeenstemming wordt gezocht, waardoor van parlementariërs een actieve rol wordt verwacht in het voor langere termijn bepalen van het defensiebeleid. Nederlandse parlementariërs moeten echter wel tegelijkertijd over voldoende onafhankelijke kennis- en kunde kunnen beschikken om deze rol uit te voeren. Ook moet na het overeenkomen van een Defensie Akkoord het parlement zijn kritische controlefunctie kunnen behouden en tegelijkertijd voorkomen dat het niet op de stoel van de regering gaat zitten. Om tot goede Defensie Akkoorden te kunnen komen en de onafhankelijke controlefunctie van het parlement te behouden, moet het parlement niet uitsluitend afhankelijk zijn van overheidsinformatie. Het is daarom noodzakelijk om de parlementaire onderzoekscapaciteit te versterken en/of het onderzoeksbudget te vergroten zodat onderzoek kan worden uitbesteed.

Overigens moet de nieuwe rolverdeling bij Meerjarige Defensie Akkoorden van zowel het parlement als ook Defensie zelf komen. In tal van rapporten van de Algemene Rekenkamer werd de interne bedrijfsvoering van Defensie bekritiseerd. Een strategische aanstuuringsrol vanuit het parlement is daarom alleen mogelijk als er vertrouwen is dat de defensieorganisatie de weg van verdere professionalisering vervolgt. Daarnaast is de verstoorde balans tussen ambities en beschikbare middelen niet slechts een uitkomst van de eisen van de politiek. Hoewel de huidige Minister hier een goed begin heeft gemaakt, is ook bij de defensieorganisatie zelf een meer realistische prioritering noodzakelijk.

Internationale dimensie

Nederland is in EU- en NAVO-verband een voortrekker op het terrein van internationale samenwerking en behoort ook de laatste tijd op het terrein van internationale transparantie van budget- en planning tot de voorhoede. De stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit die voortvloeien uit Defensie Akkoorden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van internationale defensiesamenwerking en daarmee deze voortrekkersrol van Nederland nog verder versterken. De akkoorden dienen niet alleen als intern communicatiemiddel, maar verschaffen ook openheid aan buitenlandse partners. Van belang is ook dat binnen de akkoorden rekening wordt gehouden met de afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt. Ook moeten de akkoorden aandacht besteden aan de door de EU en NAVO geïdentificeerde tekortkomingen op capaciteitsgebied, mogelijkheden voor internationale samenwerking en scenario's waarin snelle reactiemachten kunnen worden ingezet. Dit sluit aan bij de prioriteiten die Nederland heeft voor het huidige EU-voorzitterschap waarin het defensiesamenwerking minder vrijblijvend wil maken, bijvoorbeeld door het versterken van onderlinge *peer pressure* en het monitoren van defensiebudgetten. Als Defensie Akkoorden in Europa meer navolging krijgen, kunnen ze het defensiebeleid inzichtelijk maken voor partnerlanden en bijdragen aan het versterken van het onderlinge vertrouwen. Daarnaast bieden de akkoorden mogelijkheden tot het harmoniseren van planning, waardoor nieuwe samenwerkingsinitiatieven van de grond kunnen komen. Ten slotte verhogen Defensie Akkoorden de drempel om afspraken gemaakt in internationaal verband terug te draaien.

Defensie Akkoorden in Nederland – mogelijk?

Defensie Akkoorden vereisen minimaal een overeenstemming over de veiligheidsbedreigingen, het doel, de inzet en de samenstelling van de krijgsmacht en de daaraan toegekende middelen. Behoort deze minimale vereiste in Nederland tot de mogelijkheden? Het Nederlandse parlementaire landschap kenmerkt zich de laatste jaren door versplintering. Het aantal politieke partijen dat in de Eerste en Tweede Kamer is vertegenwoordigd is sinds 1981 niet zo groot geweest en de machtsbasis van

de klassieke volkspartijen is sterk afgenomen. Het creëren van meerderheden voor bepaalde politieke onderwerpen bovenop de coalitie is vaker de praktijk (b.v. het Sociaal Akkoord, het Energie Akkoord en het Vijfpartijen Akkoord). Dit wordt mede ingegeven doordat de coalitie in de Eerste Kamer niet op een meerderheid steunt.

Op het gebied van defensiebeleid lijkt in grote lijnen de overeenstemming tussen partijen behorend tot het politieke midden groot. Vooral de VVD, CDA, CU en SGP lijken zich de laatste jaren het meest in hetzelfde kamp te bevinden op het gebied van defensie, maar ook de PvdA en D66 bevinden zich in de praktijk vaak aan hun kant. Inzet van de krijgsmacht, bijvoorbeeld ter bestrijding van piraterij, in Mali, Irak en Syrië, kon rekenen op ruime steun in de Kamer. De opvatting dat de bezuinigingen op Defensie te diep hebben gesneden met gevolgen voor de effectiviteit van de krijgsmacht wordt door een grote meerderheid van de partijen gedeeld. De coalitiepartijen, de VVD en de PvdA, steunen de Minister in haar stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting, terwijl het CDA, de SGP en de CU een snellere en grotere verhoging nastreven. Dat de situatie bij Defensie zorgelijk wordt geacht, blijkt onder meer uit de debatten rond de defensiebegroting 2016. Dit resulteerde onder meer in de motie Eijssink over het verder onderzoeken van de mogelijkheid tot Defensie Akkoorden in Nederland. De motie werd ondersteund door de PvdA, VVD, CDA, D66, SGP, CU, de fractie Bontes/Van Klaveren en het onafhankelijk lid Houwers (114 Tweede Kamer zetels, oftewel 76%).

De grote lijnen van het Nederlandse defensiebeleid worden door een meerderheid van de Nederlandse partijen ondersteund. Een analyse van de defensieparagrafen van verkiezingsprogramma's van 2012 duidt weliswaar op een behoorlijke diversiteit aan opvattingen, maar in de politieke praktijk blijken de verschillen veel minder groot.¹² Het eens worden over een inschatting van de internationale veiligheidspolitieke situatie ligt politiek minder gevoelig dan de vertaling hiervan in een type krijgsmacht en bijbehorend budget. Defensie Akkoorden betekenen niet noodzakelijkerwijs een verhoging van het budget, maar wel een sterke betrokkenheid bij het afwegen van prioriteiten en de daarvoor beschikbare financiële middelen. De proactieve rol van de fracties bij deze afweging kan voor een bewustwording zorgen van Kamerleden van de mate waarin de Nederlandse belangen moeten worden verdedigd en welke krijgsmacht het daarvoor nodig heeft. Parlementariërs combineren hierdoor het ontwikkelen van een langetermijnperspectief en hun budgetrecht, wat meer garanties biedt voor balans tussen ambitie en middelen.

12 HCSS, *Defensie in het Stemhokje*, 1 september 2012.

Drie varianten van Defensie Akkoorden

Er zijn ruwweg drie varianten van Defensie Akkoorden te onderscheiden, waarbij de leidende principes die hier boven zijn geïdentificeerd in meer of mindere mate naar voren komen. Dit zijn: (1) de ambitieuze variant; (2) de tussenvariant en (3) de 'light' variant.

De ambitieuze variant

De ambitieuze variant ligt in lijn met wat in Zweden of Denemarken de praktijk is. Dit zou inhouden dat er allereerst een Verkenningen-achtige exercitie¹³ wordt gedaan, waarbij een commissie bestaand uit parlementariërs afkomstig uit alle deelnemende fracties, aangevuld met deskundigen van de relevante ministeries, de krijgsmacht, wetenschap en kennisinstituten, een analyse van de internationale veiligheidssituatie voorbereidt. Deze commissie zou in het schrijfproces worden bijgestaan door de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Idealiter kan de Kamer zelf een beroep doen op onafhankelijke expertise, te creëren in eigen huis of door dit extern uit te zetten. Het rapport identificeert de kernveiligheidsbelangen van Nederland en wat ervoor nodig is om deze te waarborgen. Op basis van het rapport van deze commissie wordt een Defensie Akkoord geschreven, waarin voor minimaal vijf jaar de belangrijkste taken, de inrichting van de krijgsmacht en een gedetailleerd financieel kader worden vastgelegd. Voor langetermijninvesteringensuitgaven, zoals bijvoorbeeld in materieel, zou deze termijn kunnen worden verlengd tot 15 of zelfs 20 jaar. Hiervoor zou een Defensie Materieel Investeringsfonds kunnen worden gecreëerd met een aparte meerjarige status in de begroting. Het Meerjarig Defensie Akkoord steunt op een zo groot mogelijke meerderheid van de Staten Generaal en wordt vervolgens jaarlijks (her)bekrachtigd, in overeenstemming met de comptabiliteitswet. De ondertekenende partijen stemmen ermee in dat het Defensie Akkoord voor de afgesproken termijn van kracht blijft, ondanks het eventuele aantreden van een ander kabinet.

Of deze ambitieuze variant voor Nederland haalbaar is, hangt sterk af van de politieke urgentie die wordt gevoeld rond het thema veiligheid en defensie. De politiek in Zweden en Denemarken is al decennialang vertrouwd met het sluiten van akkoorden over de grenzen van coalitiepartijen en coalitietermijnen heen. Het vereist politieke moed en onderling vertrouwen. Maar het vereist ook de erkenning dat veiligheids- en defensiebelangen een zaak van 'high politics' zijn, een essentieel publiek goed, die korte termijn politieke belangen overstijgen.

13 Nieuwe Verkenningen zouden uit moeten gaan van een breed begrip van veiligheid: de veiligheidsomgeving in samenhang beschouwen en zo ook de rol van de krijgsmacht (whole of government benadering, verwevenheid interne/externe veiligheid).

Tussenvariant

Een tussenvariant onderscheidt zich van de ambitieuze variant in de status van het resulterende Defensie Akkoord. Dit Akkoord wordt geen onderdeel van de comptabiliteitswet en krijgt daarmee geen wettelijke status. Het Akkoord heeft de status van een politiek akkoord tussen fracties en is daarmee minder ingebed in de parlementaire reglementen. Voor het bepalen van de veiligheidspolitieke analyse wordt het parlement nadrukkelijk betrokken bij de inhoud, maar het heeft in tegenstelling tot de ambitieuze variant niet de voortrekkersrol. De geldigheidstermijn blijft minimaal vijf jaar met een langere termijn voor investeringsuitgaven. De financiële paragraaf is minder gedetailleerd, maar dient als richtinggevend voor de uiteindelijke jaarlijkse begroting die erop is gebaseerd.

‘Light’ variant

De lichte variant is een Defensie Akkoord waarin een, bij voorkeur ruime, meerderheid van de Tweede en Eerste Kamer een aantal principes en ijkpunten van het defensiebeleid over een langere termijn opstelt en onderschrijft. Dit Akkoord onderstreept het belang van continuïteit en stabiliteit voor de defensieorganisatie en het in balans brengen van ambities en middelen. Het Akkoord is opgesteld om over de coalitietermijn heen te reiken en speelt een belangrijke rol als kader bij de opstelling en behandeling van de defensiebegroting.

Conclusies en aanbevelingen

Defensie Akkoorden bestaan in allerlei varianten in verschillende landen. De tijd lijkt rijp om de totstandkoming van het Nederlandse defensiebeleid anders aan te pakken en een variant van een Defensie Akkoord ook in Nederland in te voeren. Terwijl Nederland wordt geconfronteerd met een ernstig verslechterde veiligheidssituatie bestaat het gevaar dat onze krijgsmacht niet in staat is hier een effectief antwoord op te geven. Elkaar overlappende en opstapelende bezuinigingen en een mismatch tussen ambities en middelen doen de defensieorganisatie snakken naar duidelijkheid en een langetermijnperspectief op hoe de krijgsmacht deze uitdagingen tegemoet zal treden. Dat juist Defensie in aanmerking komt voor het sluiten van een dergelijk Akkoord is verdedigbaar. Het Defensiedepartement neemt Rijksbreed een bijzondere positie in ten opzichte van andere departementen: het essentiële collectieve goed ‘veiligheid’ vergt langetermijninvesteringen in een internationale context, waarbij de ontwikkeling van kernsystemen gemiddeld 20 jaar kost.

Dit rapport identificeert een aantal leidende uitgangspunten en principes welke Defensie Akkoorden en hun toegevoegde waarde voor de Nederlandse context kenmerkt. Het zou naar onze mening een akkoord moeten zijn waarin een ruime meerderheid van het

parlement voor een meerjarige periode, over coalitiewisselingen heen, de stabiliteit en continuïteit van de defensieorganisatie garandeert. Defensie Akkoorden komen tot stand door middel van een inclusief en transparant proces en zijn gebaseerd op een brede politieke overeenstemming over de balans tussen het ambitieniveau van de krijgsmacht en de beschikbare middelen.

Het begin van Defensie Akkoorden in Nederland ligt bij de wil van de Tweede Kamer om dit te initiëren. De bal ligt nadrukkelijk bij het parlement zelf. Alleen zij gaan over hoe zij hun werkzaamheden, agenda en de behandeling van begrotingen willen inrichten. De Tweede Kamerfracties kunnen zelf besluiten of zij onderling een meerjarig akkoord afsluiten en kan de ministeries verzoeken hier aan mee te werken. De fracties gaan er zelf over of er middelen worden gealloceerd om dit proces mogelijk te maken en hiervoor gedeeltelijk ook een beroep te doen op de tijd en financiën van de faciliterende ministeries (inclusief het ministerie van Financiën). Hiervoor is het wel belangrijk dat niet alleen de defensiewoordvoerders van de verschillende partijen achter deze methode staan. Dit gevoelige politieke proces dient gesteund te worden door de voltallige fractie en met name de financiële woordvoerders en de politiek leiders.

Hoe nu verder? De tijd tussen nu en de verkiezingen van maart 2017 kan worden benut om brede steun te verzamelen om dit proces voor te bereiden. Op korte termijn zou hiervoor een zogenaamde 'tijdelijke commissie' uit leden van de Tweede Kamer kunnen worden samengesteld, die de nieuwe methode in de steigers zet. Het voornemen om het systeem van Defensie Akkoorden in Nederland in te voeren, zou bovendien moeten worden genoemd in de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen, zodat een nieuwe coalitie dit in het regeerakkoord op kan nemen en een nieuw parlement er vanaf maart 2017 mee aan de slag kan gaan.

Een aantal puntsgewijze conclusies:

- Defensie Akkoorden kunnen een **goed middel** zijn om bij te dragen aan de oplossing van de problemen waar de Nederlandse defensieorganisatie voor staat;
- Defensie Akkoorden geven **zekerheid en continuïteit voor het defensiebudget**, wat ten goede komt aan de bedrijfsvoering en het uitvoeren van taken van de krijgsmacht;
- Defensie Akkoorden scheppen duidelijkheid over de rol, de taken en het ambitieniveau van de krijgsmacht, waarmee het midden- en lange termijn **defensieplanning** faciliteert doordat het over meerdere jaren zekerheid biedt voor het investeringsbudget;

- Defensie Akkoorden faciliteren **internationale defensiesamenwerking** omdat het in internationaal verband meer duidelijkheid/voorspelbaarheid biedt over koers van de defensieorganisaties, wat het afstemmen van planning, verwerving, onderhoud, training, oefeningen etc. met partners versoepelt. Als meer Europese landen met Defensie Akkoorden werken, kan dit een positief effect hebben op defensiesamenwerking;
- **Niet alleen het resultaat telt, ook het proces.** Het geeft parlementariërs een hele belangrijke, **pro-actieve rol** in het denken over nut en noodzaak van de krijgsmacht en het belang van een goede financiële basis hiervoor. Alleen al het feit dat parlementariërs en experts met elkaar in gesprek zijn over veiligheids- en defensiebeleid wordt gezien als een winst.
- Defensie Akkoorden kunnen bijdragen aan het creëren van een '**strategisch narratief**', een verhaal wat Nederland wil met zijn defensie, met een mogelijk positief effect op het draagvlak van de krijgsmacht;
- Defensie Akkoorden kunnen bijdragen aan **meer kennis en interesse en betrokkenheid** bij defensiebeleid in de **samenleving doordat het** debat aan over nut en noodzaak van defensie wordt aangewakkerd;

Puntsgewijze aanbevelingen:

- Het invoeren van Defensie Akkoorden in Nederland moet ter hand worden genomen door een zogenaamde '**tijdelijke commissie**' van de Tweede Kamer;
- De methode Defensie Akkoorden zou in de **verkiezingsprogramma's** van de politieke partijen moeten worden opgenomen, zodat het **na de verkiezingen van maart 2017** van start kan gaan;
- De **ambitieuze variant** van Defensie Akkoorden heeft de voorkeur, omdat deze de meeste voordelen biedt op het gebied van stabiliteit/continuïteit, betrokkenheid van het parlement en het in evenwicht brengen van ambities en middelen;
- Nederland zou het vormen van Defensie Akkoorden internationaal moeten uitdragen, omdat dit voordelen biedt voor **transparantie, synchronisatie van planning** en daarmee internationale defensie samenwerking;
- Defensie Akkoorden moeten niet in isolement tot stand komen, maar rekening houden **met EU-NATO shortfalls** en samenwerkingskansen met partnerlanden.

- Een hernieuwde bezinning op de veiligheidspolitieke omgeving en de rol van de krijgsmacht biedt een kans om de **interne en externe veiligheidsbedreigingen** in samenhang te analyseren;
- Defensie Akkoorden veronderstellen meer **autonomie op gebied van kennis van het parlement** en daarmee een eigen onderzoekscapaciteit of voldoende budget om onafhankelijk onderzoek in te kopen.