

Vergaderjaar 2023–2024

36 353

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 september 2024

INHOUDSOPGAVE

I.	ALGEMEEN DEEL	2
1.	Inleiding	2
1.1.	<i>Si vis pacem, para bellum</i>	
1.2.	<i>Middelen en ambities uit balans</i>	
2.	Leeswijzer	
3.	Hoofdpijnen van het voorstel	3
3.1.	<i>Aanleiding</i>	
3.2.	<i>Een eerste aanzet tot herstel van de krijgsmacht</i>	
3.3.	<i>Het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)</i>	
3.4.	<i>Een stroomversnelling</i>	
3.5.	<i>Het niet structureel nakomen van bondgenootschappelijke afspraken</i>	3
3.6.	<i>De Benelux accepteert een te groot risico</i>	
3.7.	<i>De voorgestelde oplossing: continuïteit voor de defensieorganisatie</i>	5
3.8.	<i>Nut en noodzaak: investeren in een adequate krijgsmacht is als verzekeringspremie betalen</i>	
4.	Doel van het wetsvoorstel	6
5.	Het meerjarenperspectief	7
5.1.	<i>Vijftienjaarlijks defensieplan</i>	7
5.2.	<i>Periodieke defensiemonitor</i>	9
5.2.1.	<i>Schematisch overzicht</i>	9
6.	Verhouding tot internationaal en Europees recht	9
6.1.	<i>Europese verdragen</i>	
6.2.	<i>Noord-Atlantisch Verdrag</i>	11
7.	Verhouding tot nationaal recht	12
7.1.	<i>Statuut voor het koninkrijk der Nederlanden</i>	

7.2.	<i>Grondwet</i>	
7.3.	<i>Wet defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)</i>	12
7.4.	<i>De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof)</i>	
8.	Budgetrecht, doelmatigheid en precedentwerking	13
8.1.	<i>Budgetrecht parlement</i>	13
8.2.	<i>Doelmatigheid</i>	
8.3.	<i>Precedentwerking</i>	16
9.	Alternatieven en internationale vergelijking	16
9.1.	<i>Andere opties</i>	16
9.2.	<i>Nationale invulling van de NAVO-afspraken door bondgenoten</i>	17
10.	Gevolgen	17
10.1.	<i>Algemeen</i>	
10.2.	<i>Financiële gevolgen</i>	17
11.	Advies en consultatie	
12.	Inwerkingtreding	19
II.	ARTIKELSGEWIJS	20

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben het voorstel van wet van de initiatiefnemers over de financiële defensieverplichtingen in het kader van het NAVO-lidmaatschap met interesse gelezen en hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefvoorstel Wet financiële defensieverplichtingen. Deze leden onderschrijven de wenselijkheid en noodzaak van verdere investeringen in Defensie en het bieden van langdurige zekerheid voor de krijgsmacht. Deze leden staan pal achter de twee-procentnorm zoals afgesproken binnen de NAVO. Daarom zijn deze leden verheugd over het nieuws dat Nederland volgens berekeningen van de NAVO in 2024 zal voldoen aan deze norm. Dit bewijst dat Nederland op de goede weg is om te blijven bouwen aan een slagvaardigere krijgsmacht, een sterkere NAVO en een veiliger Europa. Over het initiatiefvoorstel hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog wel enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel Wet financiële defensieverplichtingen NAVO. Deze leden hebben momenteel geen vragen en zien uit naar een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel Wet financiële defensieverplichtingen NAVO en hebben op dit moment geen verdere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel om de NAVO-norm van minimaal 2% van het bruto binnenlands product (bbp) aan de krijgsmacht te besteden wettelijk vast te leggen. Genoemde leden pleiten er al vele jaren voor om substantieel te investeren in Defensie. De forse, jarenlange bezuinigingen op de Nederlandse krijgsmacht sinds het einde van de Koude Oorlog zijn zeer onverstandig gebleken. De defensieorganisatie is hierdoor verwaarloosd. Gelukkig is sinds de moties-Van der Staaij c.s. in 2014 en 2015 de negatieve trend gekeerd en wordt er weer geïnvesteerd in Defensie. Het blijkt echter dat het opbouwen van een uitgekleden krijgsmacht veel tijd, energie en middelen vergt. Voor een toekomstbestendige krijgsmacht in een onrustige en onveilige wereld is zekerheid over langjarige financiering van fundamenteel belang. Nederland mag niet meer door de ondergrens

van 2% van het bbp zakken. De leden van de SGP-fractie steunen het doel van het wetsvoorstel daarom van harte. Zij maken evenwel graag van de gelegenheid gebruik om nog enkele verduidelijkende vragen te stellen over het voorstel.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB de volgende passage is opgenomen: «De uitgaven aan Defensie, waarvan de taken grondwettelijk zijn verankerd, worden in lijn gebracht met de NAVO-norm van tenminste 2% bbp en wettelijk vastgelegd.» Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe het initiatiefvoorstel zich tot dit voornemen verhoudt?

De initiatiefnemers bedanken de fracties die inbreng hebben geleverd voor hun vragen. De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van de inbreng. Deze vragen dragen bij aan het verhelderen van de bedoeling van het wetsvoorstel. De initiatiefnemers zullen de vragen van de fracties in het onderstaande beantwoorden in de volgorde waarin deze zijn gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen in de inleiding naar de verhouding tussen de inhoud van het hoofdlijnenakkoord en van het wetsvoorstel. De initiatiefnemers willen hiervan een korte duiding geven. De initiatiefnemers verwelkomen de door deze lezen geciteerde passage uit het hoofdlijnenakkoord, aangezien deze in overeenstemming is met een kernelement van het onderhavige wetsvoorstel. Een belangrijk doel van het wetsvoorstel is immers om een duidelijke wettelijke minimumnorm te stellen voor defensie-uitgaven.

Naast dit kernelement regelt het wetsvoorstel nog een aantal andere elementen voor de langere termijnfinanciering, de prioritering en planning en de evaluatiecyclus van Defensie. Deze staan niet zo specifiek benoemd in het hoofdlijnenakkoord. De gemeenschappelijke inzet van het wetsvoorstel en het hoofdlijnenakkoord is echter de duidelijke wens om het Defensieapparaat langdurig en stabiel op te bouwen met voldoende middelen en een lange termijnvisie.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.5. Het niet structureel nakomen van bondgenootschappelijke afspraken

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kunnen lezen dat de initiatiefnemers achten dat het structureel borgen van een budget voor Defensie van 2 procent van het bbp nodig zou zijn om beter te voldoen aan de grondwettelijke taken. De initiatiefnemers stellen dat er nu nog steeds keuzes gemaakt moeten worden tussen deze taken. Achten de initiatiefnemers dat Defensie aan al haar grondwettelijke taken kan voldoen als er twee procent van het bbp wordt uitgegeven aan Defensie?

Uit de Grondwet kan een aantal verantwoordelijkheden van Defensie worden afgeleid, zoals de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.¹ Niet alleen uit de Grondwet, maar ook uit het Statuut voor het Koninkrijk, de Politiewet en de Wet Veiligheidsregio's volgen taken voor de krijgsmacht. Civiele autoriteiten kunnen bijvoorbeeld ook een beroep blijven doen op Defensie voor incidentele ondersteuning. Dit geldt bijvoorbeeld bij natuurrampen in Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk. Tot slot blijft de Koninklijke Marechaussee

¹ https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh8lnhrouwy2/verantwoordelijkheden_uit_de_grondwet#p1

structureel taken vervullen onder gezag van bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Asiel en Migratie, zoals grenspolitietaken. Het wettelijk verankeren van de 2 procent van het bbp zorgt ervoor dat we altijd aan de minimumnorm voor de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk voldoen.

De initiatiefnemers vinden het belangrijk om daarbij te benadrukken dat deze 2 procent echt een minimum is. Ondanks het feit dat in de afgelopen jaren aanzienlijke investeringen zijn gedaan, kan met het defensiebudget niet tegelijkertijd aan alle wettelijke taken, bondgenootschappelijke verplichtingen en nationale regelgeving volledig invulling worden gegeven. Er zijn nog steeds keuzes nodig. Niet alles kan, en niet alles kan tegelijk. Door eventuele geopolitieke omstandigheden kan het nodig zijn om meer dan de 2 procent van het bbp uit te geven aan defensie. Het verplichte minimum van 2 procent zal bij eventuele verhogingen als sterke basis dienen om een snelle verhoging mogelijk te maken. Dit laatst is momenteel bijvoorbeeld lastiger, omdat er jarenlang te veel op defensie is bezuinigd en allerlei capaciteiten zijn weggezuinigd.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) stelt juist dat percentages onderschikt zijn aan wat er nodig is voor de krijgsmacht om haar taak te vervullen en dat meer dan twee procent nodig is. Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie eens dat met hun wetsvoorstel het risico bestaat dat de vraag wat Defensie nodig heeft om aan haar plichten te voldoen ondergeschikt gemaakt wordt aan het behalen van wettelijk vastgestelde percentages? Hoe willen de initiatiefnemers dit voorkomen?

In 2014 hebben NAVO-landen afgesproken dat ieder land 2 procent van het bbp uitgeeft aan defensie. De landen die dit nog niet deden, zouden in de jaren daarna toegroeien naar die norm van 2 procent. Het wettelijk verankeren van de 2 procent zorgt ervoor dat we altijd aan de minimumnorm voor de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk voldoen. Belangrijk om daarbij te benadrukken is dat deze 2 procent echt een minimum is en dat het halen van die norm hoe dan ook noodzakelijk is. Zelfs in de situatie dat Nederland voldoet aan de norm zullen echter altijd keuzes noodzakelijk blijven. Daarom is het inderdaad van groot belang om een goede inhoudelijke afweging te maken over de besteding van de middelen. Het wetsvoorstel draagt daarom ook bij aan periodieke planvorming en herijking op basis van gedegen onderbouwing. Overigens worden door de NAVO ook richtlijnen gesteld aan bestedingen, bijvoorbeeld het aandeel uitgaven aan materieel. Dergelijke richtlijnen worden bij de uitwerking van plannen betrokken.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de NAVO-norm van 2% van het bbp geen harde, verdragsrechtelijke norm is, maar een afspraak tussen de lidstaten van de NAVO. Kunnen de initiatiefnemers een zo actueel mogelijke stand van zaken geven van de defensie-uitgaven (percentage van het bbp) van alle NAVO-bondgenoten? door de NAVO ook richtlijnen gesteld hoe veel procent aan zaken als materieel uitgegeven dient te worden. Mede dankzij deze NAVO-richtlijnen in combinatie met de NAVO-norm is duidelijk aan welke eisen defensie minimaal moet voldoen.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie geven de initiatiefnemers in het onderstaande overzicht de bbp-percentages weer van de defensie-uitgaven van de Europese NAVO-leden voor de jaren 2024 en 2025:

	2024	2025
Polen	4,1%	4,7%
Estland	3,4%	3,4%
Letland	3,2%	3,3%
Litouwen	2,9%	3,2%
Denemarken	2,4%	2,4%
Roemenië	2,3%	2,4%
Finland	2,4%	2,4%
Verenigd Koninkrijk	2,3%	2,4%
Zweden	2,1%	2,3%
Griekenland	3,1%	2,2%
Noord-Macedonië	2,2%	2,2%
Noorwegen	2,2%	2,2%
Hongarije	2,1%	2,1%
Bulgarije	2,2%	2,1%
Tsjechië	2,1%	2,1%
Frankrijk	2,1%	2,1%
Montenegro	2,0%	2,0%
Slowakije	2,0%	2,0%
Albanië	2,0%	2,0%
Duitsland	2,1%	2,0%
Kroatië	1,8%	1,8%
Canada	1,4%	1,7%
Portugal	1,6%	1,6%
Italië	1,5%	1,4%
Spanje	1,3%	1,4%
Slovenië	1,3%	1,3%
Luxemburg	1,3%	1,3%
België	1,3%	1,3%

3.7 De voorgestelde oplossing: continuïteit voor de defensieorganisatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven dat meerjarige zekerheid over budgetten een randvoorwaarde is om te bouwen aan een toekomstgerichte krijgsmacht die beter kan voldoen aan zowel internationale afspraken als ook aan de grondwettelijke taken. Deze leden vragen zich echter af of niet al voorzien wordt in deze behoefte door het Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). De initiatiefnemers stellen immers zelf dat het DMF bijdraagt aan beter beheer van de investeringsagenda van de krijgsmacht en dat Defensie hierdoor kan bouwen aan een slimme en sterke krijgsmacht voor de lange termijn. Later benadrukken de initiatiefnemers ook dat dergelijke langetermijninvesteringen baat hebben bij continuïteit, bij «traag geld». Ook dit leest als een argument voor het DMF. Kunnen de initiatiefnemers duidelijk maken in welke behoefte hun wetsvoorstel voorziet, waarin het DMF momenteel niet voorziet?

De initiatiefnemers zijn met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie van mening dat meerjarige zekerheid over budgetten een noodzakelijke randvoorwaarde is voor de opbouw en instandhouding van een adequate krijgsmacht. Zij zijn tevens van mening dat het defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) een significante en noodzakelijke bijdrage levert aan die meerjarige zekerheid over budgetten.

De initiatiefnemers zijn dan ook van mening dat het DMF noodzakelijk is en blijft, omdat een dergelijk begrotingsfonds het beter mogelijk maakt om langetermijninvesteringen te doen. De insteek van een begrotingsfonds als het DMF is immers dat financiële middelen die in een bepaald begrotingsjaar niet uitgegeven kunnen worden, in afwijking van de reguliere begrotingsregels niet terugvloeien naar de rijkskas. Financiële middelen blijven daardoor meerjarig beschikbaar voor het doel van het betreffende fonds. Hierdoor kunnen grote investeringen en de bijbehorende instandhoudingskosten beter integraal afgewogen worden, wat de kwaliteit van het afwegingsproces ten goede komt.

Het bestaan van een begrotingsfonds is echter op zichzelf geen garantie dat er voldoende zekerheid is voor langetermijninvesteringen. Een begrotingsfonds schrijft immers niet voor dat er een bepaald minimumbedrag geïnvesteerd moet worden. In het geval van Defensie betekent dit dat een begrotingsfonds niet kan garanderen dat er een minimumpercentage van het bbp aan defensie-uitgaven wordt besteed. Daarnaast is een begrotingsfonds geen garantie dat reeds toegezegde financiële middelen ook daadwerkelijk behouden blijven voor het fonds. Bij een begrotingsfonds is de budgettaire handelingsvrijheid van de regering (en het budgetrecht van het parlement) immers hetzelfde als bij reguliere begrotingen. In periodes van bezuinigingen kan de regering er daarom voor kiezen eerder toegekende financiële middelen aan het DMF te onttrekken. Met een begrotingsfonds zonder een wettelijk vastgelegde ondergrens wordt derhalve naar de mening van de initiatiefnemers onvoldoende meerjarige zekerheid over budgetten voor defensie-uitgaven gegeven.

De initiatiefnemers zijn dan ook van mening dat, in aanvulling op het bestaande DMF, het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is voor meerjarige zekerheid over budgetten voor defensie-uitgaven. Met dit wetsvoorstel wordt immers vastgelegd dat te allen tijde minimaal twee procent van het bbp wordt uitgegeven aan defensie-uitgaven. Daarmee is zo goed als mogelijk meerjarige zekerheid over defensie-uitgaven gegarandeerd.

Overigens dient nog te worden opgemerkt dat het DMF slechts over een deel van de defensie-uitgaven gaat. De reikwijdte van het DMF omvat alleen de uitgaven voor de ontwikkeling, verwerving (waaronder vervanging), instandhouding (beheer en onderhoud) en afstoting van defensiematerieel, ICT-middelen en infrastructuur (vastgoed) van het Ministerie van Defensie. De uitgaven die samenhangen met het daadwerkelijk gebruik van materieel, ICT-middelen en infrastructuur, zijn echter niet ondergebracht in het begrotingsfonds en zijn daarmee onderdeel van de reguliere begroting van het Ministerie van Defensie gebleven. Ter vergelijking: voor het jaar 2024 staat momenteel 9,8 miljard euro voor het DMF gereserveerd terwijl voor de totale defensie-uitgaven 22,4 miljard is begroot (stand Voorjaarsnota 2024). Het onderhavige wetsvoorstel gaat over het vastleggen van een minimumpercentage van het bbp dat aan de totale defensie-uitgaven besteed dient te worden en niet over hoeveel daarvan naar het DMF behoort te gaan.

4. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwelkomen de extra financiële middelen die de afgelopen jaren voor Defensie beschikbaar werden gesteld, maar merken ook op dat geld alleen niet voldoende is om een slagvaardige krijgsmacht te realiseren. De Algemene Rekenkamer (AR) merkte onlangs op dat de operationele gereedheid ondanks gestegen uitgaven niet op niveau is, onder andere door personele tekorten. De AR adviseerde de Minister van Defensie dan ook om niet alleen de aandacht te richten op geld uitgeven, maar ook juist de aandacht te richten op een toekomstbestendige bedrijfsvoering om al het bestaande en aangeschafte materieel te beheren en te bemensen. In het beheer bestaan bij Defensie al jaren veel onvolkomenheden. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich volgens de initiatiefnemers tot het advies van de AR? Met het wetsvoorstel komt er veel extra geld vrij voor Defensie, maar hoe draagt het volgens de initiatiefnemers concreet bij aan het verbeteren van de operationele inzetbaarheid van de strijdkrachten en het toekomstbestendig maken van de bedrijfsvoering ten opzichte van nu?

De initiatiefnemers zijn het met de Algemene Rekenkamer eens dat enkel meer geld ter beschikking stellen niet voldoende is voor het realiseren van een slagvaardige krijgsmacht. Zij stellen echter dat het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen met langjarige continuïteit van investeringen hiervoor wel randvoorwaardelijk is. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

De initiatiefnemers erkennen dat ook een goede bedrijfsvoering nodig is en van een continue zorg voor het Ministerie van Defensie behoort te zijn. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel.

5. Het meerjarenperspectief

5.1. Vijftienjaarlijks defensieplan

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers nader kunnen toelichten hoe het reeds ingestelde Defensiematerieelbegrotingsfonds zich precies verhoudt tot het initiatiefvoorstel. Hoe relateert het Defensiematerieelbegrotingsfonds aan het vijftienjaarlijkse defensieplan en de vierjaarlijkse defensie-monitor?

De initiatiefnemers zijn van mening dat het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk is om zoveel mogelijk te garanderen dat er langjarige zekerheid is van voldoende defensie-uitgaven. Voor een toelichting waarom het onderhavige wetsvoorstel hiertoe naast het bestaande Defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF) van belang is, verwijzen de initiatiefnemers naar het antwoord op vergelijkbare vragen hierover van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 3.7.

Wat de vraag betreft hoe het DMF relateert aan het voorgestelde vijftienjaarlijkse defensieplan en de vierjaarlijks defensie-monitor wordt het volgende opgemerkt. De initiatiefnemers nemen aan dat met deze vraag bedoeld wordt hoe het bestaande Meerjarenoverzicht van verwervingsprojecten (zoals bedoeld in artikel 6 van de wet Defensiematerieelbegrotingsfonds), dat ook een vijftienjaarlijkse planperiode kent, zich verhoudt tot het voorgestelde defensieplan en de defensie-monitor.

Het DMF gaat over de uitgaven voor de ontwikkeling, verwerving (waaronder vervanging), instandhouding (beheer en onderhoud) en afstoting van defensiematerieel, ICT-middelen en infrastructuur (vastgoed) van het Ministerie van Defensie. Voor het jaar 2024 gaat het daarbij om een bedrag van 9,8 miljard euro van de totale begroting van 22,4 miljard euro voor de totale defensie-uitgaven (stand Voorjaarsnota 2024). Het meerjarenoverzicht van het DMF verschaft informatie over de uitgaven ten behoeve van de verwerving van het materieel, de ICT-middelen en de infrastructuur van het Ministerie van Defensie die ten laste van de rijksbegroting worden gebracht.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat er jaarlijks voldoende middelen ter beschikking worden gesteld ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de Grondwet en de bondgenootschappelijke afspraken. De initiatiefnemers zijn van mening dat de krijgsmacht naast de zekerheid van een budgettaire ondergrens ook gebaat is bij een bestendig beleid 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 defensie-monitor 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. In het wetsvoorstel is voor het defensieplan gekozen voor een periode van ten minste iedere vijftien jaar, omdat hiermee wordt aangesloten bij de termijn van het bestaande Meerjarenoverzicht van verwervingsprojecten.

Qua inhoud, aard en doel zijn het bestaande Meerjarenoverzicht van verwervingsprojecten en het voorgestelde Defensieplan echter verschillend, en zullen daarom naast elkaar blijven bestaan. Het spreekt volgens de initiatiefnemers echter voor zich dat er onderlinge samenhang zal zijn tussen beide documenten.

De leden van de SGP-fractie vragen verder of de initiatiefnemers nader kunnen toelichten hoe het vijftienjaarlijkse defensieplan zich verhoudt tot de huidige defensievisies.

De initiatiefnemers veronderstellen dat de leden van de SGP-fractie in deze vraag doelen op de Defensievisie 2035 (bijlage bij de Kamerbrief van 15 oktober 2020, 34 919, nr. 71). Deze Defensievisie is destijds door de regering toegezegd in de Defensienota 2018 (Kamerstuk 34 919, nr. 1) met als doel de stapsgewijze groei in het kader van lange lijnen naar de toekomst te presenteren. De bedoeling van het voorgestelde defensieplan is dezelfde als van deze Defensievisie, namelijk het voeren van bestendig beleid dat langjarig richting geeft aan de besteding van middelen. In tegenstelling tot het voorgestelde vijftienjaarlijkse defensieplan heeft deze Defensievisie echter geen wettelijke basis. Met het onderhavige wetsvoorstel zal het voor de regering een wettelijke verplichting worden om de defensievisie te vervangen door het defensieplan. Het defensieplan wordt ten minste elke vijftien jaar een defensieplan vastgesteld voor een termijn van vijftien begrotingsjaren. Het is mogelijk het plan tussentijds te herijken op basis van het uitwerken van een Defensienota.

Verder vragen de leden van de SGP-fractie wat precies het verschil is tussen het defensieplan en de defensienota's. Als een defensienota mogelijk het defensieplan kan herijken, kan dan niet beter ten principale worden gekozen voor een kortere looptijd van het defensieplan?

Met het vijftienjaarlijkse defensieplan wordt bevorderd dat er een bestendig beleid gevoerd wordt dat langjarig richting geeft aan de wijze waarop de middelen besteed dienen te worden in het licht van wettelijke verplichtingen, bondgenootschappelijke afspraken en veiligheidsontwikkelingen. De krijgsmacht is naar de mening van de initiatiefnemers gebaat bij een dergelijk langetermijnbeleid. Een kortere looptijd is daarom niet wenselijk. Actuele ontwikkelingen kunnen er echter wel toe leiden dat dit langetermijnbeleid tussentijds aangepast moet worden. De defensienota maakt het mogelijk het defensieplan te herijken en om de toegekende middelen voor de kortere termijn te verantwoorden.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt vastgelegd dat zowel het vijftienjaarlijkse defensieplan als een eventuele defensienota waarmee het defensieplan indien nodig tussentijds wordt gewijzigd, worden toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal (artikel 2, eerste lid en artikel 3, derde lid). Op die manier wordt de parlementaire betrokkenheid bij de vormgeving van het defensiebeleid en de inrichting van de krijgsmacht op korte en lange termijn geborgd.

5.2. Periodieke defensie-monitor

5.2.1. Schematisch overzicht

De leden van de SGP-fractie zien dat de ideale situatie uitgaat van het vierjaarlijks aantreden van een nieuwe regering. De realiteit is echter dat kabinetten nogal eens korter van duur zijn dan vier jaar. Wat betekent dit voor de gewenste cyclus van een defensie-monitor, gevolgd door een defensienota? Is het dan verstandig om te gaan schuiven met het moment van de defensie-monitor en de defensienota of is het wenselijk om vast te houden aan het uitgangspunt in de wet van vier jaar? Deze leden vragen de initiatiefnemers hierop te reflecteren, mede gelet op het feit dat de wetstekst ruimte biedt na minder dan vijftien jaar met een nieuw defensieplan te komen en ook binnen vier jaar met een nieuwe defensie-monitor.

Het wetsvoorstel voorziet inderdaad in de mogelijkheid om vaker dan eens in de vier jaar een defensie-monitor op te stellen. De initiatiefnemers vinden het van belang dat hier enige flexibiliteit in zit, omdat bijvoorbeeld een nieuw kabinet in staat moet zijn eigen accenten in het beleid te kunnen zetten. Ook kan het zijn dat een tussentijdse onvoorziene gebeurtenis (zoals bijvoorbeeld de Russische inval in Oekraïne in februari 2022) om een nieuwe analyse van trends en dreigingen vraagt, en dus om een nieuwe defensie-monitor. De defensie-monitor kan opgesteld worden door Defensie zelf, maar dit kan ook door een externe denktank of kennisinstelling gedaan worden met als doel externe reflectie en analyse in het proces in te brengen.

Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat een defensie-monitor niet per se hoeft te leiden tot een aanpassing van het defensieplan door middel van een defensienota. Artikel 3, derde lid van het wetsvoorstel stelt immers dat de regering het defensieplan kan aanpassen indien de defensie-monitor daartoe aanleiding geeft.

De initiatiefnemers vinden het tot slot ook nog van belang om in te gaan op de veronderstelling in de vraag van deze leden dat het mogelijk zou zijn om binnen de termijn van vijftien jaren een nieuw defensieplan op te stellen. Het wetsvoorstel geeft aan dat ten minste iedere vijftien jaar een defensieplan wordt opgesteld. De initiatiefnemers wijzen erop dat, hoewel een minimumduur voor het defensieplan ontbreekt, hiermee beoogd wordt te garanderen dat een plan aanwezig is dat richting kan geven voor de langere termijn. Het ligt in beginsel dus niet voor de hand om reeds jaren voor het verstrijken van de termijn een volledig nieuw plan vast te stellen. Voor zover de noodzaak bestaat om het vigerende plan bij te stellen, voorziet het wetsvoorstel daartoe in de mogelijkheid van defensienota's. Het wetsvoorstel verenigt zodoende de wenselijkheid om te werken met plannen voor de langere termijn met de mogelijkheid om flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe financiële kaders.

6. Verhouding tot internationaal en Europees recht

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat het wetsvoorstel zou bijdragen aan dat het Nederlandse defensiebeleid doeltreffend aan de Nederlands-, Europees- en internationaalrechtelijke kaders kan beantwoorden. Deze leden lezen voorafgaand echter enkel geïmpliceerde en gespeculeerde «verplichtingen». Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten aan welke expliciete Nederlands-, Europees- en internationaalrechtelijke verplichtingen met dit wetsvoorstel wordt voldaan? Kunnen de initiatiefnemers tevens toelichten waarom volgens hen niet op een andere manier dan met hun wetsvoorstel aan deze expliciete verplichtingen voldaan zou

kunnen worden? Zijn de indieners van mening dat andere, geïmpliceerde of geëxpliceerde, internationale financiële verplichtingen ook in de Nederlandse wet verankerd dienen te worden op deze wijze, wanneer deze bijdragen aan Nederlandse en Europese veiligheid?

De initiatiefnemers gaan graag nader in op de Nederlandse, Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen waaraan Nederland gebonden is en waaraan dit wetsvoorstel dienstbaar is. Zij constateren dat deze leden spreken van geïmpliceerde, gespeculeerde en geëxpliciteerde verplichtingen. De initiatiefnemers veronderstellen dat de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hiermee vooral het oog hebben op de vraag hoe concreet de internationale normen inzake defensie zijn en in hoeverre deze juridisch bindend zijn.

De initiatiefnemers wijzen in reactie op de vraag van deze leden allereerst op algemene randvoorwaarden die bijdragen aan de veiligheid van Nederland en Europa, zoals de democratie en de rechtstaat en een sterke economie. Die randvoorwaarden zouden als impliciete verplichtingen aangemerkt kunnen worden. De inzet van de krijgsmacht is in belangrijke mate gericht op het beschermen van deze belangen.

Nederland kent expliciete verplichtingen inzake defensie in artikel 97 van de Grondwet en artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk. Die grondwettelijke taken bepalen de hoofdtaken van Defensie. Hiervoor is een adequate krijgsmacht nodig met voldoende capaciteit van personeel, materieel, munitie, en vastgoed. De genoemde verplichtingen zijn echter niet heel specifiek en bepaald, waardoor nadere uitwerking vereist is en ook altijd discussie mogelijk blijft. Zoals de initiatiefnemers in de toelichting hebben beschreven, vinden zij het een zorgelijk signaal dat de hoofden van de krijgsmachtonderdelen hebben gewaarschuwd dat de middelen ontoereikend zijn om de grondwettelijke taken te vervullen. Dat is volgens de initiatiefnemers reden om te bezien of de verantwoordelijkheid van de begrotingswetgever duidelijker vorm kan krijgen.

Nederland heeft voorts collectieve zelfverdedigingsafspraken met zowel de Europese Unie als de NAVO. In artikel 42 van het Verdrag betreffende de EU (VEU) zijn gemeenschappelijke defensie- en veiligheidstaken vastgelegd. Daarvoor moet Nederland een eigen defensieapparaat hebben en een deel van de missies en de collectieve zelfverdediging kunnen dragen. Die zelfverdediging is de hoeksteen van de NAVO en een verdragsverplichting uit artikel 5 van het NAVO-verdrag. Nederland heeft conform artikel 3 van het NAVO-verdrag een verplichting tot capaciteitsopbouw, zowel individueel als collectief. Om die collectieve zelfverdediging en capaciteitsopbouw te regelen en gepaard te laten gaan met een eerlijke lastenverdeling is tijdens de top in Wales in 2014 afgesproken om in tien jaar tijd toe te werken naar de norm van 2 procent van het bbp. Het voldoen aan die norm is een cruciaal middel om te kunnen voldoen aan de verplichtingen jegens de NAVO en de EU. De in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten van het defensieplan, de defensie-monitor en de defensienota dragen er inhoudelijk aan bij dat optimaal afgestemd kan worden met de verantwoordelijkheden van de bondgenoten.

De initiatiefnemers hebben afgewogen of op andere wijze aan de nationale en internationale verplichtingen kan worden voldaan dan door wettelijke verankering. Zij constateren dat de reguliere begrotingscyclus en het mechanisme van het DMF als zodanig niet toereikend gebleken zijn om een minimum aan investeringen te waarborgen. Bij wisselende politieke meerderheden of financiële tegenvallers kan er te makkelijk en te snel bezuinigd worden op Defensie. Dit biedt de krijgsmacht geen solide financiering op de lange termijn. Daarom is de status quo volgens de

initiatiefnemers ontoereikend, hoezeer zij het positief vinden dat als gevolg van politieke urgentie in de afgelopen jaren meer geïnvesteerd wordt in Defensie.

De initiatiefnemers zijn van mening dat de NAVO-norm van 2% van het bbp onder de internationale normen en afspraken het meest concreet is als het gaat om het waarborgen van een minimuminzet voor defensie. Overige financiële normen, zoals de EDA-norm voor investering in kennis en innovatie, dragen zeker bij aan de Nederlandse en Europese veiligheid, maar zij beperken zich tot een onderdeel van de Defensiebegroting. Daarom kiezen de initiatiefnemers niet voor het vastleggen van andere normen. Aangezien de 2%-norm in essentie een politieke afspraak betreft die de begrotingswetgever niet direct kan binden, is het noodzakelijk dat de wetgever zelf voorziet in een expliciete wettelijke grondslag om zich aan deze norm te binden bij het vaststellen van de begrotingen.

Tot slot merken de initiatiefnemers nog op dat grondwettelijke verankering van de voorgestelde kaders nog meer stabiliteit en bescherming zou bieden dan een reguliere wet. Dat zou ook een extra onderstreping zijn van de waarde die Nederland aan de krijgsmacht hecht. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat de inhoud van dit wetsvoorstel te gedetailleerd en te concreet is om voor grondwettelijke verankering in aanmerking te komen, aangezien de Grondwet de hoofdlijnen van het staatsbestel reguleert en de verdere uitwerking aan formele wetten en lagere regelingen overlaat.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen met instemming dat «Als Nederland een voorbeeld wil zijn, een land waar men bij bilaterale en trilaterale samenwerking op kan bouwen, dan hoort hierbij ook het voldoen aan afspraken.» Deze leden staan namelijk pal achter de internationale afspraken die Nederland afsluit. Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten waarom een internationale afspraak, namelijk de NAVO-norm, een uitzondering dient te genieten ten opzichte van andere internationale afspraken in onze begrotingsystematiek?

In reactie op de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie geven de initiatiefnemers aan dat de overheid door Nederland aangegane internationale verplichtingen serieus moet nemen. De uitvoering van verdragen vraagt vaak om nieuwe beleid en regelgeving. Als het gaat om het vaststellen van de begroting vinden de initiatiefnemers echter dat terughoudend omgegaan moet worden met het stellen van beperkingen. Momenteel is de vrijheid van de begrotingswetgever reeds beperkt door Europese begrotingsnormen. De initiatiefnemers vinden inderdaad dat binnen het geheel van internationale afspraken een uitzondering gemaakt zou moeten worden voor de afspraken inzake investeringen in defensie. Defensie en veiligheid zijn namelijk de essentiële voorwaarden voor het bestaan van de staat en het maatschappelijk leven. Deze inzet gaat daarmee eigenlijk vooraf aan de andere maatschappelijke terreinen. Het wettelijk verankeren van de draagt bij aan het creëren van een minimumniveau van bescherming voor Nederland en de bondgenoten tegen directe bedreigingen van de veiligheid. Gelet op deze achtergrond vrezen de initiatiefnemers niet dat sprake kan zijn van precedentwerking,

6.2 Noord-Atlantisch Verdrag

De leden van de SGP-fractie vragen of ooit is overwogen om de 2%-norm in het NAVO-verdrag op te nemen zodat het daarmee wel een verdragsrechtelijke norm wordt. Kunnen de initiatiefnemers daar de voor- en nadelen van schetsen?

Voor zover bij de initiatiefnemers bekend, is in het verleden niet uitgebreid gesproken over het vastleggen van een uitgavennorm in het NAVO-verdrag. Recent is in de Verenigde Staten in het Huis van Afgevaardigden wel een resolutie aan de orde geweest die de NAVO-leiders oproept om de 2%-norm voor alle NAVO-lidstaten bindend te maken.² Het is echter niet duidelijk welke vorm een dergelijke verplichting zou moeten krijgen.

Het vastleggen van een specifieke norm in het NAVO-verdrag zou meer duidelijkheid hebben betekend. De afspraken over investeringen zoals die in 2014 gemaakt zijn, zouden dan overbodig zijn geweest. Bovendien is de juridische status van een verdragsrechtelijke norm hoger dan die van afspraken tussen bondgenoten. Vanuit juridisch perspectief zou daaraan meer betekenis ontleend kunnen worden.

Het opnemen van een dergelijke norm in het NAVO-verdrag kent echter belangrijke nadelen. Voor sommige landen is het ofwel niet mogelijk, ofwel om binnenlandse politieke, financiële of economische redenen niet haalbaar om altijd aan de 2% norm te voldoen. Een dergelijke norm zou daarmee een drempel opwerpen voor potentiële nieuwe leden. Gelet op het feit dat de besluitvorming inzake het NAVO-verdrag onderworpen is aan unanimititeit van de lidstaten, is perspectief op wijziging momenteel bovendien niet reëel. In de huidige geopolitieke verhoudingen zou het openbreken van het verdrag onverstandig zijn, aangezien onder meer het risico bestaat dat dan ook andere aanpassingen van het verdrag op tafel zouden kunnen komen te liggen. Met de huidige dreigingen is dit niet het moment om dat te entameren.

De initiatiefnemers merken op dat naast de genoemde nadelen ook het beoogde voordeel van een directe doorwerking gerelativeerd moet worden. Indien de norm van 2 procent in het Verdrag opgenomen zou zijn, is het nog steeds aan de wetgevers van de landen om daadwerkelijk voldoende middelen ter beschikking te stellen. Bij niet-naleving zou de NAVO daaraan gevolgen kunnen verbinden voor het lidmaatschap, hetgeen gelet op het doel van het bondgenootschap echter niet wenselijk is. De initiatiefnemers verwachten daarom meer van een norm die de Nederlandse begrotingswetgever zichzelf oplegt in de eigen wetgeving.

7. Verhouding tot nationaal recht

7.3 Wet defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF)

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers om nader toe te lichten hoe artikel 6, eerste lid van de Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds, waarin wordt gesproken over een meerjarig defensieprojectenoverzicht, zich verhoudt tot het defensieplan. Hoe kan het DMF en de daarvoor genoemde termijnen in artikel 6, derde lid van de desbetreffende wet op een goede wijze aansluiten op de planning van de initiatiefwet? Het ligt voor de hand dat na het opstellen van een defensieplan deze vertaald wordt in het meerjarig defensieprojectenoverzicht conform de Wet defensiematerieelbegrotingsfonds. Hoe zien de initiatiefnemers dit voor zich?

² H.Res.607 – 118th Congress (2023–2024): Expressing the sense of the House of Representatives that the majority of NATO member countries have failed to meet their defense spending commitment and that the United States should not continue to subsidize the security of countries that choose not to invest in their own defense. | Congress.gov | Library of Congress

Het meerjarig defensieprojectenoverzicht zoals genoemd in artikel 6, eerste lid van de Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds is een onderdeel van de begroting van het defensiematerieelbegrotingsfonds (DMF). In antwoord op vragen van deze leden in paragraaf 5.1 zijn de initiatiefnemers reeds ingegaan op de relatie tussen het initiatiefwetsvoorstel en het DMF.

De initiatiefnemers zien geen probleem als het gaat om het goed laten aansluiten van het meerjarig defensieprojectenoverzicht op de planning van de initiatiefwet. Het meerjarig defensieprojectenoverzicht wordt conform artikel 6, eerste lid van de Wet Defensiematerieelbegrotingsfonds immers jaarlijks vastgesteld. In dat jaarlijks vast te stellen meerjarenoverzicht wordt vervolgens conform artikel 6, derde lid van die wet zo gedetailleerd als redelijkerwijze mogelijk, aangegeven hoe de verdeling van de middelen van het DMF zal zijn voor de komende periode van vijf jaar. Daarnaast wordt indicatief en geaggregeerd aangegeven welke groepen van projecten of beleidsterreinen in welke mate in de daaropvolgende tien jaar voor financiering en bekostiging uit het fonds in aanmerking komen en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid. De uitwerking van het DMF dient in overeenstemming te zijn met de inhoud van het geldende defensieplan.

8 Budgetrecht, doelmatigheid en precedentwerking

8.1 Budgetrecht parlement

De leden van de PVV-fractie vragen aan de initiatiefnemers of zij verdere duiding kunnen geven over hoe zij kijken naar de verhouding tussen enerzijds het budgetrecht van de Tweede Kamer en anderzijds het wettelijke vastleggen van de NAVO-norm van 2% van het bbp.

De Tweede Kamer heeft het recht om de uitgaven en inkomsten van de overheid te beoordelen en de Tweede Kamer zal nog steeds haar controlerende taak wat betreft de Defensiebegroting kunnen uitvoeren. Het wettelijk vastleggen van een minimumnorm van de begroting Defensie heeft het doel om niet nogmaals de fout te maken om in tijden van vrede te bezuinigen op Defensie waardoor in tijden van geopolitieke spanningen onze krijgsmacht de slagkracht mist die het nodig heeft. Bovendien blijft de Tweede Kamer als medewetgever te allen tijde bevoegd de norm van 2 procent door middel van een reguliere wetgevingsprocedure te wijzigen, waardoor het budgetrecht niet ter discussie staat.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kunnen lezen dat defensie-uitgaven met dit wetsvoorstel niet afgeroomd mogen worden wanneer deze in enig jaar van de kabinetsperiode boven de twee procent van het bbp uitkomen. Deze leden vinden dit verbod opvallend, omdat er in dit geval wel degelijk voldaan is aan de wettelijke verplichting. In dit geval zou alles boven de wettelijke verplichting in principe toch vrij moeten zijn voor de begrotingswetgever om naar eigen inzicht over te beschikken? Het wetsvoorstel behelst hoe dan ook al een beperking van het budgetrecht van het parlement, iets waar de Raad van State ook terecht kritisch over is, maar voegt deze systematiek niet nog een extra beperking van dat budgetrecht toe?

De initiatiefnemers merken in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat het de begrotingswetgever niet vrij staat om zodanig af te romen dat minder budget beschikbaar is dan op grond van de voorgestelde operationalisering van de 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven verplicht is. Het wetsvoorstel waarborgt een minimum-

grens. Bij het toerekenen van defensie-uitgaven wordt overigens niet enkel de begroting Defensie in ogenschouw genomen.

Het doel van het wettelijk verankeren van de 2 procent defensie-uitgaven is om Defensie en de bijbehorende defensie-industrie de zekerheid voor langjarige orders te geven die het nodig heeft. In het verleden is gebleken dat Nederland en ook andere Europese overheden onbetrouwbare partners bleken voor de defensie-industrie waardoor er niet voldoende capaciteit kon worden opgebouwd door orders van de Nederlandse overheid. Het niet afkomen van de defensie-uitgaven heeft het doel om niet opnieuw een onbetrouwbare partner te zijn voor defensie-industrie. Ook is het belangrijk te benoemen dat deze langjarige zekerheid is gebaseerd op ramingen die een aantal jaar vooruit werken. Dat betekent dat bij tegenvallende of meevallende groei de budgetten niet continu wijzigen.

De initiatiefnemers merken bovendien op dat veel budget geïnvesteerd wordt in investeringsprojecten die tijdig verplicht dienen te worden. Indien Defensie in enig jaar vanwege bezuinigingen genooddaakt zou worden om budget in te leveren dat uitgaat boven de 2%-norm kan dat tot problemen leiden. Defensie zou namelijk alleen budget kunnen inleveren dat niet al juridisch is verplicht. Zoals in de begroting van Defensie is terug te zien, betreft dat echter een beperkt deel van de begroting. Defensie zou dan genooddaakt om voor dat specifieke jaar materiaal af te stoten dan wel reorganisatieplannen op te stellen.

De Tweede Kamer heeft het recht om de uitgaven en inkomsten van de Rijksoverheid te beoordelen en de Tweede Kamer zal nog steeds haar controlerende taak wat betreft de Defensiebegroting kunnen uitvoeren. Daarbij is de 2 procent het minimumbudget dat we aan onze veiligheid dienen uit te geven. Indien meer dan 2 procent wordt uitgegeven, dient dit kennelijk ter noodzakelijke bevordering van de grondwettelijke taak om de belangen van ons koninkrijk te beschermen en te verdedigen. In antwoord op de hierna volgende vragen van deze leden lichten de initiatiefnemers bovendien toe dat de wetgever zich met de voorgestelde minimumnorm geen onredelijke beperking oplegt van de kaders van het budgetrecht voor de begrotingsprocedure.

Volgens de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wordt deze potentiële situatie des te prangender in een periode waarin Nederland te maken krijgt met een economische terugval waardoor het werkelijke bbp daalt onder het door het CPB geprognosticeerde bbp. Door de systematiek gekozen door de initiatiefnemers zou er veel meer geld dan de wettelijke verplichting vast blijven zitten in Defensie, met als gevolg dat des te grotere bezuinigingen op andere gebieden zoals bijvoorbeeld zorg en onderwijs nodig zullen zijn. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen en onderschrijven de wens van de initiatiefnemers om Defensie te beschermen tegen een te stevige bezuinigingsdrift, maar slaat de klepel hiermee niet door naar de andere kant en wordt hiermee maatschappelijk draagkracht mogelijk niet ondermijnd? De begrotingswetgever hoort toch het recht te behouden om integrale afwegingen te kunnen maken? Ontstaat hierdoor niet het risico dat de begrotingswetgever zich, door een mogelijke onwerkbaar situatie, genooddaakt acht deze wet te wijzigen? Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren?

De initiatiefnemers hechten bijzonder belang aan de stabiliteit en continuïteit van de begroting Defensie. Zij hebben er daarom voor gekozen in de operationalisering van de 2 procent van het bbp een referentiepunt te kiezen voor de gehele kabinetsperiode. Zoals de initiatiefnemers elders in deze nota naar aanleiding van het verslag

hebben onderkend, kan dit betekenen dat de uitgaven aan defensie in enig jaar van de kabinetsperiode onder de 2 procent zakken, maar de leden GroenLinks-PvdA-fractie constateren terecht dat het omgekeerde ook het geval kan zijn. Indien noodzaak tot bezuinigen bestaat, zou gedurende de resterende jaren van de kabinetsperiode het percentage uitgaven aan defensie hoger kunnen zijn dan 2 procent van het bbp. Om stabiliteit en continuïteit voor zowel het personeel als de in gang gezette investeringsplannen te kunnen waarborgen, is dit volgens de initiatiefnemers onvermijdelijk. Overigens wijzen de initiatiefnemers erop dat het niet terecht is om defensie en andere maatschappelijke sectoren tegen elkaar uit te spelen, aangezien een deel van de defensie-uitgaven ook ten goede komt aan onder meer innovatie en het bedrijfsleven. De inzet van defensie is een essentiële voorwaarde die ervoor zorgt dat we op een veilige manier kunnen leven, wonen en werken.

De initiatiefnemers menen dat het percentage van 2 procent van het bbp in het licht van de afgelopen decennia geen onevenredige belasting betekent binnen de begroting en dat de begrotingswetgever zich hiermee geen onredelijke beperking oplegt. Zelfs in 2014, het jaar van het dieptepunt van de uitgaven aan defensie, werd 1,1 procent van het bbp aan defensie uitgegeven. Het is verder ook veelzeggend dat dat Nederland zich samen met de bondgenoten heeft vastgelegd op het bereiken van het percentage van minimaal 2 procent van het bbp. Voor het waarborgen van de nationale en internationale veiligheid kan de 2 procent met recht als minimumbudget gezien worden. Uiteraard blijft de wetgever te allen tijde bevoegd dit percentage te wijzigen, maar dan rust op de wetgever de verantwoordelijkheid om met een grondige onderbouwing duidelijk te maken dat deze verlaging werkelijk zonder aanmerkelijke risico's voor de veiligheid van Nederland en de bondgenoten mogelijk is. In het maatschappelijke en politieke debat kan dan ook nadrukkelijk de afweging van defensie tegen andere maatschappelijke belangen plaatsvinden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken, net als de Raad van State, op dat een bij gewone wet vastgelegde budgettaire ondergrens ook weer door de begrotingswetgever kan worden gewijzigd. In feite is het dus mogelijk om deze grens jaarlijks te wijzigen, naarmate politieke meerderheden dit wenselijk achten. Dat zou de beoogde zekerheid die dit wetsvoorstel volgens de initiatiefnemers zou moeten bieden aan Defensie ondermijnen. Deze leden vragen zich daarom af wat nu precies de meerwaarde is van het wettelijk verankeren van de twee-procentnorm ten opzichte van de huidige situatie. Kunnen de initiatiefnemers hierop reflecteren?

Zoals de initiatiefnemers in reactie op het advies van de Raad van State hebben aangegeven, zijn zij van mening dat de Raad van State ten onrechte stelt dat de in de formele wet vastgestelde norm door de begrotingswetgever kan worden gewijzigd. De Raad van State heeft zelf in de afgelopen jaren in een bestendige lijn aangegeven dat het niet toegestaan is om bij begrotingswet wijzigingen aan te brengen in materiële wetgeving. De begrotingswetgever kan er dus niet bij de begrotingsstaat van Defensie voor kiezen om de vastgestelde begrotingsnorm buiten toepassing te verklaren. Daarmee blijft wel degelijk sprake van meerwaarde van het wetsvoorstel.

Uiteraard blijft de wetgever wel bevoegd om de voorgestelde begrotingsnorm te wijzigen of geheel ongedaan te maken. Mocht die behoefte ontstaat, dan zal opnieuw een zorgvuldig wetgevingsproces doorlopen moeten worden en zal sprake moeten zijn van een toereikende motivering.

8.3 Precedentwerking

De initiatiefnemers halen in de memorie van toelichting de vergelijking tussen dijken en de krijgsmacht aan, omdat beide enkel tegen dreigingen opgewassen zijn als ze goed onderhouden zijn en bij tijd en wijle gemoderniseerd worden. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden dit een erg mooie vergelijking, te meer omdat voor het onderhoud van de dijken het Deltafonds is georganiseerd, die de initiatiefnemers tevens als precedentwerking aanhalen, net als het Klimaatfonds. Voor deze fondsen zijn echter geen vast percentage van het bbp gereserveerd en wettelijk vastgelegd. Kunnen de initiatiefnemers verduidelijken in hoeverre deze fondsen een precedent scheppen voor het reserveren van een vast percentage van het bbp voor defensie-uitgaven?

Met de leden van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn de initiatiefnemers van mening dat fondsen een belangrijke rol kunnen vervullen om maatschappelijke opgaven voor de langere termijn aan te pakken. Deze leden wijzen er terecht op dat bij deze fondsen geen sprake is van een vast percentage van het bbp. Het in NAVO-verband afgesproken percentage inzake investeringen in defensie is uitzonderlijk. Het is niet gebruikelijk dat internationaal normen zich zo expliciet uitspreken over de uitgaven van staten. Die uitzondering is begrijpelijk gelet op het karakter van defensie als sine qua non voor het voortbestaan en de veiligheid van de staat, in samenwerking met onze bondgenoten. Gelet op deze bijzondere achtergrond vrezen de initiatiefnemers niet het risico van precedentwerking.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers of er een precedent is van het in de wet vastleggen van een minimumbedrag of minimumpercentage voor een specifiek doel, zoals nu in deze initiatiefwet gebeurt.

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen de initiatiefnemers naar de voorgaande beantwoording van de vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA.

9. Alternatieven en internationale vergelijking

9.1 Andere opties

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen onder het kopje 3.7 «De voorgestelde oplossing: continuïteit voor de defensieorganisatie» eerder een vergelijking met het DMF en achten het dan ook logischer om deze te bestendigen in plaats van een vast percentage van het bbp te reserveren voor de defensie-uitgaven. Kunnen de initiatiefnemers verder uitweiden waarom zij niet hebben gekozen voor het versterken of uitbreiden van het DMF? Dit zou alsnog een stap verder zijn dan de door de initiatiefnemers genoemde behoud van de status quo, maar is niet uitgewerkt onder het kopje «9.1 Andere opties».

Voor de beantwoording van de vraag waarom de initiatiefnemers het van belang vinden om naast het bestaande DMF ook een minimum percentage uitgaven van het bbp in de wet vast te leggen verwijzen de initiatiefnemers naar de beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie in paragraaf 3.7.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers of zij een algemene defensiewet zoals gebruikelijk in onder meer de Verenigde Staten, Australië en Canada als een mogelijke of relevante vervolgstap zien, mocht de initiatiefwet worden aangenomen.

Een algemene defensiewet waarin alle aspecten inzake de organisatie, de inzet, de middelen en/of het budget van de krijgsmacht onder één dak gebracht worden, valt buiten de doelstellingen van deze initiatiefwet. Daarnaast ontbreekt volgens de initiatiefnemers de directe noodzaak van een dergelijke algemene defensiewet omdat de organisatie van Defensie reeds is vastgelegd in diverse bestaande regelingen. Op dit moment zien zij derhalve geen dringende reden om als vervolgstap op deze initiatiefwet te komen tot een algemene defensiewet.

9.2 Nationale invulling van de NAVO-norm door andere bondgenoten

De leden van de SGP-fractie vragen of er naast Duitsland, Polen en Frankrijk nog andere NAVO-lidstaten zijn die plannen hebben of overwegen om een minimumbedrag of minimumnorm voor defensie-uitgaven in nationale wetgeving op te nemen. Kunnen zij een volledig overzicht hiervan geven voor alle NAVO-lidstaten?

De initiatiefnemers kennen geen andere NAVO-landen die plannen hebben om aan het wetsvoorstel identieke wetgeving in te voeren. Wel zijn er NAVO-lidstaten die door middel van wetgeving de uitgaven op een bepaald niveau brengen. Zij verwijzen hiervoor naar paragraaf 9.2 van de memorie van toelichting.

10. Gevolgen

10.2. Financiële gevolgen

De leden van de PVV-fractie vragen aan de initiatiefnemers hoe zij aankijken tegen een mogelijke situatie waarin de 2% NAVO-norm wettelijk is vastgelegd, maar Defensie vervolgens het geld niet krijgt weggezet.

De initiatiefnemers onderkennen dat inderdaad niet uitgesloten kan worden dat bij omvangrijke investeringsprojecten in enig jaar sprake is van onderuitputting. Juist bij defensie geldt dat gelet op de veiligheidsdreiging het moment dat de uitgaven plaatsvinden vaak ook vanuit andere landen dezelfde uitgaven worden gepland. Door krapte op de defensie-markten kunnen de oorspronkelijke uitgaven dan onder druk komen te staan. Om deze reden is er enkele jaren gelden ook voor gekozen om een Defensiematerieelbegrotingsfonds op te richten. Eventuele onderuitputting in enig jaar kan daardoor behouden blijven voor Defensie. Overigens geldt dat de voorgestelde systematiek voor de operationalisering van de 2%-norm bijdraagt aan een meer voorspelbare en planmatige begroting waardoor het risico op onderuitputting ook verminderd wordt.

De leden van de PVV-fractie vragen de initiatiefnemers tevens hoe in hun ogen omgegaan dient te worden met een situatie waarin gedurende een begrotingsjaar de groei van de economie ertoe leidt dat de 2% norm toch niet gehaald wordt.

Voor de initiatiefnemers staat het belang van de stabiliteit en continuïteit van de defensie-uitgaven voorop. In de systematiek is er daarom voor gekozen dat de defensie-uitgaven in elk jaar van de kabinetsperiode ten minste 2 procent moeten bedragen van het door het CPB geraamde bbp in het laatste jaar van de kabinetsperiode. Het voordeel van de keuze om uit te gaan van het geraamde bbp tijdens het laatste jaar van de kabinetsperiode, is dat de voorspelbaarheid van de begroting zo groot mogelijk wordt gehouden. Dit gaat inderdaad wel ten koste van de actualiteit van de raming, waardoor de daadwerkelijke defensie-uitgaven op enig moment gedurende een kabinetsperiode zelfs onder de twee procent van

het bbp terecht kunnen komen. Dit risico is uitsluitend voor de korte termijn te rechtvaardigen met het oog op het belang van de voorspelbaarheid van het budget. Voor de lange termijn geldt echter 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.

Ten overvloede wijzen de initiatiefnemers erop dat het voorstel slechts een minimumnorm behelst. Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever om zoveel middelen beschikbaar te stellen als nodig zijn om te voldoen aan de taken die in de Grondwet en het Statuut zijn benoemd. Het is dus niet de bedoeling dat de wetgever louter stuurt op het voldoen aan de wettelijke minimumnorm. Dat beperkt ook het risico dat de uitgaven in enig jaar onder de 2 procent van het bbp geraken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat voor het berekenen van het bbp-percentages een met het Ministerie van Financiën afgestemde berekeningswijze wordt gehanteerd. Deze berekeningswijze wijkt af van de berekeningswijze van de NAVO. Volgens de berekeningswijze van de NAVO zal Nederland uitkomen op 2,05 procent van het bbp in 2024, maar volgens Nederlandse berekeningen komt Nederland uit op 1,84 procent van het bbp. Deze leden onderschrijven de wenselijkheid en noodzaak om de investeringsbelofte van de NAVO-afspraken te behalen en hierbij de NAVO-definitie van defensie-uitgaven te hanteren, maar zijn benieuwd waarom dan niet ook de NAVO-berekeningswijze toegepast dient te worden. Kunnen de initiatiefnemers dit verder motiveren?

De berekeningswijze van de NAVO gaat uit van constante prijzen en wisselkoersen (nu nog op prijspeil 2015) en de Nederlandse berekeningswijze gaat uit van de huidige prijzen. Daarmee is de Nederlandse berekenwijze accurater, want deze houdt rekening met inflatie. Daarnaast gebruikt men in de NAVO-berekenwijze macro-economische cijfers van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De Nederlandse berekenwijze gaat daarentegen uit van macro-economische cijfers die worden opgesteld door het Nederlandse CPB. De cijfers van dit planbureau worden door Nederland ook gebruikt voor de reguliere budgettaire politieke besluitvorming. Het ligt dus voor de hand om bij budgettaire besluitvorming in relatie tot de 2%-norm ook gebruik te maken van de Nederlandse berekenwijze.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de operationalisering van de jaarlijkse twee-procentnorm. Waarom hebben de initiatiefnemers gekozen voor het vastzetten van de defensie-uitgaven gedurende een gehele kabinetsperiode? Er zal toch jaarlijks een begroting overeengekomen moeten worden door het de begrotingswetgever? Waarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om de hoogte van het bbp voor alle begrotingsjaren van het kabinet gelijk te stellen aan het door het CPB geprognosticeerde bbp van het laatste jaar van de kabinetsperiode? Betekent dit dat de defensie-uitgaven in de eerste begrotingsjaren neerkomen op twee procent van het bbp van het laatste begrotingsjaar in plaats van het (geprognosticeerde) bbp in het eigenlijke begrotingsjaar?

In reactie op de vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie geven de initiatiefnemers aan dat zij bij de operationalisering van de 2%-norm het belang van voorspelbaarheid en stabiliteit gedurende de kabinetsperiode vooropgesteld hebben. De door het CPB gepubliceerde macro-economische ramingen vertonen vaak schommelingen, waarbij zowel sprake kan zijn van groei als krimp. De initiatiefnemers vinden het

niet wenselijk noch noodzakelijk om de voorgestelde 2%-norm ook tijdens de kabinetsperiode te laten meebewegen met deze schommelingen. Dit is vanuit zowel Defensie als het beheer over de Rijksuitgaven niet wenselijk. De initiatiefnemers hebben daarom gekozen voor een referentiepunt dat leidend is voor alle jaren van de kabinetsperiode, waarmee in de startnota van een nieuw kabinet duidelijkheid wordt geboden voor de nieuwe kabinetsperiode. Om het risico zoveel mogelijk te beperken dat de defensie-uitgaven als gevolg van de systematiek in enig jaar van de kabinetsperiode onder de 2 procent terechtkomen, ligt het volgens de initiatiefnemers dan voor de hand het laatste jaar van de kabinetsperiode als referentiepunt te kiezen.

De voorgestelde operationalisering laat uiteraard onverlet dat de begrotingswetgever jaarlijks een begroting voor defensie zal moeten vaststellen. Aan het begin van de kabinetsperiode stelt de begrotingswetgever de benodigde bedragen per jaar vast op basis van de voorgestelde operationalisering. De begrotingswetgever zal jaarlijks ten minste dat bedrag beschikbaar moeten stellen dat beantwoordt aan het percentage van 2% van het door het CPB geraamde niveau van het bbp in het laatste kabinetsjaar.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de hoogte van het bbp wordt bepaald door alle begrotingsjaren van het kabinet gelijk te stellen aan het door het CPB geprognosticeerde bbp van het laatste jaar van de kabinetsperiode. Het voordeel hiervan is dat de voorspelbaarheid van de begroting zo groot mogelijk wordt gehouden. De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers echter nader in te gaan op de nadelen van deze systematiek. Ook vragen zij of de initiatiefnemers alternatieven voor deze berekening hebben overwogen.

In het voorgaande zijn de initiatiefnemers, in reactie op de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie, reeds ingegaan op de gemaakte keuzes inzake de operationalisering van de 2%-norm. Aan deze operationalisering kleefde het nadeel dat de actualiteit van de berekening tijdens de kabinetsperiode enigszins beperkt wordt. Het systeem is minder dynamisch. Immers, in de operationalisering wordt niet uitgegaan van de prognose van het bbp voor de afzonderlijke kabinetsjaren, maar van het laatste kabinetsjaar als referentiepunt voor alle kabinetsjaren. De initiatiefnemers hechten echter bijzonder belang aan de stabiliteit en continuïteit van de begroting. Naar de inschatting van de initiatiefnemers weegt deze stabiliteit op tegen de mogelijkheid om ook tijdens de kabinetsperiode bij te kunnen sturen indien de defensie-uitgaven onverhoopt in enig jaar een keer onder de norm zakken. Naast het voldoen aan de minimumnorm blijft de begrotingswetgever bovendien altijd gehouden om meer middelen ter beschikking te stellen indien dat voor het voldoen aan de taken noodzakelijk is. De begrotingswetgever kan dus niet louter volstaan met een verwijzing naar de minimumnorm.

12. Inwerkingtreding

Uit de toelichting blijkt dat het mogelijk is om de inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend vast te kunnen stellen. De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen verduidelijken hoe zij dit voor zich zien. Welke onderdelen van de wet zouden eventueel later in werking (kunnen) treden?

De inwerkingtreding van de wet wordt geregeld in artikel 4. De initiatiefnemers vinden het belangrijk dat de norm voor de begrotingswetgever volgens het in het wetsvoorstel bepaalde tijdspad van kracht worden

(artikel 1). Dit artikel is daarom uitgezonderd van de mogelijkheid om onderdelen op verschillende momenten in werking te laten treden.

De inwerkingtreding van de artikelen 2 en 3 vergt afstemming op de bestaande plancyclus van Defensie. Het is belangrijk dat de nieuwe systematiek zo goed mogelijk aansluit bij de bestaande praktijk. Op dit moment is die situatie niet volledig te overzien. Daarom hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen voor die artikelen gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk te maken. Die figuur is overigens in veel wetsvoorstellen gebruikelijk als het gaat om de invoering van nieuwe plannen.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, tweede lid

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen in artikel één tweede lid van het wetsvoorstel dat de defensie-uitgaven met ingang van het begrotingsjaar volgend op het jaar van inwerkingtreding het equivalent van ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland dienen te bedragen. De leden zijn benieuwd waarom is gekozen voor defensie-uitgaven in plaats van defensiebegroting in de formulering? Wordt hiermee de gerealiseerde uitgaven bedoeld? Wat gebeurt er als er, bijvoorbeeld door personele tekorten of meevallers, onderuitputting optreedt?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen terecht op het verschil tussen de begrippen defensie-uitgaven en defensiebegroting. Het wetsvoorstel strekt ertoe te garanderen dat defensie jaarlijks over voldoende middelen beschikt om te kunnen voldoen aan de grondwettelijke en internationale verplichtingen. Artikel 1, eerste lid, bepaalt daarom dat daartoe jaarlijks voldoende middelen beschikbaar moeten worden gesteld op de begroting. Het tweede lid van dit artikel bevat de verplichting voor Nederland om jaarlijks minimaal 2 procent van het bbp aan defensie-uitgaven te besteden. Die verplichting kwalificeert ook de opdracht van het eerste lid en betekent dat de begroting zodanig van niveau moet zijn dat Nederland in dat jaar daadwerkelijk de defensie-uitgaven van 2 procent kan realiseren, conform de voorgestelde operationalisering. Bij het toerekenen van defensie-uitgaven wordt echter niet enkel de begroting Defensie in ogenschouw genomen.

De initiatiefnemers onderkennen dat inderdaad niet uitgesloten kan worden dat in enig jaar sprake is van onderuitputting. Juist bij defensie geldt dat het moment dat uitgaven plaatsvinden, onder meer inzake omvangrijke investeringsprojecten, kan afwijken van de oorspronkelijke planning. Om deze reden is er enkele jaren gelden ook voor gekozen om een Defensiematerieelbegrotingsfonds op te richten. Eventuele onderuitputting in een of meer jaren kan daardoor behouden blijven voor Defensie. Vergelijkbare problemen kunnen zich ook voordoen ten aanzien van personeel. In verband met het voorgaande kent Defensie zeer ruime kasschuifmogelijkheden. Het toepassen van een kasschuif, op verzoek van Defensie voorgesteld, betekent niet dat niet aan artikel 1 lid 2 wordt voldaan. De effecten van kasschuiven worden wel uitgesloten in de 2%-bepaling. Het budget van de kasschuif is namelijk in een eerder jaar al meegenomen in de afweging voor de 2%.

Overigens geldt dat de voorgestelde systematiek voor de operationalisering van de 2%-norm bijdraagt aan een meer voorspelbare en planmatige begroting waardoor het risico op onderuitputting ook verminderd wordt.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers toe te lichten wat er gebeurt op het moment dat blijkt dat Nederland onverhoopt toch onder de 2%-norm zakt.

De initiatiefnemers verwijzen voor het antwoord op deze vraag naar de beantwoording van de vraag van de leden van de PVV-fractie in paragraaf 10.2.

De leden van de SGP-fractie vragen om toe te lichten wat er gebeurt op het moment dat in NAVO-verband de 2%-norm wordt verhoogd naar bijvoorbeeld 3% of 4% van het bbp. Zijn de initiatiefnemers het met het met de leden van de SGP-fractie eens dat het in die situatie voor de hand ligt om het minimumpercentage in de wet daar ook op aan te passen?

Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is om voldoende te investeren in defensie en daarbij ten minste te voldoen aan de internationale afspraken. Een eventuele verhoging door de NAVO zou naar alle waarschijnlijkheid plaatsvinden in de context van toegenomen dreiging of een andere samenstelling van de NAVO. De initiatiefnemers kunnen nu niet op die situatie vooruitlopen omdat daarin allerlei factoren en omstandigheden een rol spelen, waaronder de vraag wat de positie van Nederland in de besprekingen was en in hoeverre voorbehouden zijn gemaakt. Bij het aangaan van nieuwe verplichtingen zal de regering zich hoe dan ook rekenschap moeten geven van het feit dat dan inmiddels een wettelijk kader voor de begrotingswetgever aanwezig is dat de NAVO-norm heeft gevolgd. Het ongewijzigd laten van de wettelijke norm na aanscherping van de afspraken vergt toereikende onderbouwing.

D. van Dijk
Erkens
Boswijk
Dassen
O. van Dijk
Helder
Paternotte
Eerdmans
Ceder