

Vergaderjaar 2024–2025

36 353

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

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG

Ontvangen 22 mei 2025

De initiatiefnemers hebben met interesse kennisgenomen van de vragen in het tweede verslag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingshulp. In het onderstaande beantwoorden zij de vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over de situatie in de jaren '90 – toen volgens de initiatiefnemers de defensiebudgetten achteraf te snel zijn afgebouwd – stellen de initiatiefnemers dat «al snel [kwam] de dreiging van onder andere internationaal terrorisme terug en ook zijn geopolitieke spanningen terug».¹ De leden van de SP-fractie hebben hierover de volgende vragen:

- Deze leden leiden hieruit af dat de initiatiefnemers van mening zijn dat het internationaal terrorisme destijds hogere defensiebudgetten rechtvaardigde of noodzakelijk maakten. Is die conclusie correct?
- Zo ja, zijn de initiatiefnemers dan ook van mening dat internationaal terrorisme primair een militair antwoord behoeft? En zijn zij van mening dat de oorlog tegen de terreur zoals die destijds onder leiding van de VS is gevoerd, het internationaal terrorisme effectief heeft bestreden?
- In welke jaren zijn precies de geopolitieke spanningen teruggekomen waar de initiatiefnemers in hun beantwoording naar verwijzen teruggekomen? Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de SP-fractie eens dat «geopolitieke spanningen» niet enkel iets is dat ons (Nederland, de NAVO) overkomt maar dat wij (zeker de NAVO als

¹ Kamerstukken I, 2024–2025, 36 353, C, blz. 8

geheel) in beginsel met ons handelen ook actief kunnen bijdragen aan de toename, dan wel de afname of het mogelijk voorkomen van dergelijke geopolitieke spanningen?

- Erkennen de initiatiefnemers dat het in ieder geval denkbaar is dat de NAVO, en in het bijzonder het buitenlandbeleid van de grootste NAVO-bondgenoot, de VS, in de decennia na het einde van de Koude Oorlog ook heeft bijgedragen aan de gestelde «terugkeer» van geopolitieke spanningen? En zo ja, zijn hier ook lessen uit te trekken voor de toekomst?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over internationaal terrorisme en geopolitieke spanningen. De noodzaak van een sterke krijgsmacht is volgens de initiatiefnemers niet weggeweest na de koude oorlog en bovendien kwam het internationaal terrorisme weer op. Die combinatie aan dreigingen onderstreepte de noodzaak van een adequate krijgsmacht. Het proces van opbouwen en instandhouden van de krijgsmacht vergt stabiele, meerjarig inzet. Daarin zijn naar de mening van de indieners in het verleden keuzes gemaakt die met de kennis van nu niet juist waren. Dit wetsvoorstel tracht dit te voorkomen door te voorzien in een planmatige aanpak op basis van stabiele financiering.

Internationaal terrorisme wordt bestreden met onder andere militaire middelen, maar niet exclusief. De initiatiefnemers hechten aan de 3-D benadering met een rol voor Diplomatie, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (Development). Dit betekent onder andere het bestrijden van gewapende terroristische groeperingen en het wegnemen van grondoorzaken.

De initiatiefnemers achten de behandeling van dit wetsvoorstel niet de geëigende plaats om de gehele en de specifieke inzet tegen internationaal terrorisme in meerdere jaren en regio's te evalueren. Het onderhavige wetsvoorstel strekt niet tot besluitvorming en evaluatie van eerdere inzet, maar creëert een kader voor goede inzet in de toekomst en onderstreept de noodzaak van een toereikend budget.

De initiatiefnemers zijn niet van mening dat de terugkeer van geopolitieke spanningen en dreigingen in eerste plaats ook te wijten zouden kunnen zijn aan het optreden van de NAVO. Nederland en de NAVO communiceren steeds het defensieve karakter van de NAVO, zoals verwoord in artikel 1 van de Strategic Concept 2022. De hoeksteen van de NAVO is de collectieve zelfverdediging. Uiteraard vraagt het opereren in geopolitieke spanningen om diplomatie, samenwerking en zorgvuldigheid.

De leden van de SP-fractie zijn voorts verbaasd in de beantwoording te lezen dat volgens de initiatiefnemers er «weinig verschil [kan] bestaan over de inschatting van het dreigingsniveau en de geëigende middelen om dit te adresseren»², en hebben hierover de volgende vragen:

- Is dit een normatieve (er zou geen verschil van mening hierover mogen bestaan) of een empirische (er is hierover feitelijk niet of nauwelijks verschil van mening) stelling? Is het niet juist zo dat hier voortdurend verschillen van inzicht over bestaan, zelfs als het soms zo is dat bepaalde opinies/ inschattingen dominant zijn?
- Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de SP-fractie eens dat zelfs als objectieve methoden zouden bestaan om het dreigingsniveau, of de geëigende middelen die te adresseren, vast te stellen, deze inschattingen in werkelijkheid ook altijd beïnvloed worden door politieke overwegingen?

² Idem, blz. 10.

- Erkennen de initiatiefnemers dat bijvoorbeeld ten aanzien van de aard van de dreiging na 9/11, en ten aanzien van de vraag welke middelen ingezet dienden te worden om die dreiging te adresseren, de Amerikaanse regering onder president G.W. Bush, een hele andere «inschatting» maakte dan bijvoorbeeld de Duitse en Franse regeringen van destijds? En erkennen de initiatiefnemers dat ook ten aanzien van de huidige Russische dreiging er ook onder deskundigen belangrijke verschillen van inzicht bestaan?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over de inschattingen van het dreigingsniveau en de geëigende middelen om dit te adresseren. De initiatiefnemers baseren zich in dezen op een behoorlijke consensus in veel analyses van denktanks, internationale organisaties en onze eigen overheid. De initiatiefnemers menen dat dialoog en diverse perspectieven een verrijking kunnen vormen voor de ontwikkeling van het beleid. Tegelijk hebben zij vertrouwen in de dreigingsanalyses van onze eigen veiligheidsdiensten.

Dreigingsinschattingen en dreigingsbeelden berusten op onderzoek en geijkte methoden. Deze analyses trachten juist zoveel mogelijk te redeneren vanuit capaciteiten, intenties en daadwerkelijke acties in plaats van politieke overwegingen. Ten aanzien van bijvoorbeeld het dreigingsniveau van de Russische Federatie bestaan momenteel verschillende inzichten, maar de inlichtingendiensten wijzen op de agressieoorlog van Rusland in de Oekraïne en ook het voeren van een hybride oorlog die in andere Westerse landen merkbaar is.

Agressieoorlogen en hybride activiteiten in het informatiedomein, sabotage van infrastructuur, schending van het luchtruim en spionagepogingen op ons eigen grondgebied vormen een significante dreiging. Die vereisen een doeltreffende reactie.

De initiatiefnemers schrijven voorts in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie over wat in hun ogen de relevantie is van het feit dat alleen al het Europese deel van de NAVO een veelvoud aan defensie uit geeft dan Rusland dat «[w]aar de vergelijking van Defensie-uitgaven geen rekening mee houdt, is verschil dat China en Rusland beide een krijgsmacht onderhouden en de NAVO-landen 32 en dat met verschillende personeelskosten, materieelkosten, kosten voor vastgoed en andere belangrijke kostenposten voor de krijgsmachten».³ Deze leden erkennen dat dit feitelijk juist is – en dat er bij de Europese militaire capaciteiten zeker iets te winnen valt door meer samen te werken en zo fragmentatie tegen te gaan – maar vragen de initiatiefnemers of zij erkennen dat ondanks deze kostenverschillen, de krachtverhoudingen tussen Rusland enerzijds en het Europese deel van de NAVO anderzijds evenzogoed nog in het voordeel van de laatste uitvallen?

De initiatiefnemers danken de leden van de SP-fractie voor de vragen over de krachtverhouding tussen de internationale actoren.

De verschillende krijgsmachten zijn volgens de initiatiefnemers niet eenvoudig te vergelijken op basis van budgetten vanwege verschillen in kosten van personeel, materieel en vastgoed, maar daarnaast ook nog in wijze van strategische cultuur, optreden, opbouw van de krijgsmacht en de strategische en tactische doctrines. Het is daarom ook niet eenvoudig te zeggen naar welke kant een voordeel zou uitvallen.

³ Idem, blz. 10–11.

Initiatiefnemers hechten ter onderbouwing van dit wetsvoorstel en de gereedstelling van de krijgsmacht aan de dreigingsanalyse in het Strategisch concept van de NAVO, de Political Guidance van de NAVO en de daaruit voortvloeiende Minimum Capability Requirements. Deze zijn onderdeel van het NATO Defence Planning Process (NDPP) en als opdracht aan de bondgenoten opgelegd. Nederland heeft dit onder andere vertaald in de Defensienota 2024. De investeringen in de Defensienota 2024 zijn dan ook grotendeels te relateren aan deze internationale verplichtingen en nationale taken.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat op basis van de Military Database 2025 van het Internationaal Instituut voor Strategische Studies (IISS), het Europese deel van de NAVO niet alleen (meer dan) drie keer zoveel aan defensie uitgeeft maar ook beschikt over ongeveer 1,5 keer zo veel actieve troepen en over twee tot ruim drie keer relevant militaire land-, lucht- en zeematerieel.⁴ Zijn de initiatiefnemers het met de leden van de SP-fractie eens dat ook deze cijfers duiden op een militair overwicht van enkel al het Europese deel van de NAVO tegenover Rusland, laat staan de NAVO als geheel? En zo nee, waarom niet? En waarom wordt China hier in één adem met Rusland genoemd? Betekent dit dat de initiatiefnemers een uitbreiding van het NAVO-verdragsgebied richting de zogenaamde Indo-Pacific voorzien of wenselijk zouden vinden?

Zoals in antwoord op voorgaande vragen is aangegeven, valt niet eenvoudig te spreken over een militair overwicht op Rusland vanuit de NAVO. De initiatiefnemers wijzen in aanvulling hierop nog op het feit dat de verschillende krijgsmachten ook andere taken hebben naast de eerste hoofdtak. Bovendien leert de realiteit dat een getalsmatige overmacht niet automatisch het winnen van een oorlog of adequate afschrikking garandeert.

Verschillende autocratieën vormen voor de NAVO-bondgenoten en voor Nederland in het bijzonder een bedreiging voor waarden, belangen en veiligheid. In die context wordt ook China benoemd. Het Strategisch Concept 2022 van de NAVO identificeert deze dreiging en ook de Nederlandse overheid spreekt in het Chinabeleid over partner, concurrent en systeemrivaal. De relatie met China verschuift richting meer concurrentie en rivaliteit, naast een blijvend partnerschap.

De initiatiefnemers zijn geen voorstander van het uitbreiden van het verdragsgebied van de NAVO richting de Indo-Pacific.

De leden van de SP-fractie merken in dit verband voorts op dat de initiatiefnemers in hun beantwoording spreken van bedreigingen van de NAVO die uitgaan van «autocratieën» en zouden graag willen weten welke autocratieën dat dan zijn volgens hen. De beantwoording spreekt in dit verband ook van «oorlogen die zij [sic] met agressie beginnen op ons continent».⁵ Wie zijn hier «zij», zo vragen deze leden? En zijn de initiatiefnemers het met hen eens zijn dat de NAVO zich zou moeten beperken tot het zich verweren tegen die machten die een directe bedreiging (kunnen) vormen voor het NAVO-grondgebied (verdragsgebied)?

Verschillende autocratieën worden assertiever en bedreigen de internationale rechtsorde en de NAVO. De initiatiefnemers onderscheiden

⁴ Zie hiervoor de met hulp van de The Hague Center for Strategic Studies voor de NOS ontwikkelde vergelijkingstool: NOS, «Schaduwoorlog in volle gang, maar Russische invasie van NAVO-land «onwaarschijnlijk»», 29 maart 2025, <https://nos.nl/artikel/2561513-schaduwoorlogin-volle-gang-maar-russische-invasie-van-navo-land-onwaarschijnlijk>.

⁵ *Kamerstukken I, 2024–2025, 36 353, C, blz. 11.*

verschillende dreigingen richting NAVO-lidstaten en het grondgebied. Het betreft niet alleen de conventionele militaire dreiging, maar ook verschillende hybride dreigingen vanuit onder andere de Russische Federatie, de Volksrepubliek China, Iran en andere landen.

In de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is ook Noord-Koreaanse militaire betrokkenheid geconstateerd en Chinese en Iraanse steun voor Rusland. Deze dreigingen overlappen en versterken elkaar ook. Hiertegen dient de NAVO zich te verweren met een geloofwaardige afschrikking ter voorkoming van oorlogen diplomatie. De initiatiefnemers benadrukken dat de NAVO primair een militair bondgenootschap ter zelfverdediging is, maar zij merken op dat verdediging van onze belangen en veiligheid niet pas bij territoriale grenzen begint.

In antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot de mogelijke inperking van het materiele budgetrecht stellen de initiatiefnemers dat «de Kamer reeds andere financiële verplichtingen meerjarig aan [gaat] en staat toe dat de regering dat doet».⁶ Kunnen de initiatiefnemers een aantal voorbeelden geven van dergelijke verplichtingen, verplichtingen die boven de bevoegdheden van de begrotingswetgever uitgaan? En klopt het dat er momenteel voor geen enkele andere substantiële begrotingspost een wettelijk vastgelegd minimumpercentage van het BBP geldt en dat in die zin de in dit wetsvoorstel voorgestelde verankering nog zonder precedent is?

De initiatiefnemers verwezen in de beantwoording naar bestaande juridisch verplichte uitgaven die de begrotingswetgever niet in de begroting kan wijzigen. De begrotingswetgever kan deze niet openbreken omdat het juridische verplichtingen betreft. Ook aan de uitgavennorm van het onderhavige wetsvoorstel is de begrotingswetgever gebonden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in het advies over wetgevingskwaliteit van 24 april 2025 benadrukt dat reguliere wetten niet bij begrotingswet moeten worden gewijzigd, aangezien hieraan risico's kleven en het slecht past bij het karakter en de systematiek van begrotingswetten.⁷

De initiatiefnemers wijzen als voorbeelden van wetgeving die de bevoegdheid van de begrotingswetgever inkadert onder andere op de uitgebreide wetgeving inzake de sociale zekerheid. De juridische verplichtingen die ontstaan door het recht op uitkeringen, tegemoetkomen en toeslagen beperken de handelingsvrijheid van de begrotingswetgever. Ook de begrotingsregels van de EU zijn richtinggevend voor het nationale begrotingsbeleid en brengen beperkingen met zich mee. Hoewel het vastleggen van een percentage van het BBP voor bepaalde uitgaven nog niet op deze manier gebeurt, hebben andere normen en voorschriften in de praktijk dus nu reeds dezelfde werking.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de wetgever zich de beperkingen van de begrotingsvrijheid, zoals die van het onderhavige voorstel, zelf oplegt en dat deze beperkingen door wijziging van materiële wetgeving binnen relatief korte termijn aangepast kunnen worden.

Ten slotte hebben de leden van de SP-fractie in het licht van actuele ontwikkelingen nog enkele vragen over de verwijzing naar de zogenaamde NAVO-norm van minimaal twee procent van het BBP als basis van dit wetsvoorstel (zoals vervat in artikel 2). Vinden de initiatiefnemers deze norm van twee procent een goede norm omdat het nu

⁶ Idem, blz. 13.

⁷ Kamerstukken II, 2024–2025, 36 673, nr. 5.

eenmaal de NAVO-norm is, of vinden zij dit ook intrinsiek een goede en redelijke (minimum) norm? En zo ja, vinden zij dat nog steeds? In hoeverre is voor hen wat de NAVO nodig of adequaat acht leidend voor hen? En zo ja, wat zou dan een verhoging van de bestaande norm, zoals nu verwacht wordt als uitkomst van de aanstaande NAVO-top in Den Haag, volgens de initiatiefnemers betekenen voor dit wetsvoorstel, en met name voor het in artikel 2 genoemde percentage? En wat zou volgens de initiatiefnemers nog de betekenis en waarde van dit wetsvoorstel zijn als de NAVO uit elkaar valt, doordat bijvoorbeeld de VS onder de regering Trump zich eruit terugtrekken of omdat juist het Europese deel eruit stapt?

De initiatiefnemers gaan graag nader in op de vragen met betrekking tot de NAVO-norm en een mogelijke verhoging. Deze norm is hoe dan ook belangrijk omdat het een wezenlijke aangegane afspraak is die Nederland dient na te komen. De norm is bovendien berekend op basis van de vereiste gereedstelling van de bondgenoten in 2014 en de onderlinge lastenverdeling. Het is daarmee ook een beredeneerde, redelijke norm, hoewel dat onverlet laat dat aanpassing gelet op nieuwe omstandigheden nodig kan blijken.

Mocht de NAVO-norm verhoogd worden dan zal Nederland moeten bezien hoe aan de nieuwe norm wordt voldaan. Om een betrouwbaar NAVO-bondgenoot te zijn en de toegenomen dreigingen het hoofd te kunnen bieden, ligt het verankeren van een eventuele nieuwe norm ook voor de hand. Dit draagt bij aan het doel van deze wet, namelijk het bieden van financiële stabiliteit voor zowel Defensie als de industrie. De initiatiefnemers kunnen hier echter niet op vooruitlopen.

De initiatiefnemers beschouwen de NAVO als de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid en zij constateren dat de bondgenoten van Nederland dit ook zo zien. Zij hebben vertrouwen in de toekomst van het bondgenootschap. Het wetsvoorstel draagt bij aan de stabiliteit en effectiviteit van het bondgenootschap.

Diederik van Dijk
Ellian
Boswijk
Dassen
Olger van Dijk
Paternotte
Eerdmans
Ceder