

Vergaderjaar 2012–2013

32 733

Beleidsbrief Defensie

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2013

Inleiding

Het regeerakkoord «Bruggen slaan» van oktober 2012 maakt gewag van een *nota over de toekomst van de krijgsmacht*. Mede namens de betrokken ministers hebben wij reeds, en bij herhaling, gemeld dat de nota in ieder geval voorafgaand aan de behandeling van de defensiebegroting 2014 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De Tweede Kamer heeft aangegeven er prijs op te stellen om op de hoogte te worden gehouden van de voortgang van de nota. In aanloop naar de begroting voor 2014, en nu de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) is verschenen, hechten wij eraan om de kaders van de nota, op hoofdlijnen, alvast nader te duiden.

Vertrekpunt

Het vertrekpunt van de *nota over de toekomst van de krijgsmacht* is de veiligheidsanalyse die berust op de uitkomsten van de interdepartementale Strategische Monitor. Deze monitor is, zoals bekend, het vervolg op het project Verkenningen uit 2010 en ligt tevens ten grondslag aan de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Strategie Nationale Veiligheid (SNV) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het spreekt vanzelf dat de nota goed aansluit bij genoemde documenten.

De strategische omgeving

De wereld is in beweging door verschuivende geopolitieke en economische machtsverhoudingen. Sterker nog, de belangrijkste constante in de internationale verhoudingen laat zich samenvatten onder de noemer «onzekerheid». En die onzekerheid gaat gepaard met afnemende stabiliteit, plots opdoemende crises en nieuwe bronnen van internationale

spanning. Tegelijkertijd staat, mede vanwege de economische en financiële crisis, de cohesie van internationale veiligheidsinstituties onder druk.

Tegen de achtergrond van die verschuivende mondiale machtsverhoudingen richten de Verenigde Staten zich meer dan voorheen op Azië. Europa, en daarmee Nederland, zal zijn belangen in toenemende mate zelfstandig moeten behartigen. Dichtbij en ver weg. Een actieve inzet voor wereldwijde stabiliteit en internationale solidariteit kan overigens als een welbegrepen eigenbelang worden beschouwd. Onze vrijheid, veiligheid en welvaart beginnen en eindigen immers niet bij de eigen landsgrenzen of de buitengrenzen van de Europese Unie.

De proliferatie van hoogwaardige civiele en militaire technologie naar niet-westerse staten en niet-statelijke actoren is en blijft een bron van grote zorg. Het betreft onder meer mobiele luchtafweer, maritieme systemen, cybercapaciteiten en ballistische wapens. Verder hebben de ervaringen in het verleden ons geleerd dat het geweldsniveau in conflicten moeilijk te voorspellen is. Of het nu gaat om preventie, afschrikking, interventie, stabilisatie of (weder)opbouw, de praktijk wijst keer op keer uit dat uitgezonden eenheden robuust moeten zijn en over voldoende escalatiedominantie moeten beschikken om de politieke en militaire doelstellingen te kunnen realiseren.

Duidelijk is dat Nederland niet in staat is om op eigen kracht zijn veiligheid te garanderen. Ons veiligheidsbeleid krijgt dan ook in belangrijke mate gestalte in bilateraal verband evenals in internationale organisaties zoals de NAVO, de EU en de VN. De verdeling van lasten en risico's tussen de lidstaten, evenals de betrouwbaarheid van lidstaten, is uiteraard essentieel voor de geloofwaardigheid en slagvaardigheid van deze organisaties. De behoeften van de NAVO en de EU zijn daarom een belangrijke toetssteen voor de inrichting van de krijgsmacht.

Feit is dat Nederland, als open samenleving, sterk afhankelijk is van de wereld om zich heen. Dit vraagt om een alerte houding. Enerzijds om kansen te grijpen als deze zich voordoen. Anderzijds om te kunnen handelen als risico's, nationaal en internationaal, zich ontpoppen tot bedreigingen voor onze vrijheid, veiligheid en welvaart.

Militaire inzet

Voor militaire inzet bestaat geen standaardrecept. Het is de diversiteit aan belangen, strategische functies, typen missies, specifieke operationele omstandigheden en risico's die vanuit militair perspectief bepalen welke combinatie van capaciteiten nodig is. Dit geldt net zo goed voor interventies en stabilisatieoperaties als voor preventieve en *post conflict* activiteiten in vredesoperaties. De operationele en politieke risico's zijn immers groot en de maatschappelijke eisen ten aanzien van de bescherming van de bevolking en het voorkomen van slachtoffers en ongewenste nevenschade hoog. De beoogde effecten moeten zo precies mogelijk worden bereikt.

De huidige samenstelling van de krijgsmacht weerspiegelt dit besef. En ook in de toekomst heeft Nederland zo'n krijgsmacht nodig, inzetbaar op alle geweldsniveaus en voor alle strategische functies. Hierbij heeft de, met succes uitgewerkte, 3D-benadering (*Defence, Diplomacy and Development*) onze volle aandacht.

Voorts is het van belang om op te merken dat de krijgsmacht doorlopend, met bijna een derde van de militaire capaciteit, wordt ingezet ter

ondersteuning en aanvulling van de Nederlandse civiele autoriteiten, en dus voor onze nationale veiligheid.

Uitgangspunten nota

Er liggen twee uitgangspunten ten grondslag aan de *nota over de toekomst van de krijgsmacht*. Ten eerste moet de Nederlandse krijgsmacht, ook in de toekomst, zo goed mogelijk kunnen omgaan met diffuse dreigingen en risico's. De combinatie van basis- en nichecapaciteiten waarover zij thans beschikt, vormt een solide basis om op voort te bouwen. Basiscapaciteiten zijn capaciteiten waar de krijgsmacht niet zonder kan en/of die nodig zijn voor specifieke, wettelijke taken. Gevechts-eenheden – zoals fregatten, jachtvliegtuigen en infanterie – vormen de harde kern van die basiscapaciteiten. Nichecapaciteiten zijn schaarse capaciteiten waarover een beperkt aantal landen beschikt. Ten tweede moet de krijgsmacht betaalbaar zijn, nu en op de langere termijn. Beide uitgangspunten worden met elkaar verenigd door zowel in operationeel als in financieel opzicht te streven naar duurzaamheid.

Bovenstaande leidt grofweg tot de volgende agenda voor de inrichting van de krijgsmachtdelen. Voor het **Commando Zeestrijdkrachten** is de Marinestudie uit 2005 nog steeds actueel en de richting waarin CZSK zich ontwikkelt blijft op hoofdlijnen dan ook ongewijzigd. Belangrijke elementen hiervan zijn de integratie van vloot en Mariniers en het dicht(er)bij land opereren. Voor het **Commando Landstrijdkrachten** geldt dat de ontwikkeling tot een modulair opgebouwde organisatie de leidraad blijft. Eenheden worden per missie op maat samengesteld en beschikken over *command and control* capaciteiten om genetwerkt te kunnen optreden in zowel internationale als nationale verbanden. Net als de andere commando's is ook het **Commando Luchtstrijdkrachten** een onmisbaar onderdeel van de krijgsmacht. De luchttransportcapaciteiten zijn in toenemende mate internationaal ingebed en de helikopters worden terecht bestempeld als de werkpaarden voor de gehele krijgsmacht. Ook de F-16 heeft zijn waarde voor de krijgsmacht in interventie- en stabilisatieoperaties ondubbelzinnig bewezen. Defensie zal nog zo'n tien jaar met de F-16 blijven vliegen. Het toestel is echter wel aan vervanging toe omdat het zowel technisch als operationeel verouderd raakt. Er is dan ook sprake van een toename van technische mankementen en we worden op indringende wijze geconfronteerd met de opmars van moderne en mobiele luchtafweer. Een afnemende inzetbaarheid is hiervan het gevolg. Bij de taakuitvoering van het **Commando Koninklijke Marechaussee** is het van belang dat technologische ontwikkelingen verder worden benut.

In de *nota over de toekomst van de krijgsmacht* zal vanzelfsprekend duidelijkheid worden gecreëerd over de inzetbaarheid van de krijgsmachtdelen vanaf 2014, zowel nationaal als internationaal.

Financiële huishouding

Om ook op langere termijn over een betaalbare en militair relevante krijgsmacht te kunnen beschikken, is het van het grootste belang de financiële huishouding van Defensie structureel op orde te brengen. Dit dwingt tot een heroverweging van basis- en nichecapaciteiten. Een werkelijk duurzame inrichting veronderstelt voorts inzicht in alle relevante uitgaven. Defensie werkt daar hard aan en zal deze inspanningen ook de komende jaren onverminderd voortzetten. Naast algemene uitgavenposten – zoals pensioenen, wachtgelden en vastgoed – moeten ook de levensduurkosten van de verschillende wapensystemen duidelijk zijn. Voor de *nota over de toekomst van de krijgsmacht* is een sjabloon opgesteld, waarbij per wapensysteem zowel de investerings- als de

exploitatiekosten worden beschreven. De financiële onderbouwing van de nota, door middel van sjablonen, zal geen eenmalige exercitie zijn. Het inzicht in de totale uitgaven (investeringen en exploitatie) per wapensysteem, gedurende de hele levenscyclus, zal de komende jaren verder worden opgebouwd.

De financiële huishouding structureel op orde brengen, vergt ook een oplossing van problematiek die zich in het heden aandient. Conform het regeerakkoord is het beschikbare defensiebudget hierbij het uitgangspunt. Bij het opstellen van de nota kampt Defensie met een financiële problematiek oplopend naar € 333 miljoen in 2018 (structureel). Dit betreft ook de verwerking van de taakstelling van het huidige regeerakkoord van € 48 miljoen (op apparaatsuitgaven). Daarnaast hebben zich in de afgelopen maanden enkele risico's gematerialiseerd waarvoor structurele maatregelen noodzakelijk worden geacht. Het betreft overige – en interne defensieproblematiek, bestaande uit (onder meer) achterstallig onderhoud, vastgoed en energiekosten evenals tekorten in de materiële exploitatie van de wapensystemen. De problematiek van € 333 miljoen in 2018 wordt opgelost binnen de defensiebegroting, waarvan de actuele stand van de voorjaarsnota hieronder is weergegeven.

Stand VJN per (beleids)artikel

(in € miljoen)

	Uitgaven 2013
<i>Beleidsartikelen</i>	
Inzet	240,4
CZSK	722,2
CLAS	1.168,5
CLSK	664,7
KMAR	333,6
Investeringen	1.026,3
DMO	865,4
CDC	1.012,9
<i>Niet-beleidsartikelen</i>	
Algemeen	101,8
Centraal apparaat	1.627,4
Geheime uitgaven	5,3
Nominaal en onvoorzien	19,8
Totaal VJN	7.788,5

In de *nota over de toekomst van de krijgsmacht* zullen wij (onder meer) de maatregelen schetsen om de geschetste financiële problematiek aan te pakken. De gevolgen daarvan zullen voor alle defensieonderdelen merkbaar zijn. Ook de vervanging van de F-16 vraagt om een zorgvuldige afweging. Het nieuwe jachtvliegtuig, dat weer zo'n veertig jaar dienst moet doen, is namelijk tevens van invloed op het politieke handelingsvermogen van toekomstige regeringen. De vervanging van de F-16 zal in ieder geval niet ten koste gaan van andere capaciteiten van de krijgsmacht. Besloten is om de vervanging volledig uit te voeren binnen het, reeds door de vorige minister van Defensie, gereserveerde investeringsbudget van 4,5 miljard euro (uit te geven in een tijdsbestek van meer dan tien jaar) en het exploitatiebudget van de F-16 dat 270 miljoen euro per jaar bedraagt. Van verdringing binnen het defensiebudget, of een verhoging van het totale budget, is aldus geen sprake. De aanschaf van nieuwe toestellen evenals de exploitatie daarvan moet, met andere

woorden, passen binnen de daartoe beschikbare middelen op de huidige defensiebegroting.

Deze benadering, waarbij de behoefte van Defensie in overeenstemming wordt gebracht met wat zij zich kan veroorloven, onderstreept wederom dat Defensie vastbesloten is de financiële huishouding structureel op orde te brengen.

Tot slot

Zoals bekend werkt Defensie momenteel aan de voltooiing van de maatregelen uit de beleidsbrief van 2011. Die maatregelen behelzen aanzienlijke ombuigingen en de reductie van een groot aantal functies. Dit heeft een forse impact op het defensiepersoneel en de organisatie als geheel. Zij verdienen dan ook duidelijkheid om verder te kunnen bouwen aan een krijgsmacht die in zowel operationeel als financieel opzicht duurzaam is.

Met het oog op de ervaringen van de afgelopen twee decennia, in het licht van de internationale ontwikkelingen en gegeven de financiële werkelijkheid, acht dit kabinet het van belang om in te zetten op een realistische oriëntatie.

De kaders in deze brief zijn de richtsnoeren voor de *nota over de toekomst van de krijgsmacht* evenals de concrete maatregelen die daarin worden gepresenteerd. De Algemene Rekenkamer zal aan uw Kamer rapporteren over de validatie van de nota en de financiële onderbouwing daarvan. Wij herhalen onze toezegging om de nota in ieder geval voorafgaand aan de behandeling van de defensiebegroting 2014 aan de Tweede Kamer toe te sturen.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem