

Vergaderjaar 2017–2018

33 763

Toekomst van de krijgsmacht

Nr. 141

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2018

Hierbij ontvangt u de kabinetsreactie op het rapport «Veiligheid in een Wereld van Verbindingen. Een Strategische Visie op het Defensiebeleid» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het rapport is op 10 mei jl. aangeboden aan de Minister-President en de Minister van Defensie. Het toenmalige demissionaire kabinet besloot de inhoudelijke reactie over te laten aan het volgende kabinet. Met deze brief, die ik u namens het kabinet aanbied, wordt daaraan uitvoering gegeven.

Het kabinet acht het van groot belang dat de WRR, in navolging van de rapporten uit 2010 over het Nederlandse buitenlandbeleid en het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, nu ook een rapport met aanbevelingen heeft gepresenteerd over het veiligheids- en defensiebeleid. De verslechtering van de veiligheidssituatie die de afgelopen jaren plaatsvond, onder meer in de nabijheid van Europa en op Europees grondgebied, geeft hiertoe alle aanleiding. Mede naar aanleiding van de ontwikkelingen in onze directe omgeving heeft het Kabinet besloten tot het opstellen van een geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie. Binnenlandse en buitenlandse veiligheid grijpen hierbij steeds meer in elkaar. Steeds vaker is de instabiliteit in landen rondom Europa daarvan de oorzaak. De veiligheid van de Nederlandse bevolking is mede afhankelijk geworden van de leefomstandigheden van mensen in het Midden- Oosten en in Noordelijk Afrika. Tegelijkertijd is Rusland in Europa een onvoorspelbare factor geworden door het destabiliserende optreden van dat land in Oekraïne en zijn de dreigingen in het digitale domein gegroeid. De dreigingen die met deze ontwikkelingen gepaard gaan, raken Nederland als open samenleving met een internationale oriëntatie rechtstreeks. Nederland dankt zijn welvaart immers in belangrijke mate aan het grensoverschrijdend verkeer van ideeën, personen, goederen en data. De titel van het rapport van de WRR – *Veiligheid in een wereld van verbindingen* – spreekt het kabinet dan ook zeer aan.

Het WRR-rapport bevat drie hoofdconclusies die zijn uitgewerkt in twaalf aanbevelingen. In deze kabinetsreactie is deze structuur gehanteerd. De drie hoofdconclusies luiden als volgt:

1. De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.
2. Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid.
3. De afname van het continue vermogen van de krijgsmacht en de noodzaak actiever te anticiperen op veiligheidsrisico's nopen tot meer focus en extra investeringen.

De veiligheidssituatie van Nederland is verslechterd. Richt de organisatie van het veiligheidsbeleid daarop in.

De WRR beklemtoont dat de toenemende samenhang tussen de externe en interne veiligheid consequenties heeft voor de manier waarop Nederland zijn veiligheidsbeleid organiseert en bepleit daarom een geïntegreerde veiligheidsstrategie waarin de Internationale Veiligheidsstrategie en de Strategie Nationale Veiligheid worden samengevoegd. De WRR adviseert een Algemene Raad voor de Veiligheid die de veiligheidsstrategie vormgeeft. Daarnaast beveelt de WRR een planbureau voor de veiligheid aan, dat de strategievorming ondersteunt. Ten slotte adviseert de WRR meer te investeren in de kennisfunctie en het strategische denken binnen en buiten de krijgsmacht. Ook acht de WRR een versterking van de diplomatie en het postenbeleid noodzakelijk om beter te kunnen anticiperen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de WRR dat een strategisch en samenhangend veiligheids- en defensiebeleid gestoeld moet zijn op een breed veiligheidsbegrip en een geïntegreerde benadering. De Defensienota en de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) zijn, overeenkomstig de aanbeveling van de WRR, in samenhang opgesteld, mede op basis van een geïntegreerde dreigingsanalyse van binnen- en buitenlandse dreigingen en vormen de basis voor een geïntegreerde veiligheidsaanpak, die later dit jaar zal verschijnen. Tevens vindt nauwe afstemming plaats met de nieuwe nota over buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en de nationale Cybersecurity Agenda. Internationale militaire en civiele missies volgen uit deze geïntegreerde strategie. Het uitgangspunt bij de Defensienota zijn de grondwettelijke taken van de krijgsmacht en de bondgenootschappelijke verplichtingen van Nederland. Het kabinet is het daarom met de WRR eens dat van «verkokering» in de aanpak van de interne en externe veiligheid geen sprake mag zijn. Tussen de betrokken departementen wordt nauw samengewerkt, ook op het niveau van strategie en beleid.

Mede in het licht van de aanbeveling van de WRR voor een Algemene Raad voor de Veiligheid, heeft het kabinet besloten een Raad voor Defensie en Internationale Aangelegenheden (RDIA) en de Raad voor Veiligheid en Inlichtingen (RVI) in te stellen. De RDIA is bedoeld voor de integrale afstemming van het veiligheids- en defensiebeleid en beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel. In de RVI worden onder meer de actualiteiten met betrekking tot de nationale en de internationale veiligheid besproken. Ook het beleid en de coördinatie ten aanzien van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, terrorismebestrijding, deelname aan militaire missies en cybersecurity worden in de RVI besproken. In beide raden participeren alle betrokken departementen.

De WRR bepleit tevens een Planbureau voor de Veiligheid, waarbij het denkt aan een netwerkmodel dat optimaal gebruik maakt van de al aanwezige kennis en deze kennis verbindt ter ondersteuning van de

strategievorming. Naar het oordeel van de WRR vormt een dergelijk planbureau geen vervanging voor de bestaande kennisinstituten, de strategievorming binnen ministeries of periodieke rapportages in het kader van de Strategische Monitor. Volgens de WRR zou dit planbureau door AZ moeten worden aangestuurd. De oprichting van het planbureau zou tevens impulsen moeten geven door het beschikbaarstellen van onderzoeksbudgetten.

Het belang van een toereikende kennisbasis voor veiligheidsvraagstukken wordt nog eens onderstreept door de toegenomen complexiteit en diversiteit van de dreigingen die Nederland het hoofd moet bieden. Veiligheid is bovendien een kerntaak van de overheid. De departementen die zich bezig houden met veiligheid beschikken ten behoeve van beleidsontwikkeling dan ook over een kennisbasis, die deels in stand wordt gehouden door een scala aan kennisnetwerken, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het Analistennetwerk Nationale Veiligheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat ten behoeve van de strategie Nationale Veiligheid het Nationaal VeiligheidsProfiel (NVP) opstelt. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie financieren een gezamenlijk onderzoeksprogramma Progress dat onder meer resulteert in een jaarlijkse Strategische Monitor.

Het kabinet kent ook bij de analyse van de toenemende vervlechting van interne en externe veiligheid en de dreigingen die daar van uitgaan een belangrijke rol toe aan de externe kennispartners. Voortbouwend op de lopende, interdepartementale kennisprogrammering bij externe kennispartners en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan, zal het kabinet de ontwikkeling van een gezamenlijke onderzoeksportefeuille ter hand nemen. Hierbij zullen alle relevante departementale partners worden betrokken, met als uitgangspunten synergie in onderzoek en stabiele, meerjarige onderzoeksprogrammering. Afzonderlijk aandachtspunt is versterkte aansluiting op de Nederlandse kennisagenda, de wetenschapsagenda en het publieke veiligheidsdebat. Deze stappen zijn wat het kabinet betreft toereikend om een kennisinfrastructuur in te richten ter ondersteuning en ter versterking van de integraliteit van het binnen- en buitenlandse veiligheidsbeleid. Hiervoor hoeven geen nieuwe bestuurlijke entiteiten te worden opgericht.

Overeenkomstig eerdere rapporten, beveelt de WRR aan om ook bij voorgestelde versterkingen voorbij de grenzen van de traditionele beleidsdomeinen te denken. Investerings in een sterkere krijgsmacht moeten volgens de WRR in samenhang worden gezien met de lange termijn ontwikkeling en toerusting van de overige instrumenten van buitenlandbeleid, zoals het postennet, preventieve diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

Ook de AIV heeft langs deze lijn geadviseerd (zie onder meer AIV-briefadvies nr. 32 «De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld» van 24 mei 2017). Overeenkomstig het pleidooi van de WRR en het AIV-advies wordt het postennetwerk uitgebreid en versterkt. Voor het diplomatieke netwerk heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld, oplopend tot € 40 miljoen structureel. Het kabinet ziet ontwikkelingssamenwerking als integraal onderdeel van het buitenlands beleid. Het kabinet voegt daarom in deze kabinetsperiode in totaal € 1 miljard toe aan het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Ook investeert het kabinet in nationale veiligheid onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het gaat hierbij om onder meer investeringen in *cybersecurity* en in contraterrorisme. Het spreekt voor zich dat deze intensiveringen van het kabinet in samenhang worden beschouwd.

Grondwettelijke en bondgenootschappelijke verplichtingen moeten leidend zijn voor het Nederlandse defensiebeleid.

De WRR brengt in zijn rapport prominent de verplichtingen van Nederland in het Navo-bondgenootschap en de EU in beeld. De WRR stelt dat de Navo en de EU de voornaamste kaders voor het defensiebeleid moeten blijven. Volgens de WRR moet Nederland in de eerste plaats investeren in de Navo en op basis van bestaande relaties investeren in samenwerking binnen Europa. De WRR concludeert dat samenwerking noodzakelijk is voor een land als Nederland in een verharde wereld. De bestaande allianties zijn in het huidige tijdsgewricht van wezenlijk belang.

Het kabinet ondersteunt deze aanbevelingen volledig. De bepalingen in de Grondwet over de krijgsmacht, de hoofdtaken van Defensie en internationale verdragsverplichtingen bepalen de Nederlandse Defensie-inspanningen. Zo is bij de keuzes in de Defensienota, overeenkomstig het regeerakkoord, nadrukkelijk rekening gehouden met het planingsproces van de Navo en de EU en de strategische keuzes van belangrijke bondgenoten. Nederland zijn verantwoordelijkheid blijven nemen bij missies in Navo, EU en VN-verband. Daarnaast heeft Nederland zich, samen met alle andere bondgenoten, gecommitteerd aan de capaciteitsdoelen die per land in de Navo zijn afgesproken. Het realiseren van deze capaciteitsdoelen vergt een lange adem, waarvoor een langjarige financieringssysteem noodzakelijk is.

Het kabinet zet krachtig in op voortzetting van de bilaterale en Europese samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie. Samenwerking met als doel elkaar te versterken en de inzetbaarheid te vergroten door verregaande interoperabiliteit maakt deel uit van de samenwerking die wordt gezocht. De verslechterde veiligheidssituatie rondom Europa vraagt hierom. Grensoverschrijdende uitdagingen zoals terrorisme, cyber, mensensmokkel en irreguliere migratie vereisen voorts dat de EU-lidstaten gezamenlijk meer verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen veiligheid. Meer dan in het verleden bestaat daarom bij de lidstaten de ambitie en politieke wil om ook op deze terreinen intensiever samen te werken. Frankrijk en Duitsland vormen hiervan de aanjagers, maar werken hierbij nauw samen met gelijkgestemde landen waaronder Nederland. Ook de Europese Commissie heeft op dit terrein initiatieven opgestart, waaronder de oprichting van een Europees defensiefonds. In Europees kader moet samenwerking de norm worden en niet langer de uitzondering.

In EU-verband is 11 december jl. de Permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) opgericht, waarbinnen 25 EU-lidstaten zich committeren aan intensievere samenwerking op defensiegebied. Nederland doet mee aan PESCO, omdat dit de nodige impuls aan de defensiesamenwerking kan geven. Deze grotere inspanning in EU-kader is tevens een impuls voor de EU-Navo-samenwerking. Wanneer Europese lidstaten meer in Defensie investeren en beter samenwerken, al dan niet in EU-verband, versterkt dat de Navo en is het tevens een antwoord op herhaalde pleidooien voor een betere trans-Atlantische verdeling van de lasten.

Als gevolg van mondiale veiligheidsuitdagingen is multilaterale inzet in VN-verband evenzeer van essentieel belang. Nederland levert via de deelname aan de VN-missie in Mali een belangrijke bijdrage aan de modernisering van VN-vredesmissies. Dit jaar zal Nederland als tijdelijk lid van de VN Veiligheidsraad ook in dit belangrijke gremium aandacht vragen voor onder meer het verbeteren van VN- vredesmissies en de aanpak van grondoorzaken.

De afname van het continue vermogen van de krijgsmacht en de noodzaak actiever te anticiperen op veiligheidsrisico's nopen tot meer focus en extra investeringen.

De WRR stelt dat de uitgaven voor Defensie in vooraf bepaalde stappen in 2024 op 2 procent van het BBP moeten zijn gebracht, in overeenstemming met de afspraken van de Navo-Top in Wales. Dit moet worden ondersteund door een langetermijnplanning en een meerjarig budget, ook voor ontwikkeling en diplomatie. Ook beveelt de WRR aan de samenhang te versterken op het gebied van de nieuwe hybride dreigingen. De krijgsmacht moet de ingezette specialisatie doorzetten en toerusting voor cyber-oorlogsvoering daaraan toevoegen. Ten slotte adviseert de WRR de vermaatschappelijking van de krijgsmacht door te zetten en de ondersteuning van civiele autoriteiten te versterken.

Het kabinet verwelkomt het pleidooi van de WRR om, met het oog op de verslechtering van de veiligheidssituatie, te investeren in defensie en veiligheid. De afspraken die in 2014 in Wales zijn gemaakt over de uitgaven voor Defensie zijn niet vrijblijvend. Er worden grotere inspanningen verwacht van de Europese landen, waaronder Nederland, om de verslechterde veiligheidssituatie gezamenlijk het hoofd te kunnen bieden. De tijd dat de Verenigde Staten bereid waren het leeuwendeel van de defensie-inspanningen in het Navo-bondgenootschap op zich te nemen, is voorbij. Het kabinet investeert een bedrag oplopend tot € 1,5 miljard per jaar in Defensie en zet daarmee een goede stap. Het percentage van het BBP dat aan Defensie wordt uitgegeven groeit daarmee van 1,17% in 2017 naar 1,26% in 2021, uitgaande van de huidige groeipercentages van het BBP. Het kabinet realiseert zich dat daarmee de uitgaven voor Defensie nog lang niet op twee procent van het BBP uitkomen. Ook het Europees gemiddelde wordt hiermee nog niet gerealiseerd. Daarom willen we in deze kabinetsperiode ook gestalte geven aan de langere lijnen naar de toekomst die nodig zijn voor een stabiele financiering en versterking van de krijgsmacht. Dit doen we in het licht van de NAVO-afpraak uit 2014 om in tien jaar tijd de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van twee procent van het BBP te bewegen. Een stapsgewijze groei in het kader van deze lange lijnen naar de toekomst om de capaciteitendoelstellingen van de NAVO te realiseren, nemen we op in de herijking van de Defensienota. Deze is gepland in 2020. Een mogelijke extra vervolgstap tijdens deze kabinetsperiode wordt integraal op de daartoe geëigende momenten bekeken in het licht van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie, de rijksbrede prioriteiten en binnen de afgesproken budgettaire kaders.

Het bevorderen van de maatschappelijke inbedding van de krijgsmacht door civiel-militaire samenwerking vormt een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken departementen. Deze kunnen hieraan alleen in samenwerking met maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijfsleven op een volwaardige manier gestalte geven. Defensie heeft de afgelopen jaren een voortrekkersrol gespeeld in de oprichting van baanbrekende vormen van samenwerking met internationale partners, waaronder *pooling and sharing* van capaciteiten. Ter versterking van een robuuste en wendbare krijgsmacht zal de komende tijd ook de samenwerking met civiele partners verder worden verdiept. Aangezien aan deze initiatieven en beoogde samenwerkingsvormen, ook in Europees verband economische consequenties zijn verbonden, is het van belang om de nationale veiligheidsbelangen en de economische belangen die gepaard gaan met deze samenwerking goed te borgen. De Defensie Industrie Strategie is hierbij een belangrijk instrument.

Waar mogelijk is de Nederlandse bijdrage onderdeel van een geïntegreerde benadering, waarbij civiele inzet naast de diplomatieke, ontwikke-

lingssamenwerking en militaire middelen, onontbeerlijk is. Door actief en tijdig bij te dragen aan internationale civiele crisisbeheersing, dient Nederland het eigen strategisch belang en neemt het internationaal zijn verantwoordelijkheid. Nederland levert dan ook een bijdrage aan de versterking van civiele autoriteiten via VN en civiele EU missies die gericht zijn op bijvoorbeeld de versterking van de civiele veiligheidssector, de rechtsstaat of goed bestuur in crisisgebieden

De WRR pleit voor focus bij de versterking van de krijgsmacht met diepte-investeringen in de luchtmacht en de marine als uitgangspunt. Het belang van versterking en vernieuwing van de landstrijdkrachten wordt hiermee in de ogen van het kabinet onterecht buiten beschouwing gelaten. Optreden in het landdomein blijft in de veranderde veiligheidscontext onverminderd van belang, zowel in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging als de internationale stabiliteit en rechtsorde. Het kabinet heeft een andere keuze gemaakt, namelijk de keuze voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Een veelzijdig inzetbare krijgsmacht houdt in dat zij beschikt over een gebalanceerde mix aan verschillende capaciteiten waarmee snel kan worden ingespeeld op verschillende situaties en veranderende omstandigheden. De Navo en de EU vragen Nederland om relevante militaire bijdragen in alle domeinen met voldoende escalatiedominantie en met korte reactietijden. Dit is nodig om de internationale veiligheidsdreigingen het hoofd te kunnen bieden. Defensie maakt een integrale afweging bij de uitwerking van plannen voor de meerjarige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht.

Tot slot

Nederland en Europa worden geconfronteerd met een complex, divers en onzeker dreigingsbeeld. Onze belangen en waarden staan hierdoor op het spel. De GBVS en de Defensienota geven weer welke effecten het kabinet wil sorteren met de verhoogde Nederlandse veiligheids- en defensie-inspanningen en welk profiel van de krijgsmacht daarbij past. Het gaat daarbij per definitie om een zaak van lange lijnen. Het vorige kabinet is begonnen met de versterking van de basisgereedheid van de krijgsmacht. Dit kabinet zet een forse vervolgstap door de inzetbaarheid van de krijgsmacht te vergroten en onze militairen van modern materieel te voorzien. Deze stappen zijn onderdeel van een langere termijn visie op de krijgsmacht. Het kabinet benadrukt dat Nederlands veiligheids- en defensiebeleid niet geïsoleerd wordt vormgegeven en dat het een kwestie is van een lange adem. De meerjarige investeringsplanning van Defensie komt grotendeels tot stand op basis van de prioriteiten die in de Navo en in de EU worden vastgesteld, op basis van analyses, scenario's en plannen in internationaal verband. De keuzes die Nederland maakt zijn in overeenstemming met de strategische prioriteiten van de Navo en de EU. Er is alle aanleiding toe om voortvarend door te gaan op de ingeslagen weg van Europese veiligheidssamenwerking. Nederland zal de versterking en vernieuwing van de krijgsmacht samen met bondgenoten en partners vorm geven.

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten