

Vergaderjaar 2023–2024

36 353 (R 2185)

Voorstel van rijkswet van de leden Diederik van Dijk, Erkens, Boswijk, Dassen, Kahraman, Tuinman, Paternotte, Eerdmans en Ceder houdende vaststelling van regels inzake het voldoen aan verplichtingen voor de defensie van het Koninkrijk alsmede (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Rijkswet financiële defensieverplichtingen)

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 21 augustus 2023 [W07.23.00108/II/K] en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 21 mei 2024, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 mei 2023 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet van de leden Stoffer, Valstar, Boswijk en Dassen houdende vaststelling van regels inzake het voldoen aan verplichtingen voor de defensie van het Koninkrijk alsmede (financiële) afspraken binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en andere bondgenootschappen (Rijkswet financiële defensieverplichtingen), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt volgens de toelichting invulling te geven aan de (financiële) defensieverplichtingen die op grond van het Statuut, de Grondwet en internationale afspraken op Nederland rusten. De initiatiefnemers leggen daartoe in een rijkswet vast dat de middelen op de begroting voor het Ministerie van Defensie jaarlijks ten minste het equivalent bedragen van twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland. Tevens introduceert het voorstel een wettelijk vastgelegde procedure voor een vijftienjaarlijks defensieplan en een vierjaarlijkse defensiemonitor.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk begrijpt de zorgen van de initiatiefnemers en onderschrijft de noodzaak van een adequate toerusting van de krijgsmacht. Een vijftienjaarlijks defensieplan

en een vierjaarlijkse monitor zoals voorgesteld kunnen daarbij een nuttige functie vervullen. De Afdeling wijst er evenwel op dat met de keuze voor een rijkswet de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten invloed krijgen op de Nederlandse begrotingswetgeving. Als zodanig maakt het voorstel een inbreuk op het grondwettelijk verankerde budgetrecht van het Nederlandse parlement. Derhalve adviseert de Afdeling af te zien van de keuze voor een rijkswet.

Voorts wijst de Afdeling erop dat met het wettelijk vastleggen van een budgettaire ondergrens wordt afgeweken van de reguliere begrotingssystematiek. Een bij gewone wet vastgelegde ondergrens kan bovendien (jaarlijks) worden gewijzigd door de begrotingswetgever. Daarmee rijst de vraag naar de meerwaarde van het wettelijk vastleggen van een dergelijke norm.

In verband met deze opmerkingen dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is blijkens de toelichting ingegeven door de zorgen van de initiatiefnemers over de verwaarlozing van de defensieorganisatie. De toelichting beschrijft hoe sinds 1993 de defensie-uitgaven stelselmatig daalden, terwijl de noodzaak bleef en blijft bestaan dat de krijgsmacht onder meer voldoende is toegerust voor niet voorzienbare situaties. Daardoor kunnen, zo stelt de toelichting, situaties ontstaan zoals aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, toen Nederland als gevolg van jarenlange verwaarlozing van defensie onvoldoende voorbereid was.¹

De initiatiefnemers beogen met het wetsvoorstel bij te dragen aan een stabiele, adequate krijgsmacht die beter in staat is het gehele territorium van het Koninkrijk te verdedigen en willen het signaal afgeven aan andere staten dat Nederland een betrouwbare bondgenoot is die afspraken nakomt.² Het wetsvoorstel bepaalt daartoe dat de Minister van Defensie jaarlijks voldoende middelen ter beschikking stelt om aan de bovengenoemde verplichtingen te voldoen.³ Ook regelt het wetsvoorstel dat de defensie-uitgaven ieder jaar ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland bedragen.⁴ In 2006 hebben NAVO-bondgenoten onderling afgesproken jaarlijks ten minste twee procent van hun bruto binnenlands product aan defensie-uitgaven te besteden.⁵ Deze inspanningsverplichting is in 2014 en tijdens de recente NAVO-top in Vilnius herbevestigd.⁶ De Nederlandse defensie-uitgaven lagen lange tijd onder het afgesproken percentage. De initiatiefnemers achten een bindende wettelijke verplichting om de NAVO-doelstelling te halen tegen die achtergrond gerechtvaardigd.⁷ Zij beogen daarmee toekomstige bezuinigingen op defensie-uitgaven te voorkomen.

Het wetsvoorstel introduceert tevens een vijftienjaarlijks defensieplan en een vierjaarlijkse defensie-monitor. De regering stelt elke vijftien jaar een defensieplan op waarin de kaders staan waarbinnen het Koninkrijk invulling zal geven aan de genoemde verplichtingen. Het defensieplan

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding).

² Memorie van toelichting, paragraaf 4 (Doel van het wetsvoorstel).

³ Artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel.

⁴ Artikel 1, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1 (Aanleiding).

⁶ NAVO, Vilnius Summit Communiqué, 11 juli 2023, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm>, paragraaf 27.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 (Het niet structureel nakomen van bondgenootschappelijke afspraken).

omvat tevens een prioriteitsstelling ten aanzien van de te verrichten investeringen die voortvloeien uit die verplichtingen.⁸ De vierjaarlijkse defensiemonitor bevat een analyse van de trends en dreigingen ten aanzien van de vitale belangen van het Koninkrijk en een analyse van de te verwachten maatregelen die noodzakelijk zijn om deze dreigingen het hoofd te kunnen bieden.⁹

De initiatiefnemers danken de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Afdeling) voor het feit dat zij onderschrijft dat dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een stabiele, adequate krijgsmacht. Zij zijn de Afdeling voorts erkentelijk voor het feit dat deze herinnert aan het belang van de 2%-norm zoals die in NAVO-verband is afgesproken.

2. Keuze voor een rijkswet

Het voorstel betreft een voorstel van rijkswet. De initiatiefnemers motiveren deze keuze door onder meer te wijzen op artikel 3, eerste lid, onder a, van het Statuut, waaruit volgt dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen. Ook wijzen zij op artikel 97, eerste lid, van de Grondwet, dat voorschrijft dat de krijgsmacht tot taak heeft het Koninkrijk en zijn belangen te verdedigen en te beschermen.¹⁰ Volgens de toelichting maken Statuut en Grondwet aldus duidelijk dat niet de vier landen ieder voor zich, maar het Koninkrijk als geheel is belast met het in stand houden van een krijgsmacht ten behoeve van het gehele Koninkrijk en met de verdediging van het gehele Koninkrijk. Vanuit die gedachte ligt de vorm van een rijkswet voor de hand, zo stellen de initiatiefnemers.¹¹

Zij merken voorts op dat de Caribische Rijksdelen niet onder de werking van het NAVO-verdrag of de EU-defensiesamenwerking vallen. Daarmee is een adequate verdediging van het territorium zeer in het belang van de drie Caribische landen, aldus de toelichting. Tot slot wijst de toelichting op artikel 35, tweede lid, van het Statuut, dat bepaalt dat de Rijksministerraad beslist over de hoogte van de bijdragen die de vier landen leveren aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk. Hieruit volgt volgens de initiatiefnemers dat een wettelijke regeling die beoogt een lange-termijn-fundament onder die defensie-investeringen te leggen de vorm van een rijkswet dient te hebben.¹²

De Afdeling onderschrijft in dit verband dat de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk op grond van het Statuut aangelegenheden van het Koninkrijk betreffen.¹³ Dat laat onverlet dat het Koninkrijk beschikt over één krijgsmacht, waarover de regering op grond van de Grondwet het oppergezag heeft.¹⁴ De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben niet zelf het gezag over de krijgsmacht en beschikken evenmin over een eigen krijgsmacht.

⁸ Artikel 2 van het wetsvoorstel.

⁹ Artikel 3 van het wetsvoorstel.

¹⁰ Artikel 97, eerste lid, van de Grondwet noemt als tweede taak van de krijgsmacht de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 (De keuze voor een rijkswet).

¹² Idem.

¹³ Zie artikel 3, aanhef en onderdeel a, van het Statuut. Illustratief voor deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is de in nauw overleg tussen de landen van het Koninkrijk tot stand gekomen en op 3 april 2023 openbaar gemaakte Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden 2023–2029, Kamerstukken II 2022/23, 30 821, nr. 178.

¹⁴ Zie artikel 97, tweede lid, van de Grondwet.

Er bestaat geen begroting voor het Koninkrijk.¹⁵ De krijgsmacht wordt gefinancierd vanuit de jaarlijkse begroting van het Ministerie van Defensie. Deze begroting wordt beheerd door het land Nederland en gefinancierd vanuit de algemene middelen van het land Nederland. Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen weliswaar bij aan de kosten van de krijgsmacht, maar doen dit op grond van het Statuut naar draagkracht en alleen voor zover dit strekt ten gunste van de Caribische landen.¹⁶

Artikel 105 van de Grondwet schrijft voor dat de begroting bij wet – niet bij rijkswet – moet worden vastgesteld. De belangrijke positie van het parlement hierbij is vastgelegd door begrotingen onderdeel te maken van de wetgevingscyclus. In die cyclus is de positie van het parlement als medewetgever grondwettelijk verankerd. De Kamers keuren begrotingswetten goed; de Tweede Kamer heeft het recht van amendement op begrotingswetten. Met het goedkeuren van een begrotingswet wordt de regering geautoriseerd om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten. Dit vormt de kern van het genoemde budgetrecht.¹⁷

In dit verband wijst de Afdeling erop dat door het voorliggende voorstel vorm te geven als voorstel van rijkswet, de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten invloed krijgen op de Nederlandse begrotingswetgeving. Zij zijn immers formeel betrokken bij de totstandkoming van rijkswetten en de wijziging daarvan.¹⁸ Doordat een rijkswet niet bij gewone wet kan worden gewijzigd, kan het Nederlandse parlement zijn budgetrecht niet effectueren. Als zodanig vormt dit, in tegenstelling tot hetgeen de toelichting stelt,¹⁹ een inbreuk op het grondwettelijk verankerde budgetrecht van het Nederlandse parlement.

De Afdeling adviseert om het voorstel in ieder geval niet de vorm te geven van een voorstel van rijkswet.

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor haar analyse ten aanzien van de aanvankelijke keuze voor de Rijkswet als vorm van dit wetsvoorstel. Zij merken op dat de precieze verhouding tussen de landen van het Koninkrijk ten aanzien van de krijgsmacht op basis van de Grondwet en het Statuut niet eenvoudig te duiden valt. Enerzijds is duidelijk dat de krijgsmacht het gehele Koninkrijk dient (art. 97 Gw) en dat alle landen in de Rijksministerraad verantwoordelijkheid dragen voor de verdediging van het Koninkrijk (art. 3, eerste lid, Statuut) en dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten bijdragen in de kosten voor zover deze ten gunste van deze landen strekken (art. 35, eerste lid, Statuut).

De initiatiefnemers zijn het anderzijds met de Afdeling eens dat de krijgsmacht in zeer overheersende mate door Nederland via de Nederlandse begroting gefinancierd wordt, dat het Koninkrijk niet over een eigen begroting beschikt en dat de begroting bij wet, niet bij Rijkswet wordt vastgesteld. Het was niet de bedoeling van de initiatiefnemers verandering aan te brengen in de bestaande verantwoordelijkheidsver-

¹⁵ Zie C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 27.

¹⁶ Zie artikel 35, eerste lid, van het Statuut. In de praktijk houdt dit in dat er in concrete gevallen afspraken worden gemaakt over de bij te dragen kosten, bijvoorbeeld voor het onderhoud van het door defensiedoeleinden in gebruik zijnde onroerend goed. Voor meer achtergrond, zie C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 164.

¹⁷ Zie hierover uitgebreider het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 september 2021 over het ontwerpMiljoenennota 2022 en Septemberrapportage OBt (W06.21.0163/III/B), Kamerstukken II 2021–2022, 35 925, bijlage bij nr. 1, punt 3, waarin de Afdeling aandacht vraagt voor het budgetrecht van de Tweede en Eerste Kamer.

¹⁸ Zie de artikelen 14–20 van het Statuut.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.1 (De keuze voor een rijkswet) en 8.1 (Budgetrecht parlement).

deling tussen de landen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling hebben de initiatiefnemers daarom de vorm van het wetsvoorstel heroverwogen. Ze hebben ervan afgezien de minimale hoogte van de begroting van de krijgsmacht, die in hoge mate door Nederland gedragen wordt, tot Koninkrijkszaak te maken. Daarbij is in ogenschouw genomen dat de voorgestelde 2% van het bruto binnenlands product enkel voor Nederland geldt. Het voorstel voor een Rijkswet is omgevormd tot een gewoon wetsvoorstel.

3. Wettelijk vastleggen van een budgettaire ondergrens

Ervan uitgaande dat gekozen wordt voor een voorstel van wet in plaats van een voorstel van rijkswet, merkt de Afdeling het volgende op. Volgens de initiatiefnemers vraagt het goed onderhouden van een adequate krijgsmacht om continuïteit en constitutionele inbedding. De norm van twee procent van het bruto binnenlands product die aan defensie-uitgaven besteed dient te worden, moet daarom een wettelijk vastgelegde budgettaire ondergrens worden waaraan opeenvolgende regeringen gebonden zijn, zo stelt de toelichting.²⁰

De Afdeling begrijpt de zorgen van de initiatiefnemers en onderschrijft de noodzaak van een adequate toerusting van de krijgsmacht. Het voorgestelde vijftienjaarlijkse defensieplan, met een prioriteitsstelling ten aanzien van de te verrichten investeringen om te komen tot een krijgsmacht die zijn taken kan uitvoeren, kan in dat verband een nuttige functie vervullen.²¹ Vervolgens kan een periodiek uit te brengen monitor bijdragen aan inzicht in de vraag of de ambities ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, hetgeen de mogelijkheid biedt om tijdig bij te sturen.

Het percentage van twee procent van het bruto binnenlands product dat in het kader van de NAVO wordt gehanteerd, betreft een tussen NAVO-lidstaten overeengekomen inspanningsverplichting, de zogenoemde «Defence Investment Pledge».²² Dit moet gezien worden als een richtsnoer bij het formuleren van ambities en bij het in overeenstemming brengen van ambities en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Door zich te houden aan dit richtsnoer kan Nederland aan andere staten het signaal afgeven een betrouwbare bondgenoot te zijn, zoals de initiatiefnemers beogen.²³

Dat betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs dat het hanteren van een wettelijk vastgelegde budgettaire ondergrens in dit verband in de rede ligt. Daarmee wordt op het terrein van defensie immers afgeweken van de reguliere begrotingssystematiek, waarbij het aan de regering en het parlement als begrotingswetgever is om telkens weer in het licht van de

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4 (Doel van het voorstel).

²¹ Het defensieplan sluit aan bij de werkwijze van het defensiematerieelbegrotingsfonds. Iedere jaarlijkse begroting van het fonds bevat een overzicht waarin vijftien begrotingsjaren wordt vooruitgekeken wat betreft de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten op het gebied van defensiematerieel. Zie artikel 3, derde lid, van de Wet defensiematerieelbegrotingsfonds.

²² Op de website van de NAVO wordt het als volgt verwoord: «In 2006, NATO Defence Ministers agreed to commit a minimum of 2% of their Gross Domestic Product (GDP) to defence spending to continue to ensure the Alliance's military readiness. This guideline also serves as an indicator of a country's political will to contribute to NATO's common defence efforts since the defence capacity of each member has an impact on the overall perception of the Alliance's credibility as a politico-military organization. (...) The Defence Investment Pledge endorsed in 2014 calls for Allies to meet the 2% of GDP guideline for defence spending and the 20% of annual defence expenditure on major new equipment by 2024.» Zie <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm>.

²³ Zie ook de geannoteerde agenda van de NAVO-top van 11 en 12 juli 2023 die de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, mede namens de Minister-President, op 30 juni 2023 naar het parlement stuurden. In die brief gaat de regering in op de Defence Investment Pledge.

omstandigheden tot een integrale afweging te komen van de verschillende belangen die op het spel staan en het beroep dat op verschillende fronten op de overheid wordt gedaan. Die integrale en actuele afweging vindt uiteindelijk plaats bij de (jaarlijkse) vaststelling van de begrotingswetten.

De Afdeling wijst erop dat een bij gewone wet vastgelegde budgettaire ondergrens daarbij door de begrotingswetgever weer kan worden gewijzigd. In het licht hiervan rijst de vraag naar de meerwaarde van het wettelijk verankeren van een dergelijke norm.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

De initiatiefnemers delen niet de opvatting van de Afdeling dat de begrotingswetgever bij de vaststelling van begrotingswetten ook als reguliere optie zou hebben om van andere wettelijke voorschriften af te wijken of deze door middel van een begrotingswet te herzien. De Afdeling heeft zelf eerder en herhaaldelijk benadrukt dat het uitgangspunt is dat de inhoud van begrotingswetten beperkt dient te blijven tot de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk.²⁴ Het bijzondere karakter van de begrotingswetten komt ook tot uitdrukking in de van de normale wetgevingsprocedure afwijkende procedureregels, die zijn neergelegd in de CW 2016. Het past volgens de Afdeling slecht in de systematiek van afzonderlijke begrotingswetten op grond van artikel 105, eerste lid, van de Grondwet, dat in de desbetreffende voorstellen tevens bepalingen worden opgenomen die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten. De initiatiefnemers onderschrijven het eerder herhaaldelijk gegeven oordeel van de Afdeling en menen om die reden dat er geen grond is voor twijfel aan de meerwaarde van een bij gewone wet vastgelegde budgettaire ondergrens.

4. Suppletoire begrotingswijzigingen

Artikel 3, vierde lid, van het voorstel regelt dat de regering een voorstel van wet tot wijziging van de begrotingsstaat kan indienen, «gehoord de beide Kamers der Staten-Generaal».

De Afdeling merkt op dat deze formulering ongebruikelijk is. Een suppletoire begrotingswijziging als bedoeld in artikel 2.26 van de Comptabiliteitswet 2016 dient te worden goedgekeurd door beide Kamers der Staten-Generaal. Het horen van beide Kamers voorafgaand aan de indiening van de suppletoire begroting kan de indruk wekken dat de Kamers er reeds mee hebben ingestemd. Overigens staat het de regering altijd vrij een (incidentele) suppletoire begroting in te dienen. Artikel 3, vierde lid, voegt als zodanig weinig toe.

De Afdeling adviseert om het voorgestelde artikel 3, vierde lid, te schrappen.

De initiatiefnemers danken de Afdeling voor haar commentaar en delen dit standpunt. Artikel 3, vierde lid, is dienovereenkomstig geschrapt.

²⁴ Kamerstukken II 2020–2021, 35 570 IX, nr. 3. Zie voor een bespreking van deze thematiek T.C. Borman, «De begrotingswet: een wet als iedere andere?», in: *RegelMaat* (2015) nr. 2, p. 144–158.

5. Artikelsgewijze toelichting

De Afdeling constateert dat de artikelsgewijze toelichting ingaat op diverse aspecten die niet in de voorgestelde (rijks)wettelijke bepalingen zelf staan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de berekening van het equivalent van ten minste twee procent van het bruto binnenlands product van het land Nederland en de berekening van de omvang van de defensie-uitgaven aan het begin van een kabinetsperiode.²⁵

De Afdeling adviseert de artikelsgewijze toelichting in overeenstemming te brengen met de wettekst.

De initiatiefnemers delen het standpunt van de Afdeling ten aanzien van de artikelsgewijze toelichting en hebben de toelichting dienovereenkomstig aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel van rijkswet en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Diederik van Dijk
Erkens
Boswijk
Dassen
Kahraman
Tuinman
Paternotte
Eerdmans
Ceder

²⁵ Zie artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, tweede lid.