

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)

Nr. 12

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 3 december 2024

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Na de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer bepaalt de regering in de eerstvolgende Voorjaarsnota voor het begrotingsjaar en de vier daarop aansluitende begrotingsjaren de geraamde bedragen die beschikbaar worden gesteld om te voldoen aan het tweede lid. De geraamde bedragen worden bepaald op grond van de meest recente meerjarige macro-economische ramingen van het bruto binnenlands product van het Centraal Planbureau.

4. Indien in enig jaar uit het Centraal Economisch Plan blijkt dat de macro-economische raming van het bruto binnenlands product van het land Nederland voor een of meer van de begrotingsjaren waarvoor geraamde bedragen beschikbaar zijn gesteld als bedoeld in het derde lid hoger blijkt dan het bruto binnenlands product op grond waarvan de bedragen zijn bepaald die eerder voor die begrotingsjaren beschikbaar zijn gesteld, stellen de regering en de Staten-Generaal voor die begrotingsjaren aanvullende middelen ter beschikking om te voldoen aan het tweede lid.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «Defensieplan» vervangen door «Defensievisie».

2. In het eerste lid wordt «een defensieplan» vervangen door «een defensievisie» en wordt «Dit defensieplan» vervangen door «Deze defensievisie».

3. In het tweede lid wordt «Het defensieplan» vervangen door «De defensievisie».

4. Het derde lid komt te luiden:

3. De defensievisie omvat een analyse van de strategische omgeving en de ambities en doelstellingen voor Defensie voor de lange termijn.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt «Defensie-monitor» vervangen door «Strategische monitor».

2. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister van Defensie geeft ten minste iedere vier jaar opdracht tot het opstellen van een strategische monitor. Deze strategische monitor, inclusief een kabinetsreactie waarin in ieder geval een analyse opgenomen is van beleidsopties, wordt toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal en de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

3. Het tweede lid komt te luiden:

2. De strategische monitor omvat een analyse van de trends en dreigingen ten aanzien van de vitale belangen van het Koninkrijk.

4. In het derde lid wordt «defensie-monitor» vervangen door «strategische monitor of de kabinetsreactie», wordt «geeft» vervangen door «geven» en wordt «het defensieplan» vervangen door «de defensievisie».

Toelichting

Deze nota van wijziging ziet op een tweetal punten. In de eerste plaats wordt een wijziging aangebracht in de systematiek om te berekenen dat twee procent van het bruto binnenlands product (bbp) aan defensie wordt uitgegeven (artikel 1). In de tweede plaats worden enkele wijzigingen voorgesteld ten aanzien van de aanduiding van de verschillende onderdelen van de plancyclus (artikelen 2 en 3).

1. Berekeningssystematiek

De initiatiefnemers hebben in de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht welke systematiek van toepassing is voor het berekenen van de middelen die nodig zijn om minimaal twee procent van het bbp te investeren in Defensie. Na de inbreng van de Kamer in eerste termijn hebben de initiatiefnemers nader overleg gevoerd over de berekenings-systematiek. Zij hebben besloten de systematiek technisch aan te passen en te verduidelijken. In plaats van een raming op basis van het laatste jaar van de kabinetsperiode is gekozen voor het jaarlijks toetsen van de op dat moment actuele begrotingsstanden¹ aan de bbp-raming en, zo nodig, de uitgaven bij te stellen tot twee procent van het bbp. Deze nota van wijziging biedt een duidelijke verankering van de beoogde systematiek in de wet en geeft een toelichting op de gemaakte keuzes.

¹ Hiermee is de grondslag bedoeld die meetelt voor de 2%-norm.

De nota van wijziging gaat voor het berekenen van het bedrag dat tijdens de kabinetsperiode beschikbaar moet worden gesteld uit van de meerjarige macro-economische ramingen in het Centraal economisch plan (CEP) van het CPB. Dat plan komt jaarlijks rond februari uit. Bij Voorjaarsnota worden voor dat jaar en de vier volgende begrotingsjaren op basis van de ramingen van het CPB de bedragen bepaald die voor Defensie beschikbaar zullen zijn. Deze keuze leidt tot een voorspelbare systematiek die aansluit bij de verplichting van artikel 2.26, vierde lid, van de Comptabiliteitswet 2016. Volgens dit artikel wordt de Voorjaarsnota uiterlijk 1 juni aangeboden.

Naast de systematiek van de meerjarenraming voor een periode van vijf jaar gaat de nota van wijziging uit van jaarlijkse herijking van de ramingen door de regering bij de Voorjaarsnota. De hoogte van het bbp is namelijk onderhevig aan schommelingen. Dat kan ertoe leiden dat de bedragen die bij aanvang zijn bepaald in latere jaren, op basis van de geactualiseerde ramingen, niet meer toereikend zijn om te voldoen aan de norm van twee procent. Deze nota van wijziging regelt dat aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld om de twee procent van het bbp te behalen indien de CEP-raming daartoe noopt.

Uit de tekst van het voorgestelde derde lid («de bedragen die beschikbaar worden gesteld») volgt dat niet ten nadele van Defensie kan worden afgeweken van de bedragen die bij aanvang van de kabinetsperiode zijn bepaald. Het gaat om bedragen die ten minste beschikbaar zullen zijn. De bedoeling van het wetsvoorstel is immers om een stabiel budget te garanderen op basis waarvan Defensie structurele investeringen kan aangaan. De nota van wijziging gaat dus uit van asymmetrische bijsturing: ten opzichte van de bedragen die bij aanvang van de periode zijn vastgesteld kan wel ten voordele, maar niet ten nadele van Defensie worden afgeweken.

De voorgestelde wijziging van de systematiek behoudt de mogelijkheid om kasschuiven te kunnen toepassen, zoals toegelicht in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag. Aangezien de kans aanmerkelijk is dat door jaarlijkse bijstellingen aanvullend budget beschikbaar komt voor Defensie, krijgt Defensie te maken met extra begrotingstechnische uitdagingen. Omdat het niet altijd mogelijk is het budget op korte termijn te besteden, stijgt het risico op onderuitputting.

Tot slot wijzen de initiatiefnemers erop dat periode voor de meerjarenplanning niet altijd volledig gelijkloopt met de zittingsduur van het kabinet. Het blijkt niet mogelijk om een eenvoudige regeling te treffen die rekening houdt met de uiteenlopende politieke factoren die aan de orde kunnen zijn, zoals de duur van de kabinetsformatie en de consequenties van de val van een kabinet. De meest duidelijke keuze is om aan te sluiten bij de verkiezing van de Tweede Kamer. De inhoud van de voorgestelde systematiek, het waarborgen van de 2 procent, maakt het behalen van de 2%-norm niet meer afhankelijk van politieke keuzes op dat moment. Die waarborgfunctie dient daarom na de verkiezingen door de zittende regering vervuld te worden, ongeacht haar status. Vanzelfsprekend staat het een nieuwe regering vrij om in de startnota hogere bedragen beschikbaar te stellen.

De consequentie van de voorgestelde systematiek is ook dat bij tussentijdse verkiezingen reeds eerder dan na vier jaar een nieuwe meerjarenplanning bepaald moet worden. De initiatiefnemers vinden het wenselijk om in die situatie toch eerder tot een herijking van de meerjarenplanning te komen om zoveel mogelijk aansluiting te houden bij de cyclus van kabinetsperiodes.

2. Aanduiding plancyclus

De initiatiefnemers hebben besloten de benamingen «defensieplan» en «defensie-monitor» te wijzigen in respectievelijk defensievisie en strategische monitor.

De benaming defensievisie sluit beter aan op het doel van de wet dan het defensieplan, aangezien een defensievisie uitdraagt dat er breed naar de toekomst en veiligheidsdreigingen gekeken wordt. De term defensieplan kan de indruk wekken dat alles in plannen en maatregelen weggezet moet kunnen worden.

De defensievisie waarborgt dat wordt gewerkt op basis van een lange termijnvisie. Deze visie wordt ten minste eens in de vijftien jaar opgesteld. De nota van wijziging laat ongewijzigd dat de defensievisie aangepast kan worden op basis van defensienota's indien daaraan behoefte bestaat. Er kan echter ook een geheel nieuwe defensievisie worden opgesteld wanneer het kabinet of de Tweede Kamer daartoe noodzaak ziet, bijvoorbeeld op basis van veranderende geopolitieke omstandigheden.

De benaming strategische monitor sluit beter dan de term defensie-monitor aan op het doel van de wet om de koppeling tussen budget en beleid te verbeteren. Hiervoor beschrijft de wet een meerjarenperspectief waarmee naast de vaststelling van een defensievisie ook een monitor meer inzicht geeft in de internationale veiligheidssituatie. Deze strategische monitor wordt in opdracht van de Minister opgesteld door externe experts (zoals bijvoorbeeld een denktank of kennisinstellingen) en wordt door Defensie voorzien van een kabinetsreactie.

De Defensienota beschrijft welke beoogde investeringen en maatregelen naar aanleiding van toegekende (extra) middelen in de kabinetsperiode het Kabinet gaat doen. De Defensievisie en de strategische monitor zijn hierbij richtinggevend. Omgekeerd kan de Defensienota (als ook de strategische monitor) aanleiding geven tot actualisatie of herziening van de Defensievisie.

Diederik van Dijk
Van der Wal
Boswijk
Dassen
Olger van Dijk
Paternotte
Erdmans
Ceder