



Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

Onze referentie

BS2019005113

Afschrift aan

*Bij beantwoording datum,
onze referentie en betreft
vermelden.*

Datum 13-03-2019
Betreft Antwoord op de vragen vanuit de commissie BDO over het nationale plan defensie-uitgaven ten behoeve van de NAVO.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de brief d.d. 11 februari 2019 van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO), met vragen over het nationale plan defensie-uitgaven ten behoeve van de NAVO. Met deze brief wordt, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, antwoord gegeven op de door de leden van de SP-fractie en de leden van de PvdA-fractie gestelde vragen. De memorie van antwoord gaat daartoe allereerst in op de vragen van de leden van beide fracties omtrent de financiële aspecten van het Nederlandse nationale plan voor de NAVO en vervolgens op de vragen van de leden van de SP-fractie over de kabinetsappreciatie van de veranderende internationale veiligheidssituatie en over de onderbouwing van de keuzes en prioritering in het Nederlandse nationale plan.

Financiële aspecten

Tijdens de NAVO-top in Brussel in juli 2018 spraken de staatshoofden en regeringsleiders af om vóór 31 december 2018 geloofwaardige nationale plannen op te stellen over hoe zij invulling gaan geven aan de afspraken die tijdens de NAVO-top van 2014 in Wales zijn gemaakt. In deze nationale plannen laten alle bondgenoten zien hoe ze de komende jaren, tot 2024, de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% van het bruto binnenlands product (bbp) gaan bewegen. De in Wales en in Brussel gemaakte afspraken benadrukken de gedeelde urgentie die de NAVO-bondgenoten voelen om extra te investeren in de

Defensieorganisaties en in het NAVO-bondgenootschap. Onze veiligheid is niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen. De situatie in de wereld is minder stabiel en minder voorspelbaar geworden. Dit maakt Europa, en dus ook Nederland, kwetsbaarder. Er komen meer soorten dreigingen op ons af en deze zijn complexer, diverser en onvoorspelbaarder.

De Staten-Generaal zijn in de begrotingen van 2018 en 2019 op de hoogte gesteld over het opstellen van dit nationale plan voor de NAVO. Het Nederlandse nationale plan is op 14 december jl. aangeboden aan de Staten-Generaal. De minister-president heeft het plan op 21 december jl. aangeboden aan de NAVO. In het nationaal plan bevestigt het kabinet haar politieke intentie om structureel te investeren in een aantal prioritaire capaciteiten, die aansluiten bij de NAVO-capaciteitendoelstellingen. Het kabinet heeft de intentie om als onderdeel van de afweging bij de Voorjaarsnota 2019 een stap te zetten en extra middelen die in de rijksbegroting beschikbaar komen toe te voegen aan de begroting van Defensie om in deze capaciteitendoelstellingen te investeren. De keuze voor de vijf prioritaire capaciteitendoelstellingen wordt hieronder verder toegelicht.

Als het kabinet dit voorjaar besluit extra middelen vrij te maken voor het begrotingsjaar 2019 (en verder), dan zal dat zichtbaar zijn in de eerste suppletoire begroting die uiterlijk 1 juni aan de Staten-Generaal wordt aangeboden. Indien het kabinet besluit extra middelen voor Defensie vrij te maken vanaf het jaar 2020 (en verder), dan wordt dat zichtbaar in de begroting 2020 die met Prinsjesdag naar de Staten-Generaal wordt gestuurd. De begroting 2019 (en meerjarenraming 2020-2023) bevat op dit moment dus geen cijfers over het nationaal plan; hier wordt immers bij de Voorjaarsnota 2019 over besloten. De orde van grootte van de investeringen en de wijze van financiering zijn onderdeel van de afweging die bij de Voorjaarsnota 2019 door het kabinet wordt gemaakt. Deze mogelijke extra vervolgstap draagt bij aan de stapsgewijze groei in het kader van de lange lijnen naar de toekomst.

De vijf prioritaire capaciteiten

De vijf prioritaire capaciteiten die het kabinet heeft vastgesteld in het nationale plan voor de NAVO vloeien voort uit de visie zoals beschreven in de Defensienota. Ze geven verdere invulling aan het kader voor de capaciteitsopbouw van Defensie dat in de Defensienota is opgenomen: een veelzijdig inzetbare krijgsmacht, het moderniseren van huidige wapensystemen en het investeren in informatiegestuurd optreden met een stevige IT-infrastructuur.

De vijf prioritaire capaciteiten dragen bij aan de verdere versterking van de slagkracht en het voortzettingsvermogen van onze krijgsmacht. De capaciteiten passen zowel in de visie voor de eigen organisatie (Defensienota 2018), alsook in die van de NAVO (NAVO-capaciteitendoelstellingen) en van de EU (*EU Capability Development Plan* en de *EU Capability Development Priorities 2018*).

Omdat het nationale plan voor de NAVO is, met als doel te laten zien hoe Nederland zich houdt aan de afspraken over defensie-uitgaven en de door Nederland geaccepteerde NAVO-capaciteitendoelstellingen, heeft het plan een focus op investeringen in capaciteiten. Dit laat onverlet dat verdere investeringen in mensen, middelen en manieren onderdeel zijn van de lange lijnen die zullen worden uitgewerkt in de herijking van de Defensienota in 2020.

F-35 jachtvliegtuigen

Met extra F-35's vergroten we de slagkracht in het luchtdomein in het hoogste geweldsspectrum. F-35's maken de krijgsmacht robuuster én wendbaarder. Ze kunnen ondersteuning bieden aan optreden op land en zee en luchtgevechten beslechten.

Deze vijfde generatie *multi purpose* jachtvliegtuigen kan doelen in de lucht en op de grond of op het water uitschakelen tot diep in vijandelijk gebied en vormt hiermee één van de belangrijkste wapensystemen om de *Anti Access Area Denial* (A2AD) capaciteiten van tegenstanders (o.a. Rusland) te bevechten.

Ze kunnen daarbij ook als sensor voor *Intelligence Surveillance en Reconnaissance* (ISR)-taken fungeren en zijn daarmee uitermate geschikt voor een krijgsmacht die inzet op informatiegestuurd optreden.

Ook zijn vijfde generatie jachtvliegtuigen binnen de NAVO en EU een schaarse capaciteit. Door hierin te investeren vervult Nederland een kritieke behoefte, aangezien deze jachtvliegtuigen een van de belangrijkste middelen zijn om in te zetten in verschillende type conflicten.

Special Operations Forces (SOF)

Dreigingen zijn complexer, diverser en onvoorspelbaarder geworden en hierdoor neemt het belang van speciale operaties in conflicten gestaag toe. De Nederlandse speciale eenheden hebben een zeer goede naam en kunnen een bijdrage leveren aan vele soorten operaties, waaronder contraterrore, gerichte interventies in hybride conflictsituaties en beeldopbouw in de pre-conflictfase. Tevens zijn SOF-capaciteiten een belangrijke aanvulling op het defensiebrede palet aan systemen om de A2AD-capaciteiten van tegenstanders (o.a. Rusland) in een multi-domeinbenadering te bevechten.

Door te investeren in ondersteunende grond-, lucht-, informatie- en logistieke capaciteiten voor SOF-operaties kunnen deze eenheden sneller en beter worden ingezet en operaties langer volgehouden. Het ontlast bovendien de druk op de ondersteuning van reguliere eenheden, wat de inzetbaarheid van de gehele krijgsmacht ten goede komt (waaronder de inzetbaarheid van helikopters).

Cyber- en informatiedomein

Zoals in de Defensienota staat vermeld breiden we onze cybercapaciteit uit om een grotere rol te kunnen vervullen bij de bescherming van ons land tegen digitale dreigingen. Hiertoe zetten we nu in nauw overleg met andere spelers de eerste stappen. Nederland ontwikkelt unieke capaciteiten op het gebied van het cyber- en informatiedomein en is een van de eerste landen geweest om cybercapaciteiten aan te bieden aan de NAVO.

Om informatiegestuurd te kunnen optreden, zijn verdere investeringen in het cyber- en informatiedomein (waaronder ook inlichtingen) cruciaal. We zijn bezig met het leggen van de fundering van de informatie-infrastructuur voor de krijgsmacht. Met een investering in technologisch hoogwaardige capaciteiten in dit domein wordt de connectiviteit voor het mobiele gevecht verbeterd en waar nodig uitgebreid met sensoren. Zo zijn we beter in staat om informatie te ontsluiten en om *big data* te verwerken en gebruiken.

Vuurkracht op land

Deze intensiveringoptie is door de NAVO benoemd als belangrijkste prioriteitsdoelstelling voor Nederland. Het gaat hierbij om versterking van de

gemechaniseerde brigade waarmee we de mogelijkheid krijgen om zowel op kortere én langere afstand zwaardere vijandelijke doelen uit te schakelen. Hiermee nemen de slagkracht en het voortzettingsvermogen van onze krijgsmacht dus significant toe.

Het gaat om moderne wapensystemen die worden ingezet in een genetwerkte omgeving. Zoals in de Defensienota is aangegeven, gaan we de sensoren en informatiesystemen van die wapensystemen in een netwerk aan elkaar koppelen om het informatiegestuurd optreden te verbeteren. Dat betekent dat met informatie uit alle defensiebreed beschikbare sensoren, waaronder ook de F-35, een beeld wordt opgebouwd. Op basis daarvan worden doelen in het landdomein op effectieve en efficiënte wijze uitgeschakeld.

Vuurkracht op zee

Deze specifieke capaciteit biedt bescherming tegen vijandelijke ballistische raketten door ze te onderscheppen in de ruimte. Dit vergroot de slagkracht vanuit het maritieme domein in het hoogste geweldsspectrum en draagt bij aan de bescherming van grote delen van een operatiegebied (alsmede eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, waaronder grote bevolkingscentra en essentiële infrastructuur).

Door deze capaciteit weer te koppelen aan technologieën en wapensystemen die onze schepen al hebben, kunnen we beschikken over een unieke en schaarse capaciteit die slechts een paar landen hebben.

Internationale veiligheidssituatie

De leden van de SP-fractie van uw Kamer hebben ook een aantal vragen gesteld over de visie van het kabinet op de internationale veiligheidsomgeving. Het kabinet ziet die omgeving snel veranderen en verslechteren, waardoor Nederland en Europa kwetsbaarder worden. Er is sprake van een verschuiving in de geopolitieke situatie waarbij de macht en het initiatief deels verschuiven naar landen die met een andere blik naar de wereld kijken. Niet alleen nemen de dreigingen daardoor toe, maar ze veranderen ook van aard.

Geopolitieke verschuivingen

De Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (GBVS) en de Defensienota, alsook de jaarverslagen van de AIVD en MIVD, gaan in op deze veranderende veiligheidssituatie en de bijbehorende dreigingen waar het Koninkrijk mee wordt geconfronteerd. Een van de veranderingen in de veiligheidsomgeving is een steeds assertiever buitenlands optreden van Rusland. Rusland is niet zozeer een groeiende macht, maar is de afgelopen jaren bereid gebleken militaire middelen in te zetten in bijvoorbeeld Georgië, Oekraïne en Syrië. Rusland houdt ook met enige regelmaat grootschalige militaire oefeningen, waarbij het laat zien dat het in staat is om in een kort tijdsbestek een breed scala aan capaciteiten in te kunnen zetten om mogelijk desgewenst een tijdelijk regionaal militair overwicht te creëren.

De internationale veiligheid is onder andere een resultante van de interactie tussen betrokken landen, zoals de leden van de SP-fractie aangeven. Daarnaast is het ook een resultante van de manier waarop landen omgaan met de internationale rechtsorde. De illegale annexatie van de Krim in 2014 vormt een ernstige schending van het internationale recht en is de grootste bedreiging van de Europese en internationale veiligheidsarchitectuur sinds het afsluiten van de

Helsinki Akkoorden in 1975. De Russische dreiging vindt op verschillende niveaus plaats. Recente operaties laten een grote rol zien voor de inzet van (des)informatie, cyber, speciale eenheden en operaties in het elektromagnetisch spectrum. Bovendien is de Russische retoriek over de mogelijke inzet van (tactische) kernwapens zorgelijk.

Zoals in de brief over het nationale plan voor de NAVO al is aangegeven, is het versterken van Defensie niet alleen gericht op het tegengaan van conventionele dreigingen vanuit Rusland. De diversiteit en complexiteit van dreigingen waarmee Europa wordt geconfronteerd neemt toe. Zoals uit de jaarverslagen van de AIVD en MIVD blijkt, gaat het dan bijvoorbeeld om terroristische aanslagen en cyberdreigingen, ongewenste buitenlandse inmenging en ondermijning. Hierbij valt te denken aan desinformatie door statelijke actoren, acties van internationale *hackers*collectieven, digitale spionage en sabotage. Er is verder sprake van een dreiging op vitale economische processen, bijvoorbeeld door mogelijke verstoring van zeeroutes en cyberspionage en een dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen (CBRN), waarbij de situatie in Noord-Korea zorgelijk is.

De vergelijking die de leden van de SP-fractie maken tussen de openbare, absolute bedragen die de Europese NAVO-bondgenoten en Rusland uitgeven aan Defensie is in de visie van het kabinet niet volledig. De dreiging die van een land uitgaat, valt niet één-op-één af te lezen uit de openbare defensie-uitgaven van dat land. Ook elementen als onberekenbaarheid en snelheid van optreden, militaire focus en doctrine en de nationale en internationale veiligheidsperceptie van een land spelen een rol. Bovendien geeft het nominale bedrag in een bepaalde valuta niet per definitie inzicht in de militaire capaciteit die daarmee gegenereerd wordt. Daar komt bij dat sommige landen aanzienlijke delen van hun defensie-uitgaven hetzij niet bekend maken hetzij boekhoudkundig onderbrengen bij minder zichtbare budgetonderdelen. Ook is het zo dat Rusland nog steeds een krijgsmacht heeft die op grote schaal gebruik maakt van dienstplichtigen.

Relatie NAVO – Rusland

De NAVO is een politiek-militair bondgenootschap dat is opgericht met als doel de veiligheid en vrijheid van de deelnemende landen te garanderen. Deze defensieve opdracht is nog steeds de belangrijkste taak van de NAVO. Het Westen in het algemeen en de NAVO specifiek heeft, sinds het uiteenvallen van de Sovjetunie, consequent de dialoog gezocht met Rusland en de andere landen van het voormalige Oostblok. Sommige van deze landen zijn inmiddels toegetreten tot de NAVO en/of de EU, met enkele andere landen vindt een constructieve dialoog en samenwerking plaats onder meer op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

Ook met Rusland vond lange tijd een dergelijke dialoog plaats, maar sinds 2014 is de relatie bekoeld, onder meer door de illegale annexatie van de Krim, de militaire inmenging van Rusland in Oost-Oekraïne en, niet in de laatste plaats, het neerhalen van MH17. De NAVO, en daarmee ook Nederland, betreurt deze ontwikkeling en blijft zich inzetten voor dialoog met Rusland. Tot op heden hebben de inspanningen om de relatie te normaliseren geen gehoor gevonden bij onze gesprekspartner. Ondanks deze ontwikkelingen blijft ook Nederland zich inspannen om de dialoog met Rusland gaande te houden, zowel via bilaterale diplomatieke kanalen, als via de EU, de OVSE en de NAVO.

Internationale samenwerking en verdeling van de lasten

Mede dankzij de inbedding van Nederland in de NAVO, de EU, de OVSE en de Verenigde Naties beschermen we onze manier van leven. Actief internationaal beleid is een nationaal belang, zoals ook in het regeerakkoord is afgesproken. De diversiteit en complexiteit van dreigingen waarmee Europa wordt geconfronteerd, maakt dat Europa nu meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen (toekomstige) veiligheid. Ook omdat we niet meer blindelings kunnen vertrouwen op de veiligheidsgarantie van de VS. Dit vereist een herijking waarbij Europa zich beter eequipeert om de internationale rechtsorde te kunnen beschermen.

De leden van de SP-fractie vragen of investeren in onze diplomatie een effectiever middel is om die internationale rechtsorde te verdedigen. Nederland zet in op een geïntegreerde benadering, waarbij diplomatie en defensie twee belangrijke instrumenten zijn (*soft power* en *hard power*). Tijdens deze kabinetsperiode worden extra middelen vrijgemaakt voor de versterking van de Nederlandse diplomatie. Defensie zal op haar beurt extra moeten investeren in militaire capaciteiten die, samen met bondgenoten, agressie kunnen afschrikken en zo nodig beantwoorden. Nederland moet een actieve en betrouwbare internationale bondgenoot blijven en daarvoor is het nodig dat we onze bijdrage leveren aan de NAVO. Het kabinet heeft daarvoor reeds stappen gezet in het regeerakkoord en, zoals eerder in deze brief beschreven, heeft het de intentie verdere vervolgstappen te zetten om te komen tot een eerlijke en evenwichtige lastenverdeling.

De VS sporen de Europese NAVO-bondgenoten aan tot een eerlijker verdeling van de lasten voor de bescherming van ons bondgenootschappelijk grondgebied op het gebied van *cash* (uitgaven aan Defensie), *capabilities* (de capaciteiten van de krijgsmacht, aansluitend op de capaciteitendoelstellingen van de NAVO) en *contributions* (bijdragen aan missies en operaties). De VS hebben daarbij ook duidelijk gemaakt dat, indien de Europese NAVO-partners niet de politieke wil hebben om hun deel van de last ten behoeve van de eigen Europese veiligheid te dragen, het niet realistisch is dat de VS die last wel blijven dragen.

De defensie-systematiek van de NAVO is niet gebaseerd op uitgaven, maar op bepaalde capaciteiten die, tezamen en in hun onderlinge samenhang gezien, de NAVO in staat stellen haar hoofdtaken uit te voeren (collectieve verdediging, coöperatieve veiligheid en crisisbeheersing). Om als Nederland te kunnen voldoen aan de capaciteitendoelstellingen die door de NAVO voor ons land zijn gesteld, moeten de defensie-uitgaven groeien naar de NAVO-norm van 2% bbb. Deze NAVO-norm is naar rato van het nationaal inkomen. Nederland is ver verwijderd van deze norm. De Nederlandse defensie-uitgaven liggen bovendien ver onder het gemiddelde dat de Europese NAVO-landen uitgeven aan Defensie.

Voorkomen wapenwedloop

Uiteraard is het kabinet het eens met de leden van de SP-fractie dat een wapenwedloop moet worden voorkomen. Het kabinet is daarbij van mening dat geloofwaardige afschrikking en er zorg voor dragen dat Europa de eigen veiligheid kan beschermen, juist bijdraagt aan de veiligheid en het voorkomen van escalatie. In parallel acht het kabinet het van groot belang dat de communicatielijnen, zowel politiek als militair, met Rusland en met andere landen

open blijven, om incidenten te voorkomen, maar ook om wapenbeheersing te agenderen. In dit kader spelen regelmatige bijeenkomsten van de NAVO-Rusland Raad (NRR) een belangrijke rol. Ook de OVSE speelt hierbij een belangrijke rol, met name op het gebied van dialoog over conventionele wapenbeheersing en vertrouwenwekkende maatregelen, zoals het Weens Document. Nederland zet zich actief in voor een rol van de OVSE op dit gebied.

In afsluiting benadrukt het kabinet dat, na een periode van relatieve stabiliteit en voorspelbaarheid in Europa, Nederland zich rekenschap moet geven van de huidige veranderingen op het wereldtoneel. Indien daar belangstelling voor is vanuit uw Kamer, is het kabinet bereid om uw Kamer nader te informeren middels een openbare technische briefing over deze verschuivingen in de geopolitieke machtsverhoudingen en de dreigingen die hieruit voortkomen, zoals ook de Tweede Kamer deze briefing heeft ontvangen.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten