



Meerjarige defensieakkoorden: een model voor Europese defensiebegrotingen?

ANNE BAKKER EN MARGRIET DRENT

Anne Bakker en Margriet Drent zijn respectievelijk *research fellow* en *senior research fellow* bij het Instituut Clingendael in Den Haag. Margriet Drent is daarnaast coördinator van het veiligheidscluster binnen de onderzoeksafdeling. Hun onderzoek richt zich op Europese veiligheid en defensie. Zij hebben meerdere rapporten gepubliceerd over de parlementaire betrokkenheid bij het defensiebeleid en de praktijk van defensieakkoorden. Onlangs publiceerden zij een rapport over de wenselijkheid en haalbaarheid van defensieakkoorden in Nederland.



Anne Bakker en Margriet Drent, beiden verbonden aan het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, wijzen in hun bijdrage zowel op de voordelen verbonden aan meerjarige defensieakkoorden als op de onderliggende principes. Op deze basis onderscheiden zij een drietal varianten waarvan de haalbaarheid in eerste instantie afhangt van politieke factoren.

Hun aanbevelingen richten zij voornamelijk tot de Nederlandse autoriteiten. Vanuit een Belgisch standpunt is het bijzonder leerrijk om inzicht te verwerven over hoe bij één van onze bevoorrechte partners wordt uitgekeken naar meerjarige defensieakkoorden. Een bijhorend stevig fundament dat vanuit de Europese hoofdsteden dient aangelegd onder de defensieorganisaties kan ook bijdragen aan een betere Europese defensiesamenwerking.

Dans leur article, Anne Bakker et Margriet Drent, deux chercheuses attachées à l'Institut néerlandais des relations internationales Clingendael, insistent non seulement sur les avantages liés à la conclusion d'accords de défense pluriannuels, mais également sur les principes sous-jacents. À partir de là, elles

distinguent trois variantes dont la viabilité dépend essentiellement de facteurs politiques.

52

Leurs recommandations s'adressent principalement aux autorités néerlandaises. D'un point de vue belge, il est particulièrement instructif de mieux comprendre la façon dont les accords de défense pluriannuels sont perçus par l'un de nos partenaires privilégiés. Un fondement connexe solide, à établir par les capitales européennes entre les organisations de défense, peut également contribuer à une meilleure coopération européenne en matière de défense.

INTRODUCTIE

Defensie is een kerntaak van de overheid en zou moeten kunnen rekenen op een redelijke termijn waarin beleid en budget verzekerd zijn. Dit budget moet in lijn zijn met de eisen die aan de krijgsmacht worden gesteld. Om optimaal te kunnen profiteren van internationale samenwerking is het voor Europese landen daarenboven van belang om internationaal een betrouwbare en voorspelbare partner te zijn. Het afgelopen jaar heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael twee rapporten gepubliceerd over zogenaamde “meerjarige defensieakkoorden”.¹ Net als bijna alle andere Europese landen kampt ook Nederland met dalende defensiebudgetten en een groeiende kloof tussen wat er van de krijgsmacht wordt gevraagd en de middelen die de politiek toekent. Zorgen over de staat van de krijgsmacht en de door een inconsistente politieke koers veroorzaakte onzekerheid leidden in mei 2016 tot het bediscussieren in de Tweede Kamer van een ander begrotingsmodel.

De praktijk van meerjarige defensieakkoorden biedt mogelijkheden om meer stabiliteit en continuïteit voor het defensiebeleid te creëren en daarmee bij te dragen aan planningszekerheid, politieke betrokkenheid en een betere balans tussen ambities en middelen. In defensieakkoorden wordt een brede politieke consensus over het ambitieniveau van de krijgsmacht en de daarvoor benodigde middelen voor meerdere jaren vastgelegd. Binnen Europa zijn er verschillende varianten van defensieakkoorden waarbij het parlement in meer of mindere mate wordt betrokken.

INTERNATIONALE VARIANTEN VAN DEFENSIEAKKOORDEN

In Denemarken en Zweden is het parlement nauw betrokken bij de totstandkoming van defensieakkoorden. Een parlementaire commissie bereidt in deze landen rapporten voor waarin de internationale veiligheidssituatie wordt geanalyseerd. Dit vormt de basis voor de defensieakkoorden, waarin wordt opgenomen hoe de krijgsmacht op de veiligheidsomstandigheden moet reageren, welk ambitieniveau hierbij past, wat de inrichting van de krijgsmacht en krijgsmachtdelen moet zijn en waarin de hoogte van het defensiebudget wordt bepaald. In Denemarken vormen deze defensieakkoorden vijfjarige buitenparlementaire politieke akkoorden, terwijl in Zweden het akkoord wordt omgezet in een defensiewet. Ook de praktijk in Frankrijk is interessant. Daar worden de prioriteiten voor de krijgsmacht en de daarvoor benodigde middelen voor 5 à 6 jaar vastgelegd in de *“loi de programmation militaire”* (LPM). Deze militaire planningswet geeft uitvoering aan een witboek over defensie en nationale veiligheid dat de strategische visie voor de komende 15 jaar vastlegt. Dit witboek komen tot stand door middel van een intensief en inclusief proces, waarin militairen, overheidsfunctionarissen, parlementariërs, academici, denktankers en afgevaardigden uit de defensie-industrie worden geconsulteerd. De realisatie van de LPM hangt echter nog wel af van de daadwerkelijke allocatie van het defensiebudget. Een ander voorbeeld is Italië waar het beleid met betrekking tot grote materieelprojecten voor zes jaar wordt vastgelegd in een militaire planningswet. Deze wet is gebaseerd op de doelstellingen die zijn vastgelegd in het witboek, dat tot stand is gekomen door middel van een inclusief consultatieproces. Een dergelijk meerjarig kader zorgt voor continuïteit en zekerheid met betrekking tot grote investeringen.

De voordelen van defensieakkoorden zijn de stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit die ze verschaffen over het beschikbare budget, het ambitieniveau en de taken en structuur van de krijgsmacht. De krijgsmacht is hierdoor voor meerdere jaren verzekerd van beleid en budget, waardoor een stabiele horizon tot stand komt voor defensieplanning. Doordat parlementariërs actief betrokken worden bij de totstandkoming van de visie over defensiestrategie en –beleid, versterkt het kennisniveau van defensie onder parlementariërs. Deze grotere betrokkenheid maakt hen bewuster van de relatie tussen veiligheidsdreigingen, het ambitieniveau en de hoogte van het defensiebudget. Dit proces draagt bij tot wederzijds begrip en groeiend vertrouwen tussen politieke partijen onderling en tussen de politiek en verschillende ministeries. Door te streven naar een consensus over de hoofdtaken van de krijgsmacht dragen defensieakkoorden daarnaast bij tot de creatie van een zogenaamd “strategisch narratief”: een

verhaal over wat een land wil met zijn defensie. Een dergelijk duidelijk verhaal kan een positief effect hebben op het draagvlak voor defensie. Hierdoor kunnen de akkoorden meer publieke steun voor defensie en de defensiebegroting bewerkstelligen.

De stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit die voortvloeien uit defensieakkoorden kunnen daarnaast een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van Europese defensiesamenwerking. De akkoorden dienen niet alleen als intern communicatiemiddel, maar verschaffen ook openheid en duidelijkheid aan Europese partnerlanden. Door het vaststellen van de kaders voor defensiebeleid voor de komende 5 of zelfs 10 jaar en door dit te doen met een grote meerderheid van de politieke partijen, waardoor dit beleid ook na verkiezingen nagenoeg ongewijzigd kan blijven, dragen de akkoorden bij aan het versterken van het onderlinge vertrouwen. Indien defensieakkoorden Europees navolging krijgen, biedt dit mogelijkheden voor een systeem van onderlinge peer pressure en afrekenbaarheid, bijvoorbeeld als onderdeel van een “Europees semester voor defensie”. Bovendien bieden de akkoorden mogelijkheden tot het harmoniseren van planning, waardoor nieuwe samenwerkingsinitiatieven – wellicht in de vorm van een kopgroep, zoals de permanent gestructureerde samenwerking uit het EU-Verdrag toestaat – van de grond kunnen komen. Ten slotte verhogen defensieakkoorden de drempel om in internationaal verband gemaakte afspraken terug te draaien.

HUIDIGE PRAKTIJK DEFENSIEBEGROTINGEN

In de meeste Europese landen volgt de vaststelling van de defensiebegroting een jaarlijkse cyclus, waarbij regeringen vaak tussentijds de mogelijkheid hebben om de begroting aan te passen. Deze begrotingspraktijk geeft regeringen veel flexibiliteit, waardoor meerjarige perspectieven vaak niet lang houdbaar zijn gebleken. Door een gebrek aan steun voor defensie onder de bevolking en politici waren defensiebudgetten vaak het eerste slachtoffer bij bezuinigingen, zonder een adequate afweging van de gevolgen voor de capaciteiten en slagkracht van de Europese krijgsmachten. Hierdoor daalden de defensiebudgetten niet alleen in reële termen, maar ook als percentage van de overheidsuitgaven. Zo is in de afgelopen tien jaar het aandeel van defensiebudgetten in de totale overheidsuitgaven in Europa afgenomen van 3,86% in 2005 tot 2,95% in 2015.²

Aan de vrije val waarin de Europese defensiebegrotingen sinds het einde van de Koude Oorlog waren beland, is pas recent een halt toegeroepen. Voor het eerst in 25 jaar geven Europese landen weer meer uit aan defensie. In vergelij-

king met 2015 zijn de Europese defensiebudgetten dit jaar met gemiddeld 8,3% gestegen (in nominale termen).³ Met name in Oost- en Zuid-Europa, waar de gevolgen van de veranderde veiligheidscontext het hardst voelbaar zijn, zijn de defensiebudgetten sterk toegenomen (met respectievelijk 19,9% en 9,2%).⁴ Deze budgetverhogingen – die eigenlijk neerkomen op “verzachte” langetermijnbezuinigingen – vormen een trendbreuk. De jarenlange bezuinigingsdrift is echter zo langdurig en grootschalig geweest dat de balans tussen ambities en middelen ernstig verstoord blijft. Het ontbreekt Europese krijgsmachten nog steeds aan geld, middelen en personeel om de gestelde ambities te realiseren.

Vooraf investeringsbudgetten hebben flink geleden onder de vele bezuinigingen. Om de materiële en personele exploitatie enigszins overeind te houden, is hierop relatief meer bezuinigd. Het aandeel van investeringen in de Europese defensiebegrotingen is als gevolg hiervan gedaald tot onder de NAVO-norm van 20%. Zo gaven Europese landen in 2014 ongeveer 9% minder uit aan investeringen dan in het jaar ervoor, waardoor de investeringsquote daalde tot 17,8%.⁵ Teruglopende investeringen hebben geleid tot verouderd materieel en een verslechterde onderhoudstoestand, met een vermindering van de operationele inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Europese krijgsmachten tot gevolg. Ook kampen Europese krijgsmachten met een gebrek aan reserveonderdelen en onderhoudscapaciteit, waardoor capaciteiten vaak langdurig niet inzetbaar zijn. In 2015 waren de jachtvliegtuigen, gevechts- en transporthelikopters van Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK bijvoorbeeld voor maximaal 50% inzetbaar.⁶ Naast een gebrek aan materieel is er een tekort aan capaciteit voor training en opleiding. De verhogingen van de Europese defensiebudgetten zijn daarom welkom, maar om de verstoorde balans tussen ambities en middelen te herstellen zijn meerjarige continuïteit en stabiliteit noodzakelijk.

LEIDENDE PRINCIPES DEFENSIEAKKOORDEN

Defensieakkoorden bieden mogelijkheden om meerjarige stabiliteit en continuïteit te creëren in het Europese defensiebeleid. Met het oog hierop moet een defensieakkoord aan een aantal voorwaarden voldoen.

Allereerst moeten defensieakkoorden een brede politieke consensus over het ambitieniveau van de krijgsmacht en bijbehorende middelen weerspiegelen. Het daarvoor vereiste budget moet de krijgsmacht voldoende in staat stellen om het geformuleerde ambitieniveau te realiseren. Om brede politieke en publieke steun voor de akkoorden te genereren is een inclusief en transparant proces

noodzakelijk. Parlementariërs van zowel regerings- als oppositiepartijen moeten daarom actief worden betrokken bij de totstandkoming van de akkoorden. Daarnaast moeten ook vertegenwoordigers van andere ministeries, externe experts, belanghebbenden, internationale organisaties (EU, NAVO en VN) en strategische partners worden geconsulteerd. Hierbij mag het akkoord niet leiden tot een weinig aansprekend of niet-richtinggevend resultaat door te veel compromissen. Politieke consensus mag in dit geval daarom niet worden verward met unanimitéit. Wel is het wenselijk dat over de hoofdtaken van de krijgsmacht overeenstemming bestaat. Voor een breed gedragen defensieakkoord is het daarenboven van belang dat er openheid heerst over de totstandkoming en de uitvoering van het akkoord.

Om de continuïteit van defensieakkoorden te kunnen waarborgen moet de termijn van de akkoorden losstaan van de regeringstermijn. Hierdoor blijven de gemaakte afspraken geldig gedurende een langere periode, ook als er tussentijdse verkiezingen plaatsvinden. In de keuze voor een termijn moet een gedegen afweging worden gemaakt tussen de noodzaak voor stabiliteit en continuïteit enerzijds en het belang van flexibiliteit anderzijds. Wil men voldoende stabiliteit en een solide planningsbasis kunnen bieden, moet een termijn van ten minste vijf jaar worden gehanteerd. Een langere termijn van bijvoorbeeld zes jaar biedt meer zekerheid, maar lijkt wel het maximale gezien de zich snel opeenvolgende ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Wat betreft de uitgaven voor investeringen op langere termijn kan een periode van bijvoorbeeld 15-20 jaar in aanmerking komen. Hiervoor zou kunnen worden gedacht aan het creëren van



een Defensie Materieel Investeringsfonds naar Brits model. Voor welke termijn ook wordt gekozen, het is van belang om een zekere mate van flexibiliteit in te bouwen zodat in tijden van grote veranderingen in de veiligheids- en/of politieke context het mogelijk is om af te wijken van de gestelde termijn.

Het streven naar overeenstemming is inherent aan defensieakkoorden en leidt ertoe dat het defensiebeleid een veel grotere politieke en inhoudelijke betrokkenheid eist van parlementariërs dan tot dusver in veel landen gebruikelijk is. Het is een van de voordelen van defensieakkoorden dat men naar een zo breed mogelijke overeenstemming streeft, waardoor van parlementariërs een actieve rol horen te spelen in de bepaling op langere termijn van het defensiebeleid. Parlementariërs moeten echter wel over voldoende onafhankelijke kennis en kunde kunnen beschikken om deze rol uit te voeren en tegelijkertijd hun kritische controlefunctie te behouden. Daarom moeten parlementariërs beschikken over voldoende eigen onderzoekscapaciteit of de mogelijkheid hebben om onderzoek uit te besteden.

Ten slotte is het van belang dat de akkoorden rekening houden met de internationale afspraken. De akkoorden moeten aandacht besteden aan de door de EU en NAVO geïdentificeerde tekortkomingen op capaciteitsgebied, mogelijkheden voor internationale samenwerking en scenario's waarin snelle reactiemachten inzetbaar zijn. Op deze manier maken defensieakkoorden het defensiebeleid inzichtelijk voor partnerlanden en dragen ze bij aan het versterken van het onderlinge vertrouwen.



DRIE VARIANTEN VAN DEFENSIEAKKOORDEN

58

Er zijn ruwweg drie varianten van defensieakkoorden te onderscheiden, waarbij de leidende principes die hierboven zijn geïdentificeerd in meer of mindere mate naar voren komen. Dit zijn (1) de ambitieuze variant, (2) de tussenvariant en (3) de “*light*” variant. De keuze voor een variant hangt af van de specifieke politieke en strategische cultuur en parlementaire tradities van een land.

De ambitieuze variant

De ambitieuze variant ligt in lijn met wat in Zweden of Denemarken gangbaar is. Hierbij ligt aan de basis van de akkoorden een brede analyse van de veiligheidscontext, uitgevoerd door een commissie die is samengesteld uit parlementariërs van alle deelnemende fracties, aangevuld met deskundigen van de relevante ministeries, de krijgsmachten en kennisinstituten. Deze commissie zou in het schrijfproces worden bijgestaan door de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. Idealiter kunnen parlementariërs zelf een beroep doen op onafhankelijke expertise. In deze brede veiligheidsanalyse worden de kernveiligheidsbelangen geïdentificeerd en wat ervoor nodig is om deze te waarborgen. Dit vormt de basis voor een defensieakkoord, waarin voor minimaal vijf jaar de belangrijkste taken en inrichting van de krijgsmacht met bijbehorend gedetailleerd financieel kader worden vastgelegd. Voor langetermijninvesteringen, bijvoorbeeld in materieel, zou deze termijn kunnen worden verlengd tot 15 of zelfs 20 jaar. Hiervoor zou een Defensie Materieel Investeringsfonds kunnen worden gecreëerd, met een aparte meerjarige status in de begroting. De ondertekenende partijen stemmen ermee in dat het defensieakkoord voor de afgesproken termijn van kracht blijft, ondanks de eventuele vorming van een ander kabinet.

Tussenvariant

Een tussenvariant onderscheidt zich van de ambitieuze variant in de status van het resulterende defensieakkoord. Dit akkoord krijgt geen wettelijke status, maar heeft de status van een politiek akkoord tussen fracties en is daarmee minder ingebed in de parlementaire reglementen. Voor het bepalen van de veiligheidspolitieke analyse wordt het parlement nadrukkelijk betrokken bij de inhoud, maar heeft het in tegenstelling tot de ambitieuze variant niet de voortrekkersrol. De geldigheidstermijn blijft minimaal vijf jaar, met een langere termijn voor investeringsuitgaven. De financiële paragraaf is minder gedetailleerd, maar dient als richtlijn voor de uiteindelijke jaarlijkse begroting die erop is gebaseerd.

“Light” variant

De lichte variant is een defensieakkoord waarin een, bij voorkeur ruime, meerderheid van het parlement een aantal principes en ijkpunten van het defensiebeleid over een langere termijn opstelt en onderschrijft. Dit akkoord onderstreept het belang van continuïteit en stabiliteit voor de defensieorganisatie en streeft ernaar om ambities en middelen in balans te brengen. Het akkoord is opgesteld om over de coalitietermijn heen te reiken en speelt een belangrijke rol als kader bij de opstelling en behandeling van de defensiebegroting.

Of de ambitieuze variant ook in andere landen haalbaar is, hangt sterk af van de politieke urgentie die voelbaar is rond het thema veiligheid en defensie. De politiek in Zweden en Denemarken is al decennialang vertrouwd met het sluiten van akkoorden over de grenzen van coalitiepartijen en -termijnen heen. In veel andere Europese landen is de betrokkenheid van parlementen bij de totstandkoming van defensiebeleid geen vanzelfsprekendheid, omdat veiligheid en defensie vaak worden gezien als de verantwoordelijkheid van de regering. Het invoeren van defensieakkoorden naar Zweeds of Deens model vereist politieke moed en een politieke cultuur waarin onderling vertrouwen mogelijk is. Maar het vereist ook de erkenning dat veiligheids- en defensiebelangen een zaak van high politics zijn, een essentieel publiek goed, die politieke belangen op korte termijn overstijgen. In sommige landen zal dit niet haalbaar zijn. Daar kunnen de lichtere varianten van defensieakkoorden een uitkomst bieden om toch meerjarige stabiliteit en continuïteit te creëren voor de krijgsmacht.

Conclusies en aanbevelingen

De Europese democratieën worstelen met het rondkrijgen van hun begrotingen en om de verworvenheden van de verzorgingsstaat overeind te houden. Het is niet eenvoudig aan de kiezers uit te leggen dat gezondheidszorg en onderwijs concurreren met investeringen in de krijgsmacht, een veel abstracter en vana-mijn-bedshow voor vele burgers. Het vraagt politiek leiderschap om wel zorg te dragen voor een van de fundamenteelste plichten van de staat, het waarborgen van de veiligheid. Gezien de complexe en onvoorspelbare, maar ook verslechterende veiligheidssituatie van de laatste jaren lijkt dit urgenter dan ooit. In navolging van landen zoals Zweden en Denemarken is het te overwegen om via meerjarige defensieakkoorden de krijgsmacht te verzekeren van een stabiel beleid en bijbehorende middelen voor langere termijn. Als deze zekerheid op langere termijn navolging krijgt, kan dit een positief effect hebben op de Europese defensiesamenwerking. Het nauw betrekken van de politiek bij de

totstandkoming van een langetermijnvisie over het evenwicht tussen de opgaven van de krijgsmacht en de middelen zou tot meer samenwerking moeten leiden, zowel op operationeel gebied als bij de ontwikkeling en aanschaf van materieel. De synchronisatie en harmonisatie van planning maken operationele samenwerking en gezamenlijke investeringen in materieel veel eenvoudiger.

In Nederland is een bewustwordingsproces gaande waarbij de defensiebegroting niet langer de sluitpost van de begroting kan zijn. Of er een ruime politieke meerderheid zal zijn die afspraken over langere termijn wil maken op het gebied van defensie zal bij de coalitieonderhandelingen blijken na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017. Hoe de verschillende Europese regeringen het ook aanpakken, er zal voor “de lange termijn” in de Europese hoofdsteden een stevig fundament moeten worden gelegd onder de defensieorganisaties. Alleen dat maakt het mogelijk om geloofwaardig samen te werken en de Europese belangen en waarden te verdedigen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden:

¹ Margriet Drent & Minke Meijnders, *Multi-year Defence Agreements: a Model for Modern Defence?*, *Clingendael Report*, september 2015 en Anne Bakker & Margriet Drent, *Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland*, *Clingendael Rapport*, mei 2016.

² Europees Defensieagentschap, *Defence Data 2014, 2016*, p. 3.

³ Alessandro Marrone, Olivier De France, Daniele Fattibene (eds.), *Defence budgets and cooperation in Europe: Developments, trends and drivers*, januari 2016, p. 8.

⁴ Ibid.

⁵ Europees Defensieagentschap, *Defence Data 2014, 2016*, p. 20-22.

⁶ Olivier de France, "Defence budgets in Europe: Downturn or U-turn?", *EUISS Issue Brief 12*, mei 2015, p. 4.