Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1998–1999

26 382 Hoofdlijnennotitie Defensienota 2000

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 januari 1999

Hierbij bieden wij U de Hoofdlijnennotitie aan die de uitgangspunten en richtlijnen beschrijft voor de in het Regeerakkoord aangekondigde Defensienota 2000.

Het deel van de notitie dat betrekking heeft op de internationale aspecten van het defensiebeleid (de inleiding en hoofdstuk 1) komt voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie.

De Minister van Defensie,
F. H. G de Grave

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof

KST33373
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1999

Samenvatting van de Hoofdlijnennotitie

De Hoofdlijnennotitie beschrijft de uitgangspunten en richtlijnen voor de Defensienota, die op basis van het Regeerakkoord gestalte zal geven aan de krijgsmacht voor de komende tien jaar. De in de Hoofdlijnennotitie beschreven voornemens hebben niet alleen betrekking op de structurele bezuiniging van f 375 miljoen. Op sommige terreinen wordt de krijgsmacht ingekrompen; op andere terreinen is daarentegen juist sprake van vernieuwing of intensivering.

De krijgsmacht moet in de toekomst kunnen bijdragen tot: a) de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk gebied tegen een, voor de afzienbare toekomst beperkte, militaire dreiging en de verdediging tegen een veelheid van veiligheidsrisico's die diffuus van aard zijn;
b) de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde;
c) ondersteuning en hulpverlening, zowel nationaal voor de uitvoering van civiele overheidstaken, als internationaal.
De middelen die kunnen worden gebruikt voor *alle* hoofdtaken van de krijgsmacht krijgen voorrang. Dat gaat ten koste van de omvang van de middelen voor de verdediging tegen een – immers weinig waarschijnlijke – massale aanval op het Navo-grondgebied. De vereisten van operaties op grond van artikel 5 en crisisbeheersingsoperaties vloeien in elkaar over. Deelneming aan crisisbeheersings- en vredesoperaties is een integraal onderdeel van de Nederlandse inspanningen voor de bondgenootschappelijke verdediging. De handhaving van stabiele verhoudingen draagt bij tot de voorkoming van grotere conflicten. Zowel voor de collectieve verdediging als voor crsisbeheersing zijn parate eenheden van groot belang.
De krijgsmacht zal bij de uitvoering van haar hoofdtaken steeds in internationaal verband optreden. Ze levert «modules» die worden ingepast in een groter geheel van bijdragen van andere landen.

Een en ander leidt tot een grotere nadruk op paraatheid, inzetbaarheid, flexibiliteit, mobiliteit en internationale inpasbaarheid van eenheden. Hieraan moet ook aandacht worden besteed in het Strategische Concept van de Navo dat in april 1999 verschijnt. Bovendien moet het Concept goed aansluiten bij de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie, waarbij voorop staan: de verdere (ook militaire) verzwakking van Rusland, de toenemende risico's door de verspreiding van massavernietigingswapens (en overbrengingsmiddelen) en de instabiliteit in de periferie van de Navo.

Dit geheel van overwegingen leidt tot de volgende voorstellen voor vernieuwingen en bezuinigingen, die in de Defensienota zullen worden uitgewerkt.

De inzetbaarheid van de krijgsmacht wordt vergroot door:
* het paraat stellen van drie extra compagnieën bij de pantserinfanteriebataljons (500 extra militairen);
* het versterken van de genie van de Koninklijke landmacht met ongeveer 300 functies;
* de vorming van een speciale interservice eenheid voor militair-civiele samenwerking («Cimic»);
* het volledig paraat stellen van een derde mariniersbataljon. Hiervoor moeten 300 extra militairen worden aangetrokken; de presentie in De West wordt in de toekomst roulerend door eenheden van het Korps mariniers verzorgd. Voor het nieuwe mariniersbataljon zullen de nodige infrastructurele voorzieningen worden getroffen in Den Helder;
* de verwerving van een tweede Amfibisch transportschip (ATS).

In nauwe samenhang met het bovenstaande moet een aantal bezuinigingsmaatregelen worden genomen die verantwoord zijn in het licht van de internationale veiligheidssituatie. Die maatregelen zijn niet alleen nodig om de bezuiniging van f 375 te bereiken, maar ook om de ruimte te scheppen voor de eerder beschreven vernieuwingen. Voorgesteld wordt:

* drie mobilisabele tankbataljons van de Koninklijke landmacht op te heffen en 150 Leopard-2 tanks uit de organisatie te nemen, bijna 50% van het huidige tankbestand;
* het Nationaal commando (Natco) met ongeveer 800 functies te verkleinen, onder meer in de staven;
* twee Standaard-fregatten uit de vaart te nemen;
* één squadron F16-jachtvliegtuigen op te heffen, namelijk het op de vliegbasis Volkel gestationeerde 306 squadron;
* de Marine Luchtvaartdienst (MLD) te reorganiseren. Het aantal Orions kan worden verkleind van dertien naar tien, waarvan er zeven worden gemoderniseerd. Conform het Regeerakkoord worden alternatieven bestudeerd voor stationering van de MLD (nu Valkenburg); ook wordt mogelijke samenwerking met Duitsland onderzocht.

Voorts is het streven erop gericht de grondgebonden luchtverdediging van de Koninklijke luchtmacht en de Koninklijke landmacht samen te voegen en te stationeren op de vliegbasis de Peel.

De dreiging als gevolg van de verspreiding van massavernietigingswapens krijgt meer aandacht. De Patriot-systemen van de luchtmacht worden verbeterd voor inzet tegen ballistische raketten en kruisraketten (aanschaf PAC-3). De Patriotsamenwerking met de Verenigde Staten en Duitsland wordt geïntensiveerd: de vorming wordt voorbereid van een gemeenschappelijk operationeel centrum, dat medio 1999 van start kan gaan. Bestudeerd wordt of de LCF-fregatten moeten worden voorzien van een capaciteit voor «theatre missile defence»(TMD) tegen, al dan niet met massavernietigingswapens uitgeruste, raketten en kruisvluchtwapens. Ook de detectie van en bescherming tegen biologische wapens krijgt meer aandacht.

De aanpassing van de krijgsmacht zal ook gevolgen hebben voor de investeringen. De geplande investeringen voor de vervanging van de S-fregatten kunnen komen te vervallen; die voor de mobilisabele component van de landmacht en de vervanging van de jachtvliegtuigen kunnen in omvang worden verminderd. Omdat de dreiging tegen het Nederlandse grondgebied is afgenomen, is het verantwoord de inspanning te verminderen voor eenheden die zijn gericht op de beveiliging van het eigen grondgebied en het luchtruim. Daarom wordt overwogen investeringen te verkleinen voor de «Short-range air defence» (Shorad). In het licht van de nieuwe omstandigheden kunnen ook de investeringen voor anti-tankmijnsystemen en munitievoorraden worden verkleind. Tenslotte valt er niet aan te ontkomen een aantal investeringen uit te stellen met het oog op de financiële taakstelling en om ruimte te scheppen voor nieuw beleid.

Het personeelsbeleid wordt vernieuwd en gericht op flexibilisering en verjonging van het personeelsbestand. Er zal steeds minder sprake zijn van een «baan voor het leven». Hiertoe wordt geïnvesteerd in de «employability» van het personeel. Daarnaast wordt meer aansluiting gezocht bij de verhoudingen op de arbeidsmarkt en de vereisten van goed werkgeverschap. Voor het nieuwe personeelsbeleid wordt in 2000 een bedrag van f 50 miljoen gereserveerd en voor de jaren erna f 100 miljoen. De verhoging van de ontslagleeftijd van militairen (UKW-problematiek)

geschiedt gefaseerd om de druk op de invoering van het nieuwe personeelsbeleid te verkleinen.

De in de Hoofdlijnennotitie beschreven maatregelen leiden tot opheffing van ongeveer 1700 functies. Door de beschreven beleidsintensiveringen worden 1200 nieuwe functies gecreëerd.

De in de Hoofdlijnennotitie beschreven internationale ontwikkelingen kunnen niet zonder gevolgen blijven voor het functioneren van de krijgsmacht en de staven. De rol van de Chef Defensiestaf bij de aansturing van vredesoperaties zal verder worden versterkt. De krijgsmachtdelen zullen meer dan in het verleden met elkaar moeten samenwerken; waar mogelijk dienen activiteiten te worden gebundeld. Daarbij kan sprake zijn van samenvoeging van (delen van) staven of verkleining ervan. Minstens zo belangrijk is dat de politieke leiding beschikt over sturingsmogelijkheden om de regie te voeren over de krijgsmacht. Op grond van een studie naar de omvang van de Centrale Organisatie (CO) en de staven wordt bezien of binnen de krijgsmacht op termijn integratie van stafniveaus gewenst is en of concentratie van bepaalde staftaken in de CO wenselijk is.

Blz.

INLEIDING **6**

HOOFDSTUK 1. Een veranderende krijgsmacht in een veranderende wereld **10**
1.1. Nieuwe veiligheidsrisico's 10
1.2. Het belang van internationale veiligheidsorganisaties 13
1.3. De Navo 13
1.3.1. Het nieuwe Strategische Concept van de Navo 14
1.4. De Europese veiligheids- en defensie-identiteit 16
1.5. De taken van de Nederlandse krijgsmacht 16
1.6. Civiele taken van de krijgsmacht 18
1.7. De samenwerking met Buitenlandse Zaken op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking 19

HOOFDSTUK 2. De contouren van de toekomstige krijgsmacht **21**
2.1. Algemeen 21
2.2. Kenmerken van de toekomstige krijgsmacht 21
2.3. De krijgsmachtdelen 23
2.3.1. Koninklijke marine 23
2.3.2. Koninklijke landmacht 25
2.3.3. Koninklijke luchtmacht 28
2.3.4. Koninklijke marechaussee 29
2.3.5. De verdediging tegen ballistische raketten 29
2.3.6. Samenwerking tussen krijgsmachtdelen 30
2.3.7. Heroverweging van investeringen 33

HOOFDSTUK 3. Het personeelsbeleid **34**
3.1. Algemeen 34
3.2. Huidige situatie 34
3.3. Een nieuwe personeelsopbouw 34
3.4. «Employability» 36
3.5. Zorgvuldig veranderingsproces 36
3.6. Personele gevolgen van de herstructureringsmaatregelen 36
3.7. Aantrekkelijk werkgever 37
3.8. Arbeidsmobiliteit 38
3.9. Leeftijdsontslag militairen 38
3.10. Naar een vernieuwd personeelsbeleid 38

HOOFDSTUK 4. Het materieelbeleid **40**
4.1. Algemeen 40
4.2. Ontwikkelingen 40
4.3. Modern materieelbeleid 40
4.4. Afstoting 41
4.5. De kosten van het compensatiebeleid 41

HOOFDSTUK 5. Financiën **43**
5.1. Algemeen 43
5.2. Toelichting op de financiële diagrammen 43
5.3. Uitbesteding 46

HOOFDSTUK 6. Strategische Toekomstdiscussie Defensie **47**
6.1. Beweegredenen 47
6.2. Opzet van de discussie 47
6.3. Betrokkenheid Defensiepersoneel 48

INLEIDING

In deze Hoofdlijnennotitie worden de uitgangspunten en richtlijnen beschreven voor de Defensienota die, uitgaande van het Regeerakkoord, gestalte zal geven aan de krijgsmacht voor de komende tien jaar. Nederland beschikt over een moderne beroepskrijgsmacht met goed opgeleid en gemotiveerd personeel en met hoogwaardig materieel. Het is van groot belang de krijgsmacht goed voor te bereiden op de toekomst. Zij is immers een belangrijk instrument van de internationale vredes- en veiligheidspolitiek en geeft uitdrukking aan de bereidheid van ons land mede verantwoordelijkheid te dragen voor onze eigen veiligheid en voor de veiligheid en stabiliteit in Europa en daarbuiten. De effectiviteit van de diplomatie is mede afhankelijk van de mate waarin ze, zo nodig, kan worden ondersteund met militaire middelen. De krijgsmacht verschaft zekerheid tegen niet te voorziene risico's in een wereld waarin machtspolitiek nog steeds een belangrijke factor is. Dit geldt ook na het einde van de Koude Oorlog, zeker nu ontwikkelingen elders in de wereld zich in toenemende mate binnen onze landsgrenzen doen voelen. De Nederlandse regering hecht mede hierom groot belang aan internationale verbanden, waarvan de Navo voor het veiligheidsbeleid het belangrijkste is.

De krijgsmacht belichaamt de bereidheid van ons land mede verantwoordelijkheid te dragen voor de bevordering van de internationale rechtsorde. Thans zijn ongeveer 1940 Nederlandse militairen in het kader van internationale operaties uitgezonden. Tenslotte biedt de krijgsmacht, als integraal onderdeel van de Nederlandse overheid, de samenleving een belangrijk potentieel aan professioneel personeel en middelen waarop ook een beroep kan worden gedaan voor de ondersteuning van civiele overheidstaken. De betrokkenheid bij civiele overheidstaken is toegenomen, onder meer door de grote maatschappelijke problemen waarvoor de overheid zich geplaatst ziet, bijvoorbeeld bij het vreemdelingenen asielbeleid en bij het veiligheidsbeleid (met inbegrip van de hulpverlening bij calamiteiten).

Tien jaar geleden zijn belangrijke veranderingen begonnen in de internationale verhoudingen, nadat decennia lang de wereldpolitiek was bepaald door de verstarde politieke en militaire verhoudingen tussen Oost en West en door de tweedeling van Europa. Met optimisme, soms ook met idealisme, werd uitgezien naar een vreedzame en stabiele wereldorde. Helaas veroorzaakte het einde van de Koude Oorlog nieuwe onzekerheden en risico's. Vele staten, waaronder een groot aantal pas gevormde, zochten hun plaats binnen de nieuwe internationale verhoudingen. Oude problemen, tussen en binnen staten, staken opnieuw de kop op, nadat zij decennia lang onder de oppervlakte waren gebleven. Tegen deze achtergrond nam de regering in 1991 (Defensienota) en in 1993 (Prioriteitennota) ingrijpende maatregelen om de Nederlandse krijgsmacht te herstructureren en zo beter uit te rusten voor de veranderde omstandigheden.

Nu, tien jaar later, is de dreiging tegen ons grondgebied van een sterk bewapende vijand geweken, althans voor de afzienbare termijn. Onze veiligheid is hierdoor belangrijk vergroot. Maar het einde van de Koude Oorlog opende niet vanzelfsprekend de weg naar een algemeen aanvaard Europees veiligheidsstelsel, laat staan een nieuwe wereldorde. De crises in het voormalige Joegoslavië (Bosnië en Kosovo) blijken hardnekkig. Er zijn vele militaire en niet-militaire bronnen van spanning en instabiliteit die tot nieuwe gewapende conflicten kunnen leiden aan de rand van het Navo-verdragsgebied. Daarom is er alle reden opnieuw de balans op te maken met de blik op de toekomst. In het komende decennium kunnen

zich ontwikkelingen voordoen met verstrekkende gevolgen voor de internationale veiligheidssituatie, zoals de toenemende verspreiding van massavernietigingswapens. De Defensienota zal dan ook meer moeten inhouden dan maatregelen voor de in het regeerakkoord opgenomen structurele bezuiniging van f 375 miljoen. De krijgsmacht moet gereed worden gemaakt voor de taken die haar in de 21ste eeuw wachten. Dat vereist keuzen. Alleen dan is er ruimte voor de noodzakelijke vernieuwingen en alleen dan kan de in het regeerakkoord opgenomen bezuiniging in een langetermijnperspectief verantwoord worden uitgevoerd.

Kort samengevat moet de krijgsmacht in de toekomst kunnen bijdragen tot:

* de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke gebied tegen een, voor de afzienbare toekomst beperkte, militaire dreiging en de verdediging tegen een veelheid van veiligheidsrisico's die diffuus van aard zijn;
* de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde. Daarbij kan het gaan om de vestiging van veilige en stabiele verhoudingen in de periferie van het Navo-verdragsgebied of om crisisbeheersings- en vredesoperaties elders in de wereld. Het betreft niet alleen vredebewarende operaties, maar – als daarvoor een toereikende internationaal-rechtelijke grondslag aanwezig is – ook operaties waarbij sprake is van dreiging met of gebruik van geweld;
* de handhaving van de nationale rechtsorde en de ondersteuning van civiele overheden, zowel nationaal als internationaal, bij rampenbestrijding en vredesopbouw.

De inrichting en de uitrusting van de krijgsmacht moeten worden getoetst aan deze drie taken, die in het vervolg van deze notitie worden toegelicht en uitgewerkt. Investeringen in middelen die kunnen worden gebruikt voor *alle* hoofdtaken van het defensiebeleid krijgen voorrang. Dat moet ten koste gaan van de omvang van de middelen voor de verdediging tegen een – immers weinig waarschijnlijke – massale aanval op het Navo-grondgebied. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke accentverschuiving niet van het ene op het andere moment kan worden verwezenlijkt. Steeds als belangrijke vervangingsinvesteringen moeten worden gedaan, zullen deze moeten worden getoetst aan genoemde prioriteitsstelling. Met de in deze notitie gepresenteerde voornemens kan een begin worden gemaakt met de noodzakelijke koersverlegging. De komende jaren zal deze geleidelijk verder gestalte krijgen. Een belangrijk richtsnoer daarbij zal het nieuwe Strategische Concept van de Navo zijn dat in april 1999 tijdens de top van Washington wordt gepubliceerd. Nederland bepleit daarin extra aandacht te besteden aan middelen die zowel geschikt zijn voor de algemene verdediging als voor crisisbeheersingsoperaties. In samenhang daarmee moeten niet alleen de inzetbaarheid en de flexibiliteit van de strijdkrachten worden vergroot, maar moet ook de onderlinge inpasbaarheid («interoperability») van bondgenootschappelijke strijdkrachten worden verbeterd.

De Nederlandse krijgsmacht zal bij de uitvoering van haar hoofdtaken steeds in internationaal verband optreden. Ons land levert «modules» die worden ingepast in een groter geheel van bijdragen van andere landen. Het is gewenst de inspanningen van de bondgenoten beter op elkaar af te stemmen. Op termijn zou daarbij ook sprake kunnen zijn van specialisatie. De Nederlandse inspanning in samenwerking met Duitsland en de Verenigde Staten op het gebied van de «theatre missile defence» (TMD) met behulp van de Patriots is daarvan reeds nu een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk in de «UK/NL Amphibious Force». De recente initiatieven van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk om de defensie-inspanningen, ook in Europees

verband, beter te coördineren zijn in dit verband van groot belang. Betere afstemming en specialisatie kunnen leiden tot meer verantwoorde keuzes bij belangrijke materieelinvesteringen.

Taakspecialisatie is aantrekkelijk in het licht van de internationale oriëntatie van onze krijgsmacht. Daar staat tegenover dat de belangstelling van andere landen op dit gebied tot dusver beperkt is gebleven. Dat mag ons echter niet verleiden tot eenzijdige taakafstoting op korte termijn. Wel is het gewenst het internationale overleg over de afstemming van defensie-inspanningen en over de mogelijkheden van taakverdeling te intensiveren.

De komende jaren zullen over de hele linie verschuivingen in de Nederlandse defensie-inspanning te zien geven die ingrijpender zijn dan de opheffing van één onderdeel of één dienst van onze huidige krijgsmacht. Op sommige terreinen zullen de middelen sterk worden ingekrompen. Op andere terreinen worden vernieuwingen doorgevoerd of worden inspanningen geïntensiveerd. Het toekomstperspectief is bepalend voor de gedifferentieerde benadering waarvoor is gekozen.

Deze notitie begint met een korte inleidende beschouwing over de internationale veiligheidssituatie, die vooraf gaat aan paragrafen over internationale samenwerking op veiligheidsgebied, de Navo en de bondgenootschappelijke discussie over het nieuwe Strategische Concept. Tegen die achtergrond worden vervolgens de taken van de Nederlandse krijgsmacht beschreven. Het kabinet wil de maatregelen die in de Defensienota zullen worden opgenomen baseren op een grondige analyse van de internationale verhoudingen. Wij hebben de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd om een beoordeling van de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid.

Een belangrijk deel van de Hoofdlijnennotitie is gewijd aan voorstellen voor vernieuwingen en aanpassingen. Deze spelen in op de veranderingen in de internationale veiligheidssituatie. Vergroting van de paraatheid neemt daarbij een voorname plaats in. Daar staat tegenover dat een aantal mobilisabele eenheden wordt opgeheven. Concrete voornemens worden beschreven om de structurele bezuiniging van f 375 miljoen te bereiken. Het Regeerakkoord bevat ook maatregelen die de rechtspositie van het personeel betreffen. Voor deze meer generieke maatregelen, zoals de versobering van van de Incidentele Looncomponent en een meer marktcomforme ziektekostenverzekering, worden voorzieningen getroffen bij de komende onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden voor de sector Defensie. De versobering van de voorzieningen voor het functioneel leeftijdsontslag wordt behandeld in hoofdstuk 3 over het personeelsbeleid en hoofdstuk 5 over de financiën.

In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet dat de modernisering van het defensiebeleid in hoge mate afhankelijk is van de vernieuwing van het personeelsbeleid. Het aantal militairen dat op korte termijn kan worden uitgezonden moet worden vergroot. Het al te zeer op de oude structuur van de krijgsmacht stoelende personeelsbeleid moet op twee manieren worden gemoderniseerd: de personeelsopbouw moet meer worden gericht op de behoefte aan inzetbare eenheden en met het oog op de werving van personeel is betere aansluiting bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt noodzakelijk.

Overwogen is de toekomst van de krijgsmacht te presenteren in de vorm van scenario's of alternatieven, waaruit te zijner tijd een keuze zou kunnen worden gemaakt. Het verdient echter de voorkeur met het oog op de

politieke en publieke discussie over de Nederlandse defensie-inspanningen zèlf duidelijk een richting aan te geven en de keuzen niet open te laten. Wel zijn de gemaakte afwegingen zichtbaar gemaakt en de voorstellen die daarvan de uitkomst vormen van een goede argumentatie voorzien. Hoewel het in deze notitie dus niet gaat om definitieve beslissingen – die immers op basis van de Defensienota zullen worden genomen – formuleert deze notitie wel de inzet van het kabinet.

De Hoofdlijnennotitie is ook de bijdrage van de regering aan de Strategische Toekomstdiscussie Defensie, waaraan het laatste hoofdstuk van de notitie is gewijd. De analyses en voornemens in deze notitie zijn immers niet alleen bestemd voor politici, militairen en veiligheidspolitieke specialisten. Wij gaan ervan uit dat ook vele anderen wie de nationale en internationale veiligheid ter harte gaat zich in het gesprek zullen mengen. Defensie neemt door de aard van haar taken een bijzondere positie in. Daarom is het des te noodzakelijker dat de krijgsmacht functioneert in nauwe afstemming met de samenleving. De betrokkenheid van de krijgsmacht bij de samenleving is onmisbaar; even onmisbaar is de bemoeienis van de burger met de krijgsmacht.

HOOFDSTUK 1. EEN VERANDERENDE KRIJGSMACHT IN EEN VERANDERENDE WERELD

1.1. Nieuwe veiligheidsrisico's

Tien jaar geleden nog was het westerse veiligheids- en defensiebeleid geheel gericht op de oorlogvoorkomende afschrikking van en de verdediging tegen een conventionele overmacht van het door de Sovjet-Unie gedomineerde Warschaupact. Het einde van de Koude Oorlog betekent echter niet dat de wereld veilig en stabiel is. Sinds het verschijnen van de Prioriteitennota hebben zich belangrijke – positieve, maar ook negatieve – internationale veranderingen voorgedaan.

De politieke betrekkingen met de Russische Federatie hebben zich betrekkelijk gunstig ontwikkeld. De meeste voormalige Sovjet-republieken zijn hun eigen weg gegaan. Polen, Hongarije en Tsjechië, landen die vroeger tot het Warschaupact behoorden, zijn binnenkort lid van de Navo. Met andere voormalige Warschaupactlanden wordt nauw samengewerkt. De Russische Federatie zal komende jaren niet beschikken over een krijgsmacht die in staat is tot een strategisch offensief tegen de Navo of tot offensief optreden ver buiten het eigen grondgebied. Het Westen beschikt over een jarenlange voorbereidingstijd om te reageren op een eventuele wederopbouw op grote schaal van de Russische conventionele militaire capaciteit. Rusland blijft overigens een grote nucleaire mogendheid. Door de drastische inkrimping van de conventionele strijdkrachten hecht de Russische Federatie in toenemende mate belang aan de nucleaire afschrikking. In het Russische «Nationale veiligheids-concept» van 1997 wordt expliciet de mogelijkheid genoemd van een nucleair antwoord op een conventionele aanval. Gezien de grote financiële en economische problemen in de Russische Federatie leveren de instandhouding en het onderhoud van het nuclaire arsenaal aanzienlijke problemen op. Ook de ontmanteling van kernwapens en kernonderzeeboten leidt tot milieu- en proliferatierisico's. Hoewel de Russische Federatie terdege beseft hoezeer de proliferatie van nucleaire technologie en materialen ook haar eigen veiligheid bedreigt, blijft de mogelijke uitvoer daarvan vanuit Rusland een punt van zorg.

De westelijke Balkan is een permanente crisishaard gebleken. In Bosnië-Herzegowina is het verzet tegen vreedzame samenleving van de verschillende etnische groepen nog steeds sterk. De wijze waarop de regering in Belgrado de fundamentele rechten van haar eigen burgers schendt, zal de komende jaren een bron van instabiliteit blijven. Dit geldt in het bijzonder voor Kosovo, met het risico van «spill-over» in Macedonië. Ook in Albanië blijven de risico's van instabiliteit en anarchie levensgroot aanwezig.

Het gevaar dat dergelijke interne conficten leiden tot interstatelijke conflicten is verre van denkbeeldig. Om het oplaaien van onder de oppervlakte nog aanwezige oude brandhaarden of het uitbreken van nieuwe conflicten te voorkomen, zal een aanzienlijk internationale betrokkenheid in deze regio nog jarenlang nodig blijven.

Ook de situatie in de Kaukasus en in Moldavië blijft een bron van problemen. De wapenstilstand rond Nagorno Karabach blijft wankel. Een groot deel van het grondgebied van Azerbajdzjan valt feitelijk buiten het gezag van de centrale regering. Iets dergelijks geldt ook voor het westelijk deel van Georgië (met name Abchazië), het noordelijk deel van Moldavië (Transdnjestrië) en het Russische gedeelte van de Kaukasus (met name Tsjetsjenië). De genoemde regionale problemen verschillen onderling aanzienlijk, maar hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat de ontwikkeling van stabiele en welvarende democratieën er ernstig door wordt

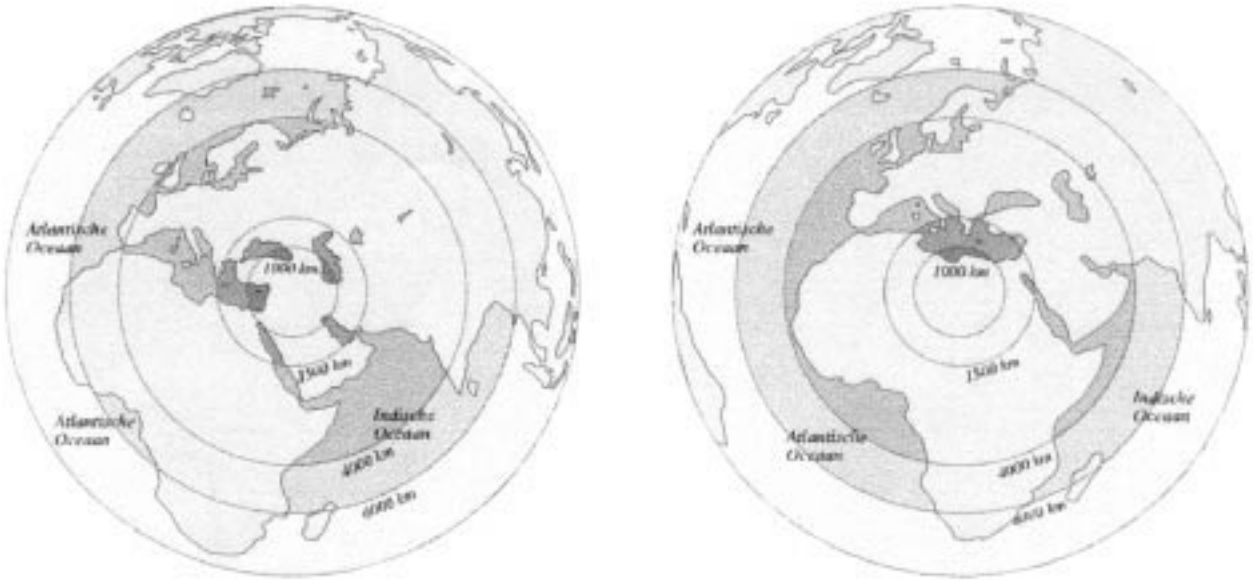
bemoeilijkt; het ontbreken van duidelijk staatsgezag vormt een voedingsbodem voor extremisme en georganiseerde misdaad.

Andere regio's waar zich een verslechtering voordoet van de politieke- en militaire verhoudingen die ernstige gevolgen kan hebben voor Europa zijn: Noord-Afrika, het Midden-Oosten en het gebied van de Golf Evenmin kan voorbijgegaan worden aan het voortwoeden van oorlogen in midden- en zuidelijk-Afrika. Instabiele verhoudingen binnen staten zijn niet zelden een voedingsbodem voor burgeroorlogen. Maar al te vaak breiden die zich uit tot buiten de landsgrenzen, waardoor andere – doorgaans zwakke – staten worden meegezogen. Dergelijke regionale gewapende conflicten kunnen gepaard gaan met massale schending van de mensenrechten, vluchtelingenstromen en humanitaire noodsituaties. Direct of indirect wordt ook Europa hierdoor geraakt.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande is de voortgaande verspreiding van moderne conventionele wapens en van massavernietigingswapens zeer verontrustend. Een aantal landen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Azië heeft programma's voor de ontwikkeling van nucleaire, chemische of biologische (NBC-)wapens; in andere landen is hiervoor de technologische kennis en infrastructuur aanwezig. Sommige landen beschikken over ballistische raketsystemen en vliegtuigen met een groot bereik, waarmee conventionele wapens kunnen worden overgebracht. Veel risicovoller is echter dat die overbrengingsmiddelen kunnen worden uitgerust met massavernietigingswapens. Een probleem is ook dat Noord-Korea, zich lijkt toe te leggen op de export van raketsystemen. Speciale aandacht vergt de dreiging van massavernietigingswapens tegen militaire eenheden die worden uitgezonden in het kader van crisisbeheersingsoperaties. Zij kunnen worden geconfronteerd met een tegenstander die in het bezit is van dergelijke wapens en in staat ze te gebruiken. Naarmate de proliferatie van technologieën en deskundigheid voortschrijdt, zal ook het aantal groeperingen en individuen toenemen dat in staat is met NBC-wapens aanslagen uit te voeren. Hoewel de concrete dreiging van dergelijke terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied thans niet groot wordt geacht, dient er toch rekening mee te worden gehouden.

Van groot belang is hoe bepaalde, nu al zichtbare verschijnselen, die van grote invloed kunnen zijn op de internationale veiligheidssituatie, zich de komende jaren zullen ontwikkelen. De belangrijkste hiervan zijn:
- de internationale samenhang van politieke, economische, financiële en militaire problemen. Destabiliserende ontwikkelingen elders in de wereld kunnen veel meer dan vroeger gevolgen hebben voor de verhoudingen in ons deel van de wereld. Grensoverschrijdende, moeilijk beheersbare conflicthaarden kunnen leiden tot desintegratie van staten, interventie of gewapende conflicten tussen staten. Humanitaire noodsituaties en migratiestromen zijn daarvan vaak het gevolg;
- de verdere verspreiding van massavernietigingswapens – en de verdere ontwikkeling van het bereik van raketten waarmee ze worden overgebracht – kan zich de komende tien jaar ontwikkelen tot een groot militair en politiek risico. De stabiliteit kan ernstig worden ondermijnd als vijandige regimes of terroristische groeperingen hun eisen kracht zouden bijzetten met de dreiging van massavernietigingswapens. Bij voortzetting van de huidige ontwikkelingen zullen in 2010, maar wellicht ook eerder, een groot deel van het Navo-verdragsgebied en veel belangrijke verbindingslijnen binnen het bereik liggen van ballistische raketten van enkele het Westen mogelijk niet welgezinde landen in het Midden-Oosten;

– een mogelijke toeneming van terroristische acties, ondersteund door bepaalde regimes of door politiek gemotiveerde of criminele groeperingen;
– het probleem van de internationaal georganiseerde misdaad in de vorm van drugstransporten, mensenhandel en illegaal georganiseerde migratie;
– de schaarste van natuurlijke hulpbronnen, bijvoorbeeld water, die in de toekomst kan leiden tot regionale oorlogen en interventies;
– de milieuproblemen, mede veroorzaakt door de erfenis van de Sovjet-Unie (gebrekkige opslag van nucleair materiaal en chemische wapens, de ontmanteling van kernonderzeeërs).



Mogelijk toekomstig bereik van ballistische raketten vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika. De afgebeelde afstanden kunnen worden overbrugd door ballistische raketten die door Noord-Korea zijn of worden ontwikkeld: No Dong (1 000 km), Taepo Dong 1 (meer dan 1 500 km) en Taepo Dong 2 (4 000 tot 6 000 km). Ook andere landen ontwikkelen ballistische raketten met een zeer groot bereik.

De hierboven beschreven veiligheidsrisico's zijn zeer uiteenlopend van aard. In het algemeen geldt dat de veiligheidsrisico's die na het einde van de Koude Oorlog zijn blijven bestaan, veel diffuser zijn dan de grote militaire dreiging van het verleden. Lang niet altijd leiden ze tot een rechtstreekse militaire dreiging; wel kunnen ze gevaarlijke gevolgen hebben voor de internationale stabiliteit en veiligheid en voor het functioneren van staatsinstellingen en samenlevingen. Het is overigens lang niet altijd gewenst of mogelijk de genoemde veiligheidsrisico's met militaire middelen te bestrijden. Anderzijds escaleren niet-militaire conflicten soms tot gewapende strijd of leiden ze tot ontwrichting van de samenleving die alleen met behulp van militaire middelen kan worden verholpen. De nieuwe veiligheidssituatie vereist een breed en actief veiligheidsbeleid waarin politieke, economische, financiële en zo nodig ook militaire middelen in onderlinge samenhang worden gebruikt. Tijdige inzet van militaire middelen voor de bestrijding van veiligheidsrisico's vooral aan de periferie van het Navo-verdragsgebied kan inzet van massale middelen ter verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied voorkomen.

1.2. Het belang van internationale veiligheidsorganisaties

Om aan de hiervoor beschreven veiligheidsrisico's het hoofd te bieden, is internationale samenwerking onontbeerlijk. Nederland handelt daarom in het eigen belang als het politiek en militair actief investeert in de internationale veiligheidsorganisaties waarvan het deel uitmaakt. Het gaat er voor Nederland om bijdragen te leveren aan internationale inspanningen die passen bij zijn vermogens en ambities.

De Navo blijft onverminderd de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. Ook andere internationale organisaties spelen een onmisbare rol, zoals de Verenigde Naties, de OVSE, de Europese Unie en de Weu. Nederland erkent het wezenlijke belang van politieke en diplomatieke inspanningen van de VN en van VN-vredesoperaties voor de bevordering van de internationale vrede en veiligheid. Wat betreft de vredesoperaties geldt dit vooral preventieve ontplooiing, «klassieke» taken onder Hoofdstuk VI van het VN-Handvest en «post-conflict peace-building». In dit kader ondersteunt de regering de versterking van de snelle-reactiecapaciteit van de VN, onder meer door het «United Nations Stand-by Arrangements System» (Unsas). Nederland speelt daarom een actieve rol in de oprichting van de multinationale «Stand-by Forces High Readiness Brigade» (Shirbrig). In deze oproepbare brigade bundelen de deelnemende landen hun Unsas-bijdragen om gezamenlijk – binnen 15 tot 30 dagen na een politiek besluit – een brigade te kunnen ontplooien ten behoeve van vredesoperaties. De brigade moet nog dit jaar operationeel zijn. Om dit te bevorderen zijn wij voornemens een brigadehoofdkwartier, een geniecompagnie, een gemechaniseerd of een infanteriebataljon en een detachement helikopters aan de brigadepool ter beschikking te stellen. Voor de snelle verplaatsing van (een deel van) de brigade naar het operatiegebied kan ook een beroep worden gedaan op de Nederlandse strategische transportcapaciteit.

1.3. De Navo

Te midden van de grote veranderingen in de internationale veiligheids-situatie is de Navo een factor van continuïteit en stabiliteit gebleken, die een leidinggevende rol speelt bij de vormgeving van de nieuwe internationale verhoudingen. Tijdens de Top van Washington in april 1999 zullen de Tjechische Republiek, Hongarije en Polen worden verwelkomd als Navo-bondgenoten. Ten aanzien van verdere uitbreiding is Nederland voorstander van een «Membership Action Plan» dat aspirant-landen beter dan tot dusver voorbereidt op een eventueel lidmaatschip. Het Nederlandse standpunt is dat alle landen die zich kandidaat hebben gesteld voor Navo-lidmaatschap in aanmerking zouden moeten komen voor deelneming aan zo'n programma met uitzondering van Albanië, vanwege de specifieke omstandigheden waarin dat land verkeert. Dat betekent dat, wat Nederland betreft, Slovenië, Roemenië, Bulgarije, Macedonië, Slowakije en de Baltische Staten aan het intensieve voorbereidings-programma zullen kunnen deelnemen.

Hoewel geen sprake meer is van een acute militaire dreiging, blijft de in artikel 5 van het Navo-verdrag vastgelegde collectieve verdediging bij uitstek de uitdrukking van de bondgenootschappelijke solidariteit en van de verbondenheid van de Europese en de Amerikaanse veiligheids-belangen. Tevens heeft de Navo omvangrijke nieuwe taken gekregen. Die betreffen vooral overleg en samenwerking met de Russische Federatie en de landen in Midden- en Oost-Europa. De concrete samenwerkings-programma's in het kader van het «Partnerschap voor Vrede» zijn hiervan de voornaamste uitdrukking. De aandacht richt zich overigens niet alleen

op de landen in Midden- en Oost-Europa; er is ook een dialoog op gang gekomen tussen de Navo en de landen rondom de Middellandse Zee.

De Navo kan, los van de verplichtingen op grond van artikel 5, crisisbeheersings- en vredesoperaties uitvoeren ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde als daarvoor een toereikende internationaal-rechtelijke grondslag aanwezig is (bij voorkeur een mandaat van de VN of de OVSE). De Navo kan zo een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van stabiliteit in de periferie van het verdragsgebied. Crisisbeheersingsoperaties in de periferie van het Navo-verdragsgebied vereisen overigens veelal dezelfde middelen als operaties in het kader van de collectieve verdediging. Bij deze belangrijke ontwikkeling wordt later in deze notitie stilgestaan. Wel moet ten aanzien van de handhaving van de internationale rechtsorde worden gewaakt voor te hooggespannen verwachtingen van de bijdrage die de Navo kan leveren. Naarmate crisishaarden verder van het verdragsgebied gelegen zijn, ligt optreden door de Navo minder voor de hand.

1.3.1. Het nieuwe Strategische Concept van de Navo

Nederland neemt actief deel aan de besprekingen over het nieuwe Strategische Concept, dat tijdens de Navo-top van Washington wordt vastgesteld. De in deze notitie geformuleerde uitgangspunten vormen mede de Nederlandse bijdrage aan het bondgenootschappelijke beraad terzake. De regering onderstreept het onverminderde belang van de Navo voor vrede en veiligheid in Europa. De Navo is tevens onmisbaar als transatlantisch forum voor bondgenootschappelijke consultaties en voor het afschrikken van en verdedigen tegen elke bedreiging van het grondgebied van de lidstaten. Tegen die achtergrond is de Navo ook gediend met een grotere defensiesamenwerking tussen de Europese bondgenoten.

Het Strategische Concept zal moeten stilstaan bij belangrijke nieuwe taken die de Navo sinds 1991 vervult, zoals het militair optreden buiten het Navo-verdragsgebied en de samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa. Ons land dringt erop aan deze nieuwe taken een volwaardige plaats in het Strategische Concept te geven. Dit zou naar Nederlandse opvatting het best kunnen door een nieuwe kerntaak van de Navo te formuleren: het beschikbaar stellen van bondgenootschappelijke middelen voor crisisbeheersing en vredesoperaties.

In het nieuwe Strategische Concept moet ook aandacht worden geschonken aan de samenhang tussen de verschillende taken. In het algemeen dient meer de nadruk worden gelegd op de middelen die gebruikt kunnen worden voor zowel de bondgenootschappelijke verdediging als crisisbeheersing en vredesoperaties. In de huidige veiligheidsituatie zal een dreiging tegen het Navo-Verdragsgebied immers lokaal van aard zijn, wellicht als gevolg van een spanningshaard in een land aan de buitengrens van de Navo. Het ligt niet voor de hand op een dergelijke dreiging te reageren met de massale inzet van bondgenootschappelijke strijdkrachten of met het oproepen van grote mobilisabele eenheden. De middelen die nodig zijn voor een dergelijk geval van regionale collectieve verdediging zullen vaak nauwelijks verschillen van de middelen die nodig zijn voor conflictbeheersing of voor een internationaal gemandateerde vredesoperatie. Zowel voor de collectieve verdediging als voor crisisbeheersing zijn parate eenheden van doorslaggevend belang. De vereisten van operaties op grond van artikel 5 en crisisbeheersingsoperaties vloeien in elkaar over. Tijdige inzet van direct inzetbare middelen kan de noodzaak tot volledige mobilisatie voorkomen.

Militaire bijdragen aan multinationale verbanden kunnen worden gezien als «modules» die goed inpasbaar moeten zijn in het grotere geheel. Daarom moet veel aandacht worden besteed aan de flexibiliteit, de mobiliteit, de technologische inpasbaarheid en de gereedheid – kortom de inzetbaarheid – van eenheden en aan het vermogen operaties gedurende langere tijd vol te houden. Het is van belang dat het nieuwe Strategische Concept deze kenmerken van moderne militaire eenheden onderstreept. Ook de planning van de Navo zou moeten zijn afgestemd op een dergelijke kwalitatieve benadering. Het gaat immers niet meer in de eerste plaats om het vermogen omvangrijke strijdkrachten op de been te brengen, maar om het tijdig beschikbaar kunnen stellen van de benodigde middelen.
Multinationaliteit verdient een belangrijke plaats in het Strategische Concept. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in de versterking van de operationele samenwerking, zowel binnen de Navo als met de landen die deelnemen aan het «Partnerschap voor Vrede». Landen zullen hun zee-, land- en luchtstrijdkrachten beter moeten toesnijden op het gelijktijdig optreden van verschillende krijgsmachtdelen («joint») van twee of meer landen («combined»).

Nederland dringt erop aan in het Strategische Concept en tijdens de top van de Navo in Washington speciale aandacht te besteden aan de veiligheidsrisico's die voortvloeien uit de verspreiding van NBC-wapens en hun overbrengingsmiddelen. De ontwikkeling van de middelen om daaraan effectief het hoofd te bieden dient te worden versneld. Dat kan onder meer door prioriteit te geven aan het onderscheppen van ballistische raketten en kruisvluchtwapens die mogelijk zijn uitgerust met massavernietigingswapens, de «theatre missile defence» (TMD). In dat verband is van groot belang dat de Navo over goede informatie beschikt die tijdig ter beschikking wordt gesteld van de bondgenoten. In aanvulling op al bestaande voorzieningen, zou daarom de oprichting van een bondgenootschappelijke «database» kunnen worden overwogen, die informatie bevat over programma's van staten en niet-statelijke, terroristische groeperingen voor de ontwikkeling van NBC-wapens en programma's voor de overbrenging ervan. De lidstaten van de Navo dienen zich op grond van een duidelijke gezamenlijke behoeftestelling en een taakverdeling de nodige inspanningen te getroosten om middelen ter verdediging tegen massavernietigingswapens te verwerven. Dat geldt zowel voor de bescherming van (uitgezonden) militairen en de burgerbevolking als voor de actieve verdediging, met inbegrip van de luchtverdediging op grotere hoogte («extended air defence»). Nederland wil op dit gebied een substantiële bijdrage leveren.

Nederland is voorstander van een actualisering van de nucleaire paragraaf in het Strategische Concept. De veranderde omstandigheden op veiligheidsgebied sinds de formulering van het huidige Strategische Concept in 1991 geven daar aanleiding toe. Het bondgenootschappelijk nucleaire arsenaal is inmiddels met 80% verkleind. Tevens zou kunnen worden benadrukt hoe ver we verwijderd zijn van omstandigheden waaronder het gebruik van kernwapens aan de orde zou kunnen zijn en zou eraan kunnen worden herinnerd dat de paraatstelling van de kernwapens is verlaagd. Ook kan worden bezien hoe de door de kernwapenstaten eenzijdig afgegeven «negatieve veiligheids garanties» over het gebruik van kernwapens zich verhouden tot het huidige nucleaire beleid van de Navo. Nederland ziet evenwel geen aanleiding voor een drastische wijziging van de nucleaire paragrafen van het Concept. Kernwapens spelen nog altijd een cruciale rol in de afschrikking van de pluriforme dreigingen van vandaag; potentiële agressors dienen in maximale onzekerheid te verkeren over de omstandigheden waaronder de Navo het gebruik van deze wapens overweegt.

1.4. De Europese veiligheids- en defensie-identiteit

De Navo blijft het primaire kader voor samenwerking op defensiegebied. Dit geldt zowel voor de klassieke verdedigingstaken, als voor de nieuwe taken op het gebied van crisisbeheersing. Ook de laatstgenoemde taken zullen bij voorkeur in bondgenootschappelijk verband samen met onze trans-atlantische bondgenoten worden uitgevoerd. Van de Europese landen mag echter worden verwacht dat zij de bereidheid en de mogelijkheid hebben zelf de verantwoordelijkheid te nemen indien de Verenigde Staten niet in staat of bereid zijn deel te nemen aan een crisisbeheersingsoperatie. Hiertoe dienen de in het Verdrag van Amsterdam gemaakte afspraken over de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid voortvarend te worden uitgevoerd. Dit zal ook de verdere ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit binnen de Navo vergemakkelijken, evenals de toepassing van de bondgenootschappelijke afspraken over de inzet in Europees verband van «Combined Joint Task Forces» (CJTF), die wisselende deelneming aan operaties mogelijk maken.

Een voortvarende ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid, waarvan de operationele defensie-identiteit gestalte wordt gegeven in de Navo, vereist nauwere samenwerking tussen EU en Navo. De Weu kan hierbij voorlopig een nuttige faciliterende rol vervullen, maar zal te zijner tijd op kunnen gaan in de EU.

1.5. De taken van de Nederlandse krijgsmacht

Het nieuwe Strategische Concept zal een belangrijk richtsnoer zijn voor het Nederlandse defensiebeleid. De Nederlandse krijgsmacht moet, zoals gezegd, voldoen aan de eisen die aan moderne strijdkrachten worden gesteld. Het kabinet meent dat de in 1993 in de Prioriteitennota vastgestelde, door de Tweede Kamer goedgekeurde taken van de krijgsmacht een goed uitgangspunt vormen voor het defensiebeleid van de komende jaren. Wel is, gezien de ontwikkeling van de veiligheidsrisico's en in het licht van de discussie over het nieuwe Strategische Concept, verdere vernieuwing van de krijgsmacht noodzakelijk, vooral vergroting van de inzetbaarheid. Mede tegen de achtergrond van de afgesproken ombuigingen moet dit ten koste gaan van de omvang van de middelen voor een groot conflict. Meer nadruk zal worden gelegd op de capaciteit om een bijdrage te leveren aan het beheersen van regionale conflicten in de nabijheid van het Navo-verdragsgebied die kunnen omslaan in een militaire dreiging voor één of meer lidstaten en op de capaciteit om aan internationale coalities deel te nemen buiten het verdragsgebied.

De volgende politieke uitgangspunten bepalen de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht:

- de inrichting en de uitrusting van de strijdkrachten moeten zijn afgestemd op de dreiging en de veiligheidsrisico's zoals die zich waarschijnlijk in de komende tien jaar voordoen;
- gezien de verscheidenheid van risico's en dreigingen moet ons land bereid en in staat zijn een bijdrage te leveren aan uiteenlopende operaties voor de bescherming van het grondgebied van de Navo, vredeshandhaving en crisisbeheersing;
- Nederland zal zijn krijgsmacht buiten de grenzen van het Koninkrijk uitsluitend inzetten in internationale verbanden (Navo, VN, OVSE, Weu en ad hoc coalities). Onze bijdrage zal bestaan uit «modules», die zo goed mogelijk aansluiten op bijdragen van andere landen. Nederland hoeft dus niet te beschikken over een krijgsmacht die in staat is tot elke denkbare militaire activiteit;
- alle parate Nederlandse eenheden kunnen in beginsel worden ingezet

voor vredesoperaties, crisisbeheersingsoperaties en andere internationale operaties;
– Nederland zal meer intensieve defensiesamenwerking van de Europese landen actief bevorderen.

Tegen deze achtergrond, zoals al in de Inleiding werd gezegd, moet de krijgsmacht kunnen bijdragen aan:
– de bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke gebied;
– de bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder begrepen de bevordering van veilige en stabiele verhoudingen in de periferie van het Navo-verdragsgebied;
– de ondersteuning en hulpverlening, zowel voor de uitvoering van civiele overheidstaken in Nederland als internationaal.

In het kader van genoemde hoofdtaken moet de Nederlandse krijgsmacht, rekening houdend met het regeerakkoord, operationeel in staat zijn tot:
– de instandhouding van een capaciteit voor gelijktijdige deelneming aan vier crisisbeheersings- of vredesoperaties; het gaat hierbij om bijdragen op het niveau van een bataljon of het equivalent daarvan (bijvoorbeeld twee fregatten of een squadron jachtvliegtuigen). De krijgsmacht moet over voldoende voortzettingsvermogen beschikken om deze operaties zo nodig minstens drie jaar vol te houden. De ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd dat uitgezonden eenheden niet alleen onder vreedzame omstandigheden moeten kunnen opereren, maar ook onder omstandigheden van, al dan niet beperkte, gewapende strijd. Overigens moet de krijgsmacht zeer flexibel zijn wat betreft de uitzending van militairen. Meer dan in de Prioriteitennota werd verondersteld, zal het gaan om de inzet van eenheden van kleinere omvang, zoals een pantserinfanteriecompagnie, één of enkele militaire transportvliegtuigen voor humanitaire hulpverlening of maritieme patrouillevliegtuigen, dan wel een groep mijnenbestrijdingsvaartuigen. Ook de uitzending van individuele waarnemers voor wapenbeheersingsinspecties (bijvoorbeeld in het kader van het verdrag inzake de conventionele strijdkrachten in Europa, CSE) of voor een OVSE-missie behoort tot de mogelijkheden. De Nederlandse eenheden moeten bovendien in staat zijn op te treden in complexe situaties, waarin zowel militaire als civiele aspecten, bijvoorbeeld de economische en sociale wederopbouw van een land na de beëindiging van een conflict, een rol spelen;
– de instandhouding in vredestijd van snel inzetbare middelen voor de bescherming van het Navo-verdragsgebied en voor een toereikende bijdrage aan een omvangrijke vrede-afdwingende operatie. Het kan om een bijdrage van beperkte omvang gaan, maar ook om een grotere gevechtseenheid, zoals een brigade, een maritieme taakgroep, de Groep operationele eenheden mariniers, enkele squadrons jachtvliegtuigen of een combinatie hiervan;
– de opbouw in een aantal jaren tot een krijgsmacht van grotere omvang als zich ooit een dreiging zou ontwikkelen van een groot conflict of een grootscheepse bedreiging van het Navo-verdragsgebied. Sinds de verschijning van de Prioriteitennota hebben de politieke, militaire, economische en financiële ontwikkelingen in Rusland steeds duidelijker gemaakt dat daarvoor een waarschuwingstijd geldt van minimaal tien tot vijftien jaar;
– de vervulling van nationale taken, zoals bescherming van het eigen grondgebied tegen terroristische acties, bewakings- en beveiligingstaken en de bewaking van het Nederlandse luchtruim;
– de vervulling van civiele overheidstaken (politietaken) door de Koninklijke marechaussee en de ondersteuning van civiele overheids-

taken, zoals de militaire bijstand, de luchtverkeersleiding, «search and rescue»(Sar) en de kustwacht;
– het vervullen van Koninkrijkstaken: de externe verdediging van de Nederlandse Antillen en Aruba, het verlenen van militaire bijstand aldaar en de drugsbestrijding in samenwerking in regionaal verband, onder meer met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

1.6. Civiele taken van de krijgsmacht

De belangstelling voor de civiele taken van de krijgsmacht is toegenomen. Dit is mede het gevolg van de urgentie van de maatschappelijke problemen waarvoor de overheid zich geplaatst ziet, bijvoorbeeld de grensbewaking en de bestrijding van de drugshandel. De krijgsmacht beschikt over een potentieel aan professioneel personeel en middelen, waarop de overheid een beroep kan doen voor civiele taken en voor noodhulp. Defensie staat hiervoor open en bereidt zich zo goed mogelijk voor op dergelijke verzoeken. Voor de rampenbestrijding is een interdepartementale werkgroep in het leven geroepen, die de militaire bijstand bestudeert die Defensie kan bieden in die gevallen waarin de civiele middelen tekort schieten. Hierin zijn de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Welzijn, Volksgezondheid en Sport en Defensie vertegenwoordigd.

Recente inspanningen van Defensie bij wateroverlast, de varkenspest en orkanen op de Antillen en in Midden-Amerika hebben nog eens onderstreept dat Defensie al op ruime schaal civiele taken vervult. De Koninklijke marechaussee functioneert grotendeels onder het gezag van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de Burgemeester en het Openbaar ministerie. Zij verricht naast de politietaken voor Defensie ook civiele politietaken, zoals de beveiliging van het Koninklijk Huis, werkzaamheden aan de binnenen buitengrenzen in het kader van de vreemdelingenwet, de politie- en veiligheidstaken op burgerluchtvaartterreinen en de bijstand aan de civiele politie. In Nederland en in het Caraïbische gebied beheert Defensie de kustwacht. Belangrijk zijn ook de reddingstaken van de krijgsmacht, de antiterrorisme-eenheden, de explosievenruiming, de hulp bij de bestrijding van de drugshandel, de hydrografie, de hulp bij opvang van grote groepen mensen, de steun bij de opsporing van milieudelicten en aan de visserij-inspectie, de luchtverkenningstaken op verzoek van civiele autoriteiten, en de bijdrage aan de luchtverkeersleiding. Positieve maatschappelijke gevolgen heeft ook de samenwerking met civiele ziekenhuizen. Defensie financiert structureel bovenformatieve chirurgisch teams voor civiele ziekenhuizen. In ruil hiervoor kan op deze capaciteit periodiek een beroep worden gedaan voor uitzendingen.

Het vermogen – afhankelijk van door de civiele autoriteiten geconstateerde behoeften – civiele taken uit te voeren heeft een belangrijke rol gespeeld bij de afwegingen die in het kader van deze Hoofdlijnennotitie zijn gemaakt. Gebleken is dat verschillende militaire middelen die goed passen bij de nieuwe taken van de krijgsmacht zich ook goed lenen voor civiele taken, vooral op het terrein van de rampenbestrijding. Een voorbeeld hiervan zijn de lichte ondersteunende helikopters van het te vormen squadron voor algemene diensten (zie paragraaf 2.3.6.). Ook is goed voorstelbaar dat overheidsinstellingen een beroep doen op zwaardere transporthelikopters van Defensie, zoals de Chinook en de Cougar. Genie- en transport-eenheden kunnen uiteraard ook voor verschillende civiele taken worden benut.

Bij nieuwe investeringen zal Defensie rekening houden met eisen die aan materieel moeten worden gesteld voor taken op het gebied van de rampenbestrijding. Het gaat er immers om de specifieke deskundigheid en de capaciteit van Defensie naar vermogen bij te laten dragen aan de rampenbestrijding door de overheid als geheel. De Nationale Reserve (Natres) is goed inzetbaar bij rampenbestrijding; het oefen- en opleidingsprogramma van dit Korps is in dit verband van groot belang. Het militaire noodhulpverkenningsteam is ook beschikbaar voor rampenbestrijding binnen het Koninkrijk, in nauwe samenwerking met civiele instanties. Uiteraard staat de kennis van Defensie over nucleaire, chemische en biologische wapens ten dienste van de overheid als geheel om deze zich zo goed mogelijk te laten voorbereiden op onverhoopte dreigingen, aanslagen of rampen met dergelijke wapens.
In het Regeerakkoord is onderstreept dat de beheersing van de criminaliteit en de vergroting van de veiligheid van de burger nauw samenhangen met andere beleidsterreinen en dus een integrale benadering vergen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, samen met de minister van Justitie, belast met het opstellen van een Integraal Veiligheidsplan. Defensie levert een actieve bijdrage aan dit plan, dat ook nauw samenhangt met het beleidsplan voor de Nederlandse politie, waarbij Defensie is betrokken als beheerder van de Koninklijke marechaussee.

Defensie staat ook open voor verzoeken van andere overheidsinstellingen om jongeren die in problemen dreigen te komen gedurende enkele maanden een opleiding te geven in een militaire omgeving om hen te helpen hun leven te structureren en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Of zij vervolgens een loopbaan bij Defensie ambiëren, is aan henzelf om te bepalen en is onder meer afhankelijk van de plaatsingsmogelijkheden. De problematiek van randgroepjongeren is groot en rechtvaardigt grondige bestudering van een bijdrage van Defensie. Met de verschillende betrokkenen wordt gesproken over concrete oplossingen.

1.7. De samenwerking met Buitenlandse Zaken op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking

De samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking is de afgelopen jaren, mede als gevolg van de herijking van het buitenlandse beleid, sterk toegenomen. Een voorbeeld hiervan is het project «Humanitair Ontmijnen 2000» (HOM-2000) dat de Koninklijke landmacht en TNO thans uitvoeren. Defensie en Ontwikkelingssamenwerking streven er samen naar op korte termijn betere middelen te ontwikkelen voor de opsporing en de vernietiging van landmijnen, in het bijzonder antipersoneelmijnen.

Een ander voorbeeld is de bijdrage van de krijgsmacht aan de wederopbouw in crisisgebieden tijdens vredesoperaties. Tot dusver heeft Ontwikkelingssamenwerking f 7 miljoen toegekend voor kleine, door Defensie gecoördineerde, projecten voor de lokale bevolking in Bosnië-Herzegovina. In Cambodja en Haïti zijn vergelijkbare projecten uitgevoerd.

In de afgelopen jaren is gebleken dat de krijgsmacht in nauwe samenwerking met civiele instanties vaak een belangrijke rol kan spelen bij vredesopbouw en hulpverlening in humanitaire noodsituaties. Cruciaal voor het slagen van dergelijke operaties is de samenwerking tussen de militaire- en de civiele instanties, zoals nationale en locale autoriteiten, NGO's en IGO's. Moderne vredesoperaties worden over het algemeen immers uitgevoerd in gecompliceerde situaties, waarbij verschillende fases van het proces van vredesopbouw soms gelijktijdig verlopen en waarin tal van factoren een rol spelen.

Defensie is voornemens een structurele capaciteit te vormen voor civiel-militaire betrekkingen («Cimic» zie paragraaf 2.3.5.), die ook tijdens vredesoperaties kan worden ingezet. In nauw overleg met BZ/OS zal in kaart worden gebracht voor welke taken – zowel in Navo als in VN-verband – een dergelijke capaciteit het beste kan worden gebruikt en op welke wijze deze dan zou kunnen worden ingericht.

In het kader van de Raamovereenkomst tussen de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking wordt de krijgsmacht regelmatig ingezet bij humanitaire noodsituaties waaraan civiele organisaties niet alleen het hoofd kunnen bieden. Voorbeelden zijn het transport van noodhulpgoederen en de inzet van militairen bij noodsituaties als in Afghanistan en Honduras. Het noodhulp-verkenningsteam is een uiterst nuttige bron van informatie gebleken over de hulpbehoefte ter plekke tijdens de hulpverleningsoperaties in de Nederlandse Antillen en Honduras. Op grond van deze ervaringen en die tijdens eerdere hulpoperaties overleggen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking over verdere verbeteringen van de besluitvorming over en de uitvoering van de militaire bijdragen aan humanitaire noodhulp.

HOOFDSTUK 2. DE CONTOUREN VAN DE TOEKOMSTIGE KRIJGSMACHT

2.1. Algemeen

Defensiebeleid is naar zijn aard langetermijnbeleid. Hoe de krijgsmacht er over tien tot twintig jaar uitziet, wordt mede bepaald door besluiten die nu worden genomen. Daarom staat deze Hoofdlijnennotitie in het perspectief van de toekomst. Binnen de randvoorwaarden van het Regeerakkoord, in het bijzonder de structurele verlaging van het defensiebudget met f 375 miljoen, is bezien hoe de krijgsmacht optimaal kan worden toegesneden op haar toekomstige taken. De hieruit voortvloeiende beleidsvoornemens hebben voor verschillende onderdelen van de defensie-organisatie verschillende gevolgen. De bezuinigingen zijn geenszins evenredig over de krijgsmachtdelen gespreid. Sommige onderdelen worden ingekrompen, andere worden juist versterkt. Sommige taken zijn minder belangrijk geworden, andere vergen extra inspanningen. Deze gedifferentieerde benadering betekent dat de beoogde verschuivingen binnen het defensiebudget in deze kabinetsperiode groter zijn dan anderhalf miljard gulden. De intensiveringen zijn noodzakelijk om de krijgsmacht gereed te maken voor haar toekomstige taak.

2.2. Kenmerken van de toekomstige krijgsmacht

Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, is de wijze waarop de strijdkrachten van de Navo-landen gestalte geven aan hun hoofdtaken sterk in ontwikkeling. De bondgenootschappelijke strijdkrachten worden beter toegesneden op snel, flexibel en mobiel optreden bij lokale of regionale crises die zouden kunnen overslaan naar het Navo-gebied. Van een acute dreiging van een massale, strategische verrassingsaanval is immers geen sprake meer. Bij crisisbeheersingsoperaties buiten het Navo-gebied bestaat evenzeer behoefte aan snel inzetbare, flexibele en mobiele eenheden, die voldoende zwaar bewapend zijn. Het onderscheid tussen militaire eenheden voor de bondgenootschappelijke verdediging en eenheden voor vredestaken vervaagt. Voor alle eenheden geldt bovendien dat zij goed inpasbaar moeten zijn in multinationale verbanden. Een en ander stelt hoge eisen aan de interoperabiliteit van het materieel en het personeel. Snelle inzetbaarheid, paraatheid, mobiliteit, flexibiliteit, interoperabiliteit en voortzettingsvermogen moeten daarom onze toekomstige krijgsmacht kenmerken. Ze zijn dan ook het uitgangspunt geweest voor de afwegingen die ten grondslag liggen aan de herziening van de Nederlandse defensie-inspanning.

Meer dan ooit staat de verdere aanpassing van de Nederlandse strijdkrachten in het perspectief van verdergaande internationale defensiesamenwerking. De krijgsmacht neemt deel aan een groot aantal operationele samenwerkingsverbanden met andere landen. Belangrijke voorbeelden zijn het Duits-Nederlandse legerkorps, de multinationale divisie van de Navo waaraan de luchtmobiele brigade deelneemt, de Brits-Nederlandse «Amphibious force» waarin de mariniers zijn opgenomen en de operationele integratie van de Belgische en Nederlandse marines. Ook de voor een groot deel in Navo-verband geïntegreerde luchtstrijdkrachten mogen in dit verband niet onvermeld blijven. Voorts bestaan er vele materieelsamenwerkingsprojecten. Er zijn redenen om aan te nemen dat de internationale defensiesamenwerking in de toekomst nieuwe impulsen krijgt. De belangrijkste zijn:

– de meeste bondgenoten herstructureren en verkleinen hun krijgsmacht. De budgetten staan onder druk. Vooral bij de kleine, maar ook bij de middelgrote partners leeft het besef dat samenwerking

noodzakelijk is om gezamenlijk over het gewenste operationele vermogen te kunnen beschikken;
– de defensie-industrie in Europa maakt een ontwikkeling door van herstructurering en concentratie, vergelijkbaar met de ontwikkeling die zich op dit gebied in de VS heeft voltrokken. Dit opent nieuwe mogelijkheden voor materieelsamenwerking met andere Europese landen;
– er worden vorderingen gemaakt met de vorming van een Europees materieelagentschap, dat kan bijdragen aan de afstemming van de behoeften;
– de vorming van «Combined Joint Task Forces»(CJTF) stelt de partners in staat tot betere samenwerking en vergroting van de interoperabiliteit;
– mede tegen de achtergrond van recente initiatieven ter versterking van de samenwerking op veiligheidsgebied in de Europese Unie is de verwachting gewettigd dat de defensiesamenwerking tussen Europese landen geleidelijk zal toenemen.

In beginsel zou de toenemende internationale defensiesamenwerking moeten leiden tot vormen van taakspecialisatie. Tot dusver echter is de weg van bondgenootschappelijke taakspecialisatie niet goed begaanbaar gebleken. Nederland heeft in bilaterale contacten en in internationale organisaties regelmatig gepleit voor taakspecialisatie. Andere landen toonden er echter weinig enthousiasme voor. De belangrijkste redenen daarvoor zijn: de terughoudendheid om zich afhankelijk te maken van, soms beperkte, bijdragen van andere landen en de ingewikkeldheid van de coördinatie van gespecialiseerde eenheden van uiteenlopende nationaliteit als die moeten worden ingezet.

De Nederlandse defensie-inspanning is overigens zozeer verweven met die van andere landen dat het stap voor stap voortbouwen op bestaande samenwerkingsvormen wel degelijk de moeite waard is. De bestaande verbanden bieden daarvoor een goed uitgangspunt. Voorbeelden hiervan zijn het Duits-Nederlandse legerkorps, de nauwe samenwerking van de Nederlandse en Belgische luchtmachten in de «Deployable Air Task Force»(DATF), de «UK/NL Amphibious Force» en de maritieme samenwerking met België. Zo zal contact worden opgenomen met België om mogelijke nauwe samenwerking te onderzoeken bij de toekomstige vervanging van fregatten. Nederland kan in bilaterale contacten en via de daarvoor in aanmerking komende internationale organen voorstellen doen de defensiesamenwerking verder gestalte te geven. In dat verband kan beter worden beoordeeld of landen hun inspanningen op elkaar kunnen afstemmen of hun krachten kunnen bundelen. Ook kunnen nieuwe behoeften onderwerp van internationaal overleg zijn (voor Nederland bijvoorbeeld de behoefte aan «combat search and rescue»). Tevens zou in internationaal verband gekeken kunnen worden naar gemeenschappelijke aankoop van munitie (bijvoorbeeld met Duitsland voor de Patriot) of de vorming van gemeenschappelijke onderhoudsfaciliteiten. De Koninklijke marine verzorgt nu al het onderhoud voor de munitie van enkele Navo-partners; daarop kan worden voortgebouwd. Ook moet worden bezien hoe het «Nato maintenance and supply agency» (Namsa) kan worden ingeschakeld. Laatstgenoemde samenwerkingsvormen lijken wel degelijk levensvatbaar. Daarbij zou gaandeweg ook de vervanging kunnen worden betrokken van grote wapensystemen die het einde van hun levensduur hebben bereikt.

Verdergaande vormen van samenwerking, ook internationale taakspecialisatie, zullen de komende jaren wellicht bespreekbaar worden. Nu bieden zij onvoldoende grondslag voor een aanzienlijke vermindering van de taken van de Nederlandse strijdkrachten. Wij hebben overwogen

of het met het oog op internationale taakspecialisatie gewenst is diensten als de Onderzeedienst en de Marineluchtvaartdienst op te heffen of andere drastische ingrepen in de operationele capaciteit van de krijgsmacht voor te stellen. Daartegen bestaan echter grote bezwaren. In de eerste plaats moet afstoting van militair zinvolle taken passen in een internationaal patroon van afstemming van de defensie-inspanningen. Eenzijdige stappen die daarop vooruitlopen, schaden het internationale overleg over taakspecialisatie. In de tweede plaats dragen taakspecialisatie en taakafstoting niet zonder meer bij tot bezuinigingen. Het beëindigen van activiteiten dient immers in beginsel gepaard te gaan met intensivering van andere activiteiten. In de derde plaats zou taakafstoting in veel gevallen tot kapitaalvernietiging leiden. Tenslotte zou eenzijdige beëindiging van taken de reputatie van de krijgsmacht schaden. Nederland levert een internationaal zeer gewaardeerde bijdrage met hooggekwalificeerd personeel en materieel. Wij moeten die goede naam niet in de waagschaal stellen.

2.3. De krijgsmachtdelen

2.3.1. Koninklijke marine

De Koninklijke marine zal zich nog meer dan in het verleden richten op crisisbeheersingsoperaties. Dit betekent onder meer dat de marine nog meer in staat moet zijn tot optreden in kustwateren binnen en buiten het Navo-verdragsgebied. In de nieuwe veiligheidssituatie is de dreiging van vijandelijke onderzeeboten en oppervlakteschepen sterk verminderd, zodat een lagere prioriteit kan worden gegeven aan het vermogen tot oorlogvoering op de Atlantische oceaan. Er moet rekening worden gehouden met een sterk veranderde luchtdreiging voor de schepen van de Koninklijke marine die deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties. Nederland wil een volwaardig aandeel blijven leveren in de maritieme eskaders en verbanden van de Navo. De maritieme aanwezigheid in het Caraïbisch gebied is een belangrijke bijdrage aan de Koninkrijkstaken van de krijgsmacht. Tenslotte draagt de Koninklijke marine een belangrijke verantwoordelijkheid voor de kustwacht in Nederland en het Caraïbisch gebied.

Mede gezien de kwalitatieve verbeteringen in het vlootbestand kan de marine onder de huidige omstandigheden volstaan met minder fregatten. Wij hebben het voornemen de vloot te verkleinen met twee Standaardfregatten. De Koninklijke marine zal dan beschikken over in totaal veertien fregatten: vier in aanbouw zijnde Luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF), twee Luchtverdedigingsfregatten en acht Multipurposefregatten. Wij bestuderen de mogelijkheid de vier LCF-fregatten uit te rusten voor de verdediging tegen ballistische raketten («theatre missile defence», TMD); zie hiervoor ook paragraaf 2.3.5.

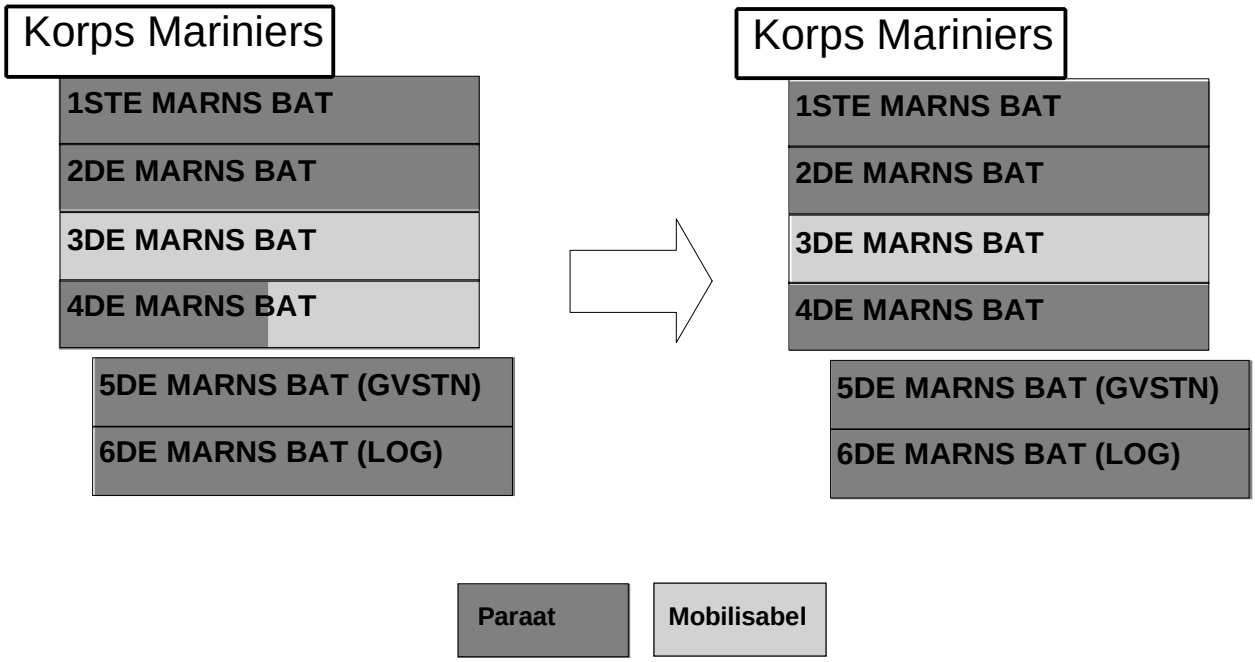
Het aantal maritieme patrouillevliegtuigen van de Marine luchtvaartdienst (MLD) kan in de nieuwe veiligheidssituatie met drie worden verkleind tot tien, terwijl kan worden volstaan met de modernisering (CUP) van zeven toestellen. De maritieme patrouillevliegtuigen vervulden een belangrijke taak in onderzeebootbestrijding boven het noordelijke deel van de Atlantische oceaan. Nu deze dreiging aanzienlijk is verminderd, vermindert ook de behoefte aan maritieme patrouillevliegtuigen. Ze blijven echter van belang voor vroegtijdige waarschuwing en waarneming boven zee en soms ook boven land. De Orions worden regelmatig ingezet in het kader van crisisbeheersingsoperaties, zoals de maritieme blokkade van klein-Joegoslavië en de verificatiemissie boven Kosovo. Ook spelen de maritieme patrouillevliegtuigen een belangrijke rol in de drugsbestrijding en de kustwachtactiviteiten.

Op de Nederlandse Antillen wordt een derde Orion gestationeerd. De twee daar geplaatste F-27M-toestellen zullen worden afgestoten, waarbij maatregelen worden genomen om te voorzien in de daardoor wegvallende vervoerscapaciteit. Het 336-squadron van de Koninklijke luchtmacht op Curaçao zou tegen deze achtergrond kunnen worden opgeheven. Door de Orion-toestellen uit te rusten met speciale verkenningsapparatuur kan de uitvoering van de kustwachttaken in het Caraïbisch gebied worden verbeterd. De reorganisatie van de MLD dient in samenhang te worden gezien met de toekomst van het vliegkamp Valkenburg. Overeenkomstig het regeerakkoord worden in het kader van de herziening van de Planologische kernbeslissing (PKB) structuurschema militaire terreinen alternatieven onderzocht voor de stationering van de MLD.

Begin december hebben de Duitse en Nederlandse ministers van Defensie opdracht gegeven tot de vorming van een werkgroep die de samenwerkingsmogelijkheden onderzoekt van de maritieme luchtvaartdiensten van beide landen, met inbegrip van de mogelijkheid van algehele of gedeeltelijke integratie. Daarover wordt medio dit jaar rapport uitgebracht. De resultaten van het onderzoek worden in de Defensienota behandeld.

De vervanging van de tweeëntwintig Lynx-helikopters van de Koninklijke marine door twintig van het type NH-90 in de maritieme variant is niet langer voorzien vanaf 2003 maar vanaf 2007. Nederland wil vanwege het risico van kinderziekten niet het eerste land zijn dat de maritieme versie in gebruik neemt. De inspanningen zijn er op gericht kort na de zomer het contract te sluiten voor de eerste productieserie. Vóór de ondertekening ontvangt de Kamer nadere informatie over de verwervingsvoorbereiding, in het bijzonder de alternatieven, de kosten en de risico's.

Gezien de noodzaak op grote afstand van het eigen grondgebied te opereren en in het licht van de bondgenootschappelijke behoefte aan strategische transportcapaciteit zijn wij voornemens een tweede Amfibisch transportschip (ATS) te bestellen. Het schip kan in 2007 operationeel zijn. Amfibische transportschepen sluiten goed aan bij de eisen van mobiliteit en flexibiliteit die aan een moderne krijgsmacht worden gesteld. Een dergelijk schip versterkt de Brits-Nederlandse amfibische eenheid «UK/NL Amphibious Force», die zeer geschikt is voor crisisbeheersingsoperaties. Bezien wordt of het gewenst is op het tweede ATS voorzieningen aan te brengen voor een «sea-based» hoofdkwartier. Dit zou kunnen worden aangeboden als bijdrage aan internationale operaties waaraan ons land deelneemt. Ook is het denkbaar dat bij deelneming aan omvangrijke multinationale operaties behoefte bestaat aan een nationale commandofaciliteit.



De parate sterkte van het Korps mariniers wordt uitgebreid door het volledig paraat stellen van een derde bataljon mariniers. De ervaring heeft geleerd dat de mariniers regelmatig voor crisisbeheersings- en vredesoperaties worden ingezet. Ook voor humanitaire hulpverlening wordt vaak een beroep gedaan op het Korps. In het nieuwe parate bataljon wordt de marinierseenheid in de Nederlandse Antillen opgenomen; driehonderd extra mariniers moeten worden aangetrokken om het bataljon te completeren. De presentie in de West zal in de toekomst roulerend worden verzorgd door onderdelen van het Korps mariniers. Voor het nieuwe bataljon zullen in Den Helder de nodige infrastructurele voorzieningen worden getroffen.

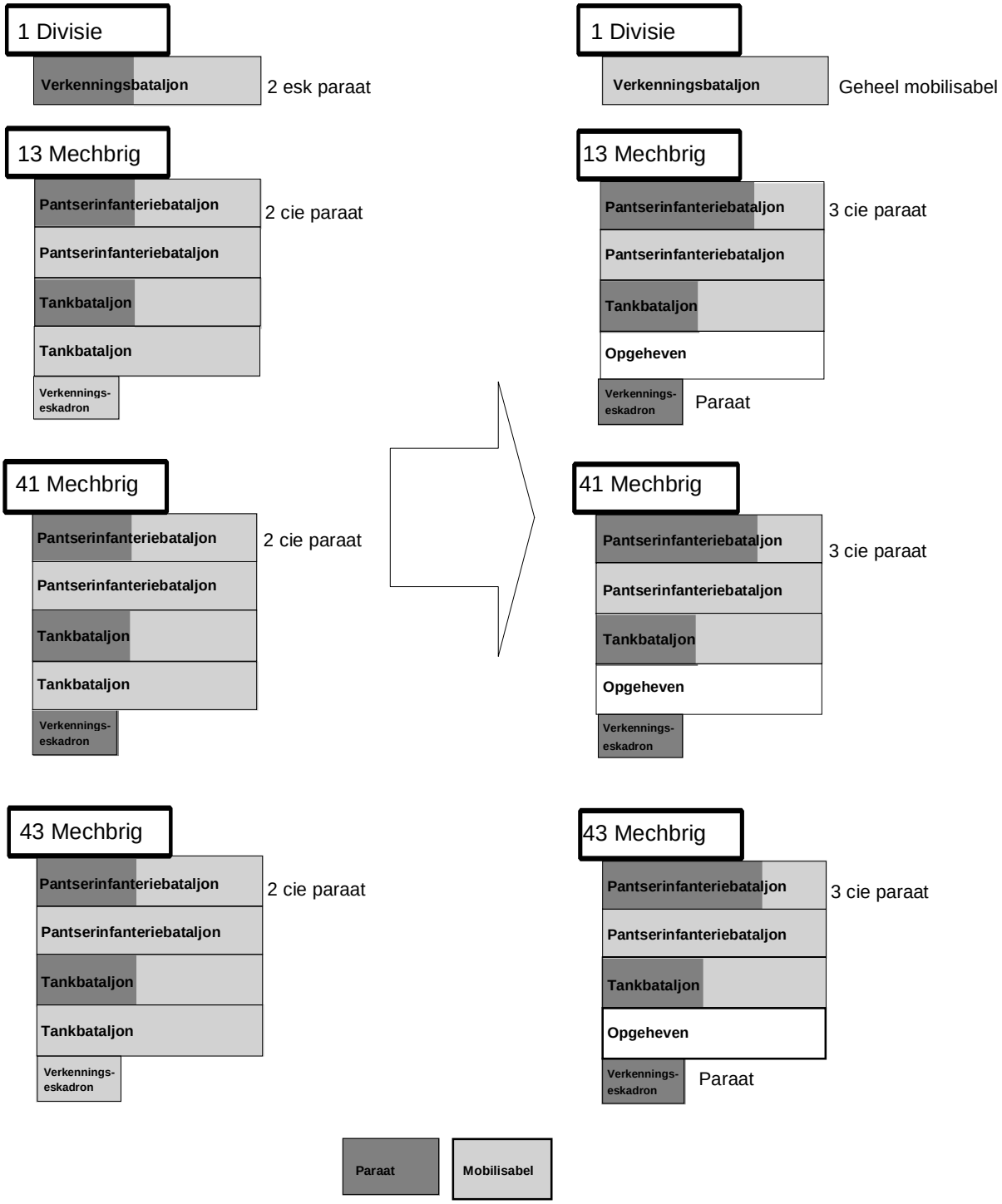
2.3.2. Koninklijke landmacht

Zoals eerder in deze notitie werd uiteengezet, vervaagt het onderscheid tussen optreden op grond van artikel 5 van het Navo-verdrag en optreden in crisisbeheersingsoperaties aan de grenzen van of in de nabijheid van het verdragsgebied. In dat licht bezien is vergroting van de paraatheid en verkleining van de mobilisabele component wenselijk. Deze verschuiving betekent echter niet dat *alle* mobilisabele eenheden gemist kunnen worden. De lopende bondgenootschappelijke discussie over het nieuwe Strategische Concept biedt daar geenszins ruimte voor. Mede tegen die achtergrond willen wij onverkort vasthouden aan de samenwerking met Duitsland in het Duits-Nederlandse legerkorps.

Om bij de Koninklijke landmacht de gereedheid en de inzetbaarheid van de beschikbare eenheden te verbeteren, worden enkele ingrijpende veranderingen in de structuur van dit krijgsmachtdeel aangebracht. De parate sterkte van de Eerste Divisie wordt met ongeveer 800 militairen vergroot. Uitgangspunt daarbij is de bij de actualisering van de Prioriteitennota aangekondigde herstructurering van de gevechtskracht. Het al parate pantserinfanteriebataljon van elk van de drie gemechaniseerde brigades zal in de toekomst bestaan uit drie in plaats van twee parate compagnieën en één mobilisabele compagnie. Het aantal parate pantserinfanteriecompagnieën in de Eerste Divisie wordt zo met de helft

vergroot: van zes naar negen. In deze opzet hoeven geen mobilisabele staven paraat te worden gesteld. Deze maatregel betreft ruim 500 extra functies.
Bovendien worden de genie en de logistieke capaciteit van de Koninklijke landmacht versterkt met in totaal ongeveer 300 functies. Genie-eenheden zijn een essentieel onderdeel van de gevechtsondersteuning. Ook kan geniecapaciteit worden ingezet voor rampenbestrijding en humanitaire hulpverlening binnen en buiten Nederland. Er is vooral behoefte aan capaciteit voor – ook preventieve – bestrijding van wateroverlast door grondverzet, wegherstel en brugslag. Ook bij de wederopbouw van een land na de beëindiging van een gewapend conflict is de geniecapaciteit van groot nut. De voorgenomen reorganisatie van de genie betreft onder meer het paraat stellen van extra constructiecapaciteit. Voorts worden extra personeel en middelen vrijgemaakt voor waterwinning en water-zuivering.

Ook zullen twee parate verkenningseskadrons van de divisietroepen van de Eerste Divisie worden gereorganiseerd tot brigadeverkennings-eskadrons. Daardoor zal straks elke gemechaniseerde brigade beschikken over een paraat verkenningseskadron. Het verkenningsbataljon van de Divisie wordt geheel mobilisabel.



De voorgestelde maatregelen leiden niet tot een groei van het personeelsbestand van de Koninklijke landmacht. Compensatie van de genoemde uitbreidingen wordt hoofdzakelijk gevonden in een verkleining van het Nationaal Commando en een aantal kleinere organisatorische aanpassingen. De verkleining van het Nationaal Commando geschiedt vooral

door een herschikking van logistieke elementen, de invoering van een plattere organisatie en de samenvoeging, respectievelijk opheffing van staven.

Eenheden die vooral geschikt zijn voor grote conflicten kunnen, zoals eerder werd toegelicht, in aantal en omvang worden teruggebracht. Het is dan ook verantwoord drie mobilisabele tankbataljons (één per brigade) op te heffen. Daardoor kunnen ongeveer 150 tanks uit de organisatie worden genomen, bijna 50 procent van het huidige tankbestand van 330 Leopard-2 tanks.

Het Korps nationale reserve (Natres) levert een bijdrage aan de nationale taken van de krijgsmacht op het gebied van bewaking en beveiliging en verkeer en vervoer. Ook vervult de Natres in vredestijd een belangrijke maatschappelijke taak bij de rampenbestrijding. Een verkleining van het Korps Natres is mogelijk dankzij de sterk afgenomen dreiging tegen het Nederlandse grondgebied. Het personeel zal, gezien de sterke regionale maatschappelijke betrokkenheid van het Korps, meer worden ingezet voor rampenbestrijding in de eigen regio.

Het mobilisabele deel van de Koninklijke landmacht, nu nog ruim 34 000 functies, neemt door de hier beschreven maatregelen af met ongeveer 7 000 functies.

2.3.3. Koninklijke luchtmacht

De acute dreiging van een massale aanval tegen het grondgebied van de Navo is, zoals gezegd, achter de horizon verdwenen. Tegen deze achtergrond kan met minder jachtvliegtuigen worden volstaan; één squadron F-16-gevechtsvliegtuigen (achttien toestellen) wordt opgeheven; gedacht wordt aan het 306-squadron op de vliegbasis Volkel. Ook voor de jachtvliegtuigen hebben crisisbeheersingstaken en de ondersteuning van vredesoperaties aan belang gewonnen.

Belangrijke ontwikkelingen doen zich, zoals gezegd, voor op het gebied van de luchtverdediging tegen raketten, de «theatre missile defence» (TMD). Hierop wordt in paragraaf 2.3.5. nader ingegaan. In de Defensienota zal de herstructurering van alle luchtverdedigingsmiddelen worden beschreven, waaronder de samenvoeging van de capaciteit op dit gebied van de Koninklijke luchtmacht met die van de Koninklijke landmacht (zie paragraaf 2.3.6).

De F-16 jachtvliegtuigen van de Koninklijke luchtmacht dienen in de periode 2010–2025 te worden vervangen. Het jachtvliegtuig blijft een belangrijk wapensysteem, dat goed voldoet aan de eisen van snelle inzetbaarheid, flexibiliteit en mobiliteit. Met de vervanging van de F-16 toestellen is – uitgaande van de huidige aantallen – een (plan-)bedrag gemoeid van tien tot twaalf miljard gulden verspreid over een groot aantal jaren. Het aantal nieuwe vliegtuigen moet overigens later worden vastgesteld. In het voorjaar ontvangt de Kamer een uitgewerkte behoeftestelling en een beschrijving van de alternatieven. Over de deelneming aan de «Engineering & Manufacturing Development»(EMD)-fase van de Amerikaanse «Joint Strike Fighter» (JSF) kan niet eerder dan in de loop van het jaar 2000 worden beslist als alle voor een zorgvuldige besluitvorming noodzakelijke informatie beschikbaar is. Deelneming aan de EMD-fase moet Defensie voordelen bieden op operationeel en financieel gebied. Daarnaast gaat het om de financiële verplichtingen die de overheid in voorkomend geval bereid is aan te gaan om de kansen voor de mogelijke participatie van het Nederlandse bedrijfsleven in de ontwikkeling en de productie van de JSF te vergroten.

2.3.4. Koninklijke marechaussee

In paragraaf 1.6. werd reeds gewezen op het belang van de civiele taken van de Koninklijke marechaussee. De werklast als gevolg van de taken voor andere ministeries is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Het betreft onder meer de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en toezicht op vluchtelingen- en migratiestromen. Ook de uitvoering van het verdrag van Schengen leidt tot meer werk voor de Koninklijke marechausssee. Tevens levert de Koninklijke marechaussee in toenemende mate een bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties- Voorbeelden hiervan zijn het verlenen van assistentie bij het herstel van het civiele gezag en de begeleiding van plaatselijke politie in het voormalige Joegoslavië en in Albanië.

De capaciteit van de Koninklijke marechaussee neemt in het licht van het bovenstaande de komende jaren toe als gevolg van de hieruit voortvloeiende en door de Kamer reeds gehonoreerde behoefte aan militaire en civiele politie (in totaal met bijna 300 functies). Mede op grond van het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) zal het beheer van de organisatie worden verbeterd. Ondanks de druk op het defensiebudget is ervoor gekozen dit vierde krijgsmachtdeel bij de bezuinigingen te ontzien, gelet op zijn belangrijke taken binnen en buiten onze landsgrenzen, die vaak rechtstreeks verband houden met belangrijke maatschappelijke behoeften.

2.3.5. De verdediging tegen ballistische raketten

Alle krijgsmachtdelen worden geconfronteerd met de gevaren als gevolg van de verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen. In Navo-verband zijn programma's ontwikkeld voor onder meer de passieve en actieve verdediging tegen (de uitwerking van) die wapens. In paragraaf 1.3.1. is uiteengezet dat ons land op dit gebied een substantiële bijdrage wil leveren.

Wat betreft de *actieve* verdediging levert de luchtmacht een belangrijke bijdrage met de Patriot-systemen in de zogenoemde Triad-squadrons voor de «extended air defence». De Patriots, die oorspronkelijk bedoeld waren voor de luchtverdediging tegen vliegtuigen, worden thans beter geschikt gemaakt voor inzet tegen kruisvluchtwapens en ballistische raketten, zoals de Scud. Desgewenst kunnen ze worden overgebracht naar locaties waar Nederlandse eenheden opereren of kunnen ze belangrijke objecten beschermen (zoals tijdens de Golfoorlog in Israël). In deze kabinetsperiode worden omvangrijke verbeteringsprojecten uitgevoerd voor het Patriotsysteem, waaronder de verwerving van PAC-3 raketten, die kunnen worden ingezet tegen kruisvluchtwapens en ballistische raketten.

Nederland, de Verenigde Staten en Duitsland beschikken als enige Navo-landen over een dergelijke «extended air defence» capaciteit. Met deze landen wordt dan ook nauw samengewerkt om deze capaciteit doelmatig en effectief in te zetten. De vorming van een trilaterale «Extended air defence task force» (EADTF) wordt voorbereid; deze kan midden 1999 van start gaan.

Onderzocht wordt of, complementair aan de inspanningen van de Koninklijke luchtmacht, ook de LCF-fregatten van de Koninklijke marine moeten worden uitgerust voor de verdediging tegen ballistische raketten. Een belangrijk voordeel van een maritieme TMD-capaciteit is dat deze bij crises flexibel kan worden ingezet en dat de desbetreffende schepen buiten de territoriale wateren gereed kunnen worden gehouden. Ze zijn in staat kustgebieden te beschermen waar uitgezonden eenheden worden

ontplooid, bijvoorbeeld in een amfibische operatie. De maritieme TMD-capaciteit kan vooral een rol spelen in de verdediging tegen ballistische raketten als die (op grote hoogte) beginnen aan de laatste fase van hun vlucht. Ook kan ze de lancering van dergelijke raketten snel detecteren, wat voor een doeltreffende verdediging van groot belang is. De LCF-fregatten zijn in beginsel geschikt voor de verdediging tegen ballistische raketten, maar de Apar-radar moet voor het raketgeleidingssysteem worden aangepast. Gezien de kosten hiervan is samenwerking met Duitsland en de Verenigde Staten op dit gebied van groot belang.

Bij de *passieve* verdediging wordt, zoals is uiteengezet in hoofdstuk 1, vooral rekening gehouden met de dreiging van massavernietigingswapens tegen militaire eenheden die ten behoeve van de bondgenootschappelijke verdediging of voor crisisbeheersingsoperaties worden uitgezonden en, zij het voorshands in mindere mate, met terroristische aanslagen op Nederlands grondgebied.
Op zichzelf zijn de huidige persoonlijke beschermingsmiddelen van Nederlandse militairen toereikend in een nucleaire, chemische en biologische omgeving. Er bestaat echter geen alarmeringssysteem dat betrouwbaar en snel genoeg werkt in situaties waarin persoonlijke beschermingsmiddelen moeten worden gebruikt. Evenmin zijn er voldoende middelen om biologische middelen te ontdekken en om ziekten te voorkomen en te behandelen. Intensivering van het onderzoek op deze gebieden, onder meer bij TNO, is dan ook nodig. Een onderzoeksprogramma wordt voorbereid over de detectie van en de bescherming tegen biologische wapens, maar ook wordt aandacht besteed aan de medische behandeling van slachtoffers. Hierbij wordt rekening gehouden met wat de bondgenoten op dat terrein al hebben gedaan. Lag de prioriteit tot dusver vooral bij de bescherming tegen chemische wapens, het is tijd het zwaartepunt te verleggen naar onderzoek op biologisch terrein. Defensie onderhoudt hierover nauw contact met de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn &Sport, want de onderzoeken kunnen nadrukkelijk ook relevant zijn voor de bescherming van de bevolking. De NBC-uitrusting voor militairen die in een besmette omgeving moeten opereren, stelt de krijgsmacht weliswaar in staat in voorkomend geval bijstand te verlenen aan de civiele autoriteiten, maar dit is niet toereikend. Ook doet zich hier het gemis aan preventieve en therapeutische middelen gevoelen. In genoemd interdepartementaal overleg wordt bezien hoe dit kan worden ondervangen. Defensie heeft tevens contact met het ministerie van Landbouw, wat ook beschikt over deskundigheid op het terrein van infectieziekten en epidemieën.

2.3.6. Samenwerking tussen krijgsmachtdelen

De in deze notitie geschetste ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie kunnen niet zonder gevolgen blijven voor het functioneren van de krijgsmacht. Ze vereisen een toenemende samenwerking, zowel met de bondgenoten, als nationaal tussen de krijgsmachtdelen. In deze paragraaf zetten wij onze benaderingswijze en doelstellingen uiteen. In de Defensienota zullen terzake concrete voorstellen worden gedaan.

De samenwerking tussen de krijgsmachtdelen kan verschillende vormen aannemen:

* *gezamenlijk operationeel optreden («jointness»)*
  Het gezamenlijk («joint») optreden van land-, lucht- en zeestrijdkrachten wint aan betekenis. Voor Nederland gaat het daarbij niet om de vorming van een omvangrijke, uit eenheden van alle krijgsmachtdelen bestaande en geïntegreerd optredende strijdmacht. De beschik-

baarheid van internationaal goed inpasbare, uit de verschillende krijgsmachtdelen afkomstige «modules» staat voorop. Deze moeten kunnen opereren onder hoofdkwartieren die «joint» en «combined» zijn. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan een goede informatievoorziening van de politieke leiding en de centrale organisatie, zodat effectieve aansturing mogelijk is.

* *samenwerking of samenvoeging van staven*
  Zowel operationele overwegingen als de wens tot vergroting van de doelmatigheid noodzaken tot verbetering van de «teeth-to-tail ratio» en grotere gezamenlijkheid, transparantie en ontschotting van de krijgsmachtdelen. Daarbij kan sprake zijn van samenvoeging van (delen van) staven of verkleining ervan. Minstens zo belangrijk is dat de politieke leiding beschikt over deugdelijke instrumenten om de «regie» te voeren over de krijgsmacht. Daarom zijn maatregelen nodig om de inzichtelijkheid van activiteiten te vergroten en de sturingsmogelijkheden van de centrale organisatie (CO) te verbeteren. Daarbij dient te worden bedacht dat nieuwe activiteiten van de krijgsmacht ook een grotere druk leggen op de staven die met de voorbereiding daarvan worden belast.
  Eenvoudiger procedures, goede kengetallen en een vermindering van bevels- en bestuurslagen moeten leiden tot minder personeel in staven. In het kader van de Defensienota wordt een studie verricht naar de omvang van de CO en de staven en hun functioneren in het licht van de aanpassing van de krijgsmacht. Op grond daarvan kan worden bezien of binnen de krijgsmachtdelen op termijn integratie van stafniveaus gewenst is en of concentratie van bepaalde staftaken in de CO wenselijk is. In de Defensienota worden daarover voorstellen gedaan.

* *de aansturing van vredesoperaties*
  De bijdragen van alle krijgsmachtdelen aan internationale crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties staan sinds 1995 onder leiding van de Chef Defensiestaf (CDS). In het verlengde hiervan kan worden overwogen de CDS tot opperbevelhebber te benoemen. Deze maatregel kan echter niet los worden gezien van het bredere, gecompliceerde vraagstuk van de verhouding tussen de krijgsmachtdelen en de centrale organisatie; die problematiek komt in de Defensienota aan de orde. Wel menen wij dat de bevoegdheden van de CDS moeten worden uitgebreid tot de operationele planning van dergelijke bijdragen; ook zou hij op grond van ervaringen tijdens crisisbeheersings- en vredesoperaties aanwijzingen kunnen geven voor de behoeftestelling ten aanzien van specifiek materieel. Deze verantwoordelijkheid van de CDS zou niet alleen betrekking moeten hebben op Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties, maar ook op de uitvoering van – nationale – militaire hulpverlening bij calamiteiten. De krijgsmachtdelen blijven verantwoordelijk voor hun bijdrage aan genoemde operaties, met inbegrip van de logistieke en personele voortzetting. Het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) zou met het oog op het bovenstaande moeten worden versterkt, onder meer door delen van de operationele staven van de krijgsmachtdelen met het DCBC samen te voegen.

* *integratie van operationele activiteiten*
  Gezamenlijke operationele inspanningen van verschillende krijgsmachtdelen dienen prioriteit te krijgen. Enkele concrete mogelijkheden hiervoor dienen zich op korte termijn aan. Zo is het streven erop gericht de grondgebonden luchtverdediging van Koninklijke luchtmacht en Koninklijke landmacht samen te voegen en te stationeren op de vliegbasis de Peel. Als gevolg van de verminderde dreiging tegen

het Nederlandse grondgebied kan bij de aanschaf van nieuwe wapensystemen worden volstaan met een aanzienlijk lager aantal dan oorspronkelijk was voorzien (zie paragraaf 2.3.3.). Als sluitstuk van de herstructurering van de grondgebonden luchtverdediging wordt voor de objectluchtverdediging een «joint air defence centre» (JADC) opgericht, dat ook verantwoordelijk zal zijn voor de operationele planning, opleiding en training.

Ook de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen op het gebied van helikopters wordt vergroot. Het aantal helikoptertypen wordt verminderd. Van belang hierbij is een goed evenwicht tussen het aantal taken per helikoptertype en de beschikbaarheid voor operationele inzet. De 27 verouderde Bölkow «light utility» helikopters en de resterende Alouette-helikopters worden vervangen door een veel kleiner aantal helikopters. De reeds aanwezige AB 412-helikopters voor «search and rescue» en patiëntenvervoer van de Waddeneilanden worden aangevuld met een aantal nieuwe toestellen (zo mogelijk van hetzelfde type) voor onder meer medische evacuatie en personenvervoer. De helikopters worden ondergebracht in een squadron voor algemene diensten.

Voorts zijn wij voornemens een interservice capaciteit te vormen voor zogenoemde «civil military cooperation» (Cimic). Tijdens vredesoperaties is het van groot belang goede contacten te onderhouden met de plaatselijke bevolking en autoriteiten. Dat dient een militair doel, namelijk het welslagen van de taak van de uitgezonden eenheid. Cimic dient echter een breder doel. De uitgezonden militairen kunnen vaak door economische en sociale hulp een bijdrage leveren aan de wederopbouw van een door conflicten geteisterd gebied. De Cimic-eenheid zal bestaan uit een permanente kern van enkele tientallen militairen, die bij inzet kan worden uitgebreid tot enkele honderden personen. Daarbij zou het kunnen gaan om actief dienende militairen, specialisten van elders, maar ook om reservisten. De Nederlandse Cimic-bijdrage kan worden ingezet in Navo-verband, maar zelfstandige inzet is ook mogelijk, bijvoorbeeld in het kader van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

* *concentratie van ondersteunende activiteiten*
  In sommige gevallen moet worden overwogen vergelijkbare activiteiten van de krijgsmachtdelen te bundelen. De Doelmatigheidsoperatie van 1994 heeft geleid tot vele vormen van samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Een nieuwe omvangrijke doelmatigheidsoperatie behoort niet tot de mogelijkheden. Bij de Doelmatigheidsoperatie van 1994 is wel bepaald dat het bedrijfsvoeringsbeleid van Defensie, in het bijzonder door het realiseren van kosteninzicht, gericht moet zijn op het stimuleren van doelmatig handelen. Overigens wordt op sommige specifieke gebieden verder onderzoek verricht naar grotere doelmatigheid door middel van concentratie van activiteiten. Zo hebben de directies materieel van de marine, de landmacht en de luchtmacht gelijksoortige taken en zijn ze in de loop der tijd steeds meer op dezelfde manier georganiseerd. Het materieelkeuzeproces moet zodanig worden ingericht dat ten eerste een grondige toetsing mogelijk is van de eisen die aan het materieel worden gesteld en ten tweede de doelmatigheid van de materieelkeuze verzekerd is. Om dit te bereiken wordt nu bezien of besparingen mogelijk zijn door samenvoeging van delen van genoemde materieeldirecties en het directoraat-generaal Materieel van de CO. In de Defensienota zullen wij u informeren over de stand van dit onderzoek.

  Ook op andere gebieden wordt de mogelijkheid activiteiten te bundelen onderzocht. Het betreft:
  – de opleidingen (integreren van de hogere opleidingen KIM, KMA en

IDL; concentreren van opleidingen met het oog op terugkeer naar de civiele arbeidsmarkt; concentreren van de opleidingen voor kleinkaliberwapens en voor de detectie en bestrijding van anti-tankmijnen bij de landmacht; concentreren van de brandweer-opleiding bij de luchtmacht);
- de logistiek (invoering van een gemeenschappelijk onderhouds-plannings- en bevoorradingssysteem, waar mogelijk met inschakeling van Namsa, het logistieke agentschap van de Navo);
- de geneeskundige verzorging (invoering gemeenschappelijk militair zorgsysteem met maximaal gebruik van civiele faciliteiten, vooral gericht op vredes- en crisisbeheersingsoperaties);
- een meer gestandaardiseerde en doelmatige toepassing van moderne informatietechnologie.

2.3.7. Heroverweging van investeringen

De verkleining van de operationele capaciteit van de krijgsmacht komt ook tot uitdrukking in vermindering van investeringen. De belangrijkste zijn:
- de vermindering van geplande vervangingsinvesteringen, waaronder die voor de vervanging van de Standaard-fregatten, de mobilisabele component van de Koninklijke landmacht en de vervanging van de jachtvliegtuigen;
- een heroverweging van de kwantitatieve behoefte aan «Short-range air defence» (Shorad) en bijbehorende «command&control»-systemen voor de grondgebonden luchtverdediging zal leiden tot een aanzienlijke vermindering van de investeringen op dit gebied. Daarbij zal, meer dan in het verleden, de bescherming van uitgezonden eenheden als uitgangspunt dienen;
- de investeringen voor antitankmijnsystemen worden aanzienlijk verlaagd;
- de investeringen in munitievoorraden worden sterk verkleind.

Tenslotte valt er niet aan te ontkomen een aantal investeringen uit te stellen met het oog op de financiële taakstelling uit het Regeerakkoord en om ruimte te scheppen voor nieuw beleid. In Hoofdstuk 5 van deze notitie wordt daarop een toelichting gegeven.

HOOFDSTUK 3. HET PERSONEELSBELEID

3.1. Algemeen

Het personeelsbeleid neemt in het denken over de krijgsmacht van de toekomst een belangrijke plaats in. Gekwalificeerd en gemotiveerd personeel is onmisbaar voor een goed defensiebeleid. Op de arbeidsmarkt heeft Defensie te maken met geduchte concurrenten. Om er succesvol te zijn moet Defensie, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de krijgsmacht, open staan voor de ontwikkelingen in de samenleving waarvan zij deel uitmaakt. Dit is te meer van belang omdat de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtigen tot gevolg heeft dat veel minder Nederlanders dan vroeger de krijgsmacht uit eigen ervaring kennen. Hoewel haar bestaansrecht niet ter discussie staat, dient de krijgsmacht aandacht te besteden aan de maatschappelijke inbedding die het draagvlak voor Defensie helpt schragen. Brede maatschappelijke steun komt bovendien het aanzien van een functie bij Defensie ten goede, wat weer van belang is voor haar positie op de arbeidsmarkt.

Nieuwe inzichten zullen de komende jaren tot veranderingen in de krijgsmacht blijven leiden. Het defensiepersoneel zelf heeft een belangrijke bijdrage aan de vernieuwing geleverd. Een krijgsmacht is nooit af. Het personeelsbeleid van Defensie moet hierop inspelen. De zorg voor de medewerkers vraagt voortdurend de aandacht, zoals ook in het Regeerakkoord is onderstreept. Voor de in dit hoofdstuk beschreven vernieuwing van het personeelsbeleid wordt in 2000 maximaal f 50 miljoen extra gereserveerd, en met ingang van 2001 jaarlijks f 100 miljoen. Ondanks de grote druk die dit legt op andere posten van de defensiebegroting is dit nodig voor een structurele versterking van de arbeidsmarktpositie van de krijgsmacht. Met overtuiging wordt gekozen voor verbetering van de kwaliteit van de krijgsmacht door te investeren in wervingsmaatregelen, opleiding en scholing, arbeidsomstandigheden en de combinatie van arbeid en zorg.

3.2. Huidige situatie

De overgang van een kader-militiekrijgsmacht met grote aantallen dienstplichtigen naar een kleinere beroepskrijgsmacht heeft de krijgsmacht beter toegesneden op de nieuwe taken. Het personeelsbestand vertoont echter nog belangrijke kenmerken van de kader-militiekrijgsmacht. De nadelen hiervan doen zich in toenemende mate voelen. De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse militair is hoog vergeleken met die in landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, die veel eerder zijn overgegaan op een beroepskrijgsmacht. Een baan als militair wordt vaak gezien als een baan voor het leven, met een loopbaanperspectief dat per categorie in hoge mate vooraf is bepaald. De operationele inzetbaarheid van militaire eenheden vereist echter jong personeel (uiteraard binnen de door de Verenigde Naties gestelde normen ten aanzien van de leeftijd van militairen). Een en ander betekent dat het personeelsbestand – kwaliteit, inzet en motivatie van de individuele medewerkers ten spijt – beter moet gaan aansluiten op de eisen die aan een professionele, flexibele en snel inzetbare krijgsmacht worden gesteld.

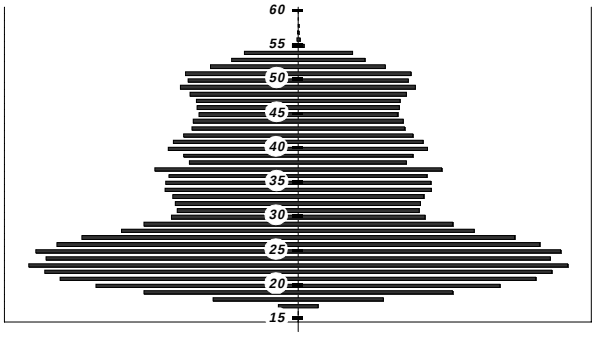
3.3. Een nieuwe personeelsopbouw

Defensie beoogt verdere professionalisering, flexibilisering en verjonging van het personeel. Professionalisering is nodig omdat – onder meer door snelle technologische ontwikkelingen – de taken ingewikkelder zijn geworden. Verjonging is nodig omdat door de herstructurereing en verkleining van de krijgsmacht de personele opbouw van de krijgsmacht

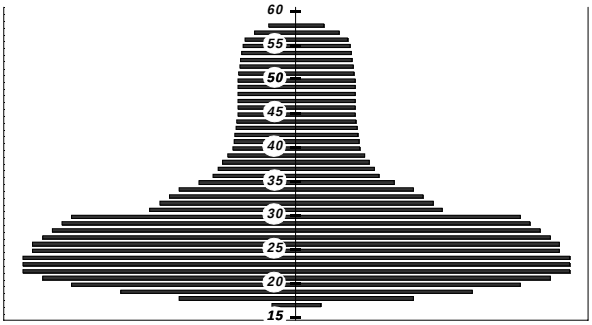
onevenwichtiger is geworden. De flexibiliteit kan worden vergroot door een verbreding van de basis van het personeelsbestand – de jongere leeftijdscategorieën – en een verkleining van de categorie oudere militairen. De krijgsmachtdelen nemen hiertoe al maatregelen. De verhouding tussen militairen met een aanstelling voor onbepaalde tijd en militairen met een aanstelling voor bepaalde tijd wijzigt. Op dit moment verandert de 60/40 verhouding geleidelijk in een 40/60 verhouding. Hiermee wordt een belangrijke eerste stap gezet op de weg naar de nieuwe personeelsopbouw.

Gelet op de eerder genoemde eisen waaraan het personeelssysteem van Defensie moet voldoen, moet het systeem van in-, door- en uitstroom van personeel verder worden verbeterd. Het dient voldoende flexibel te zijn om te kunnen inspelen op ontwikkelingen binnen en buiten de defensie-organisatie en dient te voorzien in de benodigde ervaringsopbouw. De veelal jonge militairen zullen voor het merendeel aan de basis instromen en hun loopbaan beginnen in de laagste functieniveaus. Verdere doorgroei- en loopbaanmogelijkheden worden bepaald door de geschiktheid van de militair om te functioneren op een naast hoger niveau en door de behoefte van de organisatie. Afhankelijk van het aantal beschikbare functies op een bepaald functieniveau zal personeel kunnen doorstromen naar een hoger rangniveau. Op die manier wordt van een brede basis toegewerkt naar een smalle top. Er blijft uiteraard behoefte bestaan aan ervaren militairen in de hogere rangen. Het aanbieden van een militaire loopbaan voor het leven blijft dus noodzakelijk, zij het aan een geringer aantal personeelsleden. Het verschil met de huidige systematiek is dat loopbaanmogelijkheden en -patronen niet meer vooraf per categorie zijn vastgelegd, maar worden bepaald door keuzemomenten tijdens de loopbaan. De organisatie kan op deze manier op maat in de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte aan personeel voorzien. Als de nieuwe personeelsopbouw is voltooid, zou het huidige onderscheid tussen beroepsmilitair voor bepaalde tijd (BBT) en beroepsmilitair voor onbepaalde tijd (BOT) kunnen verdwijnen.

leeftijdsopbouw militair personeel medio 1998



gewenste leeftijdsopbouw militair personeel



Het nieuwe personeelsbeleid vergt dat personeel dat tussentijds uitstroomt de overstap naar de (civiele) arbeidsmarkt kan maken. Dit is een onmisbaar onderdeel van het perspectief dat de defensiewerknemers wordt geboden en vraagt inspanningen van Defensie op het gebied van de «employability». Hoewel aan de beleidsintensiveringen op de kortere termijn onvermijdelijk kosten zijn verbonden, kan een flexibeler personeelssysteem, met name op het gebied van pensioenen, uitkeringen en wachtgelden, op langere termijn besparingen opleveren die ruimte helpen scheppen voor nieuw beleid.

3.4. «Employability»

Net als elders in de samenleving verschuift ook bij Defensie het accent van baanzekerheid naar werkzekerheid. Defensie is zich bewust van de hiermee samenhangende verantwoordelijkheid op het gebied van de «employability» van het defensiepersoneel. Hierop gerichte inspanningen zijn in het belang van zowel de organisatie als het personeel. Op het gebied van de «employability» zijn er goede mogelijkheden voor het defensiepersoneel. De vaardigheden die de moderne, professionele militair zich eigen maakt, beslaan een veel breder terrein dan vroeger, wat zijn kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Militairen hebben bovendien vaak al jong grote verantwoordelijkheden gedragen en leiderschaps-kwaliteiten en incasserings- en aanpassingsvermogen ontwikkeld. De kansen op de arbeidsmarkt kunnen worden vergroot door studie-faciliteiten. Met elke BBT-er zal een contract worden afgesloten over de wijze waarop hun een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt kan worden verschaft. Lager opgeleiden kunnen door Defensie verder worden geschoold om functies te bekleden waarvoor hogere eisen gelden. In samenspraak met onder meer de ministeries van Sociale Zaken & Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen zal worden gezocht naar mogelijkheden om een en ander nader in te vullen. Defensie zal ook samenwerken met organisaties die militairen die de dienst verlaten professionele steun kunnen bieden bij het zoeken van een andere baan. Het «Employer Support Programma» slaat een brug tussen Defensie en het bedrijfsleven. In dit verband is van belang dat steeds meer defensie-opleidingen recht geven op civiel erkende certificaten. Door het geheel van deze maatregelen wordt de positie van Defensie op de arbeidsmarkt verbeterd, wat een voorwaarde is voor succesvolle werving van personeel in de toekomst.

3.5. Zorgvuldig veranderingsproces

Een zorgvuldige werkgever mag bij een zo belangrijke wijziging van het personeelsbeleid niet voorbij gaan aan het zittende personeel. Er is een overgangsbeleid nodig. Het gaat immers om een ingewikkelde operatie die veel tijd kost en die wordt beïnvloed door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waarop Defensie geen greep heeft. Voortdurend moet de vinger aan de pols worden gehouden om de personeelsvoorziening van de krijgsmacht te verzekeren. Jaarlijks zal Defensie een personeelsplan opstellen dat ingaat op relevante arbeidsmarktontwikkelingen, waardoor tijdige aanpassing van het beleid wordt vergemakkelijkt.

In een eerste fase van de beleidsvernieuwing zal worden onderzocht hoe de systematiek van de in-, door- en uitstroom voor de lagere functie-niveaus – soldaten, matrozen, korporaals en lagere onderofficiers- en officiersfuncties – kan worden verbeterd. Het inzicht dat op die manier wordt verkregen, zal vervolgens de vraag helpen beantwoorden of de systematiek op termijn in de volle breedte kan worden geïmplementeerd. Hierbij zal ook moeten worden gekeken naar de rangopbouw en de loopbaanpatronen, de te bieden perspectieven en de verhouding tussen functiewaardering en bezoldiging. Er is, kortom, sprake van een stapsgewijze aanpak, waarbij de gevolgen voor het personeel en voor de organisatie steeds zorgvuldig worden bezien.

3.6. Personele gevolgen van de herstructureringsmaatregelen

De vernieuwing van de defensie-organisatie gaat gepaard met het verminderen van personeel. De maatregelen die in hoofdstuk 2 zijn uiteengezet leiden tot opheffing van ongeveer 1700 functies. Vanwege de doorwerking naar de staven en omdat bij de vulling van functies rekening

wordt gehouden met niet-beschikbaarheid, gaat het om ruim 2000 personeelsleden. Daarbij is geen rekening gehouden met de studie naar de toekomst van het vliegkamp Valkenburg. De spreiding van het betrokken personeel over de verschillende categorieën (BOT/BBT/burgerpersoneel) en functiegroepen zal nader moeten worden vastgesteld. Daar staan belangrijke beleidsintensiveringen tegenover, die 1200 functies opleveren; voor de vulling daarvan moet het personeelsbestand met ongeveer 1400 personeelsleden worden uitgebreid. De functie-eisen voor de op te heffen en de nieuwe functies lopen echter dermate uiteen dat nieuwe functies niet steeds vanzelfsprekend kunnen worden gevuld met personeel dat elders vrijkomt. Uiteraard zal Defensie zich inspannen de nog aanwezige interne herplaatsingsmogelijkheden zo goed mogelijk te gebruiken. Zo zal vrijkomend personeel met voorrang in aanmerking worden gebracht bij het vervullen van bestaande vacatures. Desalniettemin is de herplaatsingsruimte beperkt, omdat op grond van de nog lopende maatregelen uit de Prioriteitennota (1993) en de Novemberbrief (1994) voor het eind van het jaar 2002 nog 2800 personen moeten uitstromen. Bovendien verkleinen de plannen tot verhoging van de ontslagleeftijd de interne herplaatsingsmogelijkheden. Nadere studie is nodig om een schatting te maken van het precieze aantal personeelsleden dat als gevolg van de in deze Hoofdlijnennotitie beschreven voornemens de defensie-organisatie zal moeten verlaten. Door genoemde herplaatsingsinspanningen en door het natuurlijke verloop zal dit aantal echter aanzienlijk kleiner zijn dan 2000. Mede door een actief outplacementbeleid moet het mogelijk zijn het resterende probleem op te lossen met zo weinig mogelijk gedwongen ontslagen.

Bezien wordt in welk tempo de noodzakelijke reducties zullen worden uitgevoerd. Lange procedures bieden het personeel meer mogelijkheden aan veranderingen te wennen en dus meer kansen voor interne herplaatsing, maar veroorzaken ook, zo is in het verleden gebleken, lange tijd onzekerheid, frustratie en verstopping van het systeem (vergrijzing). Vandaar dat er voor wordt gekozen in het vervolg de functies die komen te vervallen snel aan te wijzen en zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden aan het personeel dat als gevolg daarvan overtollig wordt. Defensie zal zich daarbij een verantwoordelijk werkgever blijven tonen voor het af te vloeien personeel.

3.7. Aantrekkelijk werkgever

Tegenover de bijzondere eisen die aan de militair worden gesteld, dienen goede arbeidsvoorwaarden en een goede personeelszorg te staan. Dat is van belang uit een oogpunt van personeelsvoorziening, maar meer nog voor de motivatie en het behoud van het reeds aanwezige personeel. De inspanningen van de zijde van de defensie-organisatie moeten in evenwicht zijn met de prestaties die worden gevergd bij inzet van de krijgsmacht en de risico's die daaraan zijn verbonden. Het militaire beroep heeft onvermijdelijk gevolgen voor de thuissituatie. Partners en kinderen worden geconfronteerd met een soms langdurig verblijf van een militair in het buitenland en met uitzendingen waaraan risico's zijn verbonden. Goede nazorg en een degelijk veteranenbeleid, waarin ook de zorg voor het thuisfront aandacht krijgt, zijn van groot belang en zullen, waar nodig, worden verbeterd.

Aandacht voor de arbeidsomstandigheden is een belangrijke verantwoordelijkheid van de werkgever. Defensie moet leren van de incidenten van de afgelopen jaren. Het bewustzijn terzake groeit, maar moet verder worden verbeterd. Op aanwijzingen voor ontoereikende arbeidsomstandigheden moet alert worden gereageerd. De ontwikkeling van en grotere samenwerking tussen de interne arbodiensten bij Defensie zijn mede

hierom van groot belang. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid wordt een werknemersregistratie opgezet, opdat sneller kan worden vastgesteld welk personeel met schadelijke stoffen in aanraking kan zijn geweest. Dit voorjaar zal de Kamer worden geïnformeerd over de uitvoering van de Arbowet.

3.8. Arbeidsmobiliteit

In de brief van het Kabinet d.d. 5 oktober 1998 aan de Tweede Kamer over het rapport «Omtrent Srebrenica» van dr. J.A. van Kemenade staat dat Defensie de arbeidsmobiliteit van het personeel wil vergroten. Het vervuld hebben van een eerdere functie op een relevant niveau bij de centrale organisatie wordt een noodzakelijke voorwaarde voor de hoogste functies in de krijgsmachtdelen. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de arbeidsmobiliteit van het burgerpersoneel. Hierbij gaat het niet louter om de hoogste functionarissen, die tot de Algemene Bestuursdienst behoren, maar ook om de functionarissen op de niveaus hieronder. Door tijdig van functie te wisselen, neemt hun inzicht in de samenhang van verschillende beleidsterreinen toe en kunnen zij zich beter kwalificeren voor andere (hogere) functies. Dit komt ook de aantrekkelijkheid van een baan bij Defensie ten goede. Het dit voorjaar verschijnende rapport van de Stuurgroep Veranderingsproces Defensie zal nader ingaan op de arbeidsmobiliteit.

3.9. Leeftijdsontslag militairen

Ook Defensie draagt bij aan het beleid van het kabinet om de deelneming van relatief oudere werknemers aan het arbeidsproces te bevorderen. Hiervoor zijn, zoals in het Regeerakkoord is uiteengezet, belangrijke maatschappelijke argumenten. In dit verband wil Defensie de ontslagleeftijd voor militairen stapsgewijs verhogen. Hierdoor heeft de organisatie langer profijt van ervaren personeel dat anders de organisatie zou verlaten en op de post pensioen en wachtgelden van de defensiebegroting zou drukken (Uitkeringswet gewezen militairen, UKW).

Er bestaat onmiskenbaar een spanning tussen het streven de arbeidsdeelneming van relatief ouderen te bevorderen en de noodzaak het personeelsbestand te verjongen. Daarom moet voor de verhoging van de ontslagleeftijd enige tijd worden genomen. Deze zal dan ook gefaseerd worden ingevoerd. Ook op de langere termijn blijft er een spanning, maar deze neemt af omdat de flexibilisering van het personeelsbeleid zal leiden tot een kleinere groep oudere militairen. Juist deze militairen, die na verschillende tussentijdse selecties binnen een flexibeler personeelsbeleid hun volledige loopbaan binnen Defensie vervullen, hebben een belangrijke toegevoegde waarde dankzij hun gebleken persoonlijke kwaliteiten en ervaring.

3.10. Naar een vernieuwd personeelsbeleid

Voor een succesvolle vernieuwing van het personeelsbeleid is een grote betrokkenheid van commandanten en deskundige ondersteuning van de personeelsdiensten essentieel. Bezien zal worden of schaarse kennis kan worden gebundeld opdat personeelsdiensten optimaal aan het veranderingsproces bijdragen.

Deze Hoofdlijnennotitie schetst slechts de contouren van het nieuwe personeelsbeleid, waarvan de voordelen zich de komende jaren steeds duidelijker zullen manifesteren en dat vanaf 2010 het gezicht van het personeelsbestand van Defensie zal bepalen. Voordat het nieuwe beleid wordt omgezet in concrete uitvoeringsmaatregelen, zal, zoals gebruikelijk,

worden overlegd met vertegenwoordigers van het defensiepersoneel. Ook voorstellen en suggesties van individuele defensiewerknemers worden op prijs gesteld. In dit verband zal het personeelsbeleid ook aan de orde komen tijdens voorlichtingsbijeenkomsten bij de organisatie-onderdelen van Defensie. In de Defensienota wordt vervolgens nader inhoud gegeven aan het nieuwe personeelsbeleid van Defensie.

HOOFDSTUK 4. HET MATERIEELBELEID

4.1. Algemeen

Een op de toekomst gerichte krijgsmacht dient te beschikken over modern materieel dat is toegesneden op de nieuwe taken. Dit is van belang voor de veiligheid van het personeel, de militaire effectiviteit en de kwaliteit van de Nederlandse bijdrage aan internationale inspanningen om vrede en stabiliteit te helpen waarborgen of te herstellen. Het gaat vaak om kostbare, complexe, hoogtechnologische systemen die lange tijd dienst doen. Nog meer dan voorheen weegt de inpasbaarheid van wapensystemen in internationale verbanden zwaar. Om een en ander optimaal gestalte te geven binnen de begrensde financiële middelen, moeten hoge eisen worden gesteld aan het defensiematerieelbeleid.

4.2. Ontwikkelingen

De omgeving waarbinnen Defensie gestalte geeft aan het materieelbeleid verandert ingrijpend.
Binnen de internationale defensie-industrie voltrekken zich fusies die leiden tot schaalvergroting en bundeling van krachten. De ingrijpende ontwikkelingen terzake in de Verenigde Staten zijn een nieuwe impuls gebleken voor Europese bedrijven om hun activiteiten beter af te stemmen of zelfs samen te voegen. De internationale defensiematerieelmarkt is door deze ontwikkelingen voortdurend in beweging. De Nederlandse defensie-industrie zal vanuit haar eigen verantwoordelijkheid een plaats moeten vinden in de nieuwe constellatie. De overheid, met name het ministerie van Economische Zaken, kan hierbij een faciliterende rol spelen. Het samengaan van defensiebedrijven heeft grote voordelen, maar vraagt ook aandacht voor de kans dat een te kleine groep bedrijven de markt beheerst wat de mogelijkheden voor concurrentiestelling beperkt. De groeiende operationele samenwerking tussen Europese krijgsmachten dient ook gevolgen te hebben voor het materieelbeleid. Om een beter inzicht te krijgen in nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen krijgsmachten bij de ontwikkeling en verwerving van defensiematerieel zullen zij vaker tijdig moeten spreken over beoogde vervangingsinvesteringen. Nederland zal zich op dit gebied actief tonen.

Nieuwe technologische ontwikkelingen stellen hoge eisen aan het kennisniveau dat nodig is om zorgvuldig te beoordelen welk materieel het best aansluit bij de Nederlandse behoeften en mogelijkheden. Nederlandse onderzoeksinstellingen, zoals TNO, zijn hiervoor van belang. Hoge technologische eisen zijn bijvoorbeeld verbonden aan middelen die een rol spelen bij de bescherming tegen ballistische raketten en tegen de gevolgen van de inzet van nucleaire, chemische of biologische wapens.

Het toegenomen belang van crisisbeheersingsoperaties heeft niet alleen gevolgen voor het soort materieel dat voor de soms sterk uiteenlopende operaties wordt verworven, maar ook voor de exploitatiekosten, omdat dit materieel tijdens de verschillende uitzendingen zwaar wordt belast. Dit onderstreept het belang dat Defensie hecht aan de grondige beoordeling van de exploitatiekosten bij de aanschaf van nieuw materieel.

4.3. Modern materieelbeleid

Het defensiematerieelbeleid moet zijn toegesneden op de hiervoor geschetste dynamische en complexe omgeving. Internationale samenwerking kan hieraan belangrijk bijdragen. Per project zal steeds goed bezien worden of «kopen van de plank» of deelname aan een internationaal ontwikkelingsproject wenselijk is, bijvoorbeeld binnen het

Europese wapenagentschap OCCAR. Europese richtlijnen voor overheidsaanbestedingen hebben ook belangrijke invloed op het materieelbeleid. Deelname aan grote projecten stelt bijzondere eisen aan internationale, interdepartementale en industriële afstemming. Naast een goede opleiding van betrokkenen is het uitwisselen van informatie met andere landen bij de aankoop van materieel relevant. Deze ervaring kan worden opgedaan bij internationale projecten en bij het ter beschikking stellen van personeel aan internationale agentschappen. Een modern materieelbeleid moet ook, binnen de grenzen die een verantwoorde onderhandelingspositie van de overheid jegens de industrie stelt, zo transparant mogelijk zijn: het gaat immers om de besteding van belastinggeld.

Het materieelbeleid is er mede op gericht een bijdrage te leveren aan de instandhouding en versterking van de nationale defensie-technologische en -industriële basis. De Nederlandse industrie wordt zoveel mogelijk ingeschakeld bij defensieopdrachten. Veel van de opdrachten worden rechtstreeks bij Nederlandse leveranciers geplaatst. Daarnaast kunnen Nederlandse bedrijven en onderzoeksinstellingen worden betrokken bij internationale samenwerkingsprojecten. Inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven geschiedt ook via compensatie-afspraken waarvoor het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk is.

Defensie is zich ervan bewust dat de veranderende omstandigheden vergen dat de bestaande beleidsinstrumenten regelmatig worden getoetst. Daarom zal het Defensiematerieelkeuzeproces (DMP) in het jaar 2000 worden geëvalueerd. Hierbij zijn onder meer de grondige toetsing van de gestelde eisen en van de doelmatigheid aan de orde. Gelet op de samenhang van verschillende beleidsterreinen zal het DMP in toenemende mate interdepartementale aspecten kennen. Thans wordt bezien of er besparingen mogelijk zijn door samenvoeging van delen van de materieeldiensten van de krijgsmachtdelen met het directoraat-generaal materieel van de Centrale organisatie (zie paragraaf 2.3.6.).

4.4. Afstoting

Voor de afstoting van defensiematerieel naar het buitenland is het wapenexportbeleid het kader. Omdat veel landen gelijktijdig hun krijgsmacht verkleinen en herstructureren is de concurrentie op de internationale markt voor gebruikt militair materieel groot. Het zal hierdoor veel inspanningen vergen om de beoogde opbrengsten te bereiken voor het materieel dat als gevolg van in deze notitie aangekondigde maatregelen zal worden afgestoten. Bezien wordt of er binnen Navo mogelijkheden zijn om het afstoten van materieel naar nieuwe Navo-landen te coördineren.

4.5. De kosten van het compensatiebeleid

Bij de aankoop van militaire goederen in het buitenland bestaat, anders dan bij de aankoop van civiele goederen, de verplichting tot compensatie als de waarde van het defensiecontract hoger dan f 5 miljoen is en het niet een internationaal samenwerkingsproject betreft. De minister van Economische Zaken is de eindverantwoordelijke voor het compensatiebeleid en vraagt de buitenlandse leverancier die een order wordt gegund zich te verplichten tegenorders bij het Nederlandse bedrijfsleven te plaatsen voor de waarde van het defensiecontract. Compensatie heeft zeer waarschijnlijk een kostprijsverhogend effect, zoals ook de Algemene Rekenkamer onlangs heeft vastgesteld. Dit effect is meestal niet zichtbaar, omdat de extra kosten in de winstopslag of de algemene kosten worden verwerkt. In het rapport van de Rekenkamer wordt vermeld dat de schattingen van deze kosten door de betrokken departementen en door

vertegenwoordigers van de Nederlandse defensie-industrie uiteenlopen van 1 tot 10% van de opdrachtwaarde. Deze meerkosten komen ten laste van het aankoopbudget van Defensie. De Rekenkamer dringt aan op een kwantificering van de meerkosten.

In overleg met Economische Zaken wordt een onderzoek begonnen naar de kosten en de baten van het huidige compensatiebeleid. Daarbij wordt onder meer de mogelijkheid betrokken dat leveranciers de kosten van compensatie in hun offerte apart weergeven. Op grond van de resultaten van genoemd onderzoek zal met Economische Zaken worden bezien of compensatie als instrument van industriebeleid wordt gehandhaafd of dat het compensatiebeleid zal worden aangepast. In de Defensienota zal op een en ander nader worden ingegaan.

HOOFDSTUK 5. FINANCIËN

5.1. Algemeen

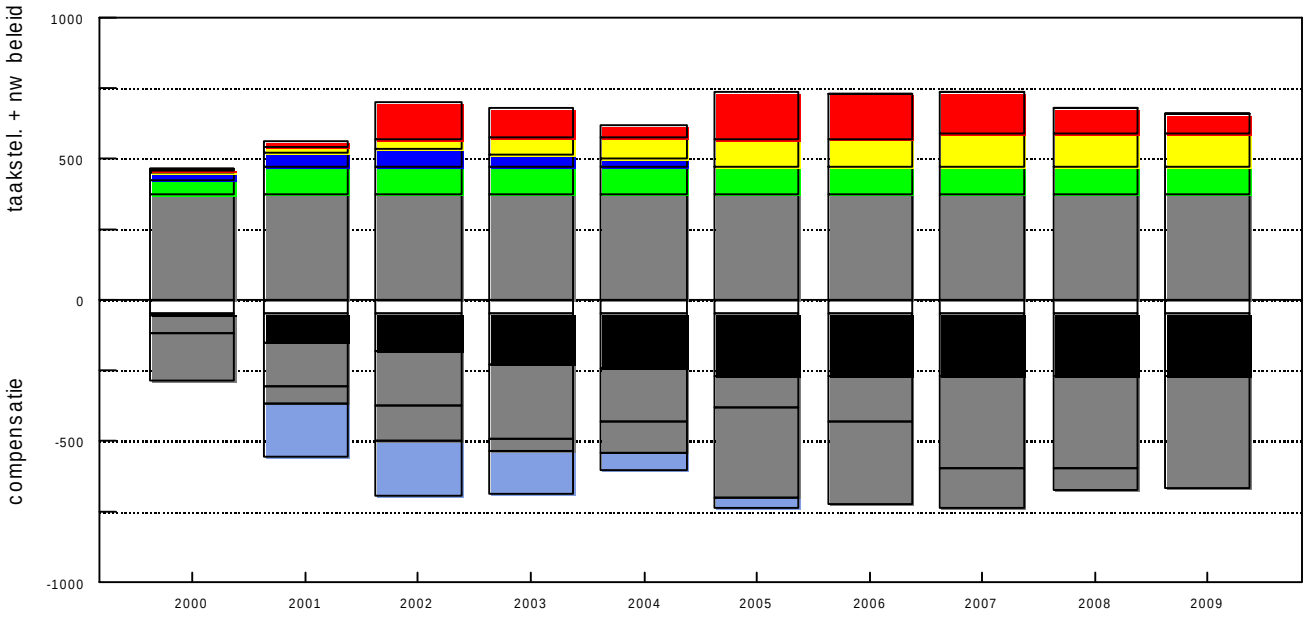
Uit de aard van de Hoofdlijnennotitie vloeit voort dat zij geen gedetailleerde financiële uitwerking bevat. Een toelichting op de financiële gevolgen van de in de notitie beschreven voornemens kan echter niet worden gemist. Het gaat immers niet slechts om de verwerking van de taakstelling van vier maal f 375 miljoen tot en met 2002. Het gaat erom de ontwikkelingen van de komende tien jaar te bezien. De beleidskeuze om de krijgsmacht over de volle breedte te toetsen aan de eisen van de toekomst en dienovereenkomstig prioriteiten te stellen, levert een gedifferentieerd financieel beeld op. Er is niet alleen bezuinigd: er is tevens ruimte geschapen voor belangrijke beleidsintensiveringen.

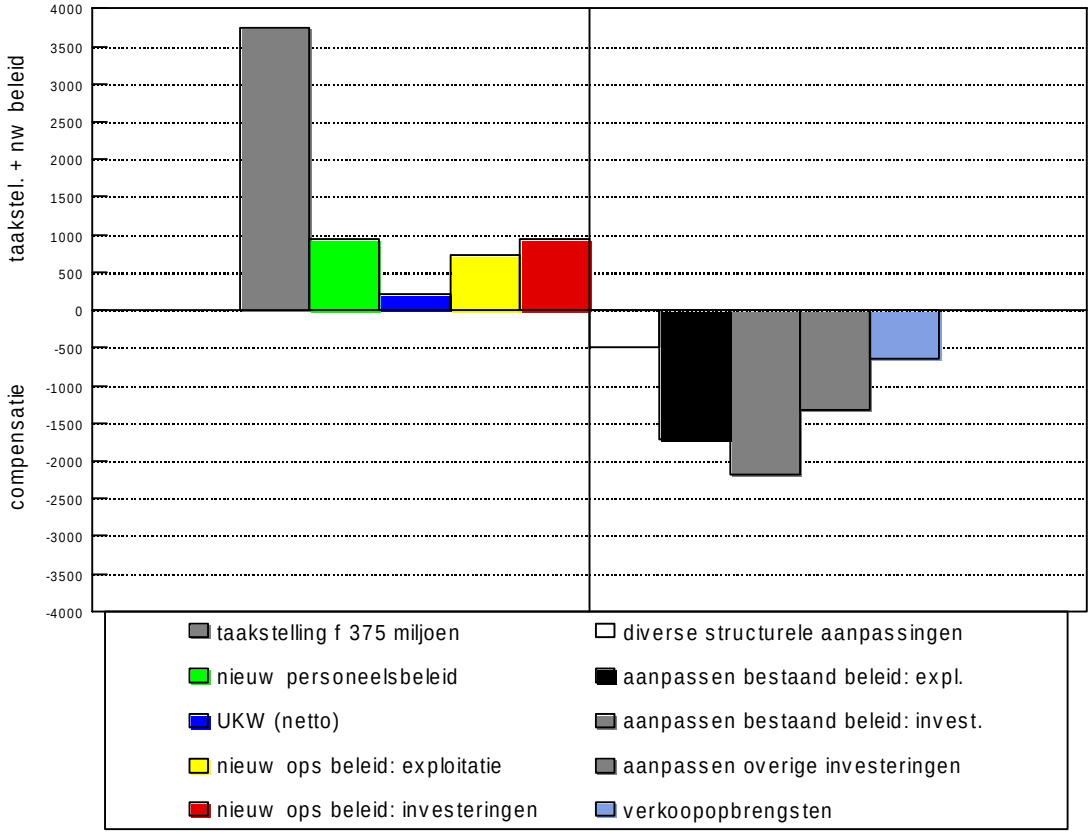
In de op de hierna weergegeven diagrammen zijn de verschuivingen over de jaren en het financiële volume over de periode tot 2010 grafisch weergegeven. De financiële uitwerking van de beleidsvoornemens wordt de Kamer voorgelegd in de financiële plannen voor de komende tien jaar die worden opgenomen in de Defensienota. In het plan- en begrotingsproces zullen jaarlijks vervolgens de financiële aanpassingen worden verwerkt, zowel in de afzonderlijke jaren als meerjarig. In dit hoofdstuk gaat het om een algemeen inzicht in de gekozen gedifferentieerde benadering, die uiteenlopende gevolgen heeft voor de verschillende beleidsterreinen. Over een periode van tien jaar is met deze benadering een ombuiging van ongeveer f 6,5 miljard gemoeid.

5.2. Toelichting op de financiële diagrammen

De structurele verlaging van het defensiebudget met f 375 miljoen neemt een belangrijke plaats in. Dit geldt ook voor de extra investering in het personeelsbeleid van f 50 miljoen in het jaar 2000 en structureel f 100 miljoen in de jaren erna. Over de komende tien jaar gaat het daarbij om bijna f 1 miljard. De taakstelling in het kader van de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) loopt vanaf het jaar 2000 op tot f 87 miljoen structureel in 2002 en volgende jaren. Zoals gezegd, wordt gedacht aan een gefaseerde verhoging van de ontslagleeftijd.

De investeringen en de exploitatie in verband met «nieuw operationeel beleid» zijn apart zichtbaar gemaakt. De nieuwe investeringen betreffen de aanschaf van helikopters voor onder meer medische evacuatie en een tweede ATS. Tevens is voor de langere termijn rekening gehouden met extra investeringen voor TMD. Ook worden in aanvullende uitgaven voorzien voor milieu, de kosten voor infrastructuur om de extra mariniers te Den Helder te huisvesten en om de grondgebonden luchtverdediging te concentreren op de vliegbasis De Peel. In totaal is met bovengenoemde investeringen een bedrag gemoeid van bijna f 950 miljoen.


taakstel. + nw beleid
compensatie
1000
500
0
-500
-1000
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009


taakstel. + nw beleid
compensatie
4000
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
-500
-1000
-1500
-2000
-2500
-3000
-3500
-4000
taakstelling f 375 miljoen
nieuw personeelsbeleid
UKW (netto)
nieuw ops beleid: exploitatie
nieuw ops beleid: investeringen
diverse structurele aanpassingen
aanpassen bestaand beleid: expl.
aanpassen bestaand beleid: invest.
aanpassen overige investeringen
verkoopopbrengsten

In verband met nieuw operationeel beleid is een structurele verhoging van de exploitatieuitgaven voorzien oplopend tot meer dan f 100 miljoen. Daarin zijn de gevolgen verwerkt van voorziene besparingen als gevolg van het oprichten van een «Joint Air Defence Centre», de wijziging in het personeelsbestand van de Koninklijke landmacht en de vergroting van het Korps mariniers, de exploitatie van het tweede ATS en de vorming van een interservice Cimic-eenheid. Tot 2010 zijn in totaal extra exploitatie-uitgaven voorzien van ongeveer f 750 miljoen.

Om de beoogde beleidsintensiveringen binnen het verlaagde defensie-budget mogelijk te maken, zijn uiteenlopende maatregelen voorzien die zijn weergegeven onder de middellijn van het bovenste diagram en aan de rechterzijde van het onderste diagram. Het betreft het uit de vaart nemen van twee fregatten, het verkleinen van het aantal maritieme patrouillevliegtuigen, de afstoting van Fokker-27M-toestellen, Bölkow-helikopters en F-16 gevechtsvliegtuigen, alsmede de verkleining van de mobilisabele component van de Koninklijke landmacht en de verkleining van de omvang van het Nationaal Commando (Natco). Deze maatregelen leveren een structurele exploitatiebesparing op oplopend tot ongeveer f 220 miljoen per jaar. Over de eerste tien jaar bedragen deze besparingen ongeveer f 1700 miljoen.

De aanpassing van de investeringen in «Shorad»-systemen en daaraan gerelateerde «Command en Control»-systemen (ruim f 400 miljoen), mijnsystemen en munitie (ongeveer f 140 miljoen) en munitie-aanschaffingen (ongeveer f 350 miljoen) zijn weergegeven in de balk «aanpassen operationeel beleid: investeringen». Daarin zijn eveneens de – als gevolg van de vermindering van de operationele capaciteit – geringere uitgaven voor modificatie- en vervangingsinvesteringen opgenomen (ruim f 1200 miljoen). In totaal wordt er in de komende tien jaar als gevolg van deze beleidswijzigingen voor een bedrag van ongeveer f 2,1 miljard minder geïnvesteerd. De verlaging van de investeringen werkt structureel door naar latere jaren. De structurele vermindering van de operationele capaciteit (diagrammen: aanpassing bestaand beleid: exploitatie) leidt rechtstreeks tot een structurele verlaging van de ermee samenhangende vervangingsinvesteringen (diagrammen: aanpassing bestaand beleid: investeringen). De omvang van deze verlaging is naar verhouding groot, omdat de instandhouding van operationele eenheden zeer omvangrijke vervangingsinvesteringen vergt.

De diagrammen laten in de balk «aanpassen overige investeringen» onder meer de aanpassingen van de plannen zien door de latere invoering van de NH90 (bijna f 550 miljoen), het vertragen van de invoering van pantserbestrijdingsmiddelen met lange dracht (ongeveer f 60 miljoen) en de vervanging van communicatieapparatuur (ruim f 300 miljoen). Ten aanzien van diverse projecten (met een gezamenlijk volume van ongeveer f 350 miljoen) wordt bestudeerd of naast vertraging ook verkleining van de omvang moet worden overwogen. Het financiële volume dat met deze aanpassingen in totaal is gemoeid bedraagt over een periode van tien jaar ongeveer f 1300 miljoen. De mate waarin deze aanpassingen een boeggolf in de jaren 2010 en later teweeg brengen, is onderwerp van nadere studie.

In een aparte balk zijn de verkoopopbrengsten begroot van twee af te stoten schepen, 150 tanks, 150 YPR's, ruim 400 wielvoertuigen, de drie PC3 Orions en de twee Fokkers 27-M, alsmede de achttien F-16 jachtvlieg-tuigen. De verwachte opbrengst van deze middelen bedraagt ruim f 600 miljoen.

De smalle balk direct onder de middellijn van het bovenste diagram betreft de mogelijke samenvoeging van delen van de materieeldiensten,

mogelijke wijzigingen in het beleid inzake de kosten van compensatie (zie paragraaf 4.5.), de omvang van technologisch onderzoek voor wapensystemen en mogelijke financiële voordelen van uitbesteding (zie paragraaf 5.3.). Vooralsnog is hiervoor in totaal een bedrag van f 50 miljoen per jaar opgenomen.

De diagrammen maken duidelijk dat in de Hoofdlijnennotitie moeilijke keuzen niet uit de weg zijn gegaan. De voorgenomen maatregelen zullen op verschillende momenten voor verschillende beleidsterreinen uiteenlopende financiële gevolgen hebben. De diagrammen laten zien dat de belangrijke structurele maatregelen nog in deze kabinetsperiode gestalte krijgen.

Om de bezuiniging te verwerken en tijdig ruimte te scheppen voor de beoogde beleidsvernieuwingen en -intensiveringen, zijn in de eerstkomende jaren incidentele maatregelen onvermijdelijk. Zoals bekend, is de bezuiniging voor het jaar 1999 verwerkt door uitstel van investeringen zonder dat beleidskeuzen werden gemaakt. In de begroting voor het jaar 2000 zal rekening worden gehouden met de accentverschuivingen die zijn beschreven in deze Hoofdlijnennnotitie; het betreft onder meer de vermindering van de investeringen voor de «Shorad». Afhankelijk van het tijdstip van verschijnen van de Defensienota en de afsluiting van het parlementaire debat daarover, zouden sommige maatregelen nog in het jaar 2000 besparingen kunnen opleveren. Dit neemt niet weg dat in 2000 opnieuw een substantieel deel van de noodzakelijke aanpassingen incidenteel zal moeten worden verwerkt, onder meer door uitstel van investeringen. Evenmin is uitgesloten dat het proces van totstandkoming van de Defensienota nog van invloed zal zijn op de uitvoering van de begroting 1999.

5.3. Uitbesteding

Onlangs is onder leiding van het ministerie van Financiën een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) begonnen over «Uitbesteden ondersteunende eenheden Defensie». Doel ervan is te bezien of uitbesteding van ondersteunende eenheden van Defensie kan leiden tot efficiency- en kwaliteitsverbetering en tot budgettaire voordelen. In dat verband moeten criteria worden ontwikkeld die het mogelijk maken verantwoord te kiezen voor uitbesteding of voor behoud van de desbetreffende eenheden in de defensie-organisiatie. Het IBO richt zich op enkele specifieke delen van de defensie-organisatie. Onderzoek wordt gedaan naar mogelijke uitbesteding van de hogere onderhoudsbedrijven van de krijgsmachtdelen, de transportfunctie ten behoeve van de defensie-organisatie en de bewakings- en beveiligingsfunctie bij Defensie. Op grond van de uit het IBO voortkomende inzichten kunnen ook de mogelijkheden worden onderzocht van (vormen van) uitbesteding bij andere organisatieonderdelen. Bij een aantal ondersteunende diensten, zoals het communicatienetwerk Nafin, kan worden bezien of zij voor (een vorm van) uitbesteding in aanmerking komen. In de nieuwe veiligheidssituatie komen, meer dan in het verleden, gebieden in aanmerking voor uitbesteding als dat uit een oogpunt van bedrijfsvoering voordelen biedt. De uitkomst van het IBO en de conclusies die wij eraan verbinden worden verwerkt in de Defensienota.

HOOFDSTUK 6. STRATEGISCHE TOEKOMSTDISCUSSIE DEFENSIE

6.1. Beweegredenen

Een Defensienota is een belangrijk en veelomvattend stuk over de toekomst van de krijgsmacht. Dit vergt zorgvuldige voorbereiding en besluitvorming. Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen in deze Hoofdlijnennotitie inzicht te geven in de visie van het kabinet op de toekomst van de krijgsmacht, maar de uiteindelijke Defensienota pas uit te brengen nadat ook anderen binnen de Nederlandse samenleving hierover hun mening naar voren hebben kunnen brengen. De gedachtewisseling ter voorbereiding op de Defensienota wordt zo verbreed en te zijner tijd kunnen besluiten worden genomen mede op grond van kennis van heersende opvattingen en inzichten. Het is verheugend dat velen nu al een bijdrage aan de discussie hebben geleverd, mede omdat de publieke aandacht voor en een bredere betrokkenheid bij de krijgsmacht het draagvlak voor de defensie-inspanning vergroot. Tegelijkertijd zullen allen binnen de defensie-organisatie in de gelegenheid worden gesteld hun inzichten naar voren te brengen ten behoeve van de Defensienota.

6.2. Opzet van de discussie

De Strategische Toekomstdiscussie Defensie (STD) heeft deze Hoofdlijnennotitie als beginpunt en loopt tot 1 juli van dit jaar. Hierna zal Defensie zorgdragen voor de bundeling van de bijdragen en deze aanbieden aan de Tweede Kamer. De bijdragen zullen te zijner tijd mede ten grondslag liggen aan de besluiten in de Defensienota. De directie Voorlichting van het ministerie van Defensie is het contactpunt voor de STD. Voor de discussie wordt een financiële voorziening getroffen van f 500 000.

De Hoofdlijnennotitie zal als aanzet voor de discussie breed worden verspreid, onder meer via een bijzondere uitgave van de Defensiekrant. Informatie over de STD zal worden opgenomen op de internetsite van Defensie, die hiertoe wordt uitgebreid. Deze initiatieven zullen via ingezonden mededelingen in dagbladen onder de aandacht worden gebracht, waarbij tevens de opzet van de STD wordt uiteengezet. In de Defensiebladen zullen interviews worden opgenomen waarin bekende Nederlanders vanuit verschillende invalshoeken hun mening geven over de toekomst van de krijgsmacht. Met de brede verspreiding van de Hoofdlijnennotitie wordt beoogd een groot aantal personen en een scala van organisaties te bereiken. Het betreft organisaties en wetenschappelijke instellingen die zich van oudsher met vrede en veiligheid of met aspecten daarvan bezighouden, maar ook organisaties die vanwege de militaire taken in vredesoperaties en humanitaire hulp nog maar betrekkelijk recent met Defensie in aanraking zijn gekomen. Ook zij worden zo aangemoedigd hun opvattingen kenbaar te maken. In de Inleiding is al melding gemaakt van de adviesaanvraag aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Defensie juicht het toe als maatschappelijke organisaties bijeenkomsten beleggen in het kader van de STD en is graag bereid hierover van gedachten te wisselen. Ook schriftelijke resultaten van conferenties en andere bijeenkomsten kunnen een bijdrage aan de discussie vormen. Defensie zal ook zelf met organisaties contact opnemen om te bezien of bijeenkomsten gezamenlijk kunnen worden georganiseerd, bijvoorbeeld om bepaalde vraagstukken nader uit te diepen. Afhankelijk van de hierop verkregen reacties kunnen gedachtewisselingen volgen tussen de bewindslieden en deze organisaties.

6.3. Betrokkenheid Defensiepersoneel

Ook het eigen personeel zal, zoals gezegd, in een tweerichtingsverkeer in de voorbereiding van de Defensienota worden betrokken. Met het oog op de interne communicatie zal het personeel op de hoogte worden gehouden via de defensiebladen en via informatiebijeenkomsten. Speciaal hiertoe te vormen teams zullen bezoeken brengen aan eenheden om toelichting te geven en vragen te beantwoorden. Dergelijke inspanningen lijken goed aan te sluiten bij de behoefte van het personeel, ook al kan niet worden vooruitgelopen op latere besluiten. Ook zal het personeel door de teams en in de genoemde publicaties worden uitgenodigd zijn visie te geven ten behoeve van de Defensienota, zowel via de voorlichtingsteams als rechtstreeks aan de directie Voorlichting. Die zal de verkregen informatie doorgeleiden naar de bewindslieden en hun naaste ambtelijke adviseurs. Dit tweerichtingsverkeer komt de voorbereiding van de Defensienota en het draagvlak in de defensie-organisatie ten goede.