

Vergaderjaar 2014–2015

34 066

Initiatiefnota van het lid Van Klaveren over activering van de opkomstplicht

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Met deze initiatiefnota stelt de indiener voor om de opkomstplicht voor de Nederlandse militaire dienst weer te activeren. Dit houdt in dat de huidige opschorting binnen de Kaderwet Dienstplicht moet worden beëindigd. Deze nota vormt primair een eerste aanzet.

De activering van de opkomstplicht is in het recente verleden vaker voorgesteld. Oud-commandant der strijdkrachten Dick Berlijn bepleitte dit bijvoorbeeld in 2008.¹ Hij stelde daarbij dat de dienstplicht het tekort aan mensen bij Defensie kon oplossen, maar ook positief kon uitwerken op jongeren en de maatschappij.

Ook zijn er in veel politieke partijen voorstanders geweest om een einde te maken aan de huidige opschorting. Oud-woordvoerder Defensie van de VVD, Hans van Baalen, stelde dit in 2004 voor, net als de oud-minister van Defensie Hans Hillen in 2011. Hillen wilde een maatschappelijke dienstplicht, waarbij jongeren een jaar lang moesten investeren in de samenleving; bij de krijgsmacht, maar ook bijvoorbeeld de zorg.² Ook partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum hebben zich in het verleden voorstander getoond. Oud-burgemeester van Amsterdam Job Cohen vond dat de dienstplicht moest worden heringevoerd omdat dit positief zou uitwerken voor jongeren.³

Generaals en politici hebben zich in het verleden dus veelvuldig uitgelaten over de dienstplicht. Dit laat zien dat de dienstplicht tegelijkertijd een militair-operationele als een maatschappelijke kwestie is. De indiener ziet op beide punten vele voordelen om de dienstplicht in een nieuw gekozen vorm weer te activeren.

De motivatie om de opschorting ongedaan te maken zal de indiener in het onderstaande uitgebreid motiveren. Vervolgens zullen het type dienstplicht en de gevolgen voor de krijgsmacht worden beschreven. Tenslotte

¹ <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2008/4/Dick-Berlijn-Dienstplicht-weer-invoeren-ELSEVIER189868W/>

² <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/3087282/2011/12/21/Hillen-wellicht-dienstplicht-voor-alle-jongeren.dhtml>

³ <http://www.nu.nl/algemeen/1095842/cohen-pleit-voor-herinvoering-dienstplicht.html>

zullen beslispunten, aanbevelingen en conclusies worden samengesteld en de globale financiële consequenties worden belicht. Eerst zal kort worden ingegaan op de achtergrond en het wettelijke kader.

2. Achtergrond en wettelijk kader

De militaire dienstplicht is een verschijnsel waarover al eeuwenlang wordt geschreven. In de 16^e eeuw beschreef de Italiaanse filosoof Niccolò Machiavelli het enorme nut van de dienstplicht. Zo zou het burgerzin bevorderen en respect voor autoriteit geven. De 18^e-eeuwse Franse filosoof Jean Jacques Rousseau was ook een verklaard voorstander van de dienstplicht en vond het een recht en privilege van elke burger om zijn land te verdedigen.

In Nederland was het concept van de dienstplicht al in de 16^e eeuw bekend, maar vond de invoering ervan een paar eeuwen later plaats. Hoewel de Fransman Louis Bonaparte de dienstplicht aan het begin van de 19^e eeuw in Nederland wilde introduceren, stond Koning Willem I, na de Napoleontische oorlogen, daadwerkelijk aan de basis van het dienstplichtsysteem.

Grondwet

De huidige Grondwet is ingericht op een Nederlandse krijgsmacht inclusief dienstplichtigen. De dienstplicht wordt onder andere behandeld en genoemd in de artikelen 97 en 98 van de Grondwet.

Artikel 97 stelt in lid 1 dat alle Nederlanders daartoe in staat, verplicht zijn om mede te werken tot handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied.

In artikel 98 lid 1 staat dat de krijgsmacht bestaat uit vrijwillig dienende en mede kan bestaan uit dienstplichtigen. Lid 2 stelt dat de wet de verplichte militaire dienst en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst regelt. Deze wet is de Kaderwet Dienstplicht.

Opschorting

Het Nederlandse parlement stemde in mei 1993 in met de opschorting van de opkomstplicht toen de Prioriteitennota werd aangenomen. In deze nota werd het Nederlandse defensiebeleid door toenmalige Minister van Defensie Relus ter Beek aanzienlijk gewijzigd naar aanleiding van het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het einde van de Koude Oorlog. Het directe gevaar van een grote oorlog was afgenomen en structurele (in de ogen van de indiener, onverantwoordelijke) bezuinigingen op het budget werden aangekondigd. De krijgsmacht, die grotendeels bestond uit dienstplichtigen, werd omgevormd naar een beroepskrijgsmacht. Volgens het toenmalige kabinet waren de nieuwe defensietaken in het kader van uitzendingen niet geschikt voor dienstplichtigen.

Dit besluit stond haaks op de conclusie van een adviescommissie, de commissie Meijer, die Minister Ter Beek in 1991 zelf had ingesteld om hem te adviseren over het al dan niet handhaven van de dienstplicht. De commissie Meijer ontraadde het kabinet om de opkomstplicht op te schorten en stelde een dienstplicht nieuwe stijl voor.⁴ Na een overgangsperiode werd de opkomstplicht in Nederland vier jaar later officieel opgeschort met de Kaderwet Dienstplicht van 13 maart 1997.

⁴ «Naar dienstplicht nieuwe stijl,» Advies Commissie Dienstplicht, september 1992.

Opschorting intrekken

De Kaderwet dienstplicht bepaalt in artikel 39 dat de opschorting bij koninklijk besluit is geregeld. Artikel 40 van deze wet stelt dat de beëindiging van de opschorting tevens bij koninklijk besluit kan geschieden.

3. Motivatie herinvoering opkomstplicht

Diepgaande verankering van de krijgsmacht in de samenleving

De opschorting van de opkomstplicht heeft grote negatieve gevolgen gehad voor Nederland. De diepgaande verankering van de krijgsmacht in de maatschappij is verdwenen. Herinvoering zal deze band tussen de Nederlandse krijgsmacht en de Nederlandse samenleving wederom versterken, waarbij de krijgsmacht een afspiegeling zal zijn van de maatschappij en het draagvlak voor Defensie wordt vergroot.

De indiener is van mening dat de Nederlandse bevolking als collectief verantwoordelijk is voor de veiligheid van ons land. Die veiligheid wordt in toenemende mate bedreigd door de huidige geopolitieke context en de groeiende terroristische dreiging. Door de herinvoering van de opkomstplicht kan ook gehandeld worden naar deze collectieve verantwoordelijkheid.

Volgens de eerder genoemde commissie Meijer biedt de Grondwet «geen ruimte voor het hebben van een krijgsmacht zonder dienstplichtigen (.).»⁵ De dienstplicht heeft een hoog democratisch gehalte. Als gevolg ervan zijn alle maatschappelijke lagen van de bevolking vertegenwoordigd in de krijgsmacht. De huidige opschorting voorkomt de «gelijke inzet van allen, voor allen», met het losweken van de krijgsmacht uit de vezels van de samenleving tot gevolg.

Opvoedkundige en disciplinerende taak

Een andere belangrijke motivatie om de dienstplicht in ere te herstellen is het opvoedkundige en disciplinerende effect dat het op de samenleving zal hebben. Herinvoering van de opkomstplicht zal het karakter van de jeugd mede vormgeven. Zij krijgen naast de reeds genoemde discipline ook structuur en verantwoordelijkheidsgevoel mee en dragen bij aan de collectieve veiligheid van Nederland.

Criminaliteit

Ook met het oog op de omvang en verharding van de jeugdcriminaliteit vormt herinvoering van de opkomstplicht een kans. In ons land is met name de oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de criminaliteit een enorm probleem. Het aandeel verdachten onder deze groep is tot vier keer zo hoog als onder autochtonen. Niet alleen de oververtegenwoordiging vormt een probleem, ook de grote recidivecijfers (bij Marokkaanse jongens gaat het bijvoorbeeld om liefst 80%) zijn meer dan zorgelijk.

Wat de indiener betreft staat buiten kijf dat de straffen in ons land fors dienen te worden verhoogd en dat er ook veel sneller gesanctioneerd moet worden. Repressie dient nadrukkelijker in het beleid terug te komen.

Toch kan ook preventief ingrijpen een rol spelen in het voorkomen van ellende. De talloze praatprojecten en knuffelinitiatieven van de afgelopen decennia blijken echter (niet al te verrassend) vruchteloos. Naar de mening van de indiener zal de herinvoering van de opkomstplicht wel een (preventief) antwoord vormen.

⁵ Naar dienstplicht nieuwe stijl,» Advies Commissie Dienstplicht, pg. 157.

De dienstplicht zal ook deze jongeren tucht, goede manieren, besef voor hiërarchie, teamgeest en discipline bijbrengen. Zij krijgen een doel in hun leven, hangen niet uit verveling dagenlang op straat en kunnen zich niet bezighouden met criminele praktijken. Jonge allochtonen, die eerder in navolging van hun broers het criminele pad opgingen, zien dan dat die broers als dienstplichtigen de samenleving dienen en een reëel toekomstperspectief hebben. Ook het gegeven dat men op zeer jonge (en kneedbare) leeftijd «bij de kladden wordt gegrepen» vormt een positief aspect.

Voorstanders voor het herinvoeren van de opkomstplicht spreken ook over het genoemde disciplinerende karakter van dienst. Cees Boeij, oud-voorzitter van de vereniging van gevangenisdirecteuren, is van mening dat de dienstplicht de criminaliteit onder allochtone jongeren fors zal terugdringen, omdat in een vroegtijdig stadium kan worden voorkomen dat deze jongeren ontsporen. Hij stelt daarbij dat het in dienst treden van de maatschappij vormend zal werken en het karakter van een persoon positief beïnvloedt.⁶

Ook binnen de hoogste kringen van Defensie worden plannen gesteund om de vormende werking van Defensie aan te wenden bij problematische jongeren. Zo wil generaal De Kruif dat de Koninklijke Landmacht jonge criminelen opneemt om hen structuur en duidelijkheid te geven.⁷

In het uitgebreide interdepartementale rapport «Verkenningen» uit 2010, het laatste rapport dat een uitgebreide visie op de Nederlandse krijgsmacht gaf, wordt ook ingegaan op de goede bijdrage die Defensie kan leveren aan de preventie van de sociale ontsporing van risicojongeren die met Justitie in aanraking zijn geweest: «Door het aanbrengen van discipline en structuur kan Defensie mogelijk helpen voorkomen dat deze jongeren verder afglijden naar de criminaliteit.»⁸

Nederland zal door de activering van de opkomstplicht veiliger worden. De vervulling van de dienstplicht zal ertoe leiden dat achterstandsjeugd een basisopleiding krijgt en waar nodig middels karaktervormende tucht en discipline wordt gecorrigeerd in het gedrag. Jongeren uit achterstandswijken komen terecht in een wereld van orde, structuur en hiërarchie. En worden als gevolg van de dienstplicht in fysieke zin uit het (potentieel) criminele milieu gehaald. Het zal de integratie ten goede kunnen komen.

Internationale context

Ook in andere landen speelt deze discussie. Zo zijn er in Argentinië voorstanders om de dienstplicht opnieuw in te voeren. Volgens de Argentijnse senator Mario Ishii zorgt de militaire dienst ervoor dat jongeren op het rechte pad blijven.⁹

In Frankrijk werd eerder voorgesteld om de militaire dienstplicht in te voeren voor jonge Franse criminelen.¹⁰ In landen als Oostenrijk, Zwitserland, Noorwegen en Denemarken bestaat er nog steeds een militaire dienstplicht, waarvan jongeren én samenleving profiteren. Het concept militaire dienstplicht is dan ook niet achterhaald (en bij activering van de opkomstplicht) ook niet slechts voorbehouden aan Nederland.

⁶ <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2006/3/Dienstplicht-zal-criminaliteit-terugdringen-ELSEVIER072459W/>

⁷ http://www.refdag.nl/nieuws/binnenland/landmacht_wil_jonge_boefjes_op_het_rechte_pad_zetten_1_791634

⁸ Eindrapport Verkenningen 2010 Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, 29-3-2010, pg. 181–182.

⁹ <http://www.buenosairesherald.com/article/158271/calls-for-military-service-by-ba-province-official-show-politicians-in-the-dark>

¹⁰ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/3078560/2011/12/15/Militaire-dienstplicht-voor-jonge-Franse-criminelen.dhtml>

Terrorisme en screening

Voor reeds geradicaliseerde jongeren, die zich bijvoorbeeld verbonden weten met de islamitische jihad en terrorisme, is uiteraard geen plek binnen de krijgsmacht. Toezicht en controle hierop zal erg streng zijn, zodat het geven van militaire training aan jihadisten wordt uitgesloten. Jihadisten dienen in onze visie zeer zware straffen te krijgen en, in geval van een dubbele nationaliteit, te worden gedenaturaliseerd en het land worden uitgezet.

Screening van de dienstplichtigen en hun omgeving zal daarom behalve door defensiepersoneel, waar nodig, ook door de inlichtingendiensten plaatsvinden.

Operationele voordelen voor de krijgsmacht

Ook op operationeel niveau kan Defensie profiteren van de talrijke voordelen van de herinvoering van de opkomstplicht, zoals voldoende aanwas en aanhoudende doorstroming van militairen, waarbij de krijgsmacht niet afhankelijk is van de arbeidsmarkt. De operationele voordelen worden onderstaand besproken in de paragraaf over de gevolgen voor de krijgsmacht.

4. Type dienstplicht

Militaire en vervangende dienstplicht

De herinvoering van de militaire opkomstplicht zal gekoppeld worden aan de mogelijkheid van de vervangende dienstplicht. In het verleden kon men in Nederland – bijvoorbeeld als gewetensbezwaarde – ook een vervangende dienstplicht vervullen.¹¹ Dit zal opnieuw mogelijk worden. Deze vervangende dienstplicht bestaat in dit voorstel uit niet-militaire activiteiten die ten goede komen aan de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld in de zorg, bij de politie of de brandweer.

Deze optie verschilt wezenlijk met het voorstel voor een sociale dienstplicht. De sociale dienstplicht kan strijdig zijn met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarbij iedere vorm van dwangarbeid of verplichte arbeid wordt verboden. Door het aanbieden van een vervangende dienstplicht binnen de militaire dienstplicht kan het verbod op dwangarbeid worden voorkomen.¹²

Zivildienst/burgerdienst

Het voorstel van de indiener komt overeen met de situatie in Duitsland tot 2011 en de huidige situatie in bijvoorbeeld Oostenrijk en Zwitserland, waar de *Zivildienst* bestaat en waar gewetensbezwaarde jongeren kunnen werken in niet-militaire sectoren. Deze landen kennen dus de burgerdienst naast de militaire dienst. Jongeren dienen hiermee het algemeen belang. Bij gewetensbezwaren kan deze vervangende dienst worden vervuld, bijvoorbeeld als medewerker van een verzorgingshuis.

Ook de commissie Meijer adviseerde de regering in zijn conclusies om nader onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden voor een systeem van burgerdienst (als onderdeel van de vervangende militaire dienst-

¹¹ Artikel 99 van de Grondwet regelt de wettelijke basis van vrijstelling van de krijgsmacht wegens ernstige gewetensbezwaren. Dit is nader bepaald in de Wet gewetensbezwaren militaire dienst.

¹² Artikel 4, derde lid, EVRM is duidelijk: Niet als dwangarbeid of verplichte arbeid wordt beschouwd elke dienst van militaire aard of, in het geval van gewetensbezwaarden in landen waarin gewetensbezwaren worden erkend, diensten die gevorderd worden in plaats van de verplichte militaire dienst.

plicht).¹³ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) beargumenteerde dezelfde mogelijkheid in haar rapport in 1992 over de burgerdienst.¹⁴ Naast de militaire dienst, zal de burgerdienst ook positieve maatschappelijke gevolgen met zich meebrengen. Zo zal het tekort aan personeel door de vergrijzing, bijvoorbeeld het structurele gebrek aan zorgverleners, nu en in de komende decennia, worden bestreden.

Zes maanden

De dienstplichtige zal in de regel op de leeftijd van 18 jaar in dienst treden. De indiener kiest voor een basisdiensttijd van zes maanden (eerste oefening), vergelijkbaar met landen als Oostenrijk en Denemarken. Hier zijn natuurlijk uitzonderingen (verlenging met enkele maanden) op mogelijk, bijvoorbeeld in bepaalde kaderfuncties.

De basisdiensttijd van zes maanden is ingegeven door de overweging om dienstplichtigen met name voor nationale taken in te zetten en niet voor uitzendingen in het buitenland¹⁵ (in de volgende paragraaf zal hier nader op worden ingegaan). Ook zal een basisdiensttijd van zes maanden eventuele studievertraging beperken.

De burgerdienstplicht zal, net als in de genoemde andere landen, drie maanden langer duren dan de militaire dienstplicht.

Wettelijk minimumloon inclusief huisvesting en reiskostenvergoeding

Dienstplichtigen zullen het wettelijke minimumloon ontvangen inclusief vakantiegeld, huisvesting en reiskostenvergoeding.

Vrouwen

In het verleden was de vervulling van de dienstplicht uitsluitend bestemd voor mannen. In dit voorstel wordt dat onderscheid niet langer gemaakt. Volgens de Grondwet moet iedere Nederlander bijdragen aan de verdediging van het land. Net als mannen dienen dus ook vrouwen de dienstplicht te vervullen. In landen als Israël en Noorwegen (vanaf 2015) is dit ook al het geval. Het kan hierbij gaan om zowel de militaire, als om de vervangende dienstplicht.

5. Gevolgen voor de krijgsmacht

De gevolgen voor de krijgsmacht zijn groot. Onderstaand zullen enkel de hoofdlijnen worden behandeld.

Geen nadelige consequenties voor de huidige beroepskrijgsmacht

In de eerste plaats is het erg belangrijk om te benadrukken dat dit voorstel geen nadelige consequenties zal hebben voor de huidige beroepsmilitairen in de Nederlandse krijgsmacht. Bij de activering van de opkomstplicht wordt de huidige beroepskrijgsmacht in stand gehouden. De dienstplichtigen worden uitsluitend als welkome aanvulling gezien.

¹³ Naar dienstplicht nieuwe stijl,» Advies Commissie Dienstplicht, pg. 159.

¹⁴ Sociaal Cultureel Planbureau, Burgerdienst. Een beschouwing over maatschappelijke dienstplicht en vrijwillige dienstverlening, 10 juli 1992, pg. 48.

¹⁵ Over het algemeen wordt aangenomen dat met een diensttijd van 6 maanden militairen niet adequaat kunnen worden opgeleid voor uitzendingen in operationele legeronderdelen.

Internationale veiligheidssituatie; Rusland

Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie was een van de redenen om de dienstplicht op te schorten.¹⁶ De nieuwe en agressieve politiek van het huidige Rusland draagt wellicht bij aan de discussie om de dienstplicht weer te activeren.¹⁷ De militaire ervaring van Rusland laat in ieder geval zien dat de Nederlandse krijgsmacht altijd voorbereid moet zijn op de dynamiek van de mondiale politiek. Ook de snel veranderende geopolitieke verhoudingen, onder meer in Syrië en Irak, tonen aan dat het belangrijk is om over een volwaardige krijgsmacht te beschikken. De activering van de opkomstplicht draagt daar zeker aan bij.

Verhoging defensiebudget en herijking taken

De stelselmatige bezuinigingen op het defensiebudget van de afgelopen jaren zijn een grote vergissing geweest. Gevaarlijk zelfs. Door het afstoten van wapensystemen en het ontslaan van duizenden uitstekend functionerende militairen is enorm veel expertise verloren gegaan. Defensie is amper in staat om zijn grondwettelijke taken uit te voeren. De indiener is van mening dat Nederland moet voldoen aan de NAVO-norm om 2 procent van het BNP te besteden aan de Nederlandse krijgsmacht. Dit betekent concreet dat het defensiebudget structureel met ongeveer 5 miljard zal worden verhoogd.

De herinvoering van de opkomstplicht maakt deel uit van dit standpunt over Defensie en zal net als de budgetverhoging gevolgen hebben voor de inrichting van de krijgsmacht

Zoals bekend heeft Defensie drie hoofdtaken, namelijk 1) de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, 2) de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en 3) de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Er kan, door herinvoering van de opkomstplicht, organisatorisch geschoven worden binnen de verschillende taakvelden (bv de inzetbaarheid van dienstplichtigen bij hoofdtak 3).

Nationale taken versus uitzendingen

De dienstplichtigen zullen in de eerste plaats nationale taken verrichten. Uitzendingen zijn voorbehouden aan de beroepskrijgsmacht. Deze verdeling sluit aan bij de gevoeligheid om dienstplichtigen uit te zenden, waarbij zij aan gevaren worden blootgesteld zonder dat zij hebben gekozen voor die eventuele mogelijkheid. Mede aangezien de eerste oefening van zes maanden te krap is om dienstplichtigen op te leiden voor uitzendingen, zal er in de praktijk geen beroep worden gedaan op dienstplichtigen bij buitenlandse uitzendingen.

Koninklijke Landmacht

Gezien de prioritering op nationale taken zullen de dienstplichtigen, net als in het verleden, met name worden ingezet bij de Koninklijke Landmacht. Zij zullen, samen met de reservisten zorg dragen voor nationale taken, waarbij overheden worden ondersteund bij rechtshand-

¹⁶ De dienstplicht bleef wel formeel gehandhaafd, zodat in geval van een herlevende grote dreiging kon worden overwogen opnieuw dienstplichtigen op te roepen (Prioriteitennota 1993).

¹⁷ In tegenstelling tot de conclusies van het Eindrapport Verkenningen uit 2010 kan anno 2014 wel degelijk de vraag worden gesteld of er een veiligheidspolitieke aanleiding is om de opkomstplicht te activeren.

having, rampenbestrijding en humanitaire hulp.¹⁸ De beroepsmilitairen van de huidige drie brigades van de Landmacht kunnen bijna volledig worden vrijgespeeld voor (de voorbereiding op) buitenlandse inzet.

Taken die zijn uitbesteed

Verder kunnen dienstplichtigen vele taken verrichten voor Defensie, die nu al of in de nabije toekomst worden uitbesteed aan private partijen. Te denken valt aan het restaurantbedrijf en de beveiligingstaken.

Voldoende aanbod van personeel

Een van de grootste voordelen van de herinvoering van de opkomstplicht is de garantie van voldoende vulling en voldoende reserves. Alle krijgsmachtsdelen hebben elk jaar enorm veel moeite om te voldoen aan de vullingseisen, waarbij de meeste krijgsmachtsdelen niet eens in de buurt komen van 100% vulling.¹⁹ Daarbij komt dat er in 2020 bijna twintigduizend extra militairen nodig zijn om de gaten in de defensieorganisatie te vullen.²⁰ Het grote probleem is dat jonge mensen Defensie niet meer als aantrekkelijke werkgever zien en bewust niet voor een militaire loopbaan kiezen. De uitstroom bij Defensie is nog steeds groter dan de instroom, waardoor de defensieorganisatie krimpt. Daarnaast is er al sinds de opschorting van de opkomstplicht een schrijnend tekort aan technisch personeel, maar ook aan andere gespecialiseerde krachten zoals artsen en verplegers. Tenslotte heeft Defensie ook te weinig reservisten. De problematiek van de personeelstekorten zal met de herinvoering van de opkomstplicht fors worden verminderd. De krijgsmacht zal opnieuw een vullingsgarantie hebben, de inzetbaarheid zal worden gegarandeerd en alle operationele taken kunnen worden uitgevoerd.

Door de commissie Meijer werd overigens al gewaarschuwd voor deze knelpunten van de beroepskrijgsmacht. In zijn conclusie stelde de commissie: «Indien bijvoorbeeld het defensiebudget op de lange termijn nog verder onder druk komt te staan, kan dat een knelpunt opleveren voor de instandhouding van de beroepskrijgsmacht. Ook kan worden gedacht aan onvoorziene knelpunten op het gebied van werving en personele vulling en een vermindering van de inzetbaarheid van grote delen van de krijgsmacht voor een langere periode.»²¹

Het is triest te moeten constateren dat de commissie meer dan twintig jaar geleden een vooruitziende blik had. Al deze knelpunten zijn namelijk bewaarheid geworden. Ook in dit licht is de opschorting van de opkomstplicht een kapitale fout geweest.

6. Financiële paragraaf

De activering van de opkomstplicht zal financiële consequenties voor de krijgsmacht hebben. Met onze huidige kennis is het onmogelijk om dit tot achter de komma te berekenen. Zoals gezegd moet de dienstplicht gefaseerd worden opgebouwd, net als deze gefaseerd is afgebouwd in de jaren»90. Er zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen incidentele en structurele kosten.

¹⁸ Ook het Eindrapport Verkenningen stelt dat het voor de hand ligt dat dienstplichtigen in het bijzonder worden ingezet ter ondersteuning van civiele autoriteiten in het kader van de derde hoofdtak van Defensie.

¹⁹ Zie de personeelsrapportage van Defensie over het jaar 2013.

²⁰ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3547767/2013/11/20/Defensie-snakt-naar-duizenden-extra-reservisten.dhtml>

²¹ «Naar dienstplicht nieuwe stijl,» Advies Commissie Dienstplicht, pg. 155.

Incidenteel

De structuur van de krijgsmacht, met name van de Koninklijke Landmacht, dient te worden afgestemd op dienstplichtigen. Infrastructuur moet worden aangepast en er zullen vele nieuwe instructeurs (waar nu al een tekort aan is) en opleidingscentra komen. Leegstaande kazernes worden weer in gebruik genomen en er zal veel nieuwe legering worden gebouwd. Keuringsraden moeten worden opgezet en keuringsartsen zullen in dienst treden. Al met al zal het een tijd duren voordat het resultaat zichtbaar is.

Dat de activering van de opkomstplicht initieel geld gaat kosten is duidelijk. De commissie Meijer berekende dat de eenmalige kosten voor de dienstplicht nieuwe stijl tussen de 100 en 300 miljoen gulden lagen afhankelijk van versnelde invoering of invoering op langere termijn. Deze verouderde bedragen kunnen echter moeilijk in de huidige situatie worden gebruikt. Mede daarom heeft de indiener verschillende defensie-experts gevraagd naar hun visie, waarbij de algemene conclusie was dat de incidentele kosten «hoogstens 60 miljoen» zullen zijn, afhankelijk van het aantal dienstplichtigen.

Duidelijk is dat de huidige defensiebegroting deze initiële investering niet mogelijk maakt. Zoals eerder aangegeven wil de indiener echter zo snel mogelijk fors extra investeren in Defensie.

Structureel

Volgens het «Eindrapport Verkenningen» zal een opkomstplicht voor alle jongeren in Nederland – zowel mannen als vrouwen – vanaf het jaar 2020 ruim 200.000 jongeren per jaar betreffen, die moeten worden opgeleid en getraind.²² Gebaseerd op ervaringen uit het verleden, is het reëel te verwachten dat ongeveer 35% van de jongeren zal worden afgekeurd voor de militaire dienst.²³ Als verder wordt gekeken naar percentages in landen als Oostenrijk zal een aanvullend percentage van circa 35% kiezen voor de burgerdienstplicht als vervangende dienstplicht.²⁴ Bij benadering kan dan worden aangenomen dat 30% van de Nederlandse jongeren daadwerkelijk de militaire dienstplicht zal vervullen.

De indiener gaat in deze paragraaf dan ook uit van een jaarlijkse instroom van 60.000 jongeren bij de krijgsmacht. Zij zullen in zes maanden tijd hun militaire dienst vervullen, verspreid over de eerste en tweede helft van het jaar.²⁵

Het wettelijke minimumloon, inclusief vakantietoelage, ligt voor een 18^e-jarige op ongeveer € 730 per maand. Op basis van 30.000 jongeren, die in het eerste half jaar hun dienstplicht vervullen, leiden de salaris-kosten voor Defensie over 6 maanden tot € 131,4 miljoen. In het tweede halfjaar zullen dezelfde kosten worden gemaakt voor de andere 30.000 dienstplichtigen, zodat de totale salariskosten voor Defensie jaarlijks op bijna € 263 miljoen komen te liggen.²⁶

Voor het inschatten van de structurele kosten voor opleiding, kleding en huisvesting van dienstplichtigen kan worden gekeken naar de jaren voor de opschorting van de opkomstplicht. In maart 1991 stuurde toenmalig Minister van Defensie Ter Beek hierover een financieel overzicht naar de Kamer. De jaarlijkse kosten voor opleiding, kleding en huisvesting van dienstplichtigen werden toentertijd op 765 miljoen gulden (€ 347 miljoen)

²² Eindrapport Verkenningen 2010 Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, pg. 181.

²³ Naar dienstplicht nieuwe stijl,» Advies Commissie Dienstplicht, pg. 13.

²⁴ https://www.kommunalnet.at/news/artikel/select_category/26546/article/wehrpflicht-und-zivildienst-zahlen-und-fakten.html?cHash=98c68c1c171b0bfd5173ed9b1bfb6280

²⁵ Eventuele verlenging met enkele maanden bijvoorbeeld bij kaderfuncties buiten beschouwing gelaten.

²⁶ In 1991 lagen de salariskosten voor dienstplichtigen op 724 miljoen gulden (€ 328 miljoen) per jaar (zie hiervoor Kamerstuk 21 800 X, nr. 39 uit het vergaderjaar 1990–1991).

geschat.²⁷ Defensie kon hier alleen een ruwe indicatie geven omdat deze kosten voor dienstplichtigen niet apart werden geadministreerd, maar deel uitmaakten van de totale kosten van de krijgsmacht.

Tenslotte blijkt uit dit overzicht dat per jaar 46 miljoen gulden (€ 21 miljoen) werd besteed aan reiskosten en inkomstenvergoeding, terwijl 22 miljoen gulden (€ 10 miljoen) aan exploitatiekosten werden gemaakt bij de keuringen.²⁸

Bovenstaande bedragen uit 1991 geven een bepaalde indicatie van de structurele kosten bij de activering van de militaire opkomstplicht. Dit blijven echter berekeningen op basis van gegevens van het dienstplichtigensysteem van meer dan twintig jaar geleden. Een verkenning door het Ministerie van Defensie naar de hedendaagse kosten ligt uiteraard binnen handbereik. Tevens zijn er structurele kostenbesparingen die tegenover activering van de opkomstplicht staan. Zo hoeven vele diensten niet meer te worden uitbesteed en is er geen externe inhuur meer noodzakelijk. Ook zullen de wervingskosten aanzienlijk dalen.

7. Beslispunten/aanbevelingen/conclusies

1. De militaire opkomstplicht moet worden geactiveerd. De huidige opschorting binnen de Kaderwet Dienstplicht moet worden beëindigd.
2. Een commissie dient te worden ingesteld om te bepalen hoe de dienstplicht op een verantwoorde en gefaseerde wijze weer in werking kan treden. Zoals ook het «Eindrapport Verkenningen» in 2010 al stelde is hiervoor aanvullend onderzoek nodig.²⁹
De militaire opkomstplicht is in de periode 1989–1997 gefaseerd afgebouwd. Nu zal moeten worden bepaald hoe de dienstplicht in een tijdsperiode van acht jaren weer kan worden opgebouwd (een acht-jarenplan).
3. De commissie moet de incidentele en structurele financiële consequenties voor de krijgsmacht en andere overheidssectoren in kaart brengen.
4. Een belangrijk voordeel van deze dienstplicht is de opvoedkundige en disciplinerende taak voor (allochtone) jongeren, die ook de integratie ten goede komt. Andere voordelen zijn de diepgaande verankering van de krijgsmacht in de samenleving en voldoende aanbod van personeel voor Defensie.
5. De commissie moet de meest effectieve controle- en toezichtsinstrumenten bepalen om te garanderen dat jihadisten en «jihad-gezinden» van de dienstplicht worden uitgesloten.
6. De activering van de militaire opkomstplicht heeft geen nadelige consequenties voor de huidige beroepsmilitairen in de Nederlandse krijgsmacht.
7. De commissie moet een dienstplicht nieuwe stijl uitwerken gebaseerd op een basisdiensttijd van zes maanden, waar natuurlijk uitzonderingen op mogelijk zijn, alsmede een dienstplicht voor mannen én vrouwen.
8. De commissie moet concreet in kaart brengen op welke wijze een burgerdienstplicht als vervangende dienstplicht naast de militaire dienstplicht kan bestaan en wat de gevolgen hiervan zijn.
9. De commissie dient bij de activering van de opkomstplicht te onderzoeken hoe de krijgsmacht het beste kan worden ingericht. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de dienstplichtigen nationale taken zullen verrichten, waarbij overheden worden ondersteund, en zij vooral worden ingezet bij de Koninklijke Landmacht. Er moet vanuit worden gegaan dat Nederland op middellange termijn zal

²⁷ Vergaderjaar 1990–1991, Kamerstuk 21 800 X, nr. 39.

²⁸ Vergaderjaar 1990–1991, Kamerstuk 21 800 X, nr. 39.

²⁹ Eindrapport Verkenningen 2010 Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, pg. 181.

voldoen aan de internationale verplichtingen, dat wil zeggen de NAVO-norm om 2 procent van het BNP te besteden aan de Nederlandse krijgsmacht.

10. De commissie dient te bepalen welke taken (nu uitbesteding) dienstplichtigen over kunnen nemen bij Defensie.

Van Klaveren