

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 X

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2003

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2003

Inleiding

Defensie staat aan de vooravond van ingrijpende keuzen over de omvang en de samenstelling van de krijgsmacht. De feitelijke exploitatiekosten waren de afgelopen jaren hoger dan geraamd en de investeringen zijn onder het vereiste niveau gebleven. Bovendien moeten forse bezuinigingen worden verwerkt. Op grond van de analyse van de internationale veiligheidssituatie en van de afspraken over internationale samenwerking die in de Navo en de EU zijn gemaakt, heeft een kritische beschouwing van de taken en de capaciteiten van Defensie geleid tot verreikende maatregelen die het profiel van de krijgsmacht in de komende jaren zullen bepalen. De belangrijkste doelstellingen zijn een nieuw evenwicht tussen omvang en middelen enerzijds en het budget anderzijds, en de verdere verbetering van de kwaliteit van de krijgsmacht en van de inzetbaarheid bij crisisbeheersingsoperaties, ook ver van Nederland.

Op verzoek van uw Kamer schetsen wij in deze brief de hoofdlijnen van deze transformatie, echter nadrukkelijk onder het beslag van de besluitvorming over de begroting door het kabinet in augustus a.s.¹ De definitieve maatregelen worden de derde dinsdag van september gepresenteerd in de defensiebegroting voor 2004, gelijktijdig met een brief waarin alle maatregelen, ook die het personeel betreffen, uitgebreid zijn onderbouwd en toegelicht.

De hoofdtaken van de krijgsmacht

Er zijn de afgelopen jaren belangrijke veranderingen opgetreden in de internationale veiligheidssituatie: het gevaar van grootscheepse agressie tegen het Navo-verdragsgebied is geweken, maar de instabiliteit in grote delen van de wereld blijft groot. Het gevaar van asymmetrische dreigingen, zoals terrorisme en massavernietigingswapens, is toegenomen. Dit heeft gevolgen voor de taken van de krijgsmacht. Opvallend is dat de

¹ Het verzoek om een brief is gedaan bij de regeling van werkzaamheden van 24 juni jl..

hoofdtaken van Defensie meer en meer naar elkaar toe groeien. Het onderscheid tussen de eerste en tweede hoofdtaak, respectievelijk de territoriale verdediging en de bevordering van de internationale rechtsorde, is stilaan vervaagd. De bevordering van de stabiliteit en de bestrijding van het internationale terrorisme door Nederlandse militairen elders in de wereld kunnen immers niet los worden gezien van de veiligheid van Nederlandse en Europese burgers in hun eigen leefomgeving. Het belang van crisisbeheersingsoperaties is dan ook evident. Voorts groeit de invulling van de eerste hoofdtaak toe naar die van de derde hoofdtaak, namelijk het verlenen van bijstand aan civiele autoriteiten, zowel nationaal als internationaal. De gevolgen van de inzet van massavernietigingswapens en terroristische aanslagen zijn te vergelijken met die van grote rampen.

Internationale inbedding: de VN, de Navo en de EU

Om haar hoofdtaken te kunnen uitvoeren, is de krijgsmacht afhankelijk van samenwerking met andere landen in de VN, de OVSE, de Navo en de EU en in ad hoc coalities van «the able and the willing». Snelle inzetbaarheid, technologisch hoogwaardig materieel en het vermogen van Nederland te worden ingezet zijn belangrijke voorwaarden voor een optimale operationele samenwerking, zowel bij crisisbeheersingsoperaties in de hogere delen van het geweldsspectrum als bij operaties die gericht zijn op de duurzame stabilisatie en de wederopbouw van voormalige conflictgebieden. Deze voorwaarden en de noodzaak het eigen personeel optimale veiligheid te bieden en steeds preciezere wapens in te zetten om onbedoelde schade tot een minimum te beperken, beïnvloeden nadrukkelijker dan ooit de uitrusting van de krijgsmacht en de taakuitvoering.

Op grond van de analyse van de internationale veiligheidssituatie heeft de Navo onlangs opnieuw een «Defence Requirement Review» uitgevoerd, waarin de benodigde capaciteiten zijn vergeleken met die waarover de lidstaten op dit moment beschikken. De EU heeft met de «Headline Goal» een vergelijkbare analyse gemaakt. De discrepantie tussen vraag en aanbod die aan het licht is gekomen, manifesteert zich in overschotten en tekorten. Zo bestaat er dertien jaar na het einde van de Koude Oorlog een aanbodoverschot aan territoriale verdedigingseenheden en onderzeebootbestrijdingsmiddelen, terwijl er onder meer een tekort is aan strategische transportcapaciteit, nbc-bescherming en precisiewapens.

Deze stand van zaken illustreert de noodzaak tot transformatie van de strijdkrachten van de Navo, waaronder de Nederlandse. De vastgestelde overschotten en tekorten zijn richtinggevend voor de defensieplannen voor de komende tien jaar, waarbij als politiek uitgangspunt geldt dat ons land een redelijk aandeel wil leveren in de uitvoering van het aspiratieniveau van de Navo en de EU. Tegen de achtergrond van het feit dat het bondgenootschap meer en meer actief is in crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied, legt de Navo minder dan voorheen de nadruk op kwantiteit en meer op kwaliteit. Voor de Nederlandse krijgsmacht geldt eveneens dat zij niet alleen op een smallere leest wordt geschoeid omwille van de bezuinigingen, maar ook om voldoende ruimte te scheppen voor kwalitatieve verbeteringen. Ook is het ambitieniveau van de Nederlandse krijgsmacht voor operaties in hogere delen van het geweldsspectrum, zoals interventiemissies, in kwantitatieve zin enigszins verlaagd. Eerder, in het Strategisch Akkoord, was dit al gebeurd voor operaties op een lager geweldsniveau, vooral gericht op stabilisatie en wederopbouw (deelneming aan drie, in plaats van vier operaties).

De omvang van de financiële problematiek

De taakstelling uit het Strategisch Akkoord van 2002 is voor Defensie 120 miljoen euro in 2003, oplopend tot 245 miljoen euro structureel vanaf 2006. Deze bezuinigingen zijn grotendeels verwerkt in de Najaarsbrief van 8 november 2002 en moeten nu worden ingepast in het Integraal Defensieplan 2004 – 2013 (IDP). Ook moet nog een taakstelling in het kader van de competitieve dienstverlening (CDV) worden verwerkt van 38,6 miljoen euro. Daar komen bij de maatregelen in de Voorjaarsnota 2003 en het Hoofdlijnenakkoord, samen zo'n 100 miljoen euro structureel. Het structurele financiële probleem dat in het IDP moet worden opgelost, belooft zo in totaal ongeveer 380 miljoen euro per jaar. Doordat de structurele exploitatietekorten in de afgelopen jaren zijn gedekt ten koste van de investeringen, is bovendien in de komende jaren een reparatie noodzakelijk om de beoogde kwaliteitsverbetering te bereiken.

Oplossingen

In het kader van het project «Samson», gericht op doelmatigheid en bestuurlijke vernieuwing, worden de staven van de krijgsmachtdelen en het kerndepartement de komende jaren ingrijpend gereorganiseerd en met 30 procent verkleind. Ook op andere terreinen, vooral de ondersteuning en de infrastructuur, wordt het uiterste gedaan om de doelmatigheid verder te vergroten. Omdat deze vérgaande algemene maatregelen onvoldoende besparingen opleveren, zijn echter ingrepen in de operationele capaciteiten eveneens onvermijdelijk. Behalve dat ze besparingen opleveren, moeten de operationele maatregelen ten minste aan de volgende criteria voldoen:

- ze moeten passen in de nationale veiligheidsanalyse en die van de Navo en de EU;
- ze moeten stroken met de kwantitatieve en de kwalitatieve vereisten van de Navo en de EU;
- ze moeten de doelmatigheid vergroten.

Het spreekt vanzelf dat de reservering in het Hoofdlijnenakkoord voor de verbetering van de inzetbaarheid van de krijgsmacht bij crisisbeheersingsoperaties volledig wordt ingezet. Deze reservering loopt op tot 100 miljoen euro vanaf 2006.

De maatregelen

Al met al tracht Defensie de onvermijdelijke besparingen te verwezenlijken binnen de kaders die de Navo en de EU hebben gesteld, vooral door voorrang te geven aan de verbetering van de inzetbaarheid van de hoofdwapensystemen bóven de instandhouding van het aantal hoofdwapensystemen waarover de krijgsmacht beschikt. De belangrijkste ontwikkeling blijft immers onverminderd de overgang van de betrekkelijk overzichtelijke situatie in de Koude Oorlog naar een instabiele veiligheidsomgeving waarin andere bedreigingen de boventoon voeren en waarin bovenal prioriteit moet worden gegeven aan expeditionaire capaciteiten. Dit leidt in een aantal gevallen tot drastische maatregelen, zoals de opheffing van het omvangrijke mobilisabele bestand van de Koninklijke landmacht en de opheffing van de groep maritieme patrouillevliegtuigen van de Koninklijke marine. Defensie moet voorts noodgedwongen afzien van een aantal vernieuwingen, zoals de beoogde uitbreiding van de Patriot-capaciteit en het paraat stellen van het derde Mariniersbataljon. De verbetering van de inzetbaarheid van wapensystemen behelst onder meer de Apache helikopters (zelfbescherming en detectie) en «land-attack» raketten op fregatten. Het gaat in het IDP dus nadrukkelijk niet alleen om bezuinigingen. Het investeringsniveau zal aanzienlijk worden verhoogd,

tot ongeveer 20 procent. Dit heeft tot gevolg dat de toezeggingen die Nederland heeft gedaan tijdens de Navo-top in Praag (november 2002) en in EVDB-kader vrijwel geheel worden gehandhaafd.

Hieronder volgen, per krijgsmachtdeel, de bezuinigingsmaatregelen die deel zullen uitmaken van het IDP.¹ Op Prinsjesdag zal per maatregel het tijdschema worden vermeld. Daarna volgt een opsomming van intensiveringsmaatregelen.

Koninklijke marine:

- de (vervroegde) afstoting van vier fregatten; er resteren tien fregatten(*);
- de afstoting van twee mijnenbestrijdingsvaartuigen; er resteren tien(*);
- afzien van de oprichting van het derde Mariniersbataljon (*);
- de opheffing van de groep maritieme patrouillevliegtuigen en de afstoting van de tien Orions (10).

Koninklijke landmacht

- de opheffing van het mobilisabele bestand in verband met afgenomen dreiging van een massale aanval op het Navo-gebied en de afschaffing van het divisieniveau (*);
- de concentratie van de gemechaniseerde eenheden in twee in plaats van drie brigades op minder locaties;
- de afstoting van het meervoudige raketsysteem MLRS, omdat de behoefte aan zware artillerie is afgenomen;
- stroomlijning van de luchtverdediging tot één krijgsmachtbrede organisatie en in dat kader de afstoting van het kanonsysteem PRTL;
- de overdracht aan Noorwegen van achttien gepantserde houwitser als onderdeel van een nog te sluiten bilaterale overeenkomst, omdat de behoefte aan deze systemen is afgenomen; 39 houwitser resteren.

Koninklijke luchtmacht

- de afstoting van 29 F-16's in combinatie met de sluiting van één van de drie F-16 bases. Het bestand aan jachtvliegtuigen neemt af van 137 naar 108 toestellen, waarvan 90 aan de Navo aangeboden (*);
- de afstoting van de Bölkow helikopters (*);
- twee jaar vertraging van de invoering van betere raketten (PAC-III) voor het Patriot-systeem (*);
- de afstoting van zes Apache gevechtshelikopters; 24 toestellen resteren;
- geen vervanging van de Hawk luchtverdedigingsraketten door overname van additionele Duitse Patriots;
- de concentratie van helikopters op Gilze-Rijen.

Koninklijke marechaussee

De bovengenoemde maatregelen leiden tot een reductie van ongeveer 240 functies bij de Koninklijke marechaussee.

Zoals vermeld, behelst een aantal van de maatregelen de sluiting en afstoting van locaties. Het betreft:

- Ede-Oost, landmachtkazerne;
- Seedorf, thuisbasis van de 41ste gemechaniseerde brigade in Duitsland;
- Soesterberg, helikopterbasis;
- Twenthe, F-16 basis;

¹ De maatregelen met een asterisk waren eerder geheel of ten dele aangekondigd in de Najaarsbrief van 8 november 2002.

- Marinevliegkamp Valkenburg, thuisbasis van de Orions.

Al deze maatregelen scheppen tevens ruimte voor extra investeringen in waardevolle capaciteiten en verzekeren de voortgang van plannen die anders in gevaar zouden zijn gekomen. Samen geven zij de Nederlandse krijgsmacht de komende jaren een krachtige kwaliteitsimpuls. Het betreft onder meer de volgende reeks:

- het doorgaan van de versterking van de pantserinfanteriebataljons van de Koninklijke landmacht met een vierde compagnie onder het motto «meer groen op de grond», zoals voorzien in de Defensienota 2000;
- de aanschaf van nieuwe rups- en wielvoertuigen die de inzetbaarheid van de Koninklijke landmacht in de komende decennia moeten garanderen;
- de uitbreiding van de parate capaciteit van het Korps commando-troepen met 80 commando's;
- de modernisering van de persoonlijke uitrusting van militairen met behulp van hoogwaardige technologieën, die hun individuele veiligheid bevordert en die voortzetting van de nauwe samenwerking met belangrijke bondgenoten mogelijk maakt;
- de vervanging van de rupsvoertuigen van het Korps mariniers om de inzetbaarheid verder te vergroten;
- de handhaving van de voorziene investeringen voor de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter en voor de vervanging van de F-16;
- de aanschaf van moderne doelaanwijzingsmiddelen en precisiewapens die de doelgerichtheid van het operationele optreden verder vergroten en die voortzetting van de nauwe samenwerking met belangrijke bondgenoten mogelijk maken;
- de verwerving van een DC-10 transportvliegtuig, zodat de huidige twee KDC-10's intensiever voor hun hoofdtaak, het bijtanken van jachtvliegtuigen in de lucht, kunnen worden benut;
- de verbetering van de kwaliteit van de resterende F-16's en de Apaches, zodat de inzetbaarheid van deze hoofdwapensystemen ondanks de dalende aantallen toeneemt;
- de voortzetting van het project «Unmanned Aerial Vehicles» (UAV's) in samenwerking met Frankrijk, zodat deze belangrijke ontwikkeling op de voet kan worden gevolgd. Op dit terrein heeft de Navo een tekort vastgesteld;
- de deelneming aan het «Air to Ground Surveillance» programma van de Navo, waarmee de deelnemende landen voorzien in de benodigde verbetering van de inlichtingencapaciteit van het bondgenootschap op dit gebied;
- de aanschaf van detectievoertuigen en andere opsporingsapparatuur op nbc-gebied, alsmede van collectieve beschermingsmiddelen en een mobiel laboratorium. Deze investeringen in nieuwe, hoognodige capaciteiten belopen in deze kabinetsperiode samen ongeveer 80 miljoen euro.

Personele gevolgen

De maatregelen in de Najaarsbrief 2002 resulteerden al in de reductie van 4 800 functies. De aanvullende maatregelen in het IDP brengen dat aantal op omstreeks 9 000. Hoewel niet alle functies tegelijkertijd komen te vervallen, gaat een reductie van deze omvang het absorptievermogen van Defensie ruimschoots te boven. De brief die de Kamer op de derde dinsdag van september zal ontvangen, zal nader hierop ingaan. Hoe dan ook mag van Defensie een maximale inspanning worden verwacht om het personeel waarvoor niet langer plaats is te helpen bij het vinden van een andere baan in de collectieve of in de particuliere sector van de arbeidsmarkt. Het hierbij te voeren sociaal beleid is reeds onderwerp van bespreking in het overleg met de centrales voor overheidspersoneel. Vanzelf-

sprekend is een reductie van deze omvang ingrijpend. De noodzakelijke verkleining van de organisatie stelt Defensie echter wel in staat om in de toekomst aan ruim 60 000 medewerkers dynamisch en aantrekkelijk werk te bieden.

Ten slotte

Alle maatregelen, hoe pijnlijk ook, moeten gezamenlijk leiden tot een nieuw evenwicht tussen de omvang en de middelen van de krijgsmacht en het beschikbare budget. Door de krijgsmacht op een smallere leest te schoeien, worden de exploitatiekosten beheersbaar en is voldoende investeringsruimte gewaarborgd. Door kwaliteit boven kwantiteit te stellen, wordt bewerkstelligd dat de Nederlandse krijgsmacht in internationaal verband een kwalitatief hoogwaardige bijdrage kan blijven leveren aan de bevordering en het herstel van de vrede en de veiligheid in de wereld.

De Minister van defensie,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap