

Ministerie van Defensie
Directie Algemene Beleidszaken DAB
Plein 4
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Aan de Voorzitter van de Adviesraad Directie Veiligheidsbeleid
Internationale Vraagstukken
Prof. drs. R.F.M. Lubbers
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 26 november 1999

Mede namens onze ambtgenoot voor Ontwikkelingssamenwerking danken wij de Adviesraad Internationale Vraagstukken voor zijn belangwekkende advies "De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig - Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid" dat de Raad in september jl. uitbracht naar aanleiding van onze adviesaanvraag van 18 november 1998. In het advies wordt uitvoerig ingegaan op de recente ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie en de gevolgen daarvan voor het Nederlandse defensiebeleid en de krijgsmacht.

De ondertitel van het advies, "Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid", en de uitwerking daarvan in het tweede hoofdstuk maken duidelijk dat de internationale veiligheidscontext waarbinnen het Nederlandse defensiebeleid gestalte krijgt sinds het verschijnen van de Prioriteitennota in 1993 niet is verbeterd. In het algemeen delen wij de realistische analyse die door de Adviesraad is gepresenteerd.

Naar aanleiding van de verschijning van de Hoofdlijnennotitie vond een brede maatschappelijke en politieke discussie plaats over de taken en inrichting van onze krijgsmacht. Tijdens deze "Strategische Toekomstdiscussie Defensie" zijn vele ideeën naar voren gebracht. Naast de Adviesraad zijn ook andere instanties met rapporten gekomen over de defensieproblematiek. Wij hebben deze discussie met inbegrip van de bijdrage van de Adviesraad als zeer positief ervaren. De uiteenlopende suggesties die van diverse kanten zijn gedaan, zijn bij de totstandkoming van de Defensienota meegewogen. De plannen uit de Hoofdlijnennotitie zijn dan ook op een aantal punten bijgesteld dan wel aangescherpt. Met name wat betreft de vergroting van parate component van de landmacht worden in de Defensienota stappen aangekondigd die in de door de Raad bepleite richting gaan.

Wij hebben dit advies gevraagd met het oog op de voorbereiding van de Defensienota. In de Defensienota, die vandaag verschijnt en die U in bijlage bij deze reactie toegaat, wordt enkele malen naar dit advies verwezen.

Ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie sinds 1993.

Veranderingen in de veiligheidssituatie

Wij zijn het met de Adviesraad eens dat het moeilijk is een ondubbelzinnige analyse te maken van de wijze waarop veiligheidsrisico's zich kunnen voordoen en van hun relatieve betekenis. Het

onvoorspelbare en tevens meerzijdige karakter van de zogenaamde nieuwe dreigingen is ongetwijfeld de belangrijkste verandering ten opzichte van de duidelijk afgebakende dreiging die tot 1989-90 bestond. Zoals ook in het herziene Strategische Concept van de NAVO (april 1999) wordt geconstateerd, hebben de ontwikkelingen van de paar laatste jaren het complexe en diffuse veiligheidsbeeld dat na het einde van de Koude Oorlog ontstond vooral bevestigd. Hoewel deze nieuwe veiligheidsrisico's dus op verschillende wijzen kunnen worden beschreven, kunnen wij ons in het algemeen vinden in de nadere uitsplitsing van types van dreiging die de Raad hanteert. Overigens hangen verschillende dreigingen vaak samen en komen zij gecombineerd voor. Men denke daarbij vooral aan internationaal georganiseerde criminaliteit, terrorisme en wapenhandel als gevolg van interne problemen in staten of zelfs desintegrerende staatsstructuren ("failed state").

Wij onderschrijven de in het advies verwoorde verontrusting over het eerste type nieuwe risico's dat de Raad identificeert, te weten de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen. Die verontrusting geldt met name het feit dat ondanks de belangrijke vorderingen die de afgelopen 10 jaar tussen Oost en West zijn geboekt op het gebied van nucleaire, chemische en biologische ontwapening, de verspreiding van dit soort wapens en ballistische raketten met de daarbijhorende technologie en materialen is voortgegaan. Greep krijgen op de verschillende vormen van proliferatie is ongetwijfeld één van de belangrijkste veiligheidsuitdagingen aan het begin van de 21e eeuw.

Wij verwelkomen de aandacht van de Raad voor de veiligheidsrisico's verbonden aan informatietechnologie, georganiseerde criminaliteit (inclusief piraterij als een aparte vorm van criminaliteit die de laatste jaren weer de kop opsteekt) en de activiteiten van bepaalde soorten fundamentalistische groeperingen (door de Raad vernoemd als "mystiek of religieus gemotiveerde groeperingen"). In dit kader mag financiële criminaliteit niet onvermeld blijven. Het zal duidelijk zijn dat de diverse geschetste grensoverschrijdende veiligheidsrisico's om een internationale aanpak vragen in Europees en breder verband.

De Regering onderschrijft voorts het oordeel van de Raad dat de asiel- en migratieproblematiek om een meer alomvattende aanpak vraagt, waarbij de achterliggende crisishaarden de nodige aandacht moeten krijgen. Deze benadering wordt dan ook gevolgd door de mede op Nederlands initiatief in EU-kader opgerichte "High Level Working Group on Asylum and Migration", waar het onderwerp "crisishaarden" - in de zin van belangrijke landen van herkomst van migratiestromen - reeds aan de orde is gesteld. De Europese Raad van Tampere (oktober 1999) heeft deze alomvattende aanpak van het migratievraagstuk, met inbegrip van conflictpreventie, onderschreven.

Continuïteit in de veiligheidssituatie.

Wij waarderen de analyse per regio die de Adviesraad heeft gemaakt van de belangrijkste veiligheidsontwikkelingen van de laatste jaren. Het advies en de bijlagen leveren een weinig opwekkend beeld op. Niet alleen blijken conflicten tegenwoordig langer te duren, maar ook vinden zij hun oorsprong veelal vóór de jaren negentig. Continuïteit in het conflictpatroon luidt dan ook de diagnose van de Adviesraad, een diagnose die wij in het algemeen onderschrijven. Wij delen dan ook de regionale analyses van de Raad. Zo is de veiligheid van West-Europa in de eerste plaats gerelateerd aan het vermogen om een scala aan spanningshaarden en conflicten aan de periferie van West-Europa het hoofd te bieden. Terecht gaat de Raad daarbij in op de spanningen op de Balkan, de onzekere toekomst van de Russische Federatie en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), het hardnekkige Midden-Oostenconflict en het gewelddadig religieus fundamentalisme in Noord-Afrika. Overigens doet zich ook een aantal positieve ontwikkelingen voor dat de veiligheid van West-Europa direct of indirect ten goede komt, te weten de groeiende integratie van Midden-Europese landen in westelijke politieke, militaire en

economische structuren; de stabiliserende invloed die op langere termijn uitgaat van het succesvolle "outreach"-beleid van de NAVO (NAVO-uitbreidingsproces, Partnerschap voor Vrede, Euro-Atlantische Partnerschapsraad, NAVO-partnerschappen met Rusland en Oekraïne) en de conflictdempende inspanningen van de OVSE; en de bevordering van de onderlinge samenwerking en toenadering tussen de landen van Zuidoost-Europa in het kader van het in juni 1999 door de Europese Raad in het leven geroepen Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.

Wij sluiten ons aan bij de waarschuwing van de Adviesraad dat ook verder weg gelegen conflicten de Europese veiligheidsbelangen kunnen raken. Dit wordt ook in de zojuist verschenen Defensienota onderstreept. Mondialisering beperkt zich tegenwoordig niet langer tot de economie. Ook het op gebied van de veiligheid boet de factor afstand aan betekenis in. Wij zijn ons volop bewust van het grensoverschrijdende karakter van een groot aantal problemen. Het veelsoortige karakter van deze problemen komt in het advies goed naar voren: sociaal-economische en ecologische ontwrichting en fragmenterende staten in grote delen van Afrika, drugscriminaliteit in Zuid-Amerika, interstatelijke rivaliteiten in Azië, etc. Ook het probleem van de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen zoals drinkwater en landbouwgrond dient zich aan. Tenslotte willen wij hier ook herinneren aan de in veel landen tekort schietende of zelfs geheel afwezige rol van democratie, mensenrechten en goed bestuur. Deze verworvenheden zijn essentiële bestanddelen van internationale orde en recht en dus ook van internationale veiligheid.

Veranderingen in het internationale instrumentarium

De NAVO

De beschrijving van de ontwikkelingen in de NAVO in het afgelopen decennium wordt gedeeld. Het bondgenootschap heeft zich in korte tijd aangepast aan de fundamenteel gewijzigde omstandigheden: het heeft zich ontwikkeld van een organisatie primair gericht op de verdediging van het eigen grondgebied tot een brede veiligheidsorganisatie ten behoeve van de stabiliteit in en rondom Europa. Naast de - blijvend belangrijke - taak van zelfverdediging richt de NAVO zich veel meer op samenwerking in Europa en heeft zij een nieuwe rol gekregen op het gebied van crisisbeheersing en vredesoperaties.

De Adviesraad vestigt er (p. 20) terecht de aandacht op dat bij vredesoperaties door de NAVO de noodzakelijke politieke consensus gepaard dient te gaan met een slagvaardig en ondubbelzinnig militair optreden. Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de Kosovo-crisis verwijst de Regering naar de nog naar de Kamer te zenden evaluatie van de Nederlandse betrokkenheid bij de crisis.

Tijdens de Top van Washington afgelopen april aanvaardde de NAVO crisisbeheersing en partnerschap als nieuwe kerntaken. Daar is ook het Defence Capabilities Initiative (DCI) van start gegaan, gericht op het identificeren en aanpakken van militaire tekortkomingen binnen de Alliantie. De Adviesraad stelt hierbij (p. 21) dat weliswaar de kwestie van voldoende militair vermogen op de agenda is gezet, maar dat het de vraag is of dit de bondgenoten voldoende zal motiveren de bestaande achterstanden in te lopen. Dat zou met name gelden voor de Europese lidstaten. Hieraan gekoppeld is de zorg van de Raad dat Europa zijn verantwoordelijkheden blijft afwentelen op de Verenigde Staten. Het DCI-proces is pas gestart. Of het de gewenste verbetering van de capaciteit tot gevolg zal hebben zal de toekomst leren. In ieder geval bestaat in een aantal Europese landen, waaronder ook Nederland, een serieuze bereidheid actief mee te werken aan de verwezenlijken van het DCI.

De Europese defensiecapaciteit

Ten aanzien van het gestelde over de Europese defensiecapaciteit moge worden verwezen naar de notitie die de Kamer begin november is toegegaan. Vastgesteld zij hier dat de opvattingen van de Adviesraad in aanzienlijke mate overeenkomen met die van de Regering. Wij verwelkomen met name ook de vaststelling van de Raad dat "puur Europese operaties voorlopig beperkt blijven tot kleinschalig militair optreden, waarvoor geen aparte militaire structuur hoeft te worden opgebouwd" (p. 26). Een enkele opmerking moge hier nog aan worden toegevoegd. In het commentaar op de Europese Raad van Keulen wordt terecht gesteld dat de doelstellingen ambitieus zijn en alleen kunnen worden verwezenlijkt als daartoe de politieke besluitvaardigheid en daadkracht bestaat. De vraag wordt opgeworpen (p. 24) of de EU-lidstaten bereid zullen zijn een deel van hun nationale zeggenschap op defensiegebied op te geven om een grotere multinationale effectiviteit te bewerkstelligen. Gebrek aan die bereidheid zou aldus de Adviesraad tot een 'door-modderproces' kunnen leiden. Uiteraard zal bij verdergaande samenwerkingsverbanden sprake zijn van een grotere vervlechting van de krijgsmachten. Hierbij dient evenwel benadrukt dat het geenszins de bedoeling is in de EU een supranationaal element in te brengen, waarbij de nationale bevoegdheid tot het inzetten van militairen voor vredesoperaties wordt ingeperkt. Het Europese veiligheids- en defensiebeleid is en blijft intergouvernementeel, waarbij landen hun zeggenschap op defensiegebied niet opgeven.

De Verenigde Naties

De Adviesraad beschrijft op een adequate wijze de taken en verantwoordelijkheden van de Verenigde Naties (VN) als het enige mondiale forum waar veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, duurzame sociaal-economische ontwikkeling en milieuproblematiek in hun onderlinge samenhang aan de orde komen.

Geconstateerd wordt dat het primaat van de Veiligheidsraad voor het bewaren van de internationale vrede en veiligheid, dat in de eerste paar jaren na het einde van de Koude Oorlog een opleving kende, inmiddels weer onder druk is komen te staan. De Raad vermeldt als oorzaak het spanningsveld tussen de wenselijkheid van ingrijpen bij acute humanitaire noodsituaties in binnenlandse conflicten en het soevereiniteitsbeginsel. Hierbij wordt gesignaleerd dat het klassieke non-interventiebeginsel in binnenlandse conflicten is gerelativeerd en heeft geleid tot een aantal interventies buiten de VN om.

De Raad had ook melding kunnen maken van het feit dat het primaat van de Veiligheidsraad (en de rol van de VN) ook werd aangetast door het minder succesvolle verloop van VN-operaties in Somalië, Rwanda en Bosnië-Herzegovina in het begin van de jaren negentig. Inmiddels lijkt het prestige van de Veiligheidsraad als gevolg van geslaagde vredesoperaties in o.a Oost-Slavonië, Macedonië en Haïti weer enigszins hersteld. De snelle reactie van de Veiligheidsraad op de ontwikkelingen in Oost-Timor is hoopgevend. Overigens hoeft de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties bepaald niet altijd een militaire te zijn, en kan zij ook de vorm aannemen van financiële ondersteuning voor regionale vredesmacht in vooral Afrika en Azië.

De Raad acht het wenselijk de rechtsbasis van humanitaire interventies te verduidelijken. De Regering deelt deze visie en heeft mede daarom de Adviesraad gevraagd om samen met de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken hierover begin volgend jaar advies uit te brengen.

Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Het veiligheidsbeleid

Voor het standpunt van de Regering over het veiligheidsbeleid moge worden verwezen naar het eerste hoofdstuk van de Defensienota. In aanvulling hierop zij vermeld dat wij de door de Adviesraad gesignaleerde noodzaak van een integrale aanpak van het veiligheidsbeleid in het

algemeen en van crisisbeheersing in het bijzonder ten volle onderschrijven. Dit is een gedachte die ook al ten grondslag lag aan de herijking. De Regering wil deze lijn van de herijking verder doortrekken. Ook in internationaal verband vraagt Nederland aandacht voor de noodzaak van een onderling goed afgestemde inzet van de beschikbare instrumenten. Wij onderschrijven voorts de conclusie dat er zich bij oplopende spanningen in toenemende mate grensoverschrijdende effecten kunnen voordoen, zoals op het gebied van criminaliteit, terrorisme en vluchtelingenstromen. In het licht hiervan suggereert de Adviesraad tevens nader te bezien in hoeverre een integrale aanpak van externe en interne veiligheidsproblemen nader vorm kan worden gegeven, middels een centrale departementoverschrijdende benadering. Deze benadering vindt al op enkele terreinen plaats: zo wordt regelmatig tussen de meest betrokken departementen overlegd over NBC-terrorisme. Eerder dit jaar heeft een seminar plaatsgevonden met deelname van betrokken departementen en lagere overheden over diverse aspecten van NBC-terrorisme. De Regering is voornemens deze aanpak voort te zetten en uit te bouwen.

Het defensiebeleid

Terecht merkt de Adviesraad op dat een rechtstreekse vertaling van de internationale veiligheidssituatie naar inrichting en omvang van de krijgsmacht niet goed mogelijk is. Ook in de Defensienota wordt aangegeven dat de omvang van de krijgsmacht een afgeleide is van een groot aantal, sterk uiteenlopende factoren, zoals de in NAVO-verband geformuleerde behoeften, bondgenootschappelijke en Europese solidariteit en het ambitieniveau voor de bijdragen aan vredesoperaties.

De Adviesraad acht een betrouwbare waarnemingscapaciteit van toenemend belang en vindt het onjuist dat het 306 Squadron als zelfstandige eenheid wordt opgeheven (p. 37). Omdat geen acute dreiging van een aanval tegen het grondgebied van de Navo bestaat, kan met minder jachtvliegtuigen worden volstaan. Daarom wordt het 306 squadron (18 vliegtuigen) opgeheven. Aan de NAVO worden voortaan vijf squadrons van achttien vliegtuigen ter beschikking gesteld. Vanwege de ervaringen uit de Kosovo crisis en de schaarse verkenningcapaciteit in de NAVO, bestaat het voornemen deze vliegtuigen en de verkenningcapaciteit vanaf 2001 te verdelen over drie snel inzetbare squadrons. De vorming van drie gelijkwaardige squadrons heeft voordelen voor de training, het voortzettingsvermogen, de inzetbaarheid en de doelmatigheid. De verouderde luchtverkenningapparatuur wordt vanaf 2001 vervangen door een nieuw systeem.

De Regering onderschrijft de behoefte aan meer parate grondstrijdkrachten (p. 38). De Defensienota gaat daarop uitvoerig in. In totaal gaat het in de Hoofdlijnennotitie en de Defensienota om een vergroting van de parate sterkte met 2100 functies.

De Raad bepleit een beter gebruik van de mobilisabele component (p. 38). Er bestaat onderscheid tussen reservisten en reservepersoneel enerzijds en mobilisabel en ex-dienstplichtig personeel anderzijds. Op reservisten is de Wet voor het Reservepersoneel van toepassing, op mobilisabel personeel de Kaderwet dienstplicht. Reservisten zijn oud-dienstplichtig officieren, voormalige beroepsmilitairen en Natres-personeel. Het mobilisabel personeel bestaat volledig uit ex-dienstplichtige manschappen en onderofficieren. De aantallen mobilisabel personeel nemen voortdurend af, de reservisten groeien in aantal.

De Regering onderkent de bijdrage die reservisten kunnen leveren aan vredesoperaties. Zij hebben kennis en vaardigheden die Defensie vaak niet permanent in huis heeft. Dat geldt bijvoorbeeld medisch personeel. Met het bedrijfsleven is overleg gaande over afspraken waardoor reservisten tijdelijk kunnen worden uitgezonden. Zo krijgt een actief reservistenbeleid gestalte.

De Adviesraad vindt de opheffing van drie tankbataljons onverstandig (p. 39). Voor de verwerking van de financiële reducties uit het regeerakkoord en met het oog op budgettaire ruimte voor nieuw beleid, is gekozen voor behoud of verwerving van middelen die snel inzetbaar zijn voor alle hoofdtaken van de krijgsmacht. Nu de dreiging van een massale aanval tegen het grondgebied van de NAVO is verdwenen, konden onder andere drie reservetankbataljons worden opgeheven.

Volgens de Raad kleeft aan het reconstitutiemodel een aantal bezwaren (p. 39). Het reconstitutiemodel maakt het mogelijk middelen af te stoten, omdat er voldoende waarschuwingstijd is om de krijgsmacht zonodig weer geheel uit te rusten voor de algemene verdedigingstaak. Maar dit model wordt slechts toegepast wanneer sprake is van korte levertijden van materieel. Eenheden krijgen niet de reservestatus. De Defensienota kiest juist voor het paraat stellen van meer eenheden, om de snelle inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht te vergroten.

De Raad bepleit een geleidelijke verlaging van de rotatiefrequentie voor vredesoperaties (p. 40). De parate grondstrijdkrachten van de Koninklijke landmacht en het Korps mariniers worden vooral uitgebreid vanwege vredesoperaties. Hier doen zich de grootste knelpunten en de grootste uitzenddruk voor. Door een combinatie van maatregelen waaronder verhoging van het aantal parate eenheden en vergroting van de flexibiliteit kan de feitelijke rotatiefrequentie worden verlaagd.

Slotbeschouwing

De Adviesraad heeft kans gezien de diverse, door de adviesaanvraag opgeworpen kwesties aan een gedegen analyse te onderwerpen. De beoordeling door de Raad van de internationale veiligheidssituatie sinds 1993 sterkt ons in de opvatting dat de Nederlandse inzet voor vrede en stabiliteit ook in de komende jaren veel zal blijven vergen van ons veiligheids- en defensiebeleid alsmede van onze krijgsmacht. Zoals de Raad betoogt vraagt de dynamiek van moderne crises om anticiperend optreden en een goed op elkaar afgestemde inzet van de beschikbare instrumenten. De gedachte van een geïntegreerde benadering lag reeds ten grondslag aan de herijking. De Regering wil deze lijn verder doortrekken. Wij onderkennen het belang van ontschotting op dit terrein. De zorg om de krijgsmacht - personeel, materieel, financieel - verdient naar het oordeel van de Raad extra aandacht. De Regering verwelkomt de betrokkenheid waarvan de Raad hier blijk geeft. De Defensienota zet uiteen hoe de Regering de krijgsmacht gereed wil maken voor de uitdagingen van de 21e eeuw. Daarbij zal worden voortgebouwd op hetgeen gedurende de afgelopen jaren reeds is bereikt. Dit Kabinet en zijn voorgangers zijn erin geslaagd in een jarenlang proces de krijgsmacht te verkleinen en te herstructureren met het oog op de nieuw toegevoegde hoofdtaak: vredesoperaties. Tegelijkertijd werden van de krijgsmacht substantiële bijdragen aan vredesoperaties gevraagd. Gaandeweg bleek en blijkt de noodzaak de paraatheid verder te vergroten. Maar er hebben zich geen momenten voorgedaan waarop de krijgsmacht vanwege de herstructurering - "wegens verbouwing gesloten" - deze tweede hoofdtaak niet naar behoren kon uitvoeren. De Raad stelt dat de meerjaren-ramingen voor Defensie moeten worden verhoogd. Zonder nu al zover te gaan, erkennen wij wel dat de defensiebegroting onder spanning staat en dat er goede redenen zijn - vredesoperaties, het Europees defensiebeleid, werving en behoud van personeel - om de defensie-inspanningen de komende jaren tenminste op peil te houden.

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Defensie