

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Zo ver de wereld strekt

Den Haag | 2007 | 96 pp. | € 15,00 | ISBN 9789074493529

Internationale oriëntatie moet leidraad blijven defensiebeleid

door *Cees van der Knaap*

Staatssecretaris van Defensie

Soms heeft een bewindspersoon het nodig dat hij herinnerd wordt aan de opvattingen die binnen het CDA leven over 'zijn' sector. Ik was dan ook aangenaam verrast toen ik op 16 mei kennisnam van het rapport *Zo ver de wereld strekt. Ambities voor de Nederlandse krijgsmacht in een veranderende internationale omgeving* van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Dit rapport, opgesteld door een commissie onder leiding van oud-Kamerlid van het CDA Hans Hillen, beoogt aan het begin van de nieuwe kabinetsperiode de balans op te maken van het beleid dat de afgelopen vier jaar is gevoerd en bij te dragen tot visie op de toekomst van Defensie.¹ Ik zit zo dicht op het beleid (sterker nog: ik heb het zelf gemaakt) dat het verfrissend is hierover een beschouwing te lezen die op iets grotere afstand is geschreven. Daarnaast zijn er nog twee andere redenen waarom ik verheugd ben met deze publicatie. Ten

eerste moeten we weerstand bieden aan de neiging tot navelstaren die soms in de Nederlandse publieke opinie zichtbaar is na het verwerpen van het verdrag voor een Europese Grondwet. Er is geen enkele reden om afstand te nemen van de Europese en — ruimer geformuleerd — de internationalistische oriëntatie die ons land sinds de Tweede Wereldoorlog zoveel goeds heeft gebracht. Ten tweede zijn gedegen analyses van de de-

We moeten weerstand bieden aan de neiging tot navelstaren die soms in de Nederlandse publieke opinie zichtbaar is

fensiesector in ons land dun gezaaid. Aan de universiteiten worden militaire zaken dikwijls stiefmoederlijk behandeld en er zijn slechts weinig politieke partijen die over een goed functionerende defensiecommissie beschikken. Om die reden was ik bovenal ook trots op het resultaat van de commissie-Hillen. Hiermee kreeg ik immers de beschikking over een opbouwende analyse, waaraan

juist bij het aantreden van de nieuwe coalitie met de Partij van de Arbeid en de Christen-Unie grote behoefte bestaat.

* * *

Het rapport begint met het formuleren van twee christendemocratische uitgangspunten: nationale respectievelijk internationale legitimiteit. De inzet in crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied van de NAVO is uitgegroeid tot de belangrijkste activiteit van onze krijgsmacht. Terecht krijgen besluiten om onze militairen aan risico's bloot te stellen (zoals in het geval van Irak en thans in Uruzgan) veel aandacht van zowel het parlement als de media. De commissie-Hillen onderkent naast de vereiste van een gedegen en afgewogen besluitvorming nog twee andere componenten van *nationale* legitimiteit. Ten eerste dient de financiering van Defensie op lange termijn gegarandeerd te zijn. Dit resulteert naderhand in een pleidooi om de defensie-uitgaven sneller te laten stijgen dan het nationaal inkomen, zodat op termijn zelfs de NAVO-norm van 2 procent van het bnp zou worden gehaald. Ten tweede is de solidariteit van de Nederlandse bevolking met de uitgezonden militairen volgens de commissie een onverbreekelijk onderdeel van de binnenlandse legitimiteit van Defensie. Hiertoe is onder meer een grotere weerbaarheid van de burgers nodig, zodat deze zijn ingesteld op het vallen van slachtoffers tijdens missies.

* * *

De commissie acht de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het aangewezen forum om militaire interventies *internationaal* te legitimeren. Nederland zou vervolgens naar rato van zijn relevantie en mogelijkheden verantwoordelijkheid moeten nemen voor deze besluiten. De commissie roept op tot uiterste terughoudendheid bij optreden om de veiligheid van inwoners van andere lidstaten te verzekeren, desnoods buiten de

Veiligheidsraad om. Ik onderschrijf deze terughoudendheid. Bij beslissingen om al dan niet te interveniëren, hoort bovendien het nationaal belang een hoofdrol te spelen. Ten aanzien van pre-emptief optreden ziet de commissie in de zogeheten Carolinecriteria (een plotselinge overweldigende dreiging, die geen reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat) een passend handvat voor het invoeren van het recht op zelfverdediging dat in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties is geformuleerd.

* * *

Het rapport schetst tien ontwikkelingen die van grote invloed zijn op de internationale veiligheidsanalyse: 1) globalisering en interdependentie; 2) informatietechnologie; 3) het verdwijnen van het bipolaire machts-evenwicht tussen Oost en West; 4) de daarvoor in de plaats komende grotere betekenis van burgeroorlogen, schendingen van mensenrechten en failed states; 5) terrorisme, waarbij het optreden in Afghanistan wordt gezien als een vorm van proactieve zelfverdediging; 6) rogue states en de mogelijkheid dat in de toekomst wederom grootscheepse gewapende conflicten tussen staten kunnen uitbreken; 7) verspreiding van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen; 8) de opkomst van China en India; 9) de gordel van instabiliteit die zich uitstrekt van het Caribisch gebied via West-Afrika en de Golfregio naar de Spratleyeilanden; 10) demografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzing, waardoor de populatie van Europa in 2025 nog slechts 6 procent van de wereldbevolking zal uitmaken.

Ik acht deze analyse een gedegen fundament voor het te voeren veiligheids- en defensiebeleid. Zowel de belangrijkste veiligheidsrisico's als de andere bepalende factoren (waarvan dikwijls nog niet duidelijk is of ze de goede dan wel de verkeerde kant zullen opgaan) zijn in deze analyse opgeno-

men. Bangmakerij, maar ook naïef idealisme worden in deze analyse van de internationale veiligheidssituatie vermeden.

* * *

Nederland opereert militair niet op eigen houtje. Reeds vanaf de Prioriteitennota 1993 geldt het uitgangspunt dat ons land optreedt in internationaal verband (van de NAVO of de EU of in ad-hoc-coalities). Op dit punt spreekt de commissie-Hillen een voorkeur uit voor optreden in NAVO-verband. Vooral in het lagere deel van het geweldsspectrum kan de Europese Unie de NAVO echter goed aanvullen. Volgens het rapport moet de EU haar ambities eerst maar eens waarmaken voordat verhoging van het Europese ambitieniveau aan de orde kan zijn. De Europese bondgenoten worden ten gevolge van hun tekortschietende defensie-inspanningen en hun verdeeldheid zelfs mede verantwoordelijk gesteld voor het unilateralistische optreden van de Verenigde Staten. De slagvaardigheid van de NAVO vereist volgens het rapport-Hillen eveneens dat lidstaten hun eenheden die zij hebben toegezegd aan de NATO Response Force (NRF) niet op het laatste moment kunnen terugtrekken. Het instemmingsrecht van het parlement met de inzet van Nederlandse eenheden die aan de NRF ter beschikking zijn gesteld, wordt om die reden afgevoerd. Ook wijst het rapport nadrukkelijk een tweedeling van de hand tussen grote mogelijkheden die zich zouden toeleggen op operaties hoog in het geweldsspectrum en kleinere landen (waaronder Nederland) die zich zouden beperken tot vredesoperaties met lage risico's. Zo'n arbeidsverdeling zou inderdaad in strijd komen met het tot dusverre gevoerde beleid. De commissie veroordeelt zo'n opstelling zelfs met het verwijt dat men dan 'de morele recensent bij de geschiedenis die men anderen laat maken wordt'.

Tot mijn tevredenheid toont het rapport zich positief over het defensiebeleid dat de afgelopen jaren is gevoerd. Zo worden de resultaten toegejuicht van de grootscheepse reorganisatie die ik samen met minister Henk Kamp heb doorgevoerd.

Ook de intensivering van de civiel-militaire samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, die steeds verder gestalte krijgt, ontvangt steun van de commissie. Naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpdiensten bij rampen heeft de krijgsmacht inmiddels een plaats gevonden als waardevolle veiligheidspartner. Hetzelfde geldt voor de geïntegreerde aanpak van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, die mede tot stand is gekomen onder het bewind van Agnes van Ardenne op Ontwikkelingssamenwerking. Terecht onderstreept de commissie-Hillen dat vrede en veiligheid noodzakelijk zijn om sociaal-economische ontwikkeling op gang te brengen. Aan militaire betrokkenheid wordt voorts de ver-

*de strikte scheiding
tussen de militaire wereld
(‘slecht’) en de wereld van de
ontwikkelingswerkers (‘goed’)
is een anachronisme*

plichting verbonden om in een latere fase bij te dragen aan wederopbouw en verzoening. Om deze redenen bepleit de commissie een verdere verruiming van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp, die het thans nog onmogelijk maken dat sommige uitgaven aan militairen, hoe belangrijk die ook zijn voor het bereiken van stabiliteit, meetellen bij de berekening van de 0,8 procent van het bnp die het kabinet aan ontwikkelings-

hulp wil uitgeven. Als voorbeeld noem ik advisering en opleiding van militairen in breekbare democratieën, activiteiten die bij uitstek nodig zijn om in die landen over te schakelen van plunder en roof als inkomensbron naar productie en ruil, die ten goede komen aan de welvaart van de gehele samenleving. Ik ben ervan overtuigd dat de strikte scheiding tussen de militaire wereld ('slecht') en de wereld van de ontwikkelingswerkers ('goed') een anachronisme is en dat deze opvatting ook in korte tijd ingang zal vinden.

* * *

Kritischer ben ik over de behandeling van de defensieorganisatie. Vooral de personele en materiële aangelegenheden, die nu juist tot mijn portefeuille behoren, komen er in het rapport bekaaid af. Opmerkelijk vind ik dat de brigadestructuur zo sterk wordt beklemtoond in de taakuitvoering van de Koninklijke Landmacht. Voor het voortzettingsvermogen is zo'n bestaande weliswaar nodig, maar in de expeditionaire praktijk worden zelden eenheden uitgezonden die groter zijn dan een bataljon. Ook wordt de betekenis van de operationele commandanten voor de identiteit van hun organisaties (hun zogeheten boegbeeldfunctie) in het rapport nogal zwaar aangezet. In de praktijk van de afgelopen vier jaar is toch gebleken dat hun functioneren zich heel goed laat verenigen met dat van de Commandant der Strijdkrachten als symbool van de krijgsmacht als geheel?

Het pleidooi van de commissie voor een maatschappelijke dienstplicht van één jaar, waarbij militaire vervulling een van de mogelijkheden is, vind ik sympathiek. Het gaat verder dan het huidige CDA-standpunt, dat pleit voor maatschappelijke stages.

* * *

Bij een expeditionaire krijgsmacht zoals we die thans kennen, is wederinvoering van de

opkomstplicht zoals we die tot voor vijftien jaar bestond echter niet aan de orde. Zo'n maatregel zou bovendien infrastructurele voorzieningen (bijvoorbeeld te bouwen kazernes) vereisen die we in het kader van de reorganisatieoperatie 'Nieuw Evenwicht' nu juist hebben afgestoten.

* * *

Zo ver de wereld strekt heeft de meeste aandacht getrokken met het pleidooi voor een trendmatige stijging van de defensie-uitgaven die uitgaat boven de economische groei. Op termijn zou daarmee de NAVO-norm van 2 procent van het bnp moeten worden bereikt. Daarmee zou worden bereikt dat de financiering van Defensie een zelfde solide basis krijgt als die van Ontwikkelingssamenwerking en dat de militaire inspanning van Nederland in overeenstemming wordt gebracht met zijn economische kracht.

Ten gevolge van de economische groei daalt het percentage van het nationaal inkomen dat aan Defensie wordt besteed al decennialang. Een stijging van de defensiebegroting tot 2 procent van het bnp zou ruwweg neerkomen op een groei van de defensie-uitgaven tot 12,7 miljard euro in 2011 (voor 2007 bedraagt het budget 7,9 miljard euro). Zo'n toeneming met bijna 5 miljard euro acht ik te veel van het goede.

Wel deel ik het oordeel van de commissie-Hillen dat een verhoging van de defensie-uitgaven nodig is om van het huidige ambitieniveau van de krijgsmacht blijvend waar te maken. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is daarmee ook een begin gemaakt door het toewijzen van 500 miljoen euro extra. Op den duur kan handhaving van het huidige bestedingspeil evenwel het ambitieniveau in gevaar brengen, omdat de prijzen van technologisch geavanceerde defensieproducten sneller stijgen dan de gemiddelde inflatie, die inzet van mensen en middelen intensiever is dan

B
O
E
K
E
N

voorheen en de omstandigheden veeleisen-der zijn.

Dit brengt mij tot de conclusie dat verdere discussie nodig is over het bedrag dat nodig is om de krijgsmacht te kunnen blijven inzetten zoals dat in het ambitieniveau is vastgelegd. De financiering van die noodzakelijke verhoging zou kunnen komen uit twee bronnen die de commissie ook zelf in haar rapport noemt. Ten eerste zou de door de commissie bepleite verruiming van de ODA-normen, waardoor meer militaire activiteiten ontwikkelingsrelevant worden verklaard, een deel van de problemen kunnen oplossen. Als verruiming van de ODA-criteria op korte termijn niet lukt, zou ook een groter beroep op het Stabiliteitsfonds voor uitgaven van geïntegreerd

beleid tot de mogelijkheden behoren. Ten tweede zou de financieringswijze van de NAVO, die tot gevolg heeft dat landen die veel vredesoperaties uitvoeren hiervoor worden gestraft doordat ze deze zelf moeten betalen, dienen te worden aangepast. In dit verband dringt de commissie-Hillen aan op vergroting van de gemeenschappelijke financiering (common funding). Denkbaar is zelfs dat de NAVO een beroep doet op VN-fondsen, omdat het bondgenootschap immers als regionale veiligheidsorganisatie taken van de mondiale veiligheidsorganisatie uitvoert. Het aanboren van deze beide financieringsbronnen zou Defensie verder kunnen helpen. Laten we proberen in de naaste toekomst een oplossing langs deze wegen te vinden.

Noot

- 1 Van de commissie, die werd voorgezeten door drs. J.S.J. Hillen, maakten verder deel uit drs. D.J. Barth, drs. M.G. Fraanje-van Diepen, drs.

ir. R.W.F. Kortenhorst (adviseur), mr. E. Kronenburg, gen-maj. mr. D. van Putten, mr. P.W.L. Russell (adviseur) en lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings. Als algemeen secretaris van de commissie trad mr. S.R. Wiegmans op.