

Tussen internationale rechtsorde en nationaal belang

D66

2002

7

D66
democraten

WETENSCHAPPELIJK
BUREAU D66



het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid herzien

**Jan Hoekema, Rienk Terpstra en
Rob de Wijk**

*Studie in het kader van het
project Sociaal-Liberale
Perspectieven*

duyso.

**Tussen
internationale rechtsorde
en nationaal belang**

**het Nederlandse buitenlands en
veiligheidsbeleid herzien**

*Studie in het kader van het project
Sociaal-Liberale Perspectieven*

Jan Hoekema, Rienk Terpstra en Rob de Wijk

Voorjaar 2002
Den Haag

Jan Hoekema, Rienk Terpstra en Rob de Wijk, *Tussen internationale rechtsorde en nationaal belang, het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid herzien*
ISBN 90-6713-034-6

© 2002 Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Den Haag

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

Uitgever Wetenschappelijk Bureau Democraten 66, Noordwal 10, 2513 EA Den Haag

Realisatie Drukkerij Uleman – De Residentie, Zoetermeer
Foto's ANP - Den Haag, Marcel Minnée - Den Haag

Inhoud

	Ten geleide	5
1	Inleiding	7
2	Internationale rechtsorde	11
3	Europa	17
4	De mondiale economie en internationale samenwerking	23
5	Veiligheidsbeleid en Defensie	29
6	Conclusies	39
	Noten	43
	Over de auteurs	45



Ten geleide

Voor u ligt 'Tussen internationale rechtsorde en nationaal belang - het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid herzien', een uitgave in de reeks Sociaal-Liberale Perspectieven. Deze reeks wordt uitgegeven onder auspiciën van de Tweede-Kamerfractie, de Programmacommissie en het Wetenschappelijk Bureau van D66. De auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit Perspectief.

De wereld is er na het wegvallen van de Oost-Westtegenstelling niet rustiger en overzichtelijker op geworden. In de afgelopen twaalf jaar hebben allerlei gebeurtenissen plaatsgevonden, waaronder veel gewapende conflicten, die de leiders van de wereld voor moeilijke keuzes plaatsten. Steeds moest worden beslist of er diplomatiek, politiek, economisch en/of militair geantwoord zou worden.

Intussen verdween het bipolaire wereldbeeld uit de tijd van de Koude Oorlog. De Verenigde Staten bleven over als enige supermacht. Waren zij aanvankelijk geneigd uit te gaan van wederzijdse belangen in hun buitenlandse betrekkingen, de afgelopen jaren is daar een meer unilateralistische koers voor in de plaats gekomen. '11 september' en de gevolgen ervan hebben dat beeld nog eens versterkt.

Hierdoor worden Nederland en andere Europese bondgenoten van de VS voor het blok gezet. Voor welk buitenlands en veiligheidsbeleid moet worden gekozen? Blijven vertrouwen op het transatlantische bondgenootschap of de Europese samenwerking intensiveren door ook militaire en veiligheidszaken in Europees verband te trekken? De auteurs bepleiten dat laatste.

Veiligheid is één van de belangrijkste aspecten van de internationale verhoudingen geworden. In hun analyse koppelen de auteurs het begrip veiligheid aan de twee doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid: versterking van de internationale rechtsorde en behartiging van het nationale belang. Volgens de auteurs hangen beide doelstellingen en veiligheid met elkaar samen. Kort gezegd heeft Nederland baat bij een rustige, stabiele toestand in de wereld. Zowel haar veiligheid als haar economische belangen worden erdoor bevorderd.

Omdat de auteurs het begrip internationale rechtsorde ruim definiëren worden in deze publicatie uiteenlopende terreinen van het buitenlands beleid besproken, het één uitgebreider dan het andere. Door een groot aantal heel verschillende maatregelen ter versteviging van de internationale rechtsorde voor te stellen kiezen de auteurs voor een sociaal-liberale benadering bijdragen aan verbetering van de leefomstandigheden van de gehele wereldbevolking door

het aangaan van ontwikkelingssamenwerking en het nastreven van mensenrechteneleving, en tegelijkertijd het uitbreiden van mondiale economische liberalisering. Beide kunnen worden geschaard onder de globaliseringstrend die de wereld steeds kleiner en steeds meer interdependent maakt.

Wij hopen dat deze tekst van Jan Hoekema, Rienk Terpstra en Rob de Wijk bijdraagt aan de discussie over de toekomst van het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid. Dat die discussie gevoerd moet worden is overduidelijk, gezien de recente internationale ontwikkelingen, en met name het veranderde buitenlands beleid van de Verenigde Staten.

Erik Dees
Coordinator politiek-wetenschappelijk werk
Wetenschappelijk Bureau D66

1. Inleiding

De terroristische aanslagen in New York en Washington hebben laten zien dat zelfs het in economisch, politiek en militair opzicht machtigste land ter wereld op relatief eenvoudige wijze in het hart kan worden getroffen. De aanslagen van 11 september 2001 versterkten een aantal trends dat al daarvoor zichtbaar was geworden.

Ten eerste legden de Verenigde Staten (VS) bij het beschermen van zijn belangen steeds meer nadruk op unilateraal militair handelen. De Amerikanen stellen dat door de groeiende technologische kloof militaire samenwerking met de Europese bondgenoten steeds moeilijker wordt. Onderdeel van dit unilateralisme is ook de langzaam gegroeide *values gap*. Deze blijkt onder meer uit de verschillen in transatlantische opvattingen over internationale milieuvraagstukken (Kyoto), wapenbeheersing en mensenrechten (doodstraf, behandeling van gevangenen). Ook de recente handelsperikelen (staal) doen nog een duit in het zakje. Al deze ontwikkelingen vergroten de noodzaak tot verdieping van de Europese samenwerking op vrijwel alle gebieden.

Ten tweede raakt de klassieke dreiging van een groot conflict in Europa verder op de achtergrond. Terreurbestrijding, militaire operaties in landen die het internationaal terrorisme steunen en contraproliferatie krijgen steeds meer nadruk. Dit stelt steeds hogere eisen aan het expeditionaire karakter van de krijgsmacht en andere eisen aan haar optreden.

Ten derde is het onderscheid tussen interne en externe veiligheid steeds moeilijker te maken. Bestrijding van het internationale terrorisme en internationale criminaliteit worden steeds belangrijker voor de krijgsmacht. Terreuraanslagen zijn echter ook in Nederland mogelijk, bijvoorbeeld als reactie op onze steun aan de Amerikaanse contraterreuractiviteiten. Dit vereist steeds meer nationale coördinatie op veiligheidsgebied.

Deze notitie gaat niet in de eerste plaats over de gevolgen van 11 september, maar over de aanpassingen in het Nederlandse buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid als gevolg van dieperliggende trends.

Bij het zoeken naar oplossingen haken wij aan bij beginselen die van oudsher richtinggevend voor ons beleid zijn geweest: versterking van de internationale rechtsorde en behartiging van het nationaal belang. Hoewel deze grondslagen ogenschijnlijk ver uit elkaar staan, liggen ze in het geval van Nederland en andere westerse landen in elkaars verlengde. De meeste westerse landen (de middelgrote en kleinere) zijn voor hun economische ontwikkeling en fysieke veiligheid sterk gebaat bij een stabiele internationale rechtsorde. Ofschoon de huidige rechtsorde in veel opzichten voldoet, is zij zeker voor verdere verbetering vatbaar.

In de Nederlandse Grondwet wordt de krijgsmacht genoemd als instrument voor het nastreven van beide beginselen Art 98 Gw. vermeldt dat de krijgsmacht dient ter bescherming van de belangen van de staat Art 90 Gw draagt de regering op de internationale rechtsorde te bevorderen, de krijgsmacht staat haar daarbij ten dienste Het laatste geschiedt vooral door het lidmaatschap en de bevordering van de werking van multilaterale organisaties, de werktuigen bij uitstek van de internationale rechtsorde

Nederland is gebaat bij een sterke institutionele inbedding In 1952 was het één van de zes oprichters van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) en in 1957 van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de voorloper van de huidige Europese Unie (EU) Hierdoor heeft het de samenwerking tussen de grote Europese landen kunnen beïnvloeden

Door tevens een sterk Atlantische koers te varen heeft Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog tegelijkertijd een relatief onafhankelijk beleid van die Europese grootmachten kunnen voeren De transatlantische verhouding, belichaamd door de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), is zelfs het belangrijkste fundament van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid in de afgelopen vijftig jaar geweest De hechte relaties met de omringende landen zijn hierdoor echter nooit onder druk komen te staan

Als gevolg van de fundamentele geopolitieke veranderingen in de afgelopen tien jaar is een herziening van het Nederlandse buitenlands beleid noodzakelijk. De Koude Oorlog is voorbij en de financieel-economische, politieke en sociale mondialisering raast voort Hierdoor zijn oude tegenstellingen verdwenen en hebben andere zich versterkt Nieuwe contrasten zijn naar voren gekomen Wij willen dat Nederland pro-actief op deze veranderingen inspeelt

De cruciale ontwikkeling is, zoals gezegd, dat de VS zich in de afgelopen jaren onafhankelijker zijn gaan opstellen ten opzichte van Europa Deze ontwikkeling is reeds onder de regering-Clinton ingezet als logisch gevolg van een veranderende wereld De VS hebben net als voorheen vitale belangen op het Europese continent Het verschil met vroeger is echter dat die belangen sinds het verdwijnen van de Oost-Westtegenstelling niet meer bedreigd worden De bescherming van Amerikaanse belangen in het Verre Oosten, Centraal-Azië en de regio rond de Perzische Golf vereisen daarentegen nu meer aandacht Daar worden zij nadrukkelijker ter discussie gesteld Er is sprake van een onmiskenbare trend de Amerikanen kijken meer over de Pacific en minder over de Atlantische Oceaan De aanslagen in New York en Washington versterken dit proces

Behalve dat de bedreiging van Amerikaanse belangen de afgelopen jaren geografisch is verschoven, hanteren de Amerikaanse buitenlands-politieke instellingen ook andere middelen Noopte de Koude Oorlog de VS tot het

wereldwijd aangaan van zoveel mogelijk allianties met allerlei landen, tegenwoordig maken de Amerikanen meer gebruik van gelegenheidscoalities. Daarnaast treden de Amerikanen ook unilateraal op. Dat was voor het eerst het geval in augustus 1998 toen kruisraketten werden afgevuurd op Soedan en Afghanistan als represaille voor aanslagen op Amerikaanse ambassades in Dar-es-Salam en Nairobi. Ook treden de VS steeds vaker nog slechts toe tot verdragen wanneer die in het directe eigen belang zijn. Bovendien weigert de senaat soms wapenbeheersingsverdragen te ratificeren, zoals het alomvattend kernstopakkoord. De overeenkomsten die een offer vragen van de Amerikaanse overheid of samenleving, zoals het Ottawa landmijnenverdrag of het Kyoto Protocol tegen het broeikaseffect, worden steeds vaker terzijde geschoven.

Daartegenover staat de langzaam maar zekere groei van de EU als politieke actor op het wereldtoneel. De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) van de EU van de afgelopen jaren is enerzijds te verklaren vanuit het proces van Europese integratie dat een halve eeuw geleden is gestart. De economische integratie heeft een voorlopig sluitstuk bereikt met de invoering van de Economische en Monetaire Unie (EMU), in concreto belichaamd door de euro als gemeenschappelijke munteenheid. Deze en andere integratieprocessen vragen om een steeds verdergaande uniforme regelgeving en politieke afstemming daarover door de lidstaten.

Anderzijds zijn de geopolitieke realiteiten van de afgelopen tien jaar een belangrijke drijfveer voor de snelle ontwikkelingen op het gebied van het EVDB, zoals die van de Europese Snel Inzetbare Strijdkracht en het optuigen van de EU met politiek-militaire besluitvormings- en (ook civiele) crisisbeheersingsmechanismen. Hoewel het de vraag is of de ambitieuze doelstellingen zullen worden gehaald is het wel zeker dat de EU op termijn de beschikking krijgt over een nieuw machtsinstrument waardoor de effectiviteit van het GBVB wordt versterkt. De vele verworvenheden van de EU, het streven de integratie verder te verdiepen en te verbreden, de toekomstige uitbreiding en de noodzakelijke vergroting van de bestuurbaarheid en de democratische controle zullen de komende twee jaar tijdens de Europese Conventie aan de orde komen.

Dat het toegenomen Amerikaanse unilateralisme gevolgen heeft voor het fundament van het Nederlandse buitenlandse beleid is duidelijk. Wij denken dat er altijd sprake zal blijven van een Atlantische verbondenheid (zoals dat ook na 11 september is gebleken), maar dat deze voor het veiligheidsbeleid in traditionele zin een steeds kleinere rol gaat spelen.

Europa en de VS delen fundamentele waarden en onderhouden innige economische banden. Op veiligheidsgebied echter heeft Europa voor Washington niet langer prioriteit. Dit blijkt onder meer uit de geringe bijdrage die de VS van haar bondgenoten verlangen in de strijd tegen het terrorisme, terwijl toch

artikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing is verklaard. Los van het feit dat een militaire organisatie als de NAVO met de huidige middelen te weinig kan uitrichten tegen een asymmetrische dreiging als terrorisme hebben de VS liever de handen vrij om eigenmachtig op te treden. De Amerikanen kiezen voor politiek en militair optreden in gelegenheidscoalities waarbij bilaterale afspraken met onder meer individuele NAVO-landen worden gemaakt. Op termijn kan dit het bondgenootschap ondergraven. Dit impliceert dat de geïnstitutionaliseerde transatlantische verhoudingen, zoals binnen de NAVO, opnieuw worden gedefinieerd of op termijn vanzelf minder relevant worden.

Internationale samenwerking op veiligheids-, economisch en ander gebied is voor Nederland, net als voor andere Europese landen, niet slechts een optie, maar bittere noodzaak. Als de belangrijkste bondgenoot van de afgelopen vijftig jaar ervoor kiest om de huidige samenwerkingsvormen en -fora niet verder te intensiveren, is dat een belangrijke extra motivatie voor Nederland en andere Europese landen om de Europese samenwerking uit te breiden.

De geopolitieke realiteiten vereisen een strategische visie op de toekomst van ons continent. Wij vinden dat het Europese integratieproces uiteindelijk moet leiden tot een geïntegreerd, politiek krachtig en democratisch gecontroleerd Europa met een hoge mate van rechtsbescherming waarin bovendien volop ruimte moet bestaan voor verschillende culturele identiteiten en het beginsel van subsidiariteit. Dat hierdoor de transatlantische relatie op een nieuwe leest moet worden geschoeid, hoeft geen betoog. Wij willen een evenwichtiger relatie, waarbij de EU en de VS uiteindelijk gelijkwaardige strategische partners worden.

2. Internationale rechtsorde

De internationale rechtsorde is geen natuurverschijnsel en ook geen dictaat van 'de wereldgemeenschap' of de Verenigde Naties (VN). Het is een permanente poging om op uiteenlopende terreinen mondiaal normen te stellen en die ook daadwerkelijk toegepast en nageleefd te krijgen van mensenrechten tot milieubescherming, van wereldhandel tot het tegengaan van straffeloosheid bij oorlogsmisdaden, van wapenbeheersing tot ontwikkelingssamenwerking.

De steeds hechtere internationale economische banden, de wereldwijde communicatie en de gestaag verdergaande integratie van de EU zijn belangrijke kenmerken van de mondialisering van de wereldgemeenschap (ook wel globalisering genoemd). De mondialisering in het algemeen en de liberalisering van internationale handelsbetrekkingen als onderdeel daarvan bieden de wereld veel voordelen, met name in de vorm van meer welvaart voor meer mensen.

De nadelen van ongebreidelde mondialisering mogen echter niet uit het oog worden verloren. De steeds groter wordende economische achterstand van ontwikkelingslanden en de wereldwijde verslechtering van het milieu zijn vaak direct terug te voeren op de economische groei van de geïndustrialiseerde landen die het meest gebaat zijn bij mondialisering. Ook de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten zouden hiermee in verband gebracht kunnen worden. Er is dus alle reden om de mondialisering zodanig in te kaderen dat de 'slachtoffers' er ook van kunnen profiteren. Een dergelijke inkadering betekent een versterking van de internationale rechtsorde.

Het streven naar verbetering van de internationale rechtsorde is een goede oude Nederlandse traditie (Hugo de Groot). Maar het is meer dan dat alleen, zoals gezegd is het Nederlandse belang er direct mee gediend. Nederland als handelsnatie is gebaat bij een zo eerlijk mogelijke competitie en een zo vrij mogelijk en tegelijkertijd goed gereguleerd verkeer van goederen, diensten en personen, zowel binnen Europa als daarbuiten.

Aan het bevorderen van de internationale rechtsorde zit ook een normatieve, ethische kant. Wanneer er rechtvaardiger verhoudingen tussen arm en rijk zijn, mensenrechten nageleefd worden en conflicten worden beheerst (en niet tot een geweldsuitbarsting leiden) wordt de wereld een stuk leefbaarder voor iedereen. Ook dat beantwoordt aan oude Nederlandse idealen en sluit aan bij de brede steun voor ontwikkelingssamenwerking als één van de speerpunten in het buitenlands beleid.

In een wereld waarin met vallen en opstaan wordt gezocht naar minder onrecht pleiten wij voor een rol van Nederland op het gebied van de bevordering van de internationale rechtsorde die zich toespitst op zeven aandachtspunten

a. Conflictpreventie

Conflicten voorkomen is beter dan ze te laten uitbarsten en naderhand te proberen de getroffen landen weer op te bouwen. Conflicten liggen met name op de loer in landen die in politiek en economisch opzicht instabiel zijn. In welvarende stabiele samenlevingen met democratisch gelegitimeerde, niet corrupte regeringen is politiek geweld uiteraard minder waarschijnlijk dan in maatschappijen die er op die gebieden slechter voor staan.

Aangezien armoede en ongelijkheid in veel gevallen niet binnen afzienbare tijd kunnen worden opgelost, wordt conflictpreventie hier nauwer gedefinieerd. Wij zien conflictpreventie als een poging om een geweldsuitbarsting in potentiële conflicthaarden te voorkomen door beïnvloeding van politieke actoren. Zolang staten soeverein zijn en het non-interventiebeginsel overwegend geldt, dienen preventieve diplomatieke diensten te worden aangeboden – bij voorkeur in multilateraal verband. Een goed voorbeeld daarvan zijn de inspanningen van de NAVO en de EU in Macedonië. De VN Veiligheidsraad moet daarvoor over een breed samengesteld crisisteam beschikken. Andere multilaterale organisaties zoals de NAVO, EU en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) stemmen dergelijke crisisteams op elkaar af. Ook regionale VN-organisaties worden bij dit beleid betrokken. Met behulp van een *early warning*-systeem moeten potentiële crisisgebieden systematisch worden gemonitord.

b. Gewapend ingrijpen

Conflictpreventie is tot op heden veel bestudeerd maar slechts in een beperkt aantal gevallen effectief in praktijk gebracht. Wanneer preventie faalt, kan gewapend ingrijpen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld om humanitaire redenen of in de strijd tegen het terrorisme. Het blijft echter de vraag wanneer de noodzaak voldoende aanwezig is. Zo is altijd al aan de legaliteit van de NAVO interventie in Kosovo getwijfeld, terwijl de legitimiteit ervan van tot op heden onduidelijk is. Wij pleiten voor een Nederlands initiatief bij het ontwikkelen van een VN-doctrine voor militair ingrijpen (1). In die doctrine moeten de volgende punten worden opgenomen:

- de gronden voor militair ingrijpen
- de karakteristiek van conflicten,
- de relatie tussen humaniteit en soevereiniteit,

- de effectiviteit van de diplomatie,
- de effectiviteit van economische middelen,
- de effectiviteit van militaire middelen,
- het beginsel van proportionaliteit (de interventie mag geen grotere schade toebrengen dan de schade waartegen zij is gericht),
- vredesopbouw of 'nazorg' de internationale gemeenschap heeft de plicht na afloop van een interventie de schade te herstellen en zorg te dragen voor stabiliteit en zo mogelijk verzoening

c. Bestrafing van mensenrechtenschendingen

Zolang het Internationale Strafhof nog niet operationeel is, moet met kracht worden gewerkt aan bevordering van een cultuur en een praktijk van bestrafing van oorlogsmisdaden, genocide en grootschalige mensenrechtenschendingen. Speciale tribunalen (bijvoorbeeld die voor Joegoslavië, Rwanda of Sierra Leone) zijn daarvoor een belangrijk middel. Internationale campagnes zijn nodig om misdadigers voor het gerecht te brengen. Internationale rechtsinstrumenten moeten beter worden nageleefd of verfijnd. Financiële tegoeden van dictators dienen te worden bevroren of geconfiscieerd. Wij vinden dat Nederland maximaal moet meewerken aan het snel in werking laten treden van het Strafhof, onder andere door op tijd adequate faciliteiten ter beschikking te stellen in Den Haag, de nieuwe zetel van het Hof.

De methoden om andere mensenrechtenschendingen aan de kaak te stellen variëren van stille diplomatie tot publieke veroordeling. De VN-mensenrechtinstellingen doen nuttig werk, maar dreigen vast te lopen in politieke obstakels en bureaucratie. Wij pleiten voor het opstellen en publiceren van een 'Human Rights Indicator' waarbij landen publiekelijk worden geevalueerd en daarna veroordeeld of geprezen voor hun gedrag ten aanzien van mensenrechten. Speciale VN-rapporteurs moeten daartoe recht van toegang in VN-lidstaten krijgen. Dit zou een belangrijke aanvulling zijn van het bestaande VN-instrumentarium en het werk van Non-Governmental Organisations (NGOs) als Amnesty International en Human Rights Watch.

In Nederland wordt expertise gebundeld in een mensenrechtencentrum. Daarin wordt bekeken in hoeverre Nederland aan zijn internationale verplichtingen voldoet.

d. Toepassing van internationaal recht

In een wereld waarin veel wordt gejuridiseerd is het zaak het internationale recht en de internationale rechtspraak en arbitrage (Internationaal Gerechtshof

en Permanente Hof van Arbitrage) veel meer te benutten Een nog op te richten organisatie als 'Juristen Zonder Grenzen' kan daaraan bijdragen door rechtspleging als optie voor conflictbeheersing aan te bieden Het Internationaal Gerechtshof zou tevens zijn diensten ongevraagd on-line kunnen aanbieden

e. Bewapening en wapenbeheersing

Wapens zijn een symptoom van een conflict maar omgekeerd ook vaak juist een bron van spanning Er zijn veel te veel wapens in de wereld Strikte, transparante en zo mogelijk internationaal uniforme exportregels, verdergaande reducties en grootschaligere Demobilisation, Disarmament, Rehabilitation (DDR)-programma's zijn noodzakelijk Gesteund door een strikter Verdrag inzake de Rechten van het Kind dient ook de inzet van kindsoldaten te worden verboden. Zij moeten worden ontwapend en gedemobiliseerd Om hier op een geloofwaardige wijze voor te kunnen pleiten dient Nederland voor de werving en selectie van het eigen militair personeel een *straight 18*-beleid te voeren

Kernwapens hebben vooral tijdens de Koude Oorlog menigeen vrees ingeboezemd, maar zijn ook na 1989 een rol van betekenis blijven spelen in de internationale betrekkingen Tegenwoordig heerst de angst dat zij kunnen worden ingezet door terroristen of *rogue states*. Niettemin dienen de kernwapenmogendheden door te gaan op het reeds ingegane pad van nucleaire wapenbeheersing, zowel wat betreft naleving en uitvoering van bestaande verdragen (Kernstopverdrag) als het sluiten van nieuwe (stopzetting van de productie van splijtbaar materiaal voor kernwapens) De dreiging van nieuwe kernwapenstaten en landen die beschikken over ballistische raketten dient echter serieus te worden genomen

Ook de kernwapentaak van de NAVO mag ter discussie worden gesteld Zolang het bondgenootschap nucleaire capaciteiten behoudt dient Nederland echter geen afstand van zijn nucleaire taak te doen Aldus behoudt het zijn invloed in de nucleaire fora van het bondgenootschap en blijft een zichtbare uitdrukking van transatlantische solidariteit voorlopig onaangetast

De locatie van de *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW) in Den Haag, het uitvoerend orgaan van de Chemische Wapenconventie (CWC), en de mogelijke vestiging van eenzelfde kantoor ten behoeve van het Biologisch Wapenverdrag (BWC), verplichten de Nederlandse regering tot een versterking van de multilaterale aanpak van wapenbeheersing Zo verdienen de Confidence and Security Building Measures (CSBMs) op het gebied van conventionele wapenbeheersing in Europa zoals die binnen de OVSE voor Europa zijn ontwikkeld, navolging in bijvoorbeeld de Balkan en de Kaukasus Ook de

werking van het Verdrag voor Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) dient verder te worden versterkt

f. Vredesoperaties

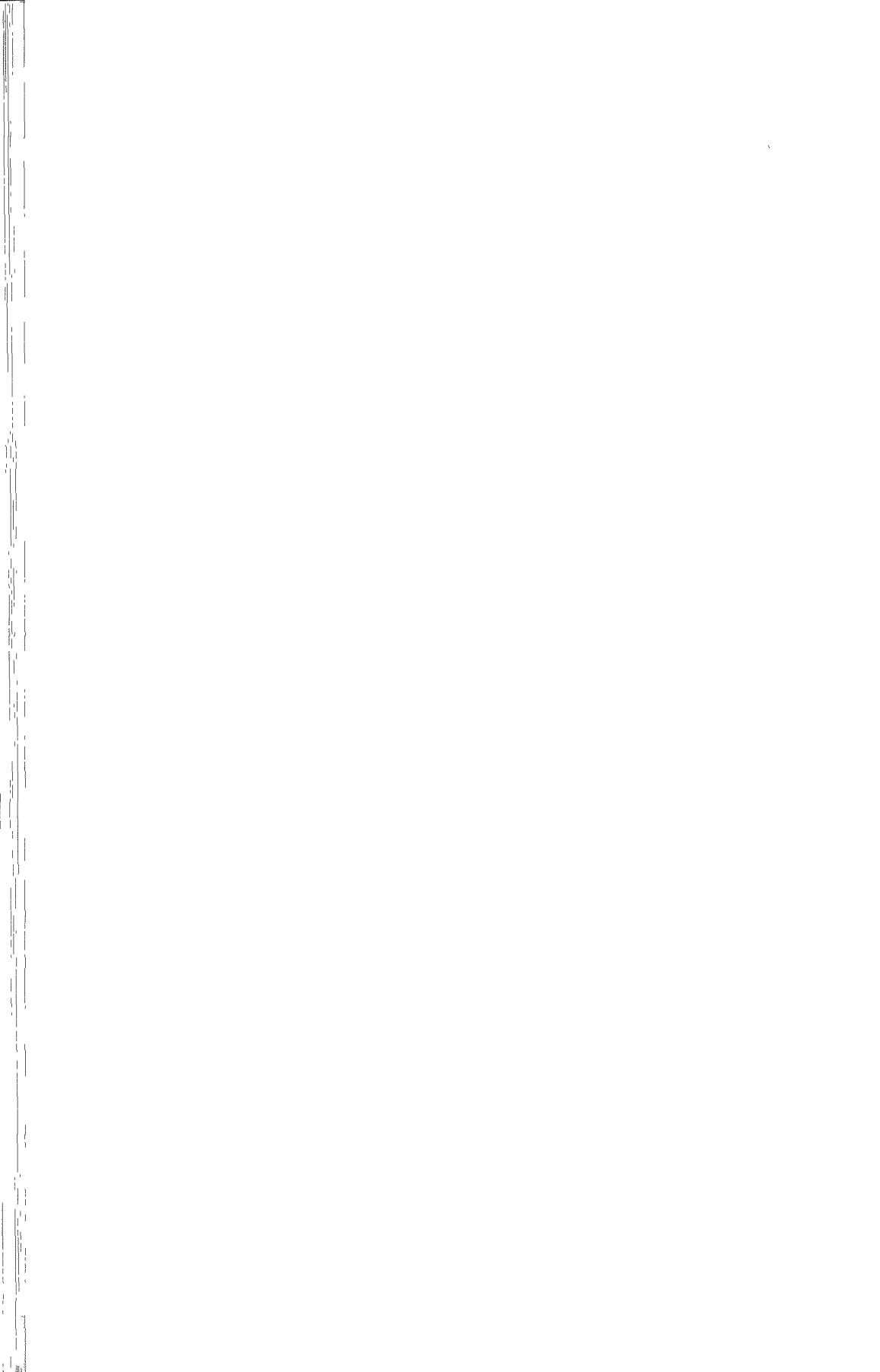
De OVSE is een regionaal Europees arrangement krachtens hoofdstuk VIII van het Handvest van de Verenigde Naties. Zij neemt daarmee taken van de VN over. De uitvoering van vredesoperaties geschiedt in de praktijk door de NAVO, de EU of een ad-hoc coalitie. Buiten Europa zijn dergelijke institutionele arrangementen niet aanwezig en blijft een sleutelrol voor de VN weggelegd.

Het vermogen van de VN om vredesoperaties uit te voeren wordt versterkt door betere afspraken te maken over snel inzetbare eenheden. Het United Nations Stand-by Arrangements System (UNSAS) kan verder worden verfijnd. De Stand-by High Readiness Brigade (SHIRBRIG), waarvan Nederland een van de oprichtende landen is, is een goed voorbeeld van staande eenheden die ter beschikking van de VN worden gesteld. Deze eenheid is onlangs met succes in het kader van de VN-missie in Ethiopie en Eritrea (UNMEE) ingezet. De SHIRBRIG verdient derhalve navolging. Goede afstemming en samenwerking tussen internationale organisaties is echter een belangrijke voorwaarde voor het slagen van vredesoperaties. De NAVO, EU, VN en OVSE dienen daarom *een joint crisis unit* in te richten.

g. Goed bestuur en civil society

Corruptie en slecht bestuur zijn belangrijke obstakels op weg naar ontwikkeling. Ze werken sociale en etnische onrust in de hand. Een 'goed bestuur-index' kan aangeven hoe het met de bestuurlijke kwaliteit en integriteit van VN-lidstaten is gesteld. Wij vinden dat Nederland dit thema moet adresseren in zijn bilaterale relaties met ontwikkelingslanden en hoog op de agenda's van de EU, de VN en andere internationale organisaties moet zetten. Aldus kan worden bijgedragen aan de bevordering van een gezonde civil society.

Wij zijn echter van mening dat oplossingen voor problemen nimmer opgelegd kunnen worden, maar dat ze moeten aansluiten bij de traditie en belevingswereld van de regio. Regelingen die worden opgedrongen en uitgaan van Westerse opvattingen worden in de praktijk niet aanvaard door lokale leiders en de bevolking. Het is daarom vooral de taak van de internationale gemeenschap een veilige omgeving te creëren waardoor partijen hun aandacht kunnen richten op het vinden van oplossingen en kunnen streven naar verzoening. De internationale gemeenschap moet waar mogelijk faciliteren en alleen indien nodig dicteren.



3. Europa

De EU is een bolwerk van vrede, stabiliteit en welvaart in Europa. Midden- en Oost-Europese landen staan te dringen om zich bij de Unie aan te sluiten. Bovendien neemt de EU een steeds belangrijker plaats in als actor op het wereldtoneel. Met vallen en opstaan schrijft de integratie langzaam maar zeker voort en worden steeds meer beleidsterreinen aan het takenpakket van Brussel toegevoegd. Nationale beleidsonderwerpen krijgen daardoor een Europese dimensie. Vooral de invoering van de euro zal op termijn voor een stroomversnelling zorgen. Niettemin is de vraag *quo vadis, Europa?* een veelgestelde. De onlangs gestarte Europese Conventie zal de vele dimensies van deze vraag moeten adresseren en dienen aan te geven op welke manier de voorgestelde oplossingen moeten worden gerealiseerd en geïnstitutionaliseerd.

Ondertussen is het draagvlak van de EU onder het publiek broos en blijft haar werk steken in de schaduw van de anonimiteit. Dat is niet verwonderlijk. Hoewel de burgers de Europese regelgeving in directe en meestal positieve zin ondervinden, staan zij ver af van het besluitvormingsproces. Dit proces is allesbehalve transparant. Daarnaast vertoont het democratisch verantwoordingsproces grote gaten. Met elke Intergouvernementele Conferentie zijn de Europese Verdragen complexer geworden en hebben ze geleid tot een warboel van rechten en plichten waar zelfs gespecialiseerde juristen moeite mee hebben. Hoewel wij de voortschrijdende integratie van de Unie noodzakelijk achten, zijn de structuren en processen op vele plaatsen voor verbetering en vereenvoudiging vatbaar.

Hervormingen zijn niet alleen nodig voor de publieke steun voor Europa maar ook voor de uitbreiding van de EU in 2004. Bestuursorganen die bedoeld waren voor een Gemeenschap van zes landen voldoen niet langer voor de huidige Unie, laat staan voor een nog verder geïntegreerde Unie van op termijn wellicht 28 lidstaten. Als de verbreding doorgang vindt zonder grondige institutionele hervorming zou dat onbedoeld kunnen leiden tot stagnatie of zelfs regressie, tot een zekere renationalisering en een verzwakking van de Commissie en het *acquis communautaire*. De *quantity jump* waar de EU voor staat moet daarom worden voorafgegaan door een *quality jump*.

Het streven naar een geïntegreerde en uitgebreide EU moet niet als een doel op zich worden beschouwd. Thema's als de Europese landbouw, sociale zekerheid en defensie moeten op zichzelf onderwerp van discussie kunnen zijn, los van de vraag hoe de instellingen moeten worden georganiseerd. Wij vinden dat D66 daarmee moet staan voor een heldere visie op en een hernieuwd debat over Europa. Deze dient te bestaan uit de volgende aandachtspunten:

a. Finalité politique

Nederland dient de Europese Conventie aan te grijpen om zich in de discussie te mengen over de *finalité politique* van de Unie en daarmee in te haken op de discussie die door de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Fischer vorig jaar heeft gestart (2) Het dient er echter voor te waken dat de Conventie niet uitmond in een serie ingewikkelde, minimale aanpassingen van de bestaande machtsverdeling tussen communautaire instellingen en tussen grote en kleine landen

Wij zijn voorstander van een krachtige communautaire structuur omdat die de inherent zwakkere positie van kleinere landen en de democratische rechten van burgers beschermt tegen de dominantie van een beperkt aantal grote landen Dit impliceert op den duur ook een meer federale organisatie van de Unie, met een krachtige regering in de vorm van een democratisch gelegitimeerde Commissie, gecontroleerd door een Europees Parlement en met minder instrumenten van nationale beïnvloeding Wij willen echter niet dat er een blauwdruk wordt opgelegd Er dient met name een duidelijker voorkeur te worden uitgesproken over de richting waarin over Europa wordt gedacht

Het is moeilijk voor te stellen dat alle lidstaten in gelijke passen en met gelijke snelheid vooruit zullen gaan Tegen die achtergrond pleit minister Fischer voor een 'Gravitationszentrum' van een beperkt aantal staten dat een voorhoede vormt in het integratieproces Hiermee wordt een daadwerkelijke politieke federatie geformeerd binnen het grotere verband van de Unie Iets anders dus dan het Verdrag van Schengen waarbij per beleidsonderwerp kopgroepjes werden gevormd Wij zijn van mening dat Nederland, samen met Duitsland en andere gelijkgestemde landen, concrete voorstellen moet uitwerken om het concept van een grote Europese politieke federatie inhoud te geven Daarbij moet worden voorkomen dat andere lidstaten zich van ons vervreemden Een Nederlandse inbreng in de *finalité politique* is beleidsuitvoering, het is nog geen beleid op zich De hiervoor benodigde visie zou wat ons betreft moeten bestaan uit de onder paragraaf b t/m g uitgewerkte uitgangspunten

b. Europese Grondwet en bevoegdheden van de communautaire instellingen

Wij zijn voorstander van een beknopte Europese Grondwet waarin de rechten en plichten van de burger nauwkeurig zijn vastgelegd De Grondwet omvat ook de sterk vereenvoudigde Europese verdragen zonder dat deze afbreuk doen aan het *acquis communautaire* Tenslotte komen daarin de kernbepalingen van de Unie aan de orde

Het Europees Parlement dient zich binnen de huidige mogelijkheden duidelijker en zonodig harder op te stellen tegenover de Commissie en de Raad. Aldus kan het zich beter ontwikkelen als een onafhankelijke en voor de burger herkenbare actor in het Europese krachten spel. Ook de communicatie en wisselwerking met de nationale parlementen zal moeten worden verbeterd. De huidige bevoegdheden bieden echter onvoldoende ruimte. Het Parlement zal meer competenties moeten krijgen, zoals bij de samenstelling van de Europese Commissie. Vervolgens dient er een vertrouwensrelatie tussen beide instanties te worden onderhouden. De Commissie moet een uitvoerende rol als een echte regering vervullen, met een volwassen democratische legitimatie, onder meer door middel van een direct gekozen voorzitter. De commissarissen worden individueel verantwoordelijk en treden af wanneer het Parlement dat nodig acht. De Unie krijgt verder een Senaat bestaande uit (regerings-)vertegenwoordigers van de lidstaten, naar analogie van de Duitse Bundesrat. De Senaat vervangt de huidige Raad van Ministers.

Op deze manier ontstaat een heldere structuur met een uitvoerende, controlerende en wetgevende macht, naast uiteraard de reeds sterk aanwezige rechtstoets in de vorm van het Europese Hof. Dit model sluit niet alleen aan op de grondbeginselen van een federatie maar ook op de vroege denkbeelden over een federaal Europa van kort na de Tweede Wereldoorlog.

c. Vervolmaking van de interne markt

De interne markt is ook met de invoering van de Euro nog niet volledig open. Zo wordt de energiemarkt *de jure* weliswaar geliberaliseerd maar handhaven sommige lidstaten nog steeds een meerderheidsaandeel in hun energieproducenten of beschermen ze deze tegen buitenlandse concurrenten. De gesloten markt voor defensiematerieel heeft zelfs een basis in de Europese Verdragen (art. 296 VEU). Wij zijn voorstander van een vervolmaking van de interne markt waarbij op transparante wijze stapsgewijs de laatste obstakels van liberalisering worden weggenomen. Voor de defensiemarkt dienen daarvoor de aanbevelingen van het Bangemann-rapport te worden opgevolgd (3). Zonodig dient de Commissie extra bevoegdheden te krijgen om een werkelijk volledig vrije markt af te dwingen.

d. Uitbreiding van de Unie

De EU blijft een actief beleid voeren om democratische en economische ontwikkeling te bevorderen. De uitbreiding van de Unie tot de landen van Midden- en Oost-Europa heeft daarbij prioriteit. Bij toetreding moeten de landen voldoen

aan alle eisen van het *acquis communautaire*. Daarbij is het noodzakelijk dat de nieuwe lidstaten, net als hun West- en Noord-Europese voorgangers in de afgelopen decennia, te maken krijgen met overgangperiodes waarin van de directe materiele voordelen van het EU-lidmaatschap slechts ten dele kan worden geprofiteerd. Van de Unie wordt daarentegen verwacht dat zij de interne hervormingen doorvoert die noodzakelijk zijn om nieuwe leden op te kunnen nemen.

Voor landen die niet tot de Unie wensen toe te treden of dat vooralsnog niet kunnen is het noodzakelijk dat er een alomvattend plan komt in de vorm van een Europees-Mediterrane Ruimte. Het is belangrijk dat deze landen de mogelijkheid wordt geboden te profiteren van de politieke stabiliteit en de economische welvaart van de EU. De huidige lappendeken van akkoorden moet worden ondergebracht in of vervangen door een raamwerk waarin vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal mogelijk wordt gemaakt en waarbij politieke en sociale rechten gewaarborgd worden. Het Barcelona Proces tussen de EU en de Mediterrane wereld en het Stabiliteitspact voor de Balkan kunnen daarvoor als basis dienen. Er moet in de akkoorden tussen de Unie en derde landen meer nadruk op duurzame ontwikkeling worden gelegd. In dat kader kan de Unie ook bijdragen aan het realiseren van de Kyoto-doelstellingen.

e. Nieuwe onderwerpen op de Europese agenda

Waar minister Fischer zijn visie heeft ontvouwd op een reorganisatie van de Europese instellingen, heeft de Franse minister-president Lionel Jospin in een toespraak aangegeven dat hij geen voorstander van een federaal Europa is (4). Wel ziet hij de noodzaak van intensievere samenwerking op gebieden die op dit moment nog het exclusieve domein van de lidstaten zijn. Wij vinden dat Nederland pleitbezorger moet zijn van een diepere samenwerking op meer terreinen binnen de Unie. Wij denken daarbij aan bijvoorbeeld de harmonisering van sociale, belasting- en pensioenwetgeving, asiel- en migratieregels en onderwijsbeleid. Daarbij moet worden voorkomen dat verworvenheden als de invloed van de *communautaire* instellingen en het subsidiariteitsbeginsel worden ingeruild voor intergouvernementeel overleg. Er liggen grote uitdagingen op tal van terreinen in de nog steeds fundamentele verschillen van inzicht tussen lidstaten. Overeenstemming zal een zaak van de lange adem zijn. Toch zal intensievere samenwerking op deze terreinen moeten plaatsvinden binnen de Gemeenschap, de eerste peiler van de EU.

f. Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU heeft de afgelopen twee jaar een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Dit geldt vooral voor de gemeenschappelijke veiligheids- en defensie-inspanningen. De lidstaten hebben toegezegd in 2003 een gemeenschappelijke strijdmacht van 60 000 man op de been te kunnen brengen. Verder hebben zij een Militaire Staf, een Politiek en Veiligheidscomité en een Militair Comité opgericht en, parallel aan het Defence Capabilities Initiative (DCI) van de NAVO, zijn tekortkomingen in de militaire capaciteiten van de Unie in kaart gebracht. Het is echter noodzakelijk om deze tekortkomingen in het licht van de noodzakelijke capaciteiten voor terreurbestrijding nogmaals te evalueren. Bovendien is duidelijk geworden dat de tientallen voorgestelde verbeteringsprogramma's niet gefinancierd kunnen worden. Daarom pleiten wij voor prioriteiten binnen het DCI om voorrang voor de echt kritische tekortkomingen te kunnen geven (zie Hoofdstuk 5).

Hoewel het de vraag is in hoeverre de ambities binnen de gestelde termijn vervuld kunnen worden, verdient het streven ernaar de volledige steun van Nederland. Waar het echter aan ontbreekt is een strategisch concept. Dit is noodzakelijk als richtlijn voor de planning en als toetsingskader voor de politieke besluitvorming. Het concept dient een operationalisering van de ambities te bevatten. Met name de 'Petersbergtaken', die in feite alles kunnen omvatten behalve collectieve verdediging, moeten worden geoperationaliseerd. Wij pleiten voor een ambitieuze operationalisering, dus inclusief grootschalige gevechtsoperaties, hoog in het geweldsspectrum met als doel de vrede af te dwingen. Dit past bij de ambities van het Europese integratieproces zelf, de gezamenlijke belangen die hierdoor op het spel komen te staan en de noodzaak gezamenlijk op te treden als een *force for good*. Wij zijn daarom voorstanders van de zo snel mogelijke oprichting van een geloofwaardige Europese interventiemacht. Deze dient op basis van heldere strategische doelstellingen zo mogelijk in overleg met de NAVO maar zo nodig autonoom op te treden.

g. Organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Alle lidstaten hebben moeite met de invulling van hun Europese beleid omdat 'Europa' zowel binnenlandse als buitenlandse beleidsterreinen betreft. Zo omvat het Nederlandse buitenlandse beleid zowel de interne coördinatie van de Nederlandse inbreng in vakraden en de horizontale vraagstukken van uitbreiding en hervorming als de externe Europese politiek. Met de uitbreiding, de interne hervormingen, het expanderende GBVB en de Nederlandse bijdrage aan het Europese toekomstdebat voor de deur worden de uitdagingen alleen maar

groter. Bovendien maakt de Europese Raad, waarin de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie elkaar halfjaarlijks treffen om de meest netelige kwesties op te lossen, de beleidscoördinatie nog eens extra complex. Nederland heeft dit probleem proberen op te lossen door een extra staatssecretaris van Buitenlandse Zaken belast met Europees beleid aan te stellen. Dit alles tast de positie van de minister aan. Wij zijn voorstander van het herstel van de betekenis van de minister van Buitenlandse Zaken. Dat vraagt echter wel een ander type ministerschap en een andere organisatie op Buitenlandse Zaken.

Allereerst moet het onderscheid tussen buitenlands beleid en ontwikkelings-samenwerking worden doorbroken. De Minister van Buitenlandse Zaken dient de ruimte te krijgen om zich te concentreren op de strategische hoofdlijnen van de Europese integratie en het GBVB. Hij wordt in feite de minister voor Europese zaken, zowel wat betreft de interne Europese aangelegenheden als de Nederlandse inhoudelijke inbreng voor het buitenlands beleid van de Unie. Daarnaast dient er in plaats van een minister voor Ontwikkelingssamenwerking een minister met een bredere verantwoordelijkheid te komen. Deze zou enkele specifieke beleidsonderwerpen in portefeuille krijgen, vergelijkbaar met de huidige verdeling op Binnenlandse Zaken. Deze persoon wordt verantwoordelijk voor zaken waarvoor geen Europese afstemming benodigd is. Tussen de beide ministers bestaat weliswaar geen hiërarchie maar wel een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Het gevolg van deze werkverdeling is dat het Europese beleid de aandacht krijgt die het verdient.

De Minister van Buitenlandse Zaken zal zich ook daadwerkelijk moeten concentreren op Europa. Dat betekent een gezaghebbende rol in dossiers die een Europese regeling vergen, maar ook de noodzaak van een binnenlandspolitieke component, van fiscale harmonisatie tot landbouwbeleid.

Ten slotte is het van groot belang dat de ambtelijke dienst voor het Europees beleid het vereiste niveau heeft. Daarbij zien wij veel voordelen in een systeem waarbij ambtenaren van andere ministeries worden gedetacheerd bij Buitenlandse Zaken om specifieke knowhow te leveren, liaison te zijn met het eigen departement en internationale ervaring op te doen die ook op de vakdepartementen noodzakelijk is.

4. De mondiale economie en internationale samenwerking

Naast de nieuwe geopolitieke realiteiten heeft de mondialisering van de economie grote invloed op de positie van Nederland in de wereld. Markten voor goederen, diensten en kapitaal worden wereldwijd steeds meer geïntegreerd. Dit is gunstig voor de economische en sociale ontwikkeling, zowel voor de geïndustrialiseerde wereld als de ontwikkelingslanden. In een vrije markt kunnen mensen optimaal hun talenten ontwikkelen. Daarbij leidt de sterkere onderlinge verwevenheid van economieën tot een solide basis voor politieke samenwerking. De mondialisering van de economie gaat wel gepaard met een erosie van de grip van de nationale staat op de samenleving. Dat kan toename van de ongelijkheid, afname van de culturele diversiteit en aantasting van het milieu tot gevolg hebben. Economische ongelijkheid, zowel tussen als binnen staten, werkt politieke instabiliteit en in sommige gevallen ook terrorisme in de hand. Mondialisering moet dan ook gepaard gaan met de ontwikkeling van een sterke internationale rechtsorde.

Internationale organisaties spelen daarbij een belangrijke rol. Te denken valt aan multilaterale instituten als de EU, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de VN, de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. De EU kan zowel binnen andere multilaterale organisaties als via bilaterale akkoorden met derde landen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Daar waar de VS steeds minder bereid zijn in multilateraal verband het voortouw te nemen zal de EU dit leiderschap naar zich toe moeten trekken, of via bilaterale samenwerkingsakkoorden initiatieven moeten nemen. De geslaagde inspanningen voor het Kyoto Protocol zijn een voorbeeld van Europees leiderschap.

Liberalisering van handel en investeringen vormen samen een belangrijke motor van de economische ontwikkeling. De WTO is daarvoor de aangewezen motor, maar ook hier heeft de EU een eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door het aangaan van bilaterale akkoorden en door autonoom beleid. Maar er is meer nodig om te verzekeren dat deze ontwikkeling duurzaam is. Waar een stelsel van multilaterale regels voor handel in WTO-kader bestaat hebben de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) over arbeidsomstandigheden en resoluties op het gebied van duurzame ontwikkeling geen gelijkwaardige rechtskracht. Op het gebied van milieuvoorwaarden bestaat er een lappendeken van intenties en conventies maar is er geen sprake van internationale regie.

Ontwikkelingssamenwerking gaat tegenwoordig om meer dan hulp en ontwikkeling alleen. Internationale samenwerking is dan ook een betere benaming voor dit beleidsterrein. Armoedebestrijding en ontwikkeling blijven beleidsdoelstellingen, maar in een kleiner wordende wereld moeten op andere terreinen voorwaarden worden gesteld aan en afspraken gemaakt met ontvangende landen. Voorbeelden zijn bestrijding van corruptie, goed bestuur, naleving van de mensenrechten, milieuzorg, en een behoorlijk bank-, verzekerings- en belastingstelsel. Slechts door het ontwikkelen van economische dynamiek en aansluiting op het wereldhandelssysteem is daadwerkelijke ontwikkeling mogelijk. Het is daarom van fundamenteel belang dat zowel de landen van de EU als van de Noord-Amerikaanse vrijhandelsassociatie (NAFTA) hun markten openen voor producten uit ontwikkelingslanden. Handel creëert meer financiële middelen dan de officiële hulp (Official Development Assistance, ODA) ooit zal kunnen fourneren. Het is bovendien goed voor de eigenwaarde van de bevolking van ontwikkelingslanden en het bevordert de onafhankelijkheid. Binnen het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid bestaan mogelijkheden om de bilaterale handel en investeringen te bevorderen. Deze mogelijkheden kunnen echter worden verruimd. Wij pleiten daarom voor relatief meer *trade* en minder *aid*.

Toch blijft ook traditionele ontwikkelingssamenwerking een beleidsterrein waarin de verantwoordelijkheid van een rijke, geïndustrialiseerde democratie als Nederland ten aanzien van de versterking van de internationale rechtsorde bij uitstek tot uitdrukking komt. Door een deel van het Bruto Nationaal Product ten bate van de allerarmste landen te besteden wordt duidelijk gemaakt dat hun problemen onze zorg zijn. In het huidige Nederlandse beleid worden terecht wel enkele randvoorwaarden aan de hulp gesteld. Die voorwaarden gelden overigens niet voor noodhulp. Deze vorm van hulp wordt altijd onbaatzuchtig en niet op grond van vooraf vastgestelde criteria gegeven. Hier gaat het om het lenigen van acute humanitaire nood.

Zonder alomvattende oplossingen te willen aandragen voor de gehele problematiek van eerlijke internationale handel en ontwikkeling, zijn wij van mening dat Nederland de volgende aandachtspunten in het beleid zou moeten meenemen.

a. Inkadering van de mondialisering

Wij zijn voorstanders van een gecoördineerde en multilaterale benadering om de mondialisering van de economie in te kaderen in normen op het gebied van duurzame ontwikkeling en mensenrechten. Het is zaak om de ILO-conventies tanden te geven, in het bijzonder door een strenger toezicht op de naleving

ervan Ontwikkelingslanden die zich inspannen om deze conventies na te leven zouden in aanmerking kunnen komen voor gunstige handelspolitieke voorwaarden op de Europese markt en ontwikkelingssamenwerking van de EU Ook op het gebied van milieuvoorwaarden dient er een set van minimale eisen te worden opgesteld waarvan de naleving kan worden afgedwongen en bevorderd Wij pleiten voor uitbreiding van het aantal conventies waarin de minimale voorwaarden voor teelt, productie en handel in grondstoffen worden vastgelegd. Naast de conventie voor tropisch hout zouden conventies voor katoen (waarvoor veel water en gifstoffen gebruikt worden) en oliehoudende gewassen aan de orde kunnen komen (5)

Tot slot is het nastreven van duurzame ontwikkeling ook een verantwoordelijkheid van ondernemingen Door middel van door derden te controleren gedragscodes dient het bedrijfsleven aangemoedigd te worden bij te dragen tot duurzame ontwikkeling

b. Nieuwe WTO-handelsronde

De nieuwe multilaterale WTO-handelsronde die onlangs in Qatar van start is gegaan verdient volle ondersteuning Zowel de bevoegdheden van de WTO als het democratische toezicht erop in de vorm van een Parlementaire Assemblée dienen versterkt te worden De gelijkwaardige deelname van ontwikkelingslanden moet gewaarborgd worden en ook burgers moeten de toepassing van WTO-principes van rechtswege kunnen afdwingen Wij pleiten voor een brede handelsronde waarbij een verdere verlaging en harmonisatie van export en importheffingen nagestreefd wordt Daarbij dienen ook de landbouw- en dienstensectoren en ICT-producten aan de orde te worden gesteld Uitgangspunt daarbij is een rechtenvrije handel

c. Liberalisering van het EU-handelsbeleid

Wij zijn voorstanders van een handelspolitiek die ontwikkelingslanden betere toegang tot de Europese markten verschaft. Het opleggen van restricties aan de subsidiering van exportproducten die de concurrentiepositie van deze landen verslechtert past daar ook bij Wij pleiten voor een verandering in het communautair beleid Het gaat dan vooral om landbouw waarbij de export van veel producten uit de EU gesubsidieerd wordt Naast de uitbreiding met Midden- en Oosteuropese landen is dit een tweede belangrijke reden om het landbouwbeleid te hervormen

Ongeveer veertig procent van de invoer in de EU vindt plaats binnen het kader van preferentiele akkoorden tegen verlaagde tarieven of tegen nultarieven. Maar voor veel producten gelden deze vrijstellingen niet. Het is zaak om de uitzonderingsposities in de preferentiele akkoorden tussen de EU en ontwikkelingslanden voor gevoelige producten zoals landbouw, textiel en kleding op te heffen. Het gaat daarbij veelal om kwantitatieve restricties en strenge oorsprongsregels. Het beleid van handelspreferenties is momenteel zeer gefragmenteerd. Wij pleiten voor meer regionale samenwerking in het kader van de preferentiele akkoorden. Wanneer dergelijke akkoorden in de Euro-Mediterrane zone zouden opgaan in een economische ruimte naar voorbeeld van de EER zou een goed begin gemaakt zijn.

In WTO-verband moeten betere handelsvoorwaarden voor de minst ontwikkelde landen worden bereikt. Daarnaast dient de WTO zodanig hervormd te worden dat de ontwikkelingslanden een volwaardige plaats in het besluitvormingsproces krijgen.

d. Stabiliteit van de financiële markten

De financiële crises van de afgelopen jaren hebben bevestigd dat een betere regulering van internationale kapitaalmarkten noodzakelijk is. De coordinatie van financieel economisch beleid dient gericht te zijn op het voorkomen van onevenwichtigheden en het bereiken van een duurzaam lage inflatie en rente. Het IMF speelt daarbij een belangrijke rol. In haar financieringsprogramma's wijst zij op het belang van gezonde overheidsfinancien, maar zou dat ook kunnen doen op het beperken van defensie-uitgaven. Bij de vaak noodzakelijke bezuinigingen in het kader van IMF-plannen dienen noodzakelijke sectoren voor nationale ontwikkeling zoals onderwijs en gezondheidszorg echter te worden gevrijwaard.

Om duurzame investeringen aan te trekken en de stabiliteit van financiële markten te vergroten dient vrij kapitaalverkeer aan voorwaarden gebonden te zijn, zoals een stabiele financiële sector. Bij een dreigende financiële crisis moeten private kapitaalverschaffers een deel van de kosten dragen. Bij crises zou een internationaal mechanisme in werking moeten treden om buitenlandse schulden te herstructureren. Gedurende de herstructureringsperiode kan sprake zijn van restricties op het kapitaalverkeer. Extra internationale inspanningen moeten de schuldenlast van ontwikkelingslanden verminderen. Wij wensen stopzetting van bilaterale betalingsbalanssteun. Dit is een taak voor het IMF.

e. Randvoorwaarden aan ontwikkelingssamenwerking

Het huidige ontwikkelingsbeleid heeft de bilaterale hulp geconcentreerd op een beperkt aantal landen, het zogenaamde 19+3-model. De huidige randvoorwaarden op basis waarvan bilaterale hulp wordt verstrekt worden gevangen onder de term GAVIM, dat wil zeggen

- goed bestuur,
- armoedevermindering,
- vrouwen en
- ontwikkeling en milieu

Om de effectiviteit van de hulp te verhogen dienen deze voorwaarden te worden uitgebreid met de volgende criteria

- het volume van de hulp dient zodanig te zijn dat niet slechts sprake is van micro-effecten,
- er moet nauwkeuriger op worden toegezien dat gelden niet direct of indirect de defensie-bestedingen van landen stimuleren,
- er dient te worden voorkomen dat de bevolking door ontwikkelingssamenwerking in een afhankelijkheidssituatie komt en
- er moet worden toegezien op een doelmatige besteding van de beschikbare gelden

f. Intensivering van handels- en investeringsbevordering

Het wederzijdse belang dient een veel grotere rol te spelen bij ontwikkelingssamenwerking. Bij duurzame investeringen en handelsbevordering is daar in veel sterkere mate sprake van. Het betrekken van private partijen uit zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden bij projecten van wederzijds belang werkt motiverend. Daardoor levert handelsbevordering meer effectieve en duurzame groei op. Bovendien worden landen niet afhankelijk van de donor. Handelsbevordering is een belangrijk middel om 'pro-poor growth' te bereiken, de ontwikkeling van de allerarmsten in ontwikkelingslanden (6). Nederland dient het instrument van handels- en investeringsbevordering nadrukkelijker te gaan hanteren.

Wij pleiten voor meer inzet van gelden van ontwikkelingssamenwerking voor handelsbevordering via het particuliere bedrijfsleven. De achterliggende gedachte is dat positieve prikkels, gebaseerd op wederzijds voordeel die via handelsbevordering worden gegeven op de lange duur meer effect sorteren dan traditionele ontwikkelingssamenwerking alleen. Voorbeelden hiervan zijn programma's in het kader van Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties/Milieu en

Economische Verzelfstandiging (ORET/MILIEV) (7) Deze onder de definitie van de ODA vallende instrumenten dienen wederzijdse belangen. Ontwikkelingslanden kunnen er van profiteren wanneer Nederlandse bedrijven via kredietfaciliteiten en soepele mogelijkheden tot herverzekering gemakkelijker en met minder risico kunnen investeren in hun economie. De laatste tijd is het volume van deze vormen van gebonden hulp verminderd en worden nieuwe mogelijkheden ontwikkeld. Voorbeeld daarvan is het Programma Samenwerking Opkomende Markten dat gericht is op samenwerking tussen Nederlandse en lokale bedrijven en op kennisoverdracht.

Meer 'traditioneel' productieve investeringen worden nu door het instrumentarium van de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) gefaciliteerd. De leningsfaciliteiten van het FMO kunnen worden uitgebreid. Wel moet aan dit instrument, net als aan alle andere krediet-, subsidie- en garantie-instrumenten, de eis gekoppeld worden dat bedrijven een extern gecontroleerde gedragscode onderschrijven waarin de belangrijkste ILO- en milieuconventies worden bevestigd.

Daarnaast zouden inspanningen van ondernemingen in ontwikkelingslanden in het verbeteren van de bedrijfsomgeving kunnen worden ondersteund in de vorm van een uitbreiding van het programma Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO) naar de minst ontwikkelde landen. Dit kan vooral gelden voor bedrijven die projecten in onderwijs, gezondheidszorg en voedselproductie opzetten of die projecten opzetten in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen, onder meer als uitvloeisel van gedragscodes.

g. Coördinatie binnen de EU

Wij pleiten voor een betere coördinatie van ontwikkelingssamenwerking binnen de EU. Zo moet de Unie met een omvattend plan komen voor de allerarmste landen. Daarbinnen zou Nederland zich kunnen concentreren op tien tot vijftien landen. In de keuze van die landen kan een wederzijds belang of een historische of culturele band centraal te staan. Bijzondere aandacht zouden die landen kunnen krijgen van waaruit veel migranten naar Nederland zijn gekomen/ nog komen. In het ontwikkelingsbeleid moet meer ruimte worden gegeven aan projecten die remigratie bevorderen.

5. Veiligheidsbeleid en Defensie

De defensie-organisatie is een belangrijk middel bij de invulling van het Nederlandse buitenlands en veiligheidsbeleid. Met de inzet van de krijgsmacht wordt het Nederlandse streven tot bevordering van de internationale rechtsorde ondersteund. De terroristische aanslagen van 11 september hebben nogmaals duidelijk gemaakt dat met nieuwe uitdagingen rekening moet worden gehouden. De overheid dient daarom zorg te dragen voor voldoende robuuste middelen om de samenleving tegen dergelijke en meer traditionele dreigingen te beschermen. Hoewel de huidige krijgsmacht als geheel niet is toegerust om terrorisme te bestrijden, kunnen, in samenwerking met andere overheidsinstanties, enkele gespecialiseerde krijgsmachtonderdelen daartoe wel een belangrijke bijdrage leveren.

De krijgsmacht raakt steeds beter toegesneden op het optreden in multinationaal verband. Dit heeft de afgelopen tien jaar tot fundamentele veranderingen geleid in de organisatie. Herstructurering en verkleining, mobiliteit en flexibiliteit, minder reserve en meer parate eenheden vormen belangrijke sleutelbegrippen in dit transformatieproces. Defensie heeft er een hoofdtaak bij gekregen in de vorm van vredesoperaties, terwijl de dienstplichtigen zijn verdwenen. Bovendien wordt de omvang van de krijgsmacht niet langer bepaald door de dreiging van een identificeerbare vijand, maar door het nationale ambitieniveau. Dit laatste is mede bepalend voor het politieke gewicht van Nederland in de internationale politiek.

Op materieelgebied zijn er belangrijke kwalitatieve verbeteringen doorgevoerd, zoals de oprichting van de luchtmobiele brigade, de aanschaf van bewapende helikopters, een grotere capaciteit op logistiek en geniegebied, de oprichting van twee squadrons transporthelikopters, aanvullende strategische luchttransport- en lucht-tankcapaciteit en strategisch zeetransport.

Het door de regering gezinde vredesdividend heeft in de periode 1989-1999 geleid tot een vermindering van het defensiebudget met 30 procent, waardoor het percentage van het Bruto Nationaal Produkt dat aan defensie wordt besteed terugliep van 3,1 procent naar 1,7 procent. Hoewel Nederland daarmee binnen de NAVO een krappe middenmoter is gaat het uiteindelijk om de output, dat wil zeggen de gevechtskracht. Wat dit laatste betreft scoort Nederland beter dan gemiddeld.

Gezien de Nederlandse positie in de wereld en de rol die het wil spelen dient het ambitieniveau onveranderd te blijven. Dit betekent - gelijktijdige deelname aan maximaal vier vredesbewarende operaties met een

bataljon of een equivalent daarvan (twee fregatten, een squadron gevechtsvliegtuigen) Dit moet gedurende onbepaalde tijd kunnen worden volgehouden, - of deelname aan een gevechtsoperatie met een brigade of een equivalent daarvan (maritieme taakgroep, drie squadrons gevechtsvliegtuigen of een combinatie) De inzet is eenmalig voor een periode van maximaal zes maanden.

Dit ambitieniveau is ook bepalend voor de Nederlandse inbreng ten behoeve van Helsinki Headline Goals en de Europese Snel Inzetbare Strijdmacht (SIS) De invulling van dit ambitieniveau vereist een modulaire opzet van onze krijgsmacht, die het in staat stelt bouwstenen te leveren voor multinationale verbanden. Aangezien het niet duidelijk is waar en onder welke omstandigheden deze multinationale verbanden worden ingezet is een expeditionaire krijgsmacht vereist Dit betekent dat onderdelen van alle krijgsmachtdelen overal ter wereld voor uiteenlopende taken en onder uiteenlopende omstandigheden inzetbaar moeten zijn

Het EVDB is een belangrijke ontwikkeling voor de Nederlandse krijgsmacht. Na de aanvankelijke aarzelingen wil Nederland nu een voortrekkersrol spelen De ontwikkeling van een Europese defensiecapaciteit is wenselijk en noodzakelijk maar dient wel zoveel mogelijk in samenspraak met de NAVO te geschieden, met name in het kader van het Defence Capabilities Initiative (DCI) De EU kent de nodige militaire tekortkomingen Uit diverse inventarisaties blijkt dat deze vooral liggen op het gebied van commandovoering, strategische transportcapaciteit, inzetbaarheid en voortzettingsvermogen

De Nederlandse bijdrage aan de SIS bestaat uit het in de Defensienota 2000 genoemde ambitieniveau voor deelname aan crisisbeheersingsoperaties Tevens levert Nederland een bijdrage die vooral gericht is op het wegwerken van de Europese militaire tekortkomingen Bij de verdere ontwikkeling van het EVDB doet zich echter duidelijk het gemis aan een Europees Strategisch Concept merken

Een van de grondslagen van het Nederlandse EVDB-beleid is de bevordering van de effectiviteit en de doelmatigheid van de Europese defensie-inspanningen door intensivering van de militaire samenwerking met de Europese partners Nederland vervulde al eerder een voorbeeldfunctie op dit gebied met deelname aan binationale samenwerkingsverbanden als de UK/NL Amphibious Force en het Duits-Nederlandse Legerkorps Deze trend heeft een nieuwe dimensie gekregen met de intensivering van de samenwerking met Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

De krijgsmacht beschikt over modern materieel. De dalende investeringsquote (voor 2002 vastgesteld op 20 procent) zoals die in de Defensienota 2000 naar voren komt baart echter zorgen over de toekomstige materieelverwerving. In het kader van het EVDB zijn er evenwel goede mogelijkheden voorhanden voor een multinationale aanpak, zoals poolvorming en multinationale financiering van militaire capaciteiten. Ook dient de behoeftestelling meer integraal te geschieden, niet per krijgsmachtdeel maar krijgsmachtbreed. Een dergelijk verwervingsbeleid kan het best plaatsvinden in een open Europese markt met volledige concurrentie. Toch maakt de defensie-industrie nog steeds geen deel uit van de interne markt.

De personeelssituatie van de krijgsmacht is allesbehalve rooskleurig. Er is nog steeds sprake van chronische personeelstekorten, met name bij de Koninklijke landmacht. Deze tekorten zijn een gevolg van enerzijds de gespannen arbeidsmarkt en anderzijds de salariering, de secundaire arbeidsvoorwaarden en een aantal structureel-organisatorische problemen. De personeelsstructuur van de landmacht is ook na de opschorting van de opkomstplicht gelijk gebleven. Zij heeft nog veel kenmerken van een kademilitie organisatie die gericht is op een grootschalig conflict. Tegenwoordig is echter een beroeps-krijgsmacht nodig die in betrekkelijk kleinschalige conflicten in bondgenootschappelijk verband voor een beperkte tijd moet kunnen optreden.

Op basis van deze observaties vinden wij dat Nederland zich moet gaan richten op de volgende aandachtspunten in het veiligheids- en defensiebeleid.

1. Multinationale samenwerking binnen de NAVO, de EU en de OVSE

De NAVO blijft belangrijk als transatlantisch platform voor politieke consultaties, maar de praktische samenwerking op defensie- en veiligheidsgebied dient binnen het kader van het EVDB naar de EU te verschuiven. Tegelijkertijd moet de OVSE worden versterkt om Rusland en de Oekraïne bij Europese veiligheidskwesties betrokken te houden. Uitbreiding van de NAVO moet worden gekoppeld aan hechtere samenwerking tussen het bondgenootschap en de OVSE voor de uitvoering van vredesoperaties. Wij zijn voorstander van het lange-termijnperspectief van een cooperatief veiligheidsstelsel waarin beide organisaties een complementaire rol spelen. De oprichting van een Europese veiligheidsraad past eveneens in dit perspectief.

Nederland dient zijn inspanningen ten behoeve van het EVDB voort te zetten. Een eerste vereiste daarbij is de ontwikkeling van een strategisch concept. Dit is noodzakelijk voor de planning en politieke besluitvorming. Een dergelijk concept dient een operationalisering van de ambities te bevatten.

Wij zijn voorstander van uitbreiding van Europese transportcapaciteiten. Als eerste stap moeten de zee- en luchttransportcapaciteiten van de EU-landen in een pool worden ondergebracht. De onlangs opgerichte European Air Group is een goede eerste stap. Vervolgens moeten transportcapaciteiten gemeenschappelijk worden verworven. Andere projecten die zich voor pooling en gezamenlijke verwerving lenen zijn 'combat search and rescue', technische middelen voor het vergaren van tactische en strategische inlichtingen en tactische raketverdediging, systemen voor 'command, control and communications' (C3) en 'air-to-air refuelling'. Door deze maatregelen wordt tevens inhoud aan het DCI gegeven.

Het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps is al aangeboden als één van de drie High Readiness Land Forces Headquarters voor zowel NAVO- als EU-geleide operaties. Wij hechten er tevens aan de Europese inbedding verder te versterken door het Duits-Nederlands legerkorps om te vormen tot een modulair opgebouwd multinationaal legerkorps, waarbij gevechts- en ondersteunende eenheden, alsmede commando-elementen zoals het hoofdkwartier afzonderlijk in Combined Joint Task Forces kunnen worden ingezet.

Wij willen het vraagstuk van taakspecialisatie opnieuw op de agenda zetten. In de nieuwe NAVO-structuur worden (bi- of multinationale) hoofdkwartieren aangewezen waaronder nationale eenheden (divisies, brigades, bataljons) vallen. De logistiek van deze eenheden is een nationale verantwoordelijkheid. De inzet van nationale middelen in internationale kaders vereist ondersteuning door specialistische eenheden, zoals artillerie, genie, luchtverdediging, inlichtingen en logistiek. De praktijk wijst uit dat hoofdkwartieren en nationale eenheden in voldoende mate voorhanden zijn, maar dat het ontbreekt aan specialistische ondersteunende eenheden. Wij pleiten ervoor internationale pools van deze eenheden te maken, waarbij niet wordt uitgesloten dat landen zich specialiseren in bepaalde typen specialistische eenheden. Na 11 september geldt dit tevens voor 'special forces' en 'human intelligence'.

2. Wapenbeheersing en proliferatie

De herziening van het CSE-Verdrag in 1999 en het Weens Document met nieuwe CSBMs van hetzelfde jaar leveren een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van een cooperatief veiligheidssysteem in Europa. Met het in werking treden van het Open Skies-verdrag op 1 januari 2002 is het Europese CSBM-raamwerk dat in de jaren negentig is opgezet om de erfenis van de Koude Oorlog in te kapselen grotendeels af.

Op het gebied van de beheersing van massavernietigingswapens blijft er echter nog veel te wensen over. Zo zouden in het kader van de START-III onderhandelingen ook de tactische nucleaire wapens moeten worden betrokken. Deze vallen onder geen enkel wapenbeheersingsregime en zijn in feite gevechtswapens die een politiek symbolische functie vervullen. Onderhandelingen over deze wapens zouden, onder voorwaarden, de weg kunnen openen naar afschaffing van de laatste nucleaire taak van Nederland. Daarnaast zou de regering zich meer moeten inspannen voor de handhaving van het CWC en het BWC, met name met het oog op de vestiging van de uitvoerende organen van deze verdragen in Den Haag. Vanwege de vergrote terroristische dreiging met massavernietigingswapens sinds 11 september dient het Ministerie van Defensie echter ook meer aandacht te besteden aan de bescherming tegen chemische en biologische wapens.

De proliferatie van ballistische raketten staat de laatste jaren hoog op de internationale veiligheidsagenda. De Nederlandse Patriot-raketten leveren een belangrijke bijdrage aan de actieve verdediging tegen tactische ballistische raketten. Deze capaciteit wordt verder verbeterd door een modificatie gecombineerd met de aanschaf van PAC-3 raketten.

Waarschijnlijk zullen de nog in te voeren LCF-fregatten een andere belangrijke bijdrage op dit gebied kunnen gaan leveren, wanneer ze worden uitgerust met een capaciteit voor Theatre Ballistic Missile Defence (TBMD).

Wij stellen ons terughoudend op ten aanzien van een actieve verdediging tegen intercontinentale ballistische raketten. Afgezien van de vraag of de Amerikaanse plannen voor een antiraketschild technologisch haalbaar zijn, dienen de Russische en Chinese bezwaren serieus te worden genomen. Bovendien zijn niet militaire instrumenten waarschijnlijk effectiever als antwoord op vermeende dreigingen dan een actieve defensie.

3. Herstructurering van de krijgsmacht

Naar ons idee moet in de krijgsmacht een vergaande modularisering worden doorgevoerd. De modules zijn parate bataljons of equivalenten daarvan. Als gevolg daarvan zal vooral de Koninklijke Landmacht (wederom) danig moeten worden gereorganiseerd. Dit trekt een zware wissel op het personeel, dat dan ook maximale steun verdient.

De gevolgen van een modulaar opgebouwde expeditionaire krijgsmacht zullen minder ingrijpend zijn voor de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marine, omdat deze krijgsmachtdelen minder personeel- en meer materieel-intensief zijn. De toekomstige materieelverwerving alsmede de evaluatie van

huidige materieelprojecten dient te worden afgezet tegen de eisen die een expeditionaire krijgsmacht stelt mobiliteit, flexibiliteit en multifunctionaliteit Dit vereist prioriteit voor logistiek, commandovoering, stand-off en precisie geleide wapensystemen, alsmede middelen ter bescherming van ingezette eenheden tegen de effecten van massavernietigingswapens

De grote uitdaging is expeditionair optreden tegen een irreguliere tegenstander zoals guerrilla's en terroristen Het tekort aan speciale eenheden (Korps Commandotroepen, Bijzondere Bijstandseenheid) en gespecialiseerde eenheden voor optreden tegen irreguliere strijders was al bekend, maar is door de oorlog in Afghanistan manifest geworden Met name een capaciteit voor het optreden in bergachtige en verstedelijkte gebieden ontbreekt Hetzelfde geldt voor 'Human Intelligence' (HUMINT) het verzamelen van inlichtingen ter plaatse door eigen mensen of bondgenoten Wij pleiten voor verbetering van deze capaciteiten om de krijgsmacht beter geschikt te maken voor de toekomstige uitdagingen

De krijgsmacht dient te bestaan uit parate en reserve eenheden Voor oproepbare reservisten kan vooralsnog worden geput uit afgezwaaide militairen met een beperkt contract De opkomstverplichting dient contractueel te worden vastgelegd en er dienen afspraken met werkgevers te worden gemaakt over een redelijke compensatie

Er moeten dus geheel parate, multifunctionele modules worden gecreeerd die voor meerdere taken inzetbaar zijn als *initial entry forces* Onderzocht dient te worden of de luchtmobiele brigade kan worden omgevormd tot een speciale, door de lucht verplaatsbare brigade, waarbij de nadruk ligt op operaties in de strijd tegen irreguliere strijders

Het concept van het Duits-Nederlandse Legerkorps dient te worden herzien Naast handhaving van de snel inzetbare staf dienen, door herverdeling van eenheden, personeel en materieel, landmachteenheden snel te kunnen worden ingezet als modules tot op brigade- of bataljonsniveau Hierdoor wordt ook de *teeth-to-tail ratio* verbeterd Daarnaast dient gestreefd te worden naar verdere Europese inbedding van het Duits-Nederlandse legerkorps door omvorming tot een multinationalaal legerkorps met een *deployable headquarters* voor NAVO- of EU-geleide operaties

Een verdere vergroting van de parate eenheden van de Koninklijke landmacht moet er toe leiden dat Nederland in staat is voor langere tijd een eenheid te leveren met de omvang van een brigade Aangezien bij crisisbeheersingsoperaties meestal een militaire component en een civiele component te onderscheiden zijn, dient Nederland ook naar vermogen bij te dragen aan de binnen de EU afgesproken pool van 5000 politiefunctionarissen Nagegaan dient te worden

in hoeverre behalve de Marechaussee ook de civiele Nederlandse politie in crisisbeheersingsoperaties kan participeren

Wat de marine betreft voorzien wij meer nadruk op operaties in kustwateren, ter ondersteuning van landoperaties. Enerzijds gaat het om de bescherming van havens, landingsplaatsen en ingezette eenheden en mogelijk bevolkingscentra, anderzijds dient de marine vuursteun aan landoperaties te leveren. Wij willen een studie naar de mix van de vloottaken. De nieuwe LCF-fregatten dienen bij te dragen aan 'extended air defence', met de voorziene upgrade naar hun capaciteit voor Theatre Ballistic Missile Defence (TBMD). Bovendien moet een studie worden verricht naar stand-off wapens met grote precisie waarmee landoperaties kunnen worden ondersteund. Wij zijn voorstander van de verwerving van relatief eenvoudig uitgeruste korvetten voor operaties in kustwateren, inclusief kustwachttaken en de ondersteuning van landoperaties door middel van kruisvluchtwapens.

Wij pleiten daarnaast voor een studie om de mix van het aantal platforms van de luchtmacht opnieuw te bezien. Tegen de tijd dat de opvolger van de F16 instroomt, zullen onbemande platforms, zogenaamde Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), aan belang hebben toegenomen. Onderzocht dient te worden welke taken UAVs van bemande vliegtuigen kunnen overnemen. Zo wordt momenteel getracht dergelijke platforms enkele beperkte gevechtstaken te laten overnemen. Daardoor kan het aantal bemande vliegtuigen in de toekomst verminderen, terwijl het aantal onbemande platforms kan worden vergroot. Van het bemande toestel dat de F16 moet gaan opvolgen zullen er wellicht minder hoeven te worden besteld, hetgeen overigens niet wegneemt dat de behoefte aan bemande gevechtsvliegtuigen blijft bestaan.

De proliferatie van ballistische raketten gaat de komende jaren onverminderd door. De luchtmacht zal daarom eveneens meer nadruk op 'extended air defence' moeten leggen. Ter beveiliging van ingezette eenheden en bevolkingscentra zijn wij voorstander van uitbreiding van het aantal Patriot PAC-3 afweersystemen. Deze capaciteiten dienen complementair te zijn aan die van de LCF-fregatten van de marine.

De voortgaande reorganisatie naar een modulaar opgebouwde, expeditieaire krijgsmacht vereist aanzienlijke investeringen. Wij pleiten daarom voor terughoudendheid ten aanzien van verdere bezuinigingen. Europese samenwerking, inclusief vormen van taakspecialisatie, dient geïntensiveerd te worden om de effectiviteit van de bestedingen te verbeteren. Wij achten het onaanvaardbaar dat de EU-landen gezamenlijk zestig procent van het Amerikaanse defensiebudget besteden, maar slechts tien tot vijftien procent van de output van de Verenigde Staten realiseren.

4. Operationele aansturing van de krijgsmacht

Wij pleiten voor versterking van de mogelijkheid tot gezamenlijk optreden. Daarbij moet in principe worden uitgegaan van een eenhoofdige leiding. Er dient ter voorbereiding van en tijdens uitzendingen één leidinggevende te zijn met operationele bevoegdheden naar de krijgsmachtdelen. Deze commandant is direct verantwoording schuldig aan de politieke leiding. Tijdens de operatie is hij onder meer verantwoordelijk voor het managen van de vervoerstromen, hoewel de logistieke ondersteuning zelf door de krijgsmachtdelen wordt georganiseerd. De centrale commandant (Joint Commander) krijgt de beschikking over een eigen hoofdkwartier (Permanent Joint Headquarters) waarin het Defensie Crisisbeheersingscentrum, alsmede de operationele staven van de krijgsmachtdelen inclusief hun situatiecentra worden opgenomen. De Chef Defensiestaf dient, als hoogste militaire adviseur van de minister, de operationele planning en de defensieplanning op elkaar af te stemmen met als doel een krijgsmacht die optimaal voor zijn taak is voorbereid.

5. Een Minister van Veiligheidszaken

Wij zijn voorstander van de benoeming van een Minister voor Veiligheidszaken. Terrorisme en georganiseerde misdaad zijn internationale fenomenen die uiteenlopende, vaak ernstige nationale gevolgen kunnen hebben. De aanslagen van 11 september bijvoorbeeld hebben beleidsconsequenties voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse Zaken, Justitie, Financien, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Terecht is er kort na de aanslagen een taakgroep opgericht van verschillende ministers die de consequenties inventariseert en de benodigde maatregelen voor elk van de departementen zal uitwerken.

Er is echter alle reden om het niet bij dit initiatief te laten. Zo hebben de VS bijvoorbeeld een Secretary of Homeland Defense benoemd. Deze persoon dient alle activiteiten op het gebied van de nationale verdediging richting te geven, op elkaar af te stemmen en te bundelen. Nederland heeft behoefte aan een soortgelijke functionaris. Het is daarom onze mening dat bij de nieuwe kabinetsformatie een Minister van Veiligheidszaken moet worden benoemd die verantwoordelijk wordt voor alle aspecten van de nationale veiligheid. Indien deze bewindspersoon wordt ondergebracht bij één van de meest betrokken departementen, zoals Defensie of Binnenlandse Zaken, zal dit de doelmatigheid en de kwaliteit van de beleidsafstemming vergroten. Bovendien kan Nederland het noodzakelijke internationale overleg op deze terreinen dan beter op elkaar afstemmen.

6. Materieelbeleid

Het materieelverwervingsbeleid behoort idealiter plaats te vinden in een open Europese markt met volledige concurrentie. Toch maakt defensiematerieel nog steeds geen deel uit van de interne markt. Artikel 296 EG geeft lidstaten het recht hun nationale markt naar eigen inzicht te beschermen. Daarom lijken de ontwikkelingen in het kader van het zogenaamde 'Framework Agreement' (of 'Letter of Intent', LoI) veelbelovend. Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden streven in dit verband naar een intergouvernamenteel akkoord over gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen voor hun defensie-industrieën. Nederland zou er goed aan doen deel te nemen aan deze gesprekken. Ook toetreding tot de gemeenschappelijke materieelverwervingsorganisatie (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement, OCCAR), waaraan Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk deelnemen, zou daar aan bij kunnen dragen. Mocht dat ervan komen dan dient de regering bij beide initiatieven afdoende parlementaire controle en behoud van de positie van de defensie-industrie te waarborgen.

Op het gebied van bedrijfsvoering biedt Competitieve Dienstverlening (CDV) veelbelovende mogelijkheden tot grotere doelmatigheid op het gebied van de ondersteunende diensten. Eventuele uitbesteding of privatisering van diensten mag echter alleen gebeuren indien dit doelmatiger is of een andere meerwaarde oplevert. Defensie heeft hiervoor al een uitgebreid toetsingssysteem in het leven geroepen. Het bedrijfsleven krijgt aldus een betere kans een goede werkrelatie met Defensie op te bouwen, wat op termijn de smalle basis van de defensie-gerelateerde industrie met de daarbij behorende kennisinfrastructuur kan verbreden. Bovendien wordt op deze wijze de teeth-to-tail ratio bij de krijgsmacht verbeterd. Ook de selectie en werving van personeel kan door middel van CDV eventueel worden geprivatiseerd.

7. Personeelsbeleid

Personeel is de spil waar de defensieorganisatie om draait. Werving en selectie zijn een aanhoudende zorg. Wij zijn voorstander van decentralisatie en mogelijk privatisering van de werving en selectie van defensiepersoneel door middel van het CDV-instrument. Voor eenheden dient zo mogelijk het personeel in de eigen regio te worden geworven.

De personeelsstructuur van de krijgsmacht dient evenals bij de bondgenoten te bestaan uit twee categorieën, de officieren en het overig militair personeel, waarbij het onderscheid tussen BOT en BBT dient te vervallen. Er dient een

langere contractduur voor het personeel te komen (vier tot tien jaar) en personeel dat de krijgsmacht verlaat dient werkzekerheid voor een tweede carrière te worden geboden, waarvoor onder meer afspraken met werkgeversorganisaties moeten worden gemaakt.

Ten slotte kan, in navolging van andere landen, een actiever en slagvaardiger reservistenbeleid ook een belangrijke bijdrage leveren aan het personeelstekort. Zo zouden meer militairen die hun contract hebben uitgediend na gebleken bereidheid in bepaalde omstandigheden voor een bepaalde periode moeten kunnen worden opgeroepen. Tot op heden ontbreekt het in ieder geval voor de huidige reservisten aan duidelijkheid over het gevoerde beleid en hun perspectieven.

VI. Conclusies

Het Nederlands buitenlands beleid wordt geleid door twee doelstellingen versteviging van de internationale rechtsorde en behartiging van het nationaal belang. Hoewel deze uitgangspunten tegenpolen lijken te zijn liggen zij naar onze mening in elkaars verlengde. Om bij de realisering van deze principes voldoende speelruimte te hebben heeft de Nederlandse regering sinds de Tweede Wereldoorlog een sterk transatlantisch beleid gevoerd. Voor het veiligheidsbeleid heeft Nederland zich aangesloten bij de NAVO, voor het economisch beleid was Nederland, als handelsnatie bij uitstek, een van de zes oprichters van de EEG.

In de loop van de jaren negentig maar vooral sinds het aantreden van de regering Bush lijken de VS steeds minder waarde aan de transatlantische relatie te hechten. Cruciale Amerikaanse belangen worden immers niet meer bedreigd in Europa. Hoewel de transatlantische solidariteit nadrukkelijk niet ter discussie staat hebben de terroristische aanslagen van 11 september weinig veranderd aan die onthechting. De EU heeft zich daarentegen het afgelopen decennium ontwikkeld van een economisch samenwerkingsverband naar een organisatie die zich met vallen en opstaan op meer terreinen, waaronder veiligheidsbeleid, manifesteert. Wij zijn van mening dat de Unie het machtsvacuum dat de VS achterlaten dient op te vullen.

De oorlog boven Kosovo heeft echter laten zien dat de machtsmiddelen waar Europa zich van kan bedienen belangrijke gebreken vertonen. Het Amerikaans-Britse optreden in Afghanistan toont aan dat er een belangrijk tekort is aan speciale eenheden. Er is daarom alles aan gelegen dat deze in kwantitatieve en kwalitatieve zin worden aangevuld. De NAVO heeft haar tekortkomingen in het DCI in kaart gebracht, de EU heeft hetzelfde gedaan in de Headline Goals. In 2003 moet een Europese Snel Inzetbare Strijdkracht van 60.000 man operationeel zijn. De capaciteiten van deze strijdkracht dienen opnieuw te worden bezien, in het licht van de gebeurtenissen van 11 september en de noodzaak beter tegen irreguliere strijders te kunnen optreden. Bovendien is de noodzaak van een betere beleidsafstemming op het gebied van de nationale veiligheid zodanig toegenomen dat de tijd rijp is voor de aanstelling van een dedicated Minister van Veiligheidszaken.

Inmiddels zijn ook de eerste stappen gezet op het gebied van instituties en materieelverwerving. Wij zijn voorstander van een verdere intensivering van de Europese samenwerking op defensieterrein, zowel operationeel als materieel. Dit vraagt echter ook om een krijgsmacht die daar op een geloofwaardige manier aan kan bijdragen, in zowel personele als materiele zin. Wij zijn daarom

tegen nieuwe bezuinigingen op Defensie De tijd is aangebroken om te investeren

Een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid zou een belangrijke en noodzakelijke stap zijn. Het Europese project is daarmee echter verre van voltooid, zo het dat ooit zal zijn Wij zijn voorstander van een actieve Nederlandse deelname aan het debat over de finalité politique van Europa Deze door minister Fischer gestarte discussie tracht een ideaalbeeld te schetsen waar de Unie, haar instellingen, lidstaten en niet in de laatste plaats de Europese burgers zich op kunnen richten Onderdeel van de finalité politique dient volgens ons een Europese grondwet te zijn waarin de sterk vereenvoudigde Europese verdragen met behoud van het acquis communautaire, de kernbepalingen van de Unie en de rechten en plichten van de burger zijn neergelegd De communautaire instellingen moeten worden versterkt Daarnaast moet er worden afgerekend met de laatste resten van overheidsbescherming Daartoe zal het in sommige gevallen nodig zijn om nieuwe onderwerpen op de Europese agenda te plaatsen. Verder zal de uitbreiding van de EU met kracht ter hand moeten worden genomen zonder overigens afbreuk te doen aan het acquis communautaire Om deze krachttoer goed uit te kunnen voeren moet de politieke aansturing van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gewijzigd worden

De EU wordt een steeds belangrijkere speler op het internationale toneel Ze streeft in die rol naar een sterke internationale rechtsorde Wij pleiten in dat opzicht voor meer aandacht voor conflictpreventie en het neerleggen van een VN-doctrine voor humanitaire interventie Daarnaast dient Nederland zich in te spannen voor de spoedige oprichting van het Internationale Strafhof en voor een frequentere toepassing van het internationale recht Nederland dient zich meer in te spannen voor pogingen tot gecontroleerde en veilige ontwapeningsprogramma's, ook buiten Europa De ervaringen van de OVSE met CSBMs kunnen daar aan bijdragen De Nederlandse kernwapentaak binnen de NAVO mag ter discussie worden gesteld Het vermogen van de VN voor het uitvoeren van vredesoperaties moet worden verbeterd Ten slotte dient het concept van goed bestuur geïncorporeerd te worden in internationale samenwerkingsprogramma's met spanningsregio's

Wij zijn van mening dat internationale samenwerking in relatie tot mondiale economische ontwikkelingen moet worden beschouwd Verdergaande liberalisering van de wereldhandel moet worden bevorderd maar tegelijkertijd worden ingekaderd in internationale afspraken binnen de WTO De stabiliteit van de financiële markten is daarbij een belangrijke voorwaarde. De EU moet haar handelsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking verder liberaliseren Dit levert meer op dan alleen conventionele ontwikkelingshulp

Hoewel bilaterale hulp nodig zal blijven moet zij wel aan nadere randvoorwaarden voldoen en worden afgestemd binnen de EU. Met behulp van meer investerings- en handelsbevorderende maatregelen zal het wederzijds belang worden teruggebracht in de ontwikkelingssamenwerking.

Kortom, wij staan voor een buitenlands beleid dat op elk terrein binnen de EU nauwer wordt afgestemd, een buitenlands beleid dat visie combineert met effectiviteit. Wij zijn voorstanders van liberalisering en internationale regelgeving, van een versterking van de Europese instellingen en een beheerste uitbreiding van de Unie. Nederland dient een krachtige krijgsmacht aan te bieden aan een Europese defensie. Aldus komen volgens ons de internationale rechtsorde en het Nederlands belang nog sterker dan nu in elkaars verlengde te liggen.



Noten

- 1 Dit onderwerp is nauw verweven met de hervorming van de Veiligheidsraad, waar de afgelopen jaren hoegenaamd geen vooruitgang op is geboekt
- 2 Joschka Fisher, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2001 in der Humboldt-Universität in Berlin
<http://www.auswaertiges-amt.government.de>
- 3 European Commission, Implementing European Union strategy on defence related industries (COM (97) 583), 1997
- 4 Lionel Jospin, L'Avenir de l'Europe élargie, 28 mai 2001
<http://www.premier-ministre.gouv.fr>
- 5 Zie lezing Michiel Scheffer voor EUROCOTON, Brussel, 30 mei 2001
- 6 Zie ook Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Ondernemen tegen armoede. Notitie over economie en ontwikkeling, 20 oktober 2000
- 7 Minister van Ontwikkelingssamenwerking, Het ORET/MILIEV Programma, 21 juli 2001



Over de auteurs

Jan Hoekema is woordvoerder Buitenland van de D66-fractie in de Tweede Kamer, **Rienk Terpstra** is secretaris van de SWB-werkgroep Internationale Veiligheid en Defensie en **Rob de Wijk** is hoogleraar internationale betrekkingen en strategische studies en is verbonden aan het Instituut Clingendael, de Universiteit Leiden en de Koninklijke Militaire Academie.

De auteurs hebben een ad hoc-werkgroep gevormd voor het schrijven van dit cahier. Het cahier is bedoeld om bij te dragen aan de meningsvorming over het Nederlandse buitenlands beleid binnen D66 en daarbuiten. Zij danken Michiel Scheffer, kandidaat-Tweedekamerlid voor D66 en voorzitter van de Programma-commissie van D66, voor zijn belangrijke bijdragen, met name aan Hoofdstuk 4 (De mondiale economie en internationale samenwerking), en Kees Homan, medewerker van Instituut Clingendael en voormalig voorzitter van de SWB-werkgroep Internationale Veiligheid en Defensie, voor zijn eveneens belangrijke bijdragen aan Hoofdstuk 5 (Veiligheidsbeleid en Defensie).



Wetenschappelijk Bureau D66
Postbus 660
2501 CR Den Haag

Telefoon: 070 - 35 66 066
Fax: 070 - 36 41 917

E-mail: landelijk.secretariaat@d66.nl, www.d66.nl

Sociaal-Liberale Perspectieven