

## 24 245

### **Bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht)**

#### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 december 1996

#### **Algemeen**

De ondergetekenden zeggen de vaste commissie voor Defensie dank voor haar in het voorlopig verslag opgenomen vragen en opmerkingen met betrekking tot het wetsvoorstel. De ondergetekenden constateren met genoegen dat, zij het met nuances in de toonzetting, de fracties van de VVD en het CDA alsmede het lid Hendriks op hoofdlijnen kunnen instemmen met het voorstel. In reactie op de opmerkingen en vragen volgen ondergetekenden zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag. Op enkele onderdelen echter hebben zij verwante vragen samengebrachte en gezamenlijk beantwoord.

De leden van de commissie voor Defensie stellen vast dat, alvorens het onderhavige wetsvoorstel is vastgesteld, de uitvoering daarvan met grote voortvarendheid ter hand is genomen. Zij hebben er begrip voor om tot spoedige uitvoering van het wetsvoorstel over te gaan uit hoofde van de ondervonden aandrang, maar vanuit de positie van de Eerste Kamer en vanuit het proces van wetgeving kunnen zij deze handelwijze niet billijken.

De ondergetekenden zijn het niet eens met de stelling dat de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel nu reeds ter hand zou zijn genomen. Aan de orde is het gehanteerde oproepingsbeleid in de afbouwfase van de opkomstplicht binnen het huidige wettelijke regime. In dat verband zou weliswaar kunnen worden gesteld dat de Dienstplichtwet uitgaat van een stelsel met dienstplichtigen in werkelijke dienst, maar in die wet kan geen verplichting worden gelezen om te allen tijde iedere beschikbare dienstplichtige voor het vervullen van werkelijke dienst op te roepen. Dit vloeit voort uit het oproepingssysteem dat nu eenmaal is afgestemd op de bij de krijgsmacht bestaande behoefte aan dienstplichtigen. In die zin vormt de situatie tijdens de overgang van een deels uit dienstplichtigen bestaande krijgsmacht naar een louter uit vrijwilligers bestaande en bovendien kleinere krijgsmacht dan ook geen breuk met het verleden. In herinnering behoeft bijvoorbeeld slechts te worden gebracht dat in het verleden soms hele jaarlichtingen buitengewoon dienstplichtig zijn verklaard. Het moge voorts duidelijk zijn dat het onvermijdelijk is dat tijdens de periode van omvorming tot een vrijwilligerskrijgsmacht de afnemende behoefte aan dienstplichtigen een rol speelt bij het gehan-

teerde oproepingsbeleid; de krijgsmacht kan immers slechts naar behoren blijven functioneren als de reorganisatie bovenal beheersbaar wordt doorgevoerd. Dat tijdens deze overgangperiode in sterk afnemende mate een beroep wordt gedaan op dienstplichtigen, ook al is dat in de laatste fase voorafgaand aan de opschorting van de opkomstplicht, is daarbij een factor van belang (verwezen zij bijvoorbeeld naar p. 31 en 32 van de Prioriteitennota, kamerstukken II 1992/93, 22 975, nr. 2).

In dat verband zij wellicht ten overvloede opgemerkt dat op dit moment nog steeds dienstplichtigen werkelijke dienst vervullen. Vanaf 31 augustus jl. geldt, zoals bekend, weliswaar een generaal pardon voor de dienstplichtigen die op die datum nog hun eerste oefening vervulden, doch degenen die te kennen hebben gegeven hun diensttijd geheel te willen uitdienen, zijn daartoe in de gelegenheid gesteld. Verder geldt het generaal pardon niet voor de dienstplichtige mariniers (verwezen zij naar kamerstukken II 1995/96, 24 400 X, nr. 63). Aan de overgangperiode komt een einde bij de beoogde datum inwerkingtreding van de Kaderwet dienstplicht op 1 januari 1997, waarbij onder meer de opkomstplicht van dienstplichtigen van rechtswege zal worden opgeschort.

### **Voorwaarden en omstandigheden van eventuele mobilisatie**

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af op basis van welke signalen de regering vooraf realistisch kan inschatten of er op of binnen een termijn van twee jaar een situatie zal ontstaan waarin, gezien de verslechterde veiligheidssituatie, dienstplichtigen benodigd zijn. Voorts vragen deze leden of de regering een aantal militaire en politieke toetsingscriteria kan ontwikkelen die de basis zouden kunnen vormen voor de beslissing om al dan niet de opschorting van de opkomstplicht ongedaan te maken. Tevens vragen deze leden of de mobilisatietermijn van twee jaar niet te optimistisch is en of er voor dit traject een plan in de kast ligt respectievelijk of de personele en materiële voorzieningen die nodig zijn voor de activering van de opkomstplicht zijn geïnventariseerd. De leden van de fractie van het CDA constateren dat ten behoeve van mogelijke buitengewone omstandigheden een reserve-component wordt gevormd, in eerste aanleg bestaande uit dienstplichtigen, die in werkelijke dienst zijn geweest en vervolgens in toenemende mate uit gewezen beroepspersoneel en ander reservepersoneel. In dat verband vragen zij of kan worden aangegeven over welke middelen Defensie beschikt om deze mensen bij te scholen en voldoende te trainen ten behoeve van een mogelijke mobilisatie. Tevens vragen deze leden of er ten behoeve van een dergelijke situatie voldoende materieel beschikbaar zal zijn. Voorts vragen deze leden of nog eens duidelijk aangegeven kan worden of de veiligheid van Nederland, alsmede de veiligheid in bondgenootschappelijk verband, optimaal wordt gegarandeerd, gelet op de termijnen, de omvang van de krijgsmacht en de middelen. Voorts willen deze leden vernemen waarom er geen herhalingsoefeningen meer worden gehouden.

In de eerste plaats willen ondergetekenden nogmaals benadrukken dat de stap naar de vorming van een vrijwilligerskrijgsmacht impliceert dat alle voorziene taken door de parate eenheden, waar nodig aangevuld met reservisten, zullen worden uitgevoerd. Voor die taken beschikt de krijgsmacht over het daarvoor benodigde materieel. De organisatie en infrastructuur zijn daarop afgestemd. Een reactivering van het dienstplichtsysteem is eerst aan de orde, indien primair naar aanleiding van de periodieke evaluatie van de veiligheidssituatie, duidelijk wordt dat de huidige omvang van de vrijwilligerskrijgsmacht daarop niet is berekend. Met een mogelijke reactivering van de opkomstplicht van dienstplichtigen wordt alsdan een aanvulling op de reeds aanwezige parate en reservecapaciteit van de krijgsmacht beoogd. Hoewel de

omvang van die aanvulling niet bij voorbaat kan worden aangegeven, vormt de termijn van ongeveer twee jaar, naar het oordeel van ondergetekenden, niettemin een redelijke inschatting voor het wederom kunnen keuren en opleiden van dienstplichtigen na beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht. De aanschaf van materieel en de bouw of verwerving van infrastructuur zullen tegen de achtergrond van de op dat moment bij de krijgsmacht bestaande behoefte binnen de zich dan voordoende (organisatorische, financiële en maatschappelijke) mogelijkheden en omstandigheden moeten worden gerealiseerd, daarbij tevens rekening houdend met bondgenootschappelijke afspraken.

Om de parate eenheden aan te vullen, worden in eerste aanleg reservisten ingezet wanneer dat in buitengewone omstandigheden, vooral in het geval van een groot conflict, nodig is. De voorbereiding van reservisten is vooral daarop gericht. Gelet op de reactietijden, die langer zijn dan voorheen, is het niet nodig alle reservisten altijd op een niveau van geoefendheid te houden dat nodig is om hen direct te kunnen inzetten. Om die reden zullen reservisten in beginsel niet periodiek aan herhalingsoefeningen worden onderworpen. Mocht de veiligheidssituatie zich wijzigen, dan is er voldoende tijd om de reservisten die nodig zijn op het gewenste peil van geoefendheid te brengen. Dit zal overigens naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst minder inspanning vergen dan vroeger, aangezien de reservist «nieuwe stijl» meer kennis en ervaring heeft bij een van de krijgsmachtdelen en die weer gemakkelijker zal ophalen dan de dienstplichtige van vroeger (verwezen zij verder naar de nota Reservistenbeleid, kamerstukken II 1995/96, 24 400 X, nr. 104). Als aanvulling op het reservistenbestand kan tot circa 2010 zonodig worden teruggevallen op personeel uit de laatste lichteningen geoefende dienstplichtigen met een mobilisatiebestemming. Het onderhavig wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om deze groep dienstplichtigen tot genoemd tijdstip te mobiliseren zonder dat daartoe eerst de opschorting ongedaan behoeft te worden gemaakt. Tegen de achtergrond van de huidige internationale veiligheidssituatie is het niet noodzakelijk – ook al biedt het wetsvoorstel daartoe wel de mogelijkheid – om dit personeel, dat is ingedeeld op relatief eenvoudige functies, tot genoemd tijdstip periodiek aan een verplichting tot herhalingsoefeningen te onderwerpen. De langere reactietijden kunnen, zoals ook in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1995/96, 24 245, nr. 3, p. 16) is gesteld, volledig worden benut om het kennisverval bij deze groep dienstplichtigen teniet te doen.

Onder welke omstandigheden en op basis van welke signalen of op welke schaal een mogelijke beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtigen aan de orde is, is op voorhand niet eenduidig aan te geven. De huidige inschatting van de internationale veiligheidssituatie voor de komende jaren, waarop de Prioriteitennota is gebaseerd en welke sindsdien niet substantieel is gewijzigd (in dat verband zij ook verwezen naar de evaluatie van de internationale veiligheidssituatie zoals opgenomen in het supplement bij de Defensiebegroting 1996; kamerstukken II 1995/96, 24 400 X, nr. 3, p. 66 e.v.) geeft geen aanleiding te veronderstellen dat de komende jaren behoefte bestaat aan een krijgsmacht van een aanmerkelijk grotere omvang dan in de Prioriteitennota is voorzien. In het geval dat moet worden opgetreden in het kader van een bondgenootschappelijke verdediging, zal de krijgsmacht na mobilisatie van de reserve-component, over voldoende gevechtskracht beschikken om hieraan een bijdrage te kunnen leveren. Bij de periodieke evaluatie van de veiligheidssituatie zal bovendien telkens opnieuw moeten worden afgewogen of de omvang van de krijgsmacht ook voor de toekomst adequaat zal zijn. Er bestaat aldus de gelegenheid om op grond van verwachtingen ten aanzien van de internationale veiligheidssituatie tussen regering en Staten-Generaal van gedachten te

wisselen over de maatregelen die genomen moeten worden om de verandering in die veiligheidssituatie het hoofd te bieden. Hierbij zullen ook de inschattingen van de bondgenoten een rol spelen. Het is evenwel niet mogelijk om in het licht van het dynamische karakter van de ontwikkeling van de internationale veiligheidssituatie voor de toekomst reële scenario's van conflictontwikkeling te schilderen met een min of meer algemene geldigheid die aanleiding kunnen geven tot een mogelijke reactivering van het dienstplichtstelsel. Het is juist daarom dat de internationale veiligheidssituatie periodiek wordt geëvalueerd. Verder gaat het bij de beslissing om de opschorting (geheel of gedeeltelijk) te beëindigen altijd om een politiek-militaire beoordeling van feitelijke omstandigheden en gebeurtenissen.

Daarbij is het aan de regering en de Staten-Generaal om op grond van verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen van de veiligheidssituatie in een bepaalde situatie de balans op te maken en eventueel te besluiten tot een reactivering van de opkomstplicht. Omdat, zoals gezegd, geen voorspellingen kunnen worden gedaan over de omstandigheden waaronder en de schaal waarop tot een mogelijke (al dan niet gefaseerde) beëindiging van de opschorting van de opkomstplicht zal worden overgegaan, zijn hiervoor thans, mede gelet ook op de inschatting van de huidige internationale veiligheidssituatie, geen concrete plannen uitgewerkt.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af waarom er geen dienstplichtkeuring in enigerlei vorm wordt gehandhaafd.

Dienaangaande zij opgemerkt dat de verwachte waarschuwings- en voorbereidingstijden vanaf het moment waarop een beslissing tot reactivering van het dienstplichtstelsel in gewone omstandigheden door regering en Staten-Generaal wordt genomen tot het moment van daadwerkelijke inzet van dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden in het licht van een verandering in de veiligheidssituatie voldoende wordt geacht voor keuring, indeling, opleiding en oefening van «nieuwe» dienstplichtigen. Handhaving van de keuring leidt niet alleen tot onnodige financiële lasten, maar betekent voorts een overbodige belasting voor de te keuren personen. Nog los van het feit dat keuringsgegevens momentopnamen zijn en uit dien hoofde slechts in beperkte mate bruikbaar.

Het lid Hendriks vraagt naar de inhoud van de term «buitengewone omstandigheden» en naar de termijn voor de overgang van «gewone» naar «buitengewone» omstandigheden. Tevens vraagt het lid Hendriks of het juist is dat in de praktijk Nederland uitsluitend bij een grootschalig conflict zou kunnen worden betrokken en derhalve zou overgaan tot het uitroepen van «buitengewone omstandigheden», indien Nederland daar als deel van een bondgenootschap reden voor zou hebben.

In reactie hierop zij het volgende opgemerkt. Met de term «buitengewone omstandigheden» wordt aangegeven dat, voordat een noodtoestand kan worden afgekondigd zich feitelijke gebeurtenissen moeten voordoen die tot toepassing van buitengewone bevoegdheden nopen, omdat de normale wettelijke bevoegdheden te kort schieten. In de artikelen 19 en 20 van de Kaderwet dienstplicht is voor wat betreft de terminologie en de procedure tot oproeping van dienstplichtigen in buitengewone omstandigheden aansluiting gezocht bij hetgeen daaromtrent is geregeld in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden. Wanneer gewone omstandigheden in buitengewone omstandigheden overgaan, is niet op voorhand aan te geven. Om die reden is gekozen voor een procedurele benadering. Anders gezegd, de vraag of feitelijke gebeurtenissen zullen noodzaken tot inwerkingstelling van artikel 20 wordt door de regering in samenspraak met de Staten-Generaal beoordeeld. Uiteraard dient daaraan voorafgaand de opschorting van de opkomstplicht te zijn

beëindigd. Het ligt in de rede dat Nederland geen besluit neemt tot mobilisatie dan nadat in bondgenootschappelijk verband zou worden besloten tot het nemen van maatregelen die leiden tot het op volledige sterkte brengen van de strijdkrachten van het bondgenootschap.

### **Toerusting en inpassing van een beroepsleger**

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de werkdruk voor het personeel, mede in verband met de frequente uitzendingen. Voorts vragen deze leden of kan worden aangegeven wanneer de prioriteiten worden bijgesteld respectievelijk de krijgsmacht in de toekomst over wat ruimere middelen zal kunnen beschikken.

Het deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties terwijl de herstructurering van de krijgsmacht nog niet is afgerond, is een belangrijke oorzaak van de personele knelpunten bij uitzendingen. Naarmate het proces van herstructurering verder wordt voltooid, is er meer sprake van organieke eenheden die elkaar in het patroon van uitzending, zes maanden per anderhalf jaar, kunnen aflossen. Slechts in individuele gevallen zal daarvan worden afgeweken. Bij de actualisering van de Prioriteitennota zal onder meer aandacht worden besteed aan het vermogen van de krijgsmacht om crisisbeheersingsoperaties gedurende langere tijd vol te houden. De resultaten daarvan zullen worden opgenomen in de memorie van toelichting bij de Defensiebegroting 1998. Vooruitlopend hierop is de genieconstructiecapaciteit alvast uitgebreid om uitzendingen op het huidige niveau te kunnen handhaven (kamerstukken II 1995/96, 24 400 X, nr. 119).

De leden van de fracties van CDA en PvdA spreken over de maatschappelijke verankering van de krijgsmacht. Ondergetekenden zijn ervan overtuigd dat met de opschorting van de opkomstplicht de band met de samenleving niet in gevaar komt. De krijgsmacht is in de loop van de jaren sterk vermaatschappelijkt en de militair staat met beide benen in de maatschappij. Verder zullen de centrales van overheidspersoneel, de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht en uiteraard de Staten-Generaal de vinger aan de pols houden. De blijvende band tussen maatschappij en krijgsmacht wordt tevens gewaarborgd door respectievelijk de grote aantallen beroepsmilitairen voor bepaalde tijd die jaarlijks instromen en de intermediaire rol die reservisten vervullen tussen de krijgsmacht en de samenleving.

### **Dienstweigeraars**

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of en in hoeverre de bewindslieden van Defensie betrokken zijn bij de problematiek van de dienstweigeraars. Voorts stellen deze leden het op prijs de notitie van het Ministerie van Justitie met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van dienstweigeraars te ontvangen.

Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat het strafvorderingsbeleid ten aanzien van weigeraars van (vervangende) dienstplicht niet valt onder de verantwoordelijkheid van de bewindslieden van Defensie, maar onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De laatste ondergetekende heeft de minister van Justitie verzocht de leden van de vaste commissie voor Defensie een afschrift te doen toekomen van bovenbedoelde notitie.

De leden van de fractie van het CDA vragen of kan worden aangegeven hoeveel gewetensbezwaarden nu nog vervangende dienst doen en wanneer dat definitief een einde neemt.

Bij brief van 9 februari 1996 heeft de Minister van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid (kamerstukken II 1995/96, 24 400 XV, nr. 36) de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn besluit om per 1 februari jl. niet langer erkende gewetensbezwaarden op te roepen voor het vervullen van de vervangende dienst. Bovendien geldt met ingang van 31 augustus jl. een generaal pardon voor alle op die datum nog in vervangende dienst zijnde erkende gewetensbezwaarden, zij het dat degenen die te kennen hebben gegeven hun vervangende dienst vrijwillig te willen afmaken daartoe in de gelegenheid zijn gesteld. Het verloop van het aantal tewerkgestelde gewetensbezwaarden vanaf de peildatum 31 juli jl. tot aan het einde van dit jaar ziet er als volgt uit:

peildatum	31-07	31-08	30-09	31-10	30-11	31-12
aantal tewerkgestelden	292	134	109	91	62	0

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat de opkomstplicht van erkende gewetensbezwaarden voor de vervangende dienst evenals de opkomstplicht van dienstplichtigen bij de inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel van rechtswege zal worden opgeschort.

### **Vrouwen in de krijgsmacht**

De leden van de CDA-fractie vragen of de werving van het aandeel vrouwen in de krijgsmacht goed verloopt. Zij vragen voorts waarop het percentage van acht procent vrouwelijke militairen, genoemd in de memorie van toelichting, is gebaseerd en of dit percentage wordt gehaald. In reactie hierop zij allereerst opgemerkt dat in de memorie van toelichting behorende bij het onderhavig wetsvoorstel geen streefpercentage van acht procent voor het aandeel vrouwen in het bestand van militair beroepspersoneel wordt genoemd. Deze doelstelling is oorspronkelijk afkomstig uit de beleidsnota Vrouw in de Krijgsmacht (kamerstukken II 1985/86, 16 565, nrs. 3 en 4). Op advies van de Emancipatieraad is destijds een streefpercentage bepaald van 8%, te behalen in 1993. De realisatie in 1993 bleek niet haalbaar. Het streefdoel werd daarom, aldus de memorie van toelichting bij de Defensiebegroting 1994, uitgesteld naar eind 1996 (kamerstukken II 1993/94, 23 400 X, nr. 2, p. 33). Op dit moment is bij de Koninklijke Marine de doelstelling van acht procent vrouwelijke militairen bereikt. Dit lijkt, gelet op de huidige instroom van vrouwen, voor de andere krijgsmachtdelen aan het einde van 1997 haalbaar.

Ondergetekenden hopen met het vorenstaande voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve

De Staatssecretaris van Defensie,  
J. C. Gmelich Meijling