

NOTEN

- 1 Het Uppsala Conflict Data Program maakt onderscheid tussen ‘state-based’ en ‘non-state’ conflicten. Zie: Uppsala Conflict Data Program <http://ucdp.uu.se/>
- 2 Tussen augustus 2004 en januari 2005 werden alleen informele besprekingen gevoerd tussen de kleine groep Nederlandse militairen en hun Britse en Canadese collega’s. Pas eind januari werd de Stuurgroep Militaire Operaties van deze besprekingen op de hoogte gesteld. Grandia tekent op dat Generaal Jim Jones, Supreme Allies Commander Europe (SACEUR) van de NAVO werd verrast door de dynamiek van de bilaterale gesprekken: “They hammered out the whole thing without NATO assistance, behind closed doors... We were nota aware of the details” (Grandia 2015: 116). Ook het hoofd militaire zaken en het hoofd diplomatie van de Nederlandse NAVO-vertegenwoordiging waren nauwelijks betrokken bij de eerste planningsfase van de missie. In juni 2005 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de plannen voor de missie.
- 3 Dimitriu en De Graaf constateren dat het concept counterinsurgency – met de bijbehorende offensieve operaties – in alle ISAF-documenten figureert en ook een rol speelde in de Franse en Britse parlementaire debatten. De Nederlandse regering vermeed het gebruik van deze term (Dimitriu en De Graaf 2011).
- 4 Zie voor evaluaties van de voortgang van de New Deal: International Dialogue on Peacebuilding en Statebuilding (2014) en Van Veen en Dudouet (2017). Op 5 april 2016 hebben de aan de dialoog deelnemende partijen hun commitment aan de principes van de New Deal vernieuwd in de *Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World*.
- 5 Meerjarige Strategische Plannen 2014-2017: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/02/05/meerjarige-strategische-plannen-mj-sp-2014-2017>
- 6 Dit is de focus per organisatie: 1. Interpeace: opereert in complexe conflictgebieden (vroeg vredesopbouw) waar de VN minder expertise en/of toegang heeft en weet verbinding te maken tussen vredesopbouw op gemeenschapsniveau (track 3), op civil society-niveau (track 2) en vredesonderhandelingen op politiek niveau (track 1). 2. International Crisis Group: *internationale watchdog*, actief in veel (toekomstige) conflictgebieden, totaal bijna 100 landen. 3. International Alert: werkzaam op het gebied van beleidsontwikkeling, beïnvloeding en capaciteitsopbouw met betrekking tot vredesopbouw. Leidend op het gebied van gender in conflict, conflictanalyses en conflictsensitiviteit; 4. Centre for Humanitarian Dialogue: leidend op het gebied van track 1 en 2 mediation. Belangrijkste activiteiten zijn strikt vertrouwelijke bemiddelingen. 5. International Centre for Transitional Justice: zet internationaal de standaard door het ontwikkelen en toepassen van Transitional Justice. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft deze bijdragen niet openbaar aanbesteed en vraagt de partners niet om zich expliciet op een of meerdere conflicten te concentreren. Wel vindt jaarlijks een gesprek plaats met ieder van deze vijf organisaties. Daarnaast koopt het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoeksuren in bij Clingendael Conflict Research Unit voor met name analyse, ontwikkeling van beleidsopties. Ook wordt onder EU Joint Programming

samengewerkt met EU-delegaties. Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten omvat: 1) gezamenlijke analyse, 2) gezamenlijke identificatie van prioriteiten en 3) werkverdeling.

- 7 In Kamerbrieven werd regelmatig verwezen naar de ‘succesvolle 3D-benadering’ (Development, Diplomacy and Defence), die voortzetting verdiende: “Om onze belangen veilig te stellen, is de opbouw en versterking van de rechtsorde in ontwikkelingslanden cruciaal. Nederland heeft, via een geïntegreerde en innovatieve benadering (denk aan de 3D-benadering in Afghanistan), in het verleden resultaten geboekt waarop kan worden voortgebouwd” (Kamerstukken II 2010-2011, 32 500 V, nr. 15). De ‘3D’ of geïntegreerde benadering is geen Nederlandse uitvinding, ondanks veelvuldige verwijzingen naar de ‘Dutch approach’ en een voortrekkersrol van Nederland. De Britse variant werd oorspronkelijk ontwikkeld door het ministerie van Defensie, op basis van ervaringen in Bosnië, Kosovo en Sierra Leone, waar ontwikkelingsgeoriënteerde, humanitaire en politieke activiteiten werden gecombineerd. Het ministerie formuleerde vier basisprincipes:
- proactieve betrokkenheid voorafgaand aan de crisis, om de situatie ter plaatse goed te kunnen inschatten, vroegtijdige waarschuwingssignalen te kunnen interpreteren en de planning zo vroeg mogelijk te starten om tijdig aanwezig te kunnen zijn;
 - gedeeld begrip van de situatie om zo effectief mogelijk te kunnen werken;
 - denken in termen van uitkomsten en wat er voor nodig is om die te bereiken. Dit betekent dat de planning en de werkzaamheden zich moeten concentreren op één doel en dat succes wordt afgemeten aan gedeelde maatstaven voor effectiviteit;
 - gezamenlijk optrekken: bekendheid met elkaars instituties, netwerken en persoonlijk vertrouwen, naast geïntegreerde informatiebeheer helpen het delen van informatie en het gezamenlijk uitvoeren van werkzaamheden (House of Commons 2010).
- Teneinde het interdepartementale werken te versterken, voerde de Britse regering in 2004 een door Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk beheerd budget in voor conflictpreventie, stabiliserings- en vredeshandhaving. Ook werd een gezamenlijke Post-Conflict Reconstruction Unit (inmiddels omgedoopt tot Stabilisation Unit) ingesteld, met als doel het faciliteren van het opstellen van gezamenlijke analyses en plannings. Deze eenheid werd tevens belast met het opzetten van een zogenoemde Civilian Stabilisation Group, een pool van meer dan duizend burgers en politieagenten van waaruit op elk moment tenminste tweehonderd mensen ingezet zou kunnen worden voor missies. de geïntegreerde benadering ook opgenomen in de Britse Defensie Doctrine en de eerste Nationale veiligheidsstrategie (House of Commons 2009).
- 8 De term ‘counterinsurgency’ klinkt militaristisch, maar strikt genomen gaat het volgens de U.S. Government Counterinsurgency Guide om een “blend of comprehensive civilian and military efforts designed to simultaneously contain insurgency and address its root causes.” Geciteerd door: B. de Graaf (2010) *The Dutch mission in Uruzgan. Political and military lessons*, *Atlantisch Perspectief* 2010 (34), nr. 7.
- 9 Zoals De Spiegeleire het omschrijft: “It then immediately becomes the subject of a number of political bargains between these players. At the same time, this domestic bargaining process is also thrown in a number of multilateral consultations where similar political horse-trading takes place between different countries. The political games that ensue in the best case yield a

political 'decision' that specifies a set of fairly vague political objectives. In case a military contribution is requested, the military is tasked to come up with an operational plan based on this political guidance." (Spiegeleire 2014: 47).

- 10 Het Nederlandse beleid voor Ontwikkelingssamenwerking koppelt de problematiek van klimaatverandering aan twee van de vier zogenoemde speerpunten, nl. water en voedsel. In de praktijk betekent dit dat voor elk van de partnerlanden in de MJSP's aandacht wordt besteed aan de wijze waarop eventuele klimaatrisico's implicaties hebben voor voedsel- en waterprojecten. Ook wordt gekeken welke kansen er liggen voor toekomstige investeringsprojecten om bij te dragen aan het versterken van de weerbaarheid ten opzichte van klimaatverandering.
- 11 Uit recent onderzoek in opdracht van het HCSS blijkt dat op grond van recente indices Nederland samen met het VK en de VS beschouwen als het best voorbereid op bedreigingen van de cyberveiligheid (Gehem et al. 2015: 71-72).
- 12 "Cybergeneraal" bezorgd over videomanipulatie', *NRC* 28 februari 2017.



4 NEDERLAND EN DE VERRUIMING VAN HET VEILIGHEIDSBEGRIIP: DE OPKOMST VAN VEILIGHEIDSSTRATEGIEËN

4.1 INLEIDING

De verruiming van het veiligheidsbegrip zoals die zich de afgelopen decennia heeft gemanifesteerd, maakt veiligheidsbeleid tot een inherent problematische opgave. Wanneer men uitgaat van een eng staatscentrisch perspectief op militaire veiligheid achter een territoriale verdedigingslinie is het inschatten van bedreigingen al erg moeilijk. Staten lopen immers niet te koop met informatie over hun militaire capaciteiten en het inschatten van hun intenties is nog problematischer. Die intenties zijn bovendien niet statisch, maar kunnen in de loop van de tijd veranderen. Ook kunnen staten elkaar misleiden wat betreft hun capaciteiten en intenties. De geschiedenis van de internationale betrekkingen is vol van voorbeelden van onderschatte, overdreven en niet juist geïnterpreteerde bedreigingen, en van juiste inschattingen en rake strategische analyses waarmee politiek niets is gedaan. Daar komt nog bij dat staten ook moeten inschatten hoe andere staten op hun doen en laten zullen reageren. Diezelfde geschiedenis kent daarom ook tal van voorbeelden van onbedoelde gevolgen (Cottey 2013).

De complexiteit en dynamiek van het veiligheidsbeleid neemt echter exponentieel toe wanneer het nationale veiligheidsbeleid moet worden afgestemd op dat van bondgenoten, bijvoorbeeld in EU- en NAVO-verband. Wanneer interne en externe veiligheid met elkaar vervlochten zijn door tal van grensoverschrijdende relaties. Wanneer naast militaire veiligheid ook *human security* en *flow security* moeten worden meegewogen. En wanneer veiligheidsbeleid maar in beperkte mate op specifieke, bekende gevaren kan worden afgestemd en veiligheid ook een subjectieve, sociaal geconstrueerde dimensie kent.

Strategievorming blijkt overal een beproefd antwoord op het zoeken naar houvast in deze uitermate complexe en dynamische veiligheidssituatie. Dit hoofdstuk schetst eerst in het algemeen de opkomst van nationale veiligheidsstrategieën en daarmee samenhangende benaderingen en instrumenten (4.2).

Daarna gaan we in op de Nederlandse aanzetten tot strategievorming. De Nederlandse overheid oriënteert zich sinds 2007 meer systematisch op de interne en externe veiligheidssituatie. Nadere beschouwing wijst echter uit dat Nederland het strategische instrumentarium en achterliggende gedachtegoed niet ten volle benut (4.3). Dat leidt tot een aantal conclusies met betrekking tot de procedurele versterking van het veiligheidsbeleid (4.4).

4.2 STRATEGISCHE INSTRUMENTEN: HOUVAST IN EEN COMPLEXE EN DYNAMISCHE VEILIGHEIDSSITUATIE

4.2.1 DE OPKOMST VAN NATIONALE VEILIGHEIDSSTRATEGIEËN

Strategievorming kent een lange geschiedenis. De Chinees Sun Tzu schreef al in de zesde eeuw voor Christus over de kunst van het oorlog voeren. Hij stond aan het begin van een traditie waar ook De Jomini, Machiavelli en Von Clausewitz deel van uitmaken.

De vs beschikken al sinds de jaren vijftig over een nationale veiligheidsstrategie. Toen richtte president Eisenhower een Planning Board op binnen de National Security Council. Elders namen nationale veiligheidsstrategieën pas sinds het begin van de eenentwintigste eeuw een hoge vlucht, vaak in antwoord op de veranderde veiligheidssituatie en de toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid.

Box 4.1 De opkomst van nationale veiligheidsstrategieën

Litouwen (2002)
Polen (2003)
Canada (2004) *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*
Finland (2004)
Slowakije (2005)
Frankrijk (2008) *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*
Australië (2008) *National Security Statement*
Verenigd Koninkrijk (2008) *The National Security Strategy of the United Kingdom*
Spanje (2011)
Hongarije (2011)

België, Denemarken, Duitsland, Italië en Zweden behoren tot de landen die geen veiligheidsstrategie opstelden. In Duitsland wordt momenteel wel gediscussieerd over een 'Witboek' van het ministerie van Defensie (Bundesministerium der Verteidigung 2016) en een grotere rol in internationaal crisismanagement, onder andere in het kader van een project van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aussenpolitik Weiter Denken*, en naar aanleiding van het rapport van de Commissie Rühle (voluit: Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, juni 2015).

Er bestaan belangrijke overeenkomsten tussen de genoemde nationale veiligheidsstrategieën:

- *De samenhang tussen interne en externe veiligheid wordt benadrukt.* Grensoverschrijdende vraagstukken en interdependenties hebben de traditionele scheiding tussen interne en externe veiligheid doen vervagen.
- *Het object van veiligheid is niet alleen de staat.* Nationale veiligheid betreft niet alleen de staat en zijn vitale instellingen, maar ook de samenleving en individuele burgers.
- *Veiligheid wordt inhoudelijk breder gedefinieerd.* Nationale veiligheid kent vele verschijningsvormen, zoals economische veiligheid, energieveiligheid, maritieme veiligheid en cyberveiligheid. De bedreigingen en risico's voor de veiligheid zijn even pluriform.
- *De noodzaak van een overheidsbrede aanpak wordt onderschreven.* Een aantal strategieën (onder meer van de VS, Australië, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk) introduceert een zogenoemde *whole-of-government*-benadering (Franke en Dorff 2012; Jermalavicius, Pernik en Hurt 2014). Ze dienen als richtsnoer voor tal van spelers in het veiligheidsdomein, niet uitsluitend de krijgsmacht. Veiligheid wordt dus niet langer uitsluitend bepaald door militair vermogen, maar ook door maatschappelijke veerkracht, het vermogen om bedreigingen zo goed mogelijk op te vangen.
- *De strategieën zijn openbare documenten, primair gericht op politiek en publiek, in binnen- en buitenland.* Ze analyseren de veiligheidssituatie en gaan in op waarden en belangen, doelstellingen en middelen.

Er zijn ook belangrijke verschillen, die deels samenhangen met historische, geografische en culturele factoren. Er zijn landenspecifieke dreigingen en risico's, zoals demografische ontwikkelingen of economische instabiliteit; specifieke doelstellingen, zoals het beschermen van (eigen) nationale minderheden buiten de landsgrenzen; en specifieke prioriteiten, zoals de aandacht voor de nabije regio. Ook de mate waarin nationale veiligheidsstrategieën prioriteiten stellen, keuzes maken en specifieke maatregelen en richtlijnen bevatten, loopt sterk uiteen. Een nationale veiligheidsstrategie is uiteindelijk een optelsom van deze factoren (Stolberg 2012: 5).

De proliferatie van nationale veiligheidsstrategieën was deels een reactie op de veranderingen in de veiligheidssituatie, maar deels ook een erkenning van de vele mogelijkheden en functies van processen van strategievorming (zie box 4.2). Dit betekent dat de strategieën qua vorm en inhoud uiteenlopen en niet losstaan van de specifieke context waarin ze zijn geformuleerd.

Box 4.2 Functies van strategievorming

- *Strategievorming als methode om de relatie tussen doelen en middelen te formuleren.* Als doelen weloverwogen worden geformuleerd en op de juiste wijze worden gecombineerd met middelen, bestaat er uitzicht op succes. Zoals Colin Gray stelt: “Strategy is a functional necessity for every human society, since all political communities need a security that must entail endeavour to match political ends with good enough available means employed in tolerably effective ways” (Gray 2014: 30). Gray beklemtoont de politieke context van strategievorming. De gestelde doelen ontlenen hun betekenis aan de politiek, net zoals de toewijzing van middelen per definitie een politiek vraagstuk betreft.
- *Strategie als narratief.* Lawrence Freedman definieert strategie als ‘the art of creating power’ (Freedman 2013: 609). Overtuigingskracht is een wezenlijk aspect van strategie. Freedman hecht dan ook grote waarde aan strategie als narratief in een wereld waarin oorlog voeren een keuze is geworden (‘wars of choice’).¹ Alan Stolberg specificeert dit nader. Nationale veiligheidsstrategieën kunnen de consensus binnen de overheid bevorderen, de parlementaire goedkeuring voor de toewijzing van middelen vergemakkelijken en kunnen fungeren als strategisch communicatiemiddel richting de eigen bevolking en, buiten de landsgrenzen, naar statelijke en niet-statale actoren (Stolberg 2012: 3).
- *Strategie als formulering van realistische politieke doelen.* De militaire interventies in Afghanistan en Irak (waarbij Nederland op uiteenlopende wijze betrokken was) verliepen problematisch. Militaire doelen werden aanvankelijk behaald, maar het ongeplande vervolg – het creëren van instituties en een staat – stuitte op grote moeilijkheden. Met name in het Verenigd Koninkrijk en de VS leidden de hardnekkige problemen in Afghanistan en Irak tot een oproep aan de politiek om strategisch denken weer serieus te nemen. In Nederland verwoordde Isabelle Duyvesteyn haar kritiek: “We zijn verleerd om haalbare politieke doelstellingen te formuleren, om realistische militaire plannen daaraan te verbinden en om die twee in evenwicht en proportie toe te passen” (Duyvesteyn 2013: 4). Zij spreekt van ‘strategisch analfabetisme’.
- *Strategie als ‘way of coping’.* Een strategie gaat over een probleem in een dynamische omgeving met tegenstanders, maar ook met medestanders. Onderhandelen en het sluiten van compromissen zijn dus regel. Er is een gewenst eindresultaat, maar het gaat in de praktijk om voortgang naar de volgende fase (Freedman 2013: 612). Een strategie is geen spoorboekje met een gegarandeerd tijdstip van aankomst op de gewenste locatie, maar helpt om je staande te houden in een dynamische omgeving en die te beïnvloeden. Kramer trekt dezelfde conclusie ten aanzien van irreguliere oorlogvoering. Conflicten in fragiele staten zijn ongetemde problemen (‘wicked problems’). Er is geen consensus over de achterliggende oorzaken en evenmin over de oplossing. Ingrijpen biedt geen zekerheid over de uitkomst en heeft onvoorziene gevolgen. Dit vraagt om imperfecte strategieën die ‘goed genoeg’ als centraal doel hebben (Kramer 2014).

- *Strategie als 'grand strategy'*. De veranderde veiligheidssituatie vraagt om een overheidsbrede benadering, waarbij een breed instrumentarium kan worden ingezet om uiteenlopende dreigingen en risico's het hoofd te bieden. Nationale veiligheidsstrategieën die hierop berusten, vertonen gelijkenis met *grand strategy* in de oorspronkelijke betekenis, het inzetten van alle middelen van de staat om een oorlog te winnen. Colin Gray bespeurt een herontdekking van *grand strategy* (Gray 2014: 30).
- *Strategie als richtsnoer voor de krijgsmacht*. De verruiming van de veiligheidsagenda en de proliferatie van risico's stellen veel krijgsmachten voor grote problemen. In het licht van de onzekerheid over de toekomst houden ze vast aan een zo breed mogelijk scala aan capaciteiten ('capability based defence planning'). Deze aanpak lijkt verstandig, maar stelt wel hoge eisen aan de betaalbaarheid. Ook in strategische termen is dit problematisch, want de balans verschuift van doelen naar middelen (Edmunds 2012: 269-270). Kiezen op basis van gekwantificeerde risico's is echter ook geen oplossing, aldus Gray, want de toekomst is nu eenmaal met geen enkele methodologie in detail kenbaar te maken (Gray 2014: 54). Bovendien laat zo'n benadering ten onrechte de politieke context buiten beschouwing. Een overkoepelende strategie met duidelijke doelen en middelen is dan ook de enige basis voor een gedegen defensieplanning.
- *Strategie als proces*. Het verbinden van doelen met middelen is een doorlopend proces waarvan niet alleen de uitkomst betekenis heeft. President Eisenhower's motto 'it's not about the plan, it's all about the planning' krijgt dan ook veel bijval in de literatuur en in de praktijk. Het opstellen van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie heeft volgens de deelnemers aan dit proces als grote meerwaarde dat de diverse spelers in het veiligheidsdomein gezamenlijk werken aan visies en handelingsperspectieven.

Het Amerikaanse Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) concludeert naar aanleiding van de interventies in Afghanistan en Irak dat het strategisch vermogen van de Amerikaanse politieke en militaire elite al decennia in verval is. De voornaamste oorzaak ligt volgens het CSBA in het miskennen van de aard van strategie. Strategie is niet hetzelfde als het opsommen van een lijstje wenselijke doelen. Het gaat er juist om hoe deze doelen kunnen worden bereikt ondanks beperkte middelen, bureaucratistische weerstand, politieke overwegingen en onzekerheid over de acties van tegenstanders en het effect van de gekozen strategie. Dit vraagt om competente strategen, voldoende tijd en aandacht van de politieke leiding en goede structuren voor strategievorming (Krepinevich en Watts 2009).

In het Verenigd Koninkrijk publiceerde een commissie van het Lagerhuis een krachtig pleidooi voor strategievorming, maar deze plaatste ook kritische kanttekeningen bij de tot dusver gevolgde aanpak. De commissie formuleerde tien principes van goede strategievorming (zie box 4.3).

Box 4.3 Principes van goede strategievorming (Verenigd Koninkrijk)

1. Investeer tijd en energie om het strategisch denken te bevorderen.
2. Definieer nationale belangen op lange termijn, zowel voor het binnenland als internationaal.
3. Bekijk alle strategische opties en mogelijkheden, ook die welke het gevestigde denken en staand beleid uitdagen.
4. Onderzoek de belemmeringen en beperkingen van die opties.
5. Krijg gedegen inzicht in de beschikbare middelen.
6. Zorg voor een gekwalificeerde staf om strategieën te ontwikkelen.
7. Zorg voor toegang tot de breedst mogelijke expertise buiten de overheid.
8. Organiseer een structuur die het strategievormingsproces verzekert.
9. Zorg voor audit, evaluatie en kritische uitdaging.
10. Maak parlementaire controle mogelijk ter verzekering van toezicht en verantwoording.

Bron: House of Commons, Public Administration Select Committee, *Who does UK National Strategy?*, 2010: 13.

Bailes (2014) constateert dat juist kleine landen baat hebben bij strategievorming en anticiperend vermogen, want ze bevinden zich per definitie in een complexe, veeleisende veiligheidssituatie en beschikken over beperktere middelen. De kans op succesvolle strategievorming is groter, als de volgende vragen positief kunnen worden beantwoord:

- Is er een expliciet risicobeoordelingsproces aanwezig met hoogwaardige informatie? Wordt objectiviteit nagestreefd of wordt prioritering beïnvloed door tradities, over-generalisering van recente ervaringen, sociale onrust of een te nadrukkelijke aandacht voor schokkende incidenten? Zijn geïnformeerde niet-staatelijke actoren betrokken? Wie definiëren veiligheidsvraagstukken en zijn dat de juiste actoren?
- Bestaat er eenheid van opvatting over veiligheid en defensie? Zijn percepties, belangen en waarden verenigd? Verdeeldheid kan immers leiden tot contradicties of instabiele compromissen die de invloed van kleine landen ondermijnen. Wie gehoord wil worden, moet sterk staan en consistent zijn.
- Wat zijn de officiële structuren voor veiligheidspolitieke beoordeling, besluitvorming en uitvoering? Is er een heldere besluitvormingshiërarchie? Is er voldoende coördinatie tussen de diverse actoren? Is er een zenuwcentrum waar besluiten kunnen worden genomen? De veronderstelling dat formele structuren niet nodig zijn en zaken decentraal kunnen worden gehouden, is een typische zwakte van kleine landen (Bailes 2014:40).

4.2.2 OVERHEIDSBREDE BENADERINGEN

De opkomst van strategievorming ging hand in hand met de opkomst van een overheidsbrede (*whole-of-government*) benadering van veiligheid. In het vermaatschappelijkte veiligheidsdomein is immers een scala aan spelers binnen – én buiten – de overheid actief.² Dat vraagt om gestructureerde samenwerking tussen alle betrokken actoren, inclusief ngo's, bedrijfsleven en kennisinstellingen (er wordt ook wel gesproken over een *whole-of-society*-benadering).

De overheidsbrede benadering raakte al snel verbonden met de geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten (zie hoofdstuk 3). Maar ook voor binnenlandse veiligheid werd ingezet op versterkte samenhang en samenwerking, onder meer in Canada en Singapore. Terwijl deze landen de noodzaak van versterkte interdepartementale samenwerking en coördinatie nog nadrukkelijk in de context van de binnenlandse veiligheid plaatsten, zette Australië met zijn National Security Statement (NSS) eind 2008 de stap naar een integrale, overheidsbrede aanpak van de binnenlandse én buitenlandse veiligheid. Diverse landen, waaronder de VS en het Verenigd Koninkrijk, volgden sindsdien het Australische voorbeeld.

Kortom, de overheidsbrede benadering vond het afgelopen decennium ingang in het veiligheidsdomein, eerst bij de aanpak van problemen in fragiele staten en vervolgens in het domein van interne veiligheid. Dit gaf weer een impuls aan een omvattende benadering van interne en externe veiligheid. Parlementen spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van een overheidsbrede benadering, vooral in de fase dat de strategische visie wordt geformuleerd (Jermalavicius, Pernik en Hurt 2014).

Box 4.4 Lessen van overheidsbrede benaderingen

Een evaluatie van de aanpak in Singapore formuleert vijf lessen:

1. De overheid moet zich bedienen van richtinggevende documenten die de grote lijnen uitzetten en coherentie verzekeren;
2. Leiderschap is cruciaal bij de keuze en de uitwerking van een overheidsbrede benadering;
3. Eigenaarschap van overheidsbrede projecten is cruciaal;
4. Het vermogen om in departement-overstijgende teams te werken is niet vanzelfsprekend is. Het vergt investeren in de selectie en opleiding van geschikte mensen;
5. Een overheidsbrede cultuur is niet vanzelfsprekend. Er moet worden gewerkt aan onderling vertrouwen en aan samenwerking in netwerken.

Bron: Singapore National Security Coordination Secretariat <http://www.nscs.gov.sg/public/home.aspx>

Onderzoek in een aantal Noord-Europese landen waaronder Nederland verbindt de volgende voorwaarden aan een overheidsbrede benadering:

1. consensus over doelen, middelen en methoden;
2. aanpassing van procedures en structuren;
3. een overkoepelende, bovendepartementale structuur en thematische eenheden om verkoeking te voorkomen;
4. een overkoepelende strategische visie om te voorkomen dat departementen hun eigen weg gaan op basis van mandaten;
5. een cultuur van samenwerken en naar elkaar luisteren.

Bron: Jermalavicius, Pernik en Hurt (2014)

4.2.3 TOEKOMST VERKENNEN EN RISICO'S BEOORDELEN: ANDERS KIJKEN NAAR VEILIGHEID

Naast strategievorming en een overheidsbrede aanpak zijn ook toekomstverkenningen en risicobeoordelingen geïntroduceerd om goed met de verruimde veiligheidsagenda om te gaan. Het gaat om (clusters van) strategische instrumenten die gericht zijn op het in kaart brengen van mogelijke, doch onzekere ontwikkelingen. Zowel toekomstverkenning als risicobeoordeling weerspiegelen een kijk op veiligheid waarin onzekerheid over de toekomst en (potentiële) risico's domineren in plaats van traditionele, bekende dreigingen.

Toekomst verkennen – De belangstelling voor toekomstverkenning in het veiligheidsdomein hangt samen met toegenomen onzekerheid over de complexe veiligheidssituatie, die consensus bemoeilijkt over de belangrijkste dreigingen en risico's en de toewijzing van schaarse middelen. Toekomstverkenning is niet hetzelfde als de toekomst voorspellen; dat is immers niet mogelijk. Denken in termen van voorspellen zou impliceren dat de toekomst al vastligt. Dat is niet zo, de toekomst ligt niet vast. De toekomst is open, maar ook niet leeg, omdat heden en verleden schaduwen vooruitwerpen (WRR 2010: 61-62). Toekomstverkenning is "...the process of developing a range of views of possible ways in which the future could develop, and understanding these sufficiently well to be able to decide what decisions can be taken today to create the best possible tomorrow" (Horton 1999: 5-9). De benadering van toekomstverkenning waarbij meerdere mogelijke toekomstën worden geëxploreerd wordt doorgaans *foresight* genoemd (in tegenstelling tot voorspellen van een verrassingsvrije toekomst) en is ontwikkeld in de VS, in het militaire domein. De Rand Corporation, een van de eerste commerciële denktanks ter wereld, speelde daarbij een doorslaggevende rol en ontwikkelde onder meer de techniek van de Delphimethode. De meeste andere ontwikkelde landen beschikken ook al geruime tijd over – veelal gescheiden – civiele en militaire *foresight*-capaciteiten voor de beleidsontwikkeling (Dreyer en Stang 2013).

Een aantal publiceert inmiddels trendrapportages waarin een reeks 'nieuwe' veiligheidsdreigingen en risico's de revue passeert. In de VS brengt de National Intelligence Council na elke presidentsverkiezing een *Global Trends*-rapport uit. President Trump zal in december 2016 de zesde editie ontvangen (*Global Trends 2035*).

De eerste fase in een strategische toekomstverkenning betreft het verzamelen van informatie, via horizonverkenningen en/of 'vroeg signalen'-systemen. Zo kunnen signalen worden opgevangen om strategische verrassingen te voorkomen en is er tijd om maatregelen te nemen. In de tweede fase wordt de vergaarde informatie geanalyseerd en worden de uitkomsten van mogelijke ontwikkelingen geschetst. In de derde fase worden opties ontwikkeld op basis van scenario's, waarna actie kan worden ondernomen, deels in de vorm van voorzorgsmaatregelen en deels in de vorm van maatregelen om een wenselijk scenario te verwezenlijken. De ervaring heeft uitgewezen dat de meerwaarde vaak ontstaat in het proces zelf, doordat nieuwe netwerken en ideeën ontstaan, en opvattingen worden gedeeld. Kritische succesfactoren zijn: een overheidsbrede aanpak om alle beschikbare informatie bijeen te brengen; het betrekken van externe kennis (denktanks, universiteiten, bedrijven, civil society); een grondig en betrouwbaar proces met gerespecteerde uitkomsten; en intellectuele vrijheid en politieke ruimte om conventioneel gedachtegoed ter discussie te stellen (Habegger 2009).

Risico's beoordelen – De focus op het nemen van maatregelen die niet acceptabel geachte risico's beperken of beheersbaar maken, is geen product van wat de socioloog Beck (1986) de moderne 'risicosamenleving' noemde, maar heeft al een lange geschiedenis, bijvoorbeeld op terreinen als brand-, water- en voedselveiligheid, infectieziekten en gevaarlijke stoffen.

Vanaf de jaren negentig ontstond echter wel een ware hausse van risicomangement (Power 2004: 58-65). Het bedrijfsleven liep hierin voorop. Overheden volgden, mede onder druk van incidenten en de reacties daarop vanuit politiek en samenleving (WRR 2011). De toegenomen aandacht voor bekende, calculeerbare risico's (risico als functie van waarschijnlijkheid x impact) is gaandeweg zelfs uitgemond in een benadering waarin steeds meer denkbare, maar moeilijk te berekenen onzekerheden centraal staan.

Het denken vanuit de risicobeoordeling heeft een grote invloed gehad op de veiligheidsagenda van staten en internationale organisaties als de EU en de NAVO. Zo voeren in de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 (*A Secure Europe in a Better World*) risico's en de beheersing daarvan de boventoon en nemen in ze in het Strategisch Concept van de NAVO van 2010 (*Active Engagement, Modern Defence*) een belangrijke plaats in, naast de klassieke dreigingen waarvoor de collectieve verdedigingstaak geldt (cf. Williams 2009).

Mede door dit proces is sinds de jaren negentig – in de woorden van Edmunds (2012) – een ‘onrustige vrede’ ontstaan, waarin de logica van dreiging is vervangen door die van risico’s. Edmunds onderschrijft weliswaar Becks analyse over de opkomst van de risicosamenleving, maar legt een direct verband tussen het ontbreken van grote dreigingen tegen westerse landen en de dominantie van risico’s in het westerse veiligheidsdenken. Onveiligheid wordt in deze landen vooral afgemeten aan wat er *zou kunnen* gebeuren in een context van onzekerheid en complexiteit. Het is wellicht te vroeg om te oordelen over het gelijk van Edmunds. Dreigingen zijn terug van weggeweest, in de vorm van het Rusland van Poetin en de jihadisten van IS. Daarnaast staan op de brede veiligheidsagenda tal van uiteenlopende veiligheidsrisico’s. Misschien blijven in het veiligheidsdomein twee logica’s naast elkaar bestaan: een die berust op dreigingen en een die berust op risico’s (Corry 2010).

4.3 NEDERLAND EN HET STRATEGISCHE INSTRUMENTARIUM

Nederland is net als veel andere landen in reactie op de veranderende veiligheidssituatie aan de slag gegaan met het hiervoor geschetste strategische instrumentarium (strategievorming, overheidsbrede benadering, toekomstverkenning en risicobeoordeling). Deze paragraaf beschrijft en beoordeelt de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de beschikbare instrumenten.

4.3.1 STRATEGIEVORMING: APARTE STRATEGISCHE DOCUMENTEN VOOR INTERNE EN EXTERNE VEILIGHEID

Nederland publiceerde tot nu toe twee veiligheidsstrategieën, één voor interne veiligheid, de Strategie Nationale Veiligheid (2007) en één voor externe veiligheid, de Internationale Veiligheidsstrategie ‘Veilige Wereld, Veilig Nederland’ (2013).

De Strategie Nationale Veiligheid (SNV) berust weliswaar op een omvattende veiligheidsdefinitie³ en plaatst Nederland in een internationale context, maar beperkt zich de facto tot de interne veiligheid van Nederland. In 2007 werden klimaatverandering, energievoorzieningszekerheid, ICT, polarisatie/radicalisering, verwevenheid van onder- en bovenwereld en grootschalige ongevallen als thema’s geselecteerd. De SNV is primair een instrument om maatschappelijke ontwrichting in Nederland te voorkomen.

De Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) beperkt zich expliciet tot internationale – externe – veiligheid, onder verwijzing naar de SNV voor de interne veiligheid. Dat is opvallend, omdat het bestaan van twee aparte veiligheidsdocumenten niet rijmt met de door het kabinet onderkende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid (en evenmin spoort met de geïntegreerde benadering van veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken in EU-, NAVO- en VN-verband).

Box 4.5

De oorlog in Syrië illustreert bij uitstek de vervaging van de grenzen tussen interne en externe veiligheid. Afstanden in tijd en ruimte spelen daarbij nauwelijks nog een rol. Niet alleen door de mogelijkheid van terugkerende Syriëgangers en DA'ESH-strijders onder asielzoekers. Zo stonden op het hoogtepunt van de strijd om de stad Kobani in het noorden van Syrië ook in de Haagse Schilderswijk Koerden, Turken en Syriërs tegenover elkaar. De lokale autoriteiten moesten daar met 'crisisdiplomatie' op reageren. Volgens Ko Colijn loopt de institutionele benadering van veiligheid nog achter deze feiten aan: "Het ministerie van Buitenlandse Zaken doet de externe veiligheid met Defensie als uitvoerend orgaan, het ministerie van Veiligheid en Justitie doet de interne veiligheid. Ze maken er het beste van, maar een integraal veiligheidsbeleid is er nog altijd niet: iedereen maakt zijn eigen nota's en risicobeoordelingen" (Colijn 2016).

Tot op heden heeft het kabinet geen aanleiding gezien om aan deze situatie van gescheiden werelden een einde te maken. De beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* (d.d. 14 november 2014), op te vatten als een soort actualisatie van de IVS, maakt gewag van toenemende interdepartementale samenwerking op het snijvlak van interne en externe veiligheid, maar laat het daarbij. In de Kamerbrief over de doorontwikkeling van de Strategie Nationale Veiligheid (d.d. 12 mei 2015) worden er geen woorden aan gewijd.

Waarschijnlijk gaat het hier om een pragmatische keuze voor handhaving van de status quo. Het gevolg van deze aanpak is wel dat overheid, politiek en samenleving in Nederland, in tegenstelling tot veel andere landen, niet beschikken over een integraal veiligheidsdocument. Voor de overzeese delen van het Koninkrijk is dat overigens wél het geval.

Het gevolg van het bestaan van afzonderlijke veiligheidsdocumenten laat zich raden. Instituut Clingendael publiceerde in april 2014 de uitkomsten van een in opdracht van de OVSE uitgevoerd onderzoek naar de Nederlandse percepties van bedreigingen en uitdagingen (Ter Haar en Maas 2014). De conclusies luiden dat:

1. de regering geen gemeenschappelijke visie heeft op de bedreigingen en uitdagingen op de middellange en lange termijn;
2. voor zover ministeries hierover ideeën hebben, deze niet worden gedeeld door andere ministeries; en
3. de gemeenschappelijke visie van het kabinet niet verder reikt dan de verwachte zittingsduur van het kabinet.

De uitkomsten van dit onderzoek zijn in lijn met een onderzoek van de Nederlandse School voor Openbaar bestuur (NSOB) over het strategisch vermogen van de rijksoverheid (Wijnbelt et al. 2013). Ook uit dit onderzoek kwam naar voren dat strategie-als-praktijk zich primair binnen departementale grenzen voltrekt.

Het structureel integreren van interne en externe veiligheid – ondanks de veelvuldig geconstateerde verwevenheid nog altijd gescheiden werelden – is geen sinecure en goeddeels *terra incognita*, maar wel van groot belang.

Beoordeling Internationale Veiligheidsstrategie (ivs)

Veilige wereld, veilig Nederland was niet de uitkomst van een regulier proces, maar het resultaat van een eenmalige, ambtelijke exercitie op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het is niet duidelijk wanneer aanpassing aan de orde is. Bij de opstelling van de IVS werd gebruikgemaakt van de Strategische Monitor, de jaarlijkse trendanalyses van Instituut Clingendael en het The Hague Center for Strategic Studies (HCSS) (zie ook 4.3.3), alsmede van de expertise van de AIVD en de MIVD. De IVS werd na goedkeuring door de ministerraad naar de Kamer gestuurd. Tijdens een Algemeen Overleg in oktober 2013 werd de IVS kamerbreed gesteund.

Veilige wereld, veilig Nederland was een belangrijke stap vooruit. Voor het eerst ging een uitgebreide veiligheidsanalyse vooraf aan het formuleren van beleidsaccenten. De IVS is ook een beleidsdocument met een duidelijk politiek narratief, met typisch Nederlandse ingrediënten als multilateralisme, bevordering van de rechtsorde, ontwapening en wapenbeheersing en de trans-Atlantische band. Maar eveneens slaat zij een brug naar de veranderde veiligheidssituatie, zoals de gevolgen van klimaatverandering en de zorgen daarover in politiek en samenleving. Tegelijkertijd is er nauwelijks gebruikgemaakt van de mogelijkheden van strategievorming. De IVS wijst op de noodzaak van prioriteren, maar laat zich niet uit over wat Nederland niet meer, of in mindere mate zal doen. Het document legt beleidsaccenten, maar formuleert geen concrete doelstellingen, resultaten of op te leveren producten. Ook ontbreekt het aan een relatie met financiële middelen en aan inbedding in een gestructureerd proces dat de inbreng van politiek, kennisinstellingen en samenleving verzekert. Het noemt nieuwe bedreigingen, maar richt zich bij het leggen van beleidsaccenten op de traditionele veiligheidsagenda (Ter Haar 2014).

Beoordeling Strategie Nationale Veiligheid

Als de SNV langs de meetlat van deugdelijke strategievorming wordt gelegd, valt een aantal zaken op. Positief is dat erin een duidelijke doelstelling is geformuleerd, nl. het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. Ook zijn vitale belangen en kernwaarden onderscheiden. Er is ook een expliciet geformaliseerd proces van risicobeoordeling (zie verder 4.3.3). Positief is ook dat er afzonderlijke deelstrategieën zijn opgesteld voor *cyber security* en contraterrorisme.

Gelet op de basale vereisten van een strategisch proces (zie 4.2) zijn er ook belangrijke tekortkomingen. Het proces rondom het opstellen van de Nationale Risicobeoordelingen voorziet niet in een duidelijke rol van de politiek. Het uitwerken van scenario's, de risicobeoordeling en capaciteitanalyse zijn bij uitstek het werk van experts in het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, waarbij het kabinet – met lange tussenpozen – reageert op de bevindingenrapportages. De eenzijdige focus op interne veiligheid miskent de samenhang tussen interne en externe veiligheid. De SNV verwijst weliswaar naar grensoverschrijdende dreigingen als terrorisme, vogelgriep en de gevolgen van klimaatverandering, maar de focus op interne veiligheid komt duidelijk tot uitdrukking in de opgestelde scenario's. Hier van zijn er slechts enkele gericht op internationale ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de kabinetsreacties op de bevindingenrapportages. Hierin bestaat nauwelijks aandacht voor het buitenland, enkele uitzonderingen daargelaten.

4.3.2 DE OVERHEIDSBREDE BENADERING

Na de ervaring met de 3D-benadering (*Defense, Diplomacy & Development*) in Afghanistan (Uruzgan) heeft Nederland de 'geïntegreerde benadering' ook aanvaard in de Internationale Veiligheidsstrategie (2013). Zij is een van de beleidsaccenten voor missies in fragiele staten of conflictgebieden:

“Voor een effectieve aanpak is het van belang dat Nederland van geval tot geval de optimale mix van diplomatieke, militaire en ontwikkelingsinstrumenten vindt. Er staan de overheid diverse instrumenten ter beschikking: diplomatie en activiteiten in het politieke domein, inzet van de krijgsmacht en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bijdragen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en inzet op andere bestuurlijke terreinen, zoals de rechterlijke macht en politie” (IVS 2013: 17).

Nederland heeft zich ook in de NAVO en de EU sterk gemaakt voor de geïntegreerde benadering. Inmiddels neemt deze als 'comprehensive approach' ook een belangrijke plaats in in het Strategisch Concept van de NAVO (2010) en is de benadering ook een leidend principe voor het externe optreden van de EU (zie *The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises*, 2013).

De overheidsbrede benadering van veiligheid in Nederland zelf heeft echter geen gelijke tred gehouden met de internationaal uitgedragen visie op de geïntegreerde benadering. Zeker, de veranderde veiligheidssituatie en de verbreding van de veiligheidsagenda zijn niet zonder gevolgen gebleven voor de werkwijze van de Nederlandse overheid.

Zo is de nationale crisisbeheersingsstructuur ingrijpend aangepast met versterkte coördinatie door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het bij hem ondergebrachte Nationaal Crisiscentrum (NCC). Op hoog-

ambtelijk en politiek niveau zijn formele overlegstructuren ingesteld die in het geval van een crisis kunnen worden geactiveerd (resp. de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing).

Ook de geïntegreerde benadering van internationale conflicten en crises is niet stil blijven staan. Het afgelopen decennium is nauwere samenwerking ontstaan tussen de betrokken onderdelen van Buitenlandse Zaken, met inbegrip van het werkterrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en Defensie. Ook andere ministeries, in het bijzonder Veiligheid en Justitie, zijn inmiddels aangehaakt. In tegenstelling tot het nationale veiligheidsdomein is er geen sprake geweest van vergaande aanpassing van structuren en van de versterking van de positie van één vakdepartement. De samenwerking heeft een sterk operationeel karakter, met als focus de (mogelijke) Nederlandse bijdragen aan civiele missies en militaire operaties. De departementen weten elkaar beter te vinden, met de Stuurgroep Missies en Operaties als hoog ambtelijk orgaan dat zowel voor militaire operaties als civiele missies de werkzaamheden coördineert en als schakel fungeert naar de desbetreffende bewindslieden. Er is geen formeel gremium op politiek niveau. De ministers van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Veiligheid en Justitie zijn politiek verantwoordelijk voor de specifieke inbreng van hun departementen en leggen gezamenlijk verantwoording af aan de Tweede Kamer. Het nieuwe budget voor internationale veiligheid (BIV) geeft ook een impuls aan de geïntegreerde benadering en interdepartementale afstemming (Matthijsen 2014).

De Nederlandse veiligheidsstructuur kenmerkt zich door een cesuur tussen (politieke en ambtelijke) fora die zich richten op internationale veiligheid enerzijds en fora die zich richten op nationale veiligheid anderzijds. Dat staat een adequate schakeling tussen beleid en politiek in de weg. Daarnaast laat met name de internationale 'koker' een gefragmenteerd beeld zien met tal van aparte ministeriële onderraden en tijdelijke commissies (voor de besluitvorming over veiligheidsaspecten in de EU, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, (speciale) operaties en missies). Voor de aansluiting is dat niet bevorderlijk.

Kortom, er zijn zeker belangrijke stappen gezet ter versterking van een geïntegreerde aanpak voor het ontwikkelen en uitvoeren van veiligheidsbeleid. Deze hebben zich echter voltrokken binnen de aparte 'kokers' van interne en externe veiligheid. Het ontbreekt aan een permanente, gestructureerde verbinding tussen beide op hoog ambtelijk en politieke niveau.

De grote verwevenheid tussen veiligheid, energie en economie, tussen nationale en internationale veiligheid, en tussen het Nederlandse beleid en de besluitvorming in bondgenootschappelijk verband (EU, NAVO) kwam tot uitdrukking in de

Oekraïne-crisis, “een ware evenwichtsoefening tussen veroordelen (sancties), de-escaleren en het veiligstellen van de – vooral economische – belangen” (Hazelbag 2015: 193).

Het kabinet erkent in de beleidsbrief *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving* (14 november 2014) dat de nauwe verwevenheid van interne en externe veiligheid een goede afstemming vereist tussen de overheidsinstanties die zich daarmee bezighouden. De samenwerking wordt ‘steeds intensiever’. Dit laat onverlet dat in de huidige constellatie het in onderling verband plaatsen van veiligheidsaangelegenheden in hoge mate afhankelijk is van personen (bewindslieden en ambtenaren), niet van structuren en procedures.

In Nederland is wel regelmatig gediscussieerd over de invoering van een Nationale Veiligheidsraad – als onderraad van de Raad van Ministers – voor de strategische aansturing van geïntegreerd veiligheidsbeleid. Het toenmalige CDA-Tweede Kamerlid De Hoop Scheffer pleitte al in september 2001 – kort na 9/11 – voor de oprichting van een Nationale Veiligheidsraad. In 2004 werd een motie terzake door een Kamermeerderheid aanvaard, maar niet uitgevoerd (Kamerstukken II 2003-2004, 27 925 nr. 124). Sinds maart 2015 functioneert een ministeriële commissie veiligheid (MCV) onder voorzitterschap van de minister-president. Aan deze onderraad van de ministerraad nemen daarnaast de ministers van buitenlandse zaken, defensie, binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, veiligheid & justitie en de vice minister-president deel, aangevuld met de NCTV, DGAIVD, DMIVD, KNP en de DGPZ. Wekelijks wordt informatie omtrent (inter)nationale veiligheid uitgewisseld, concrete afspraken worden gemaakt over de aanpak van aan de orde zijnde kwesties op nationaal en/of internationaal vlak en besproken in hoeverre behoefte bestaat aan verdieping op één of meer onderwerpen of thema’s. Die verdieping en besluitvorming omtrent concrete onderwerpen vindt in de RIV plaats.

Is Nederland ‘te klein’ voor een Nationale Veiligheidsraad? De gedachte dat in kleine landen geen formele structuren of plannen nodig zijn omdat het aantal betrokkenen toch vrij overzichtelijk is en zaken vooral decentraal, volgens een zorgvuldig (interdepartementaal) machtsevenwicht of via individuele politici kunnen worden geregeld, noemt Bailes een typerende zwakte van het veiligheidsbeleid van relatief kleine staten (2014: 40). Juist kleine ontwikkelde landen die per definitie kampen met een overvolle interne en externe veiligheidsagenda moeten excelleren in strategievorming, aldus Bailes. Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er geen belemmeringen voor de instelling van een Nationale Veiligheidsraad, maar er is wel weerstand tegen een nieuw orgaan (Hazelbag 2015). De complexe en multi-dimensionele veiligheidsproblemen vragen echter om meer horizontale

coördinatie tussen ministers en departementen (Bogdanor 2005). De minister-president zou bij uitstek de aangewezen ambtsdrager zijn om binnen een dergelijke raad toe te zien op de samenhang van het beleid.

4.3.3 TOEKOMSTVERKENNING EN RISICOBEOORDELING

Toekomstverkenning ('foresight') ten behoeve van politieke besluitvorming op het terrein van internationale veiligheid kent een korte geschiedenis in Nederland. In 2010 verscheen op initiatief van het ministerie van Defensie het rapport *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Het ging om een interdepartementaal opgestelde studie, waarin vier verschillende toekomstscenario's werden ontwikkeld, die vier verschillende antwoorden gaven op de vraag hoe – en met welke gevolgen – de wereld zich de komende decennia zou kunnen ontwikkelen. Vervolgens werden vier keuzemogelijkheden geschetst voor de Nederlandse defensie-inspanning in de toekomst. Elke beleidsoptie legde weer andere accenten op de verschillende functies van de krijgsmacht.

De opstellers van de studie waren overtuigd van de brede toepassingsmogelijkheden van de toekomstscenario's; niet alleen binnen Defensie, maar rijksbreed. Zij concludeerden dat de toekomstscenario's van de *Verkenningen* – onder meer door een gemeenschappelijk vocabulaire – zouden kunnen bijdragen aan rijksbrede visie- en strategieontwikkeling. Zover kwam het echter niet. Vooralsnog heeft de overheid niet opnieuw gebruikgemaakt van, zoals het in 2010 werd geformuleerd, "een interdepartementale werkvorm met bredere toepassingsmogelijkheden binnen de rijksoverheid", waarmee "waardevolle ervaringen zijn opgedaan die op andere terreinen kunnen worden toegepast" (*Verkenningen*, 2010: 11). De aanpak van de *Verkenningen* blijft niettemin relevant. Daarbij gaat het bovenal om de interdepartementale aanpak, de gebruikmaking van externe deskundigen, de opstelling van scenarioanalyses en de ontwikkeling van beleidsopties.

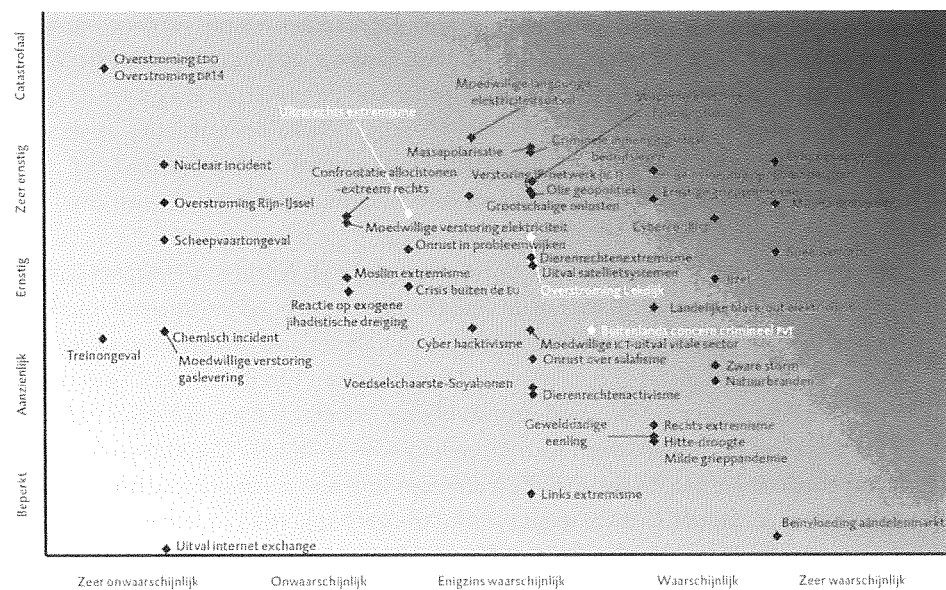
Positief is wel de ontwikkeling van de Strategische Monitor. Instituut Clingendael en het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) stellen vanaf 2012 ieder jaar trendanalyses op voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie (in het bijzonder de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid).⁴ Inmiddels behoort – op verzoek van deze departementen – ook de opstelling van deelstudies over specifieke onderwerpen tot de Strategische Monitor. Bij de beleidsontwikkeling kunnen de betrokken departementen dus gebruikmaken van actuele omgevingsanalyses.

Zijn de (extern gerichte) *Verkenningen* tot nu toe een eenmalige exercitie gebleven, wat betreft de beoordeling van nationale veiligheidsrisico's zijn sinds 2007 jaarlijks Nationale Risicobeoordelingen opgesteld, zie figuur 4.1. Het doel is beleidsmakers inzicht te geven in de relatieve waarschijnlijkheid en impact van verschillende risicoscenario's. Dit is nodig om capaciteiten te omschrijven en prioriteiten te

stellen om Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op verschillende soorten rampen en dreigingen. De NRB en de bijbehorende scenario's worden opgesteld door het Analistennetwerk Nationale Veiligheid, in opdracht van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.⁵ De opstellers zijn onafhankelijk, maar de opdrachtgever heeft een stevige vinger in de pap bij de keuze van de op te stellen scenario's. De scenario's zijn bijeengebracht in het nationaal risicodiagram en gerangschikt naar hun waarschijnlijkheid en impact op de samenleving.

Er zijn kanttekeningen te plaatsen bij de opzet van de Nationale Risicobeoordeling. De WRR heeft in een advies over de zogenoemde risico-regelreflex onder meer gewezen op de haken en ogen die kleven aan multidimensionale risicovergelijking en het technocratische karakter van de exercitie (WRR 2011: 41-43). Zo zijn er gereede twijfels over de bruikbaarheid van het nationaal risicodiagram. Daarin zijn wel zeer uiteenlopende risico's opgenomen, van ijzel en sneeuwstormen tot een confrontatie tussen personen met een migratieachtergrond en extreem rechts. Hoe moet die risicovergelijking worden geïnterpreteerd?⁶

Figuur 4.1 Het nationaal risicodiagram



Bron: Nationale Risicobeoordeling, nr. 6 (2014)

Een tweede kanttekening betreft de interne gerichtheid van de scenario's. Op zichzelf bieden ze waardevolle inzichten in mogelijke gebeurtenissen en hun mogelijke impact. Echter, tussen 2007 en 2014 zijn slechts drie scenario's opgesteld waarin

grensoverschrijdende risico's centraal staan. Daarmee is de waarde van de NRB voor het vergroten van het inzicht in de gevolgen van de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid beperkt.

Een derde kanttekening betreft de rol van het Analistennetwerk Nationale Veiligheid. Het identificeren en wegen van nationale risico's is uitermate complex en met allerlei (kennis)onzekerheden omgeven. Om die reden is de inbreng van uiteenlopende deskundigen essentieel (onder meer van RIVM, WODC, AIVD en TNO). De NRB kent echter geen validering en controle door onafhankelijke externen. De betrokken deskundigen kunnen net als ieder ander zijn behept met (onbewuste) preoccupaties en andere vormen van bias.

Ten slotte, op basis van de NRB wordt een capaciteitanalyse uitgevoerd (met het ministerie dat verantwoordelijk is voor het desbetreffende risico als eerstverantwoordelijke). Daarbij wordt nagegaan of de overheid, maar ook de private sector over de nodige capaciteiten (mensen, materieel, kennis, vaardigheden en procedures) beschikken om een dreiging het hoofd te kunnen bieden of dat versterking is geboden. Daarna wordt een bevindingenrapportage opgesteld (met aanbevelingen) op basis waarvan de ministerraad besluit welke maatregelen noodzakelijk zijn. De capaciteitanalyse wordt overgelaten aan de departementen die verantwoordelijk zijn voor 'hun' beleidsterrein. Dit vergroot de kans op 'overvraging' voor het eigen beleidsterrein. Is de NRB inderdaad behulpzaam bij de capaciteitanalyse en de uiteindelijke toewijzing van middelen (Vlek 2013)? De kabinetsreacties op de bevindingenrapportages wijzen hier in elk geval niet op. De *Voortgangsbrief Nationale Veiligheid* van 12 mei 2015 gaat zelfs helemaal niet in op de NRB 2014.

De NRB is inmiddels in gewijzigde vorm voortgezet als *Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP)*.⁷ Daarin worden vijf nationale veiligheidsbelangen geïdentificeerd: territoriale veiligheid (het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat), fysieke veiligheid (het ongestoord functioneren van de mens in Nederland), economische veiligheid (het ongestoord blijven voortbestaan van Nederland als een effectieve en efficiënte economie), ecologische veiligheid (het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving) en sociale en politieke stabiliteit (het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen het kader van democratische rechtsstaat).

Het Veiligheidsprofiel biedt een door het Analistennetwerk opgesteld vergelijkend overzicht van de risico's van allerlei rampen, crises en dreigingen (in termen van waarschijnlijkheid en impact). Het eerste Nationaal Veiligheidsprofiel (2016) is gericht op potentiële rampen en dreigingen die *onze* samenleving kunnen ontwrichten, maar heeft daarbij meer oog voor grensoverschrijdende (geopolitieke) dreigingen en autonome, internationale ontwikkelingen. Dat is een stap vooruit.

In tegenstelling tot de jaarlijkse Nationale Risicobeoordelingen wordt het Nationaal Veiligheidsprofiel echter eens in de vier jaar uitgebracht. Dat lijkt gelet op de hoge dynamiek van ontwikkelingen een stap achteruit. Het valt ook te betreuren dat daardoor niet jaarlijks de Staten-Generaal met de verantwoordelijke bewindslieden het politieke debat kan aangaan over 'All Hazard'-risico's.

Het Nationaal Veiligheidsprofiel beschrijft ook de capaciteiten die er zijn om de risico's te beheersen. Voor geopolitieke dreigingen gaat het bijvoorbeeld om capaciteiten op het gebied van internationale samenwerking (diplomatiek, militair, economisch, ontwikkelings samenwerking) en capaciteiten op het gebied van informatie en analyse bij inlichtingendiensten en kennisinstellingen. De vervolgstap – een samenhangende capaciteitanalyse die antwoord geeft op de vraag welke capaciteiten versterkt moeten worden en wat daarvoor nodig is – moet ook gezet worden, maar valt buiten de scope van het NVP.

4.4 VERRUIMDE VEILIGHEID IMPLICEEFT OMVATTENDE STRATEGIE

De toegenomen verwevenheid en onvoorspelbaarheid van veiligheidsvraagstukken hebben het afgelopen decennium een grote impact gehad op het veiligheidsdenken en -handelen van overheden. In veel landen is een nieuw strategisch instrumentarium tot ontwikkeling gekomen, zoals de opkomst van nationale veiligheidsstrategieën en overheidsbrede benaderingen, toekomstverkenningen en risicoanalyses. Daarmee wordt recht gedaan aan een verruimd, meer omvattend begrip van veiligheid.

De Nederlandse overheid kent ook aanzetten in de richting van '*comprehensive security*'. Nadere beschouwing wijst echter uit dat zij het strategische instrumentarium en het achterliggende gedachtegoed nog niet volledig heeft omarmd. Zo beschikt Nederland over twee afzonderlijke strategische veiligheidsdocumenten, te weten de Strategie Nationale Veiligheid en de Internationale Veiligheidsstrategie. De overheidsbrede benadering van veiligheidsvraagstukken, een van de geloofsartikelen bij missies in het buitenland, wordt in eigen land niet consequent toegepast. Het schort aan een overkoepelende hoogambtelijke en ministeriële structuur, waarin de diverse aspecten van veiligheid integraal worden besproken. Veiligheidsvraagstukken worden gefragmenteerd geadresseerd in diverse ministeriële onderraden en commissies en ambtelijke voorportalen. Nationale en internationale veiligheid zijn in afzonderlijke kokers georganiseerd.

Kennis en anticipatie zijn sleutelwoorden in de omgang met complexiteit, dynamiek en onzekerheid. De Nederlandse overheid beschikt echter slechts over bescheiden en gescheiden capaciteiten op het gebied van toekomstverkenning en risicobeoordeling. De aandacht voor (dempende maatregelen in) de preventieve

fase die voorafgaat aan een openlijk gewapend treffen is niet goed ontwikkeld. Het belang van het in kaart brengen van patronen in de ‘geopolitiek van de emotie’ wordt ook nog niet voldoende erkend. Instituut Clingendael en HCSS leveren jaarlijks de Strategische Monitor aan, het Analistennetwerk Nationale Veiligheid draagt zorg voor het Nationale Veiligheidsprofiel. Er zijn echter gereede twijfels over de mate waarin deze kennis de beleidsontwikkeling werkelijk ten goede komt. De langetermijnorientatie en de aansluiting tussen strategische kennis en beleid schieten vaak te kort. Er is nog altijd een kloof tussen wetenschap en beleid op het terrein van buitenlands beleid en defensie (Wiers 2016).

Last but not least, de Nederlandse veiligheidsstrategie en de daarvan af te leiden strategie voor de nationale krijgsmacht hangen ten nauwste samen met de veiligheidsstrategieën van de bondgenootschappen waar Nederland deel van uitmaakt. Ook in dit opzicht is er behoefte aan een meer geïntegreerde benadering, waarbij Nederland zich meer rekenschap dient te geven van zijn inbedding in het trans-Atlantische bondgenootschap en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. Scherp gesteld: Nederland gaat niet alleen zelf over de langetermijnkeuzes met betrekking tot de eigen defensie-inspanning. Internationale samenwerking in EU- en NAVO-verband gaat onvermijdelijk ten koste van de nationale vrijheid van handelen, maar vergroot wel het gezamenlijke handlingsvermogen van deze samenwerkingsverbanden.⁸ Afstemming op het Strategisch Concept van de NAVO (*Active Engagement, Modern Defence*, 2010) en de Europese Veiligheidsstrategie zijn daarom een must. Het strategische kader van de EU uit 2003 (*A Secure Europe in a Better World*) was dringend toe aan herziening. Zo luidde de eerste zin: “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free”. In juni 2016 heeft de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, Federica Mogherini, een nieuwe globale strategie gepresenteerd: *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*.⁹ Kortom, een geslaagde Nederlandse veiligheids- en defensiestrategie maakt deel uit van een *gelaagde* strategie.

NOTEN

- 1 Zonder een overtuigend verhaal, waarmee politiek en samenleving kunnen worden gemobiliseerd, bestaat er voor de inzet van militaire middelen onvoldoende draagvlak in democratieën, waarschuwt Freedman, of de kans is groot dat dat draagvlak erodeert. Dat risico bestaat in sterke mate in landen zoals Nederland, met een politieke elite, die erg gevoelig is voor de publieke opinie en met een politiek bestel, waarin coalitieregeringen de norm zijn. Dat stelt vanzelfsprekend eisen aan een strategisch narratief (B. de Graaf, G. Dimitriu (eds.). *Strategic narratives, public opinion and war* (2015). Een strategisch narratief moet voldoen aan endogene en exogene voorwaarden. Endogene voorwaarden betreffen onder meer een duidelijk doel, legitimiteit, de belofte van succes, consistentie en een deugdelijk strategisch beleid. Exogene voorwaarden zijn bijvoorbeeld militaire cultuur, geschiedenis en openheid en tolerantie (B. de Graaf, brainstormsessie WRR, 28 januari 2015).
- 2 De OECD legt nadrukkelijk een verband tussen een overheidsbrede benadering (Whole-of-Government Approach) en complexiteit. Een overheidsbrede benadering corrigeert systemen, die vergaand sectoraal zijn verkokerd en gebukt gaan onder gebrekkige coördinatie en samenwerking: “de implementatie van een WGA vergt *high-level* sturing (vanuit de kern van de regering) om doelen te stellen en *accountability* te verzekeren, evenals intersectoraal management en cultuurverandering” (OECD 2012: 4).
- 3 De SNV onderscheidt vijf vormen van veiligheid: 1) territoriale veiligheid. Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat, en specifiek de territoriale integriteit van ons land. 2) economische veiligheid. Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld worden aangetaast als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse partner uitvalt. 3) ecologische veiligheid. Het beschikken over voldoende herstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. 4) fysieke veiligheid. Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. 5) sociale en politieke stabiliteit. Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden.
- 4 De meest recente versies: Clingendael Monitor 2015, *Een wereld zonder orde?* en The Hague Center for Strategic Studies, StratMon 2015, *The Return of Ghosts Hoped Past? Trends in Conflict and Cooperation*.
- 5 De SNV valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Binnen zijn departement is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) belast met de SNV. Hij is voorzitter van de Stuurgroep Nationale Veiligheid, die de werkzaamheden op het terrein van nationale (interne) veiligheid coördineert. De Ministeriële Commissie Veiligheid (MCV) komt wekelijks bijeen voor overleg over nationale (‘interne’) veiligheid.
- 6 Dat neemt niet weg dat vanuit beleidsmatig perspectief niet aan risicovergelijking valt te denken. Zie WRR (2014) met handreikingen voor dossieroverstijgend risico- en veiligheidsbeleid.

- 7 Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2016). Zie ook Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, Tweede Kamer, 2014-2015, 30 821, nr. 23.
- 8 Zie over de spanning tussen ongedeelde nationale soevereiniteit en gedeelde soevereiniteit in internationale samenwerkingsverbanden: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*, januari 2012, p. 10-13.
- 9 http://eas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf; zie hierover Antonio Missiroli (ed.), *Towards an EU Global Strategy. Background, process, references*, European Union Institute for Security Studies, 2015.

5 DEFENSIEBELEID IN EEN VERANDERDE VEILIGHEIDSSITUATIE

5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken (2, 3 en 4) is de veranderende aard van veiligheid en het veiligheidsbegrip besproken en is nagegaan wat de gevolgen daarvan zijn voor de strategievorming. In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken zullen de consequenties voor het defensiebeleid en de krijgsmacht worden geanalyseerd. De strategische trends die bepalend zijn voor de veiligheid van Nederland, stellen andere eisen aan het Nederlandse defensiebeleid. Om te bepalen wat voor defensiebeleid vereist is in een veranderende veiligheidssituatie stelt dit hoofdstuk de volgende vragen:

- Wat zijn de historische achtergronden en uitgangspunten van beleid ten aanzien van veiligheid en wat was het Nederlandse defensiebeleid van de afgelopen decennia? (5.1 en 5.2)
- Welke ontwikkelingen en trends spelen nu in de internationale veiligheidssituatie? (5.3 en 5.4)
- Wat moeten daarvan de gevolgen zijn voor de hoofdtaken van het defensiebeleid? (5.6)

5.2 ACHTERGRONDEN VAN HET DEFENSIEBELEID

Vorbij de verschansing

Nederland heeft al eeuwenlang een internationale en Europese oriëntatie die strookt met de doelen, belangen en waarden van een steeds meer verstedelijkt, relatief welvarend handelsland. Het streeft, vooral sinds de tweede helft van de negentiende eeuw, naar een open internationaal economisch bestel en een stabiele internationale rechtsorde die willekeur en machtspolitiek beteugelt via sterke instituties, juridische kaders en vreedzame beslechting van geschillen. Daarom was Nederland een drijvende kracht achter de Haagse Vredesconferenties (1899, 1907) en de instelling van het Permanente Hof van Arbitrage. Het is zich ervan bewust dat openheid en verwevenheid gepaard gaan met afhankelijkheid van de externe omgeving en kwetsbaarheid voor schokken die daaruit voortkomen.

De gedachte dat de veiligheid van het Koninkrijk, en dus de veiligheid van onze democratische samenleving, vooral een kwestie is van afscherming ten opzichte van de wereld om ons heen, is al lang niet meer houdbaar. Hoewel 'defensie' (verdediging) het meest tot de verbeelding spreekt als verdediging van een burcht of een ommuurde stad, kwam al de negentiende eeuw een andere benadering aan het licht. Weliswaar zullen koloniale en handelsbelangen daarin een belangrijke rol hebben gespeeld, maar het is opmerkelijk dat reeds de Grondwet van 1814 aan de

Soevereine Vorst (de latere Koning) de opdracht gaf “dat er een toereikende Zee- en Landmacht onderhouden worde, aangeworven uit vrijwilligers, het zij inboorlingen of vreemden, ten einde te dienen in of buiten Europa naar de omstandigheden”.¹ Toch was er wel een belangrijk verschil met de huidige situatie, want afscherming van het nationale grondgebied en meer in het bijzonder van de provincie Holland was de militaire en mentale terugvalpositie. Een stelsel van forten en van zo nodig onder water te zetten stukken land vormde van het eind van de achttiende eeuw tot 1940 de Nieuwe Hollandse Waterlinie, die de steden van Holland en Utrecht moest beschermen tegen oprukkende vijandelijke legers.² Deze opvatting van verdediging als verschansing tegen krachten van buiten – net zoals dijken dat doen tegen het de zee – beantwoordde aan het voor de meesten in ons land kenmerkende levensgevoel dat door de socioloog Weidenhaus als ‘concentrisch-lineair’ is omschreven: het leven speelt zich in dezelfde streek af in een aaneenrijging van gelijksoortige levenservaringen. Het negentiende-eeuwse nationalisme en de voorkeur voor vorming van cultureel en economisch homogeen, van andere staten afgegrensde nationale staten sloten hierbij aan (Weidenhaus 2015, 199).

Tegen het eind van de negentiende eeuw was echter een kentering in het denken over de internationale betrekkingen begonnen. Deze transformatie van de wereld (aldus de boektitel van Osterhammel 2011) bracht teweeg dat voor een groeiend aantal mensen, deels door de levensomstandigheden daartoe gebracht, het eigen bestaan minder plaatsgebonden, maar eerder in netwerken en een aaneenrijging van levensepisodes gestalte kreeg. Dit leidde tot een onstuimige ontwikkeling van de transportsector, migratie en internationale handel (Rosenberg 2012). De Nederlandse handelsbelangen veranderden ook het zicht op de internationale betrekkingen. Dit was mede, maar zeker niet uitsluitend gerelateerd aan koloniale belangen; ook de internationale ordening van de Rijnvaart was een belangrijk onderwerp voor de Nederlandse diplomatieke activiteit. Het inzicht dat handel en transport gediend waren bij vreedzame internationale betrekkingen vormde voor het Nederlandse buitenlandse beleid een belangrijke drijfveer, die zich onder meer manifesteerde bij de voorbereiding en het verloop van de Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907; deze resulteerden in verdragen over de vreedzame beslechting van internationale geschillen en over de bij oorlogsvoering in acht te nemen beperkingen. Hiermee werden de eerste stappen gezet van verdediging door het tegenhouden van vijandelijke legers naar voorkoming van de noodzaak daartoe.

Actief lidmaatschap

De nog maar prille ontwikkeling van in verdragen geordende internationale betrekkingen ondervond door de Eerste Wereldoorlog een dramatische terugval. Ook nieuwe pogingen daartoe, zoals het in 1928 in Parijs gesloten Algemeen verdrag tot verzaking aan de oorlog als werktuig van nationale politiek (het zogenoemde Briand-Kellogg pact), hielden geen stand toen vanuit nazi-Duitsland en

het imperialistische Japan wederom aanvalsoorlogen werden begonnen. In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog werd gevreesd voor een nieuwe, door de beschikbaarheid van nucleaire wapens mogelijk nog rampzaliger derde wereldoorlog (Judt 2005, 242).

Het Koninkrijk der Nederlanden, dat tot de Tweede Wereldoorlog had geprobeerd door neutraliteitspolitiek veilig te blijven, sloot zich na de oorlog van meet af aan bij de NAVO aan, terwijl het in het buitenlands beleid diplomatiek en door hulp aan de Derde Wereld prominent actief was. De grondwetsherziening van 1953 bracht dit onder meer tot uitdrukking in de opdracht aan de regering, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen (thans artikel 90). In het bondgenootschap leverden de Nederlandse krijgsmachtsonderdelen (mede gevormd door dienstplichtigen) een kwalitatief en kwantitatief betekenisvolle bijdrage. NAVO en Warschaupact, met een bovenproportionele bijdrage van de beide supermogendheden, bewapenden zich om op het ergste voorbereid te zijn en ontwikkelden militaire strategieën voor een oorlog waarin de Noord-Duitse laagvlakte een belangrijk strijdtoneel zou zijn (Kissinger 1957/1969: 125).

Sinds de jaren vijftig weet Nederland zich te beschermen door actief lidmaatschap van de VN-instellingen, de NAVO, de EU en andere regionale Europese instellingen zoals de OESO, de Raad van Europa en later de OVSE. De VN-instellingen boden het platform voor vreedzame internationale geschillenbeslechting, multilaterale samenwerking en bescherming van de mensenrechten (Rood 2010).

De riskante crises begin jaren zestig over Berlijn en Cuba werden nog net op tijd gede-escaleerd (Judt 2005: 247 e.v.). De oorlogsdreiging maakte in de jaren daarna plaats voor een internationale veiligheidssituatie die stabiliteit ontleende aan wederzijdse afschrikking en – per saldo – voldoende mogelijkheden tot communicatie, gesymboliseerd in de Veiligheidsraad en de ‘rode telefoonlijn’ tussen Washington en Moskou, opgezet om vergissingsoorlogen te voorkomen. Naast de beschikbaarheid van fora voor diplomatiek overleg en geschillenbeslechting ging een uiteindelijk heilzame werking uit van het wederzijds besef bij de Verenigde Staten (met de NAVO-bondgenoten) en bij de USSR (met het Warschaupact) dat een nucleaire vernietiging geen winnaars zou kennen in een wereld waarin alle landen op elkaar aangewezen zijn.

Ontspanningspolitiek (vanaf de jaren zeventig) en overeenkomsten tot wapenbeheersing, gevolgd door de implosie van de communistische machtsstructuren, leidden ertoe dat eind 1989 een nieuwe fase aanbrak. Nu de Verenigde Staten als enige supermogendheid waren overgebleven, verspreidde zich snel de verwachting dat dit land de internationale vrede zou bewaken. Euforie overheerste en gaf de EU een krachtige rugwind. De wrede burgeroorlogen in het vroegere Joegoslavië en militaire conflicten in de Kaukasus verstoorden weliswaar het beeld van een

vreedzaam herenigd Europa, maar het optimisme overheerste. In heel Europa werden de defensie-uitgaven sterk verlaagd, in Nederland van 1990 tot 2014 met 25 procent. Dit is zonder rekening te houden met de groei van het bbp. Als percentage van het bbp daalden de uitgaven van 2,5 procent tot 1,2 procent (zie hoofdstuk 6). De opkomstplicht voor de militaire dienst werd in Nederland in 1997 opgeschort. De totale personele omvang van de krijgsmacht verminderde met driekwart, nog afgezien van het wegvallen van de reservisten.

In de context van deze Pax Americana (Winkler 2015: 189) richtte de Nederlandse krijgsmacht zich niet meer op de verdediging van het West-Europese bondgenootschappelijke grondgebied tegen een inval uit het oosten – men nam aan dat dit gevaar definitief geweken was – maar op deelneming aan militaire acties in andere landen, meestal onder de noemer van ‘crisisbeheersings- en vredesoperaties’ van de NAVO, VN of de EU. Gaandeweg heeft deze opdracht zich in die zin ontwikkeld dat mensenrechten en een democratische rechtsstaat niet voorbehouden zijn aan de eigen samenleving, maar ook bevolkingen elders ter wereld toekomen (Hirsch Ballin 2014: 138-139). De collectieve verdediging onder Amerikaans leiderschap in NAVO-verband beschermde Nederland tegen de dreiging van de Sovjetunie en vrijwaarde de buitenlandse betrekkingen van ‘continentale’, Frans-Duitse dominantie. En de communautaire EU verschafte Nederland toegang tot de stabiele interne markt met de andere lidstaten, een gelijk economisch speelveld en de welvaarts-groei die met het inrichten van een eigen verzorgingsstaat fungeerde als buffer tegen mondiale economische schokken.

Aan de grondwetsbepaling over de taken van de krijgsmacht, voorheen uitsluitend de verdediging en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, werd in 2000 “de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde” (artikel 97) toegevoegd, met de verplichting daarover de Staten-Generaal vooraf te informeren (artikel 100).

Sinds 1990 heeft de Nederlandse krijgsmacht aan zo’n vijftig internationale militaire missies deelgenomen. De inrichting van de afgeslankte Nederlandse krijgsmacht werd afgestemd op dit soort acties, weliswaar met een vrij breed scala van militaire capaciteiten, maar met weinig mogelijkheden de uitvoering ervan langer dan een paar jaar vol te houden. In deze periode werd voor de veelzijdig en flexibel inzetbare krijgsmacht het beeld van het ‘Zwitserse zakmes’ geïntroduceerd (Eindrapport Verkenningen 2010 – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst: 276; 303, bijlage bij Kamerstuk II 2009–2010, 31 243, nr. 17). Het beeld van het zakmes wil zeggen dat allerlei instrumenten in één kader bijeen werden gebracht, maar naar behoefte zouden kunnen worden opengeklapt. Daarbij werd ervan uitgegaan dat Nederland “een open en welvarend land (is) in een veilige regio” (p. 298) en dat de veranderingen sinds de jaren negentig zouden kunnen worden doorgetrokken

(p. 303). Conform het regeerakkoord 2010 wilde de toenmalige minister van Defensie “zo dicht mogelijk” bij dit concept blijven, maar met de aantekening dat dit als gevolg van de voortgaande bezuinigingen “heel risicovol” was.³

Ruim een kwart eeuw na 1989 moet worden geconstateerd dat de verwachtingen van vrede en stabiliteit hevig zijn verstoord. De huidige situatie van krapte en kwetsbaarheid in de Nederlandse defensie moet eraan worden toegeschreven dat het beleid nog lang nadat de tekenen des tijds waren veranderd, dat wil zeggen ook na 2008, bleef voortbouwen op de verwachting dat ernstige militaire conflicten aan ons voorbij zouden gaan. H.A. Winkler (2015) beschrijft hoe de triomf van het westerse model van samenleven in 2001 met de terroristische aanvallen van 11 september in een tragedie eindigde. De daaropvolgende periode stond in het teken van de *war against terror*, gevolgd door de mondiale financiële crisis van 2008. In de daaropvolgende jaren was het Amerika van Obama evident overbelast, aldus Winkler (2015: 357 e.v.), terwijl voor de EU en de westerse wereld de problemen zich opstapelden: het schuldenvraagstuk, de teloorgang van de Arabische lente, de groeiende ambities van Rusland en China, de Oekraïne-crisis en sinds het crisisjaar 2014 een “globalisering van de terreur” (p. 549).

De samenvaal van de financiële crisis met de radicale verandering in het internationale veiligheidsbeeld heeft ertoe geleid dat ook na 2008 nog tot 2015 werd voortgegaan met vermindering van de Nederlandse overheidsuitgaven voor defensie, maar ook van die voor conflictpreventie door (adequate vormen van) ontwikkelings-samenwerking. Dit bepaalt de complexiteit en de urgentie van het vinden van een nieuw referentiekader voor het Nederlandse beleid. Het inzicht van de Defensieverkenningen dat veiligheidsbeleid veelzijdig toegerust moet zijn, was op zichzelf juist. De dramatische verslechtering van de verwachtingen na 2001, en al helemaal na 2014, bevestigt dat het oude model van veiligheid achter een territoriale verdedigingslinie niet meer deugt. Onveiligheid dient zich aan in dezelfde continentale en intercontinentale netwerken die ons leven en samenleven kenmerken.

5.3 INTERNATIONALE OPERATIES EN MULTILATERALE KADERS

De in de voorafgaande paragraaf geschetste uitgangspunten en ontwikkelingen, de reacties daarop en de lessen die daaruit zijn getrokken, zijn nog altijd zichtbaar. Nederland draagt actief bij aan internationale crisis- en stabiliseringsoperaties (5.3.1) en investeert in intensievere samenwerking binnen de vertrouwde multilaterale kaders (5.3.2), maar doet dit tegenwoordig wel met inzet van minder (financiële) middelen dan in de jaren tachtig en negentig.

5.3.1 BIJDRAGEN AAN CRISIS- EN STABILISERINGSOPERATIES

Na het einde van de Koude Oorlog werd de klassieke dreiging van agressie tegen het eigen grondgebied niet langer relevant geacht. Nederland ambieert sindsdien actieve bijdragen te leveren aan crisis- en stabiliseringsoperaties. Hiermee hoopt het de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen, de grondoorzaken van conflicten aan te pakken én de eigen militaire prestaties in politieke invloed om te zetten. De krijgsmacht werd na 1990 omgevormd tot een expeditievaart, flexibele en parate organisatie (Korteweg 2011: 227; De Wijk 2014: 62). De dienstplicht werd opgeschort en Nederlandse beroepsmilitairen gingen deelnemen aan tal van (vredes)missies (Schoenmaker 2012: 6-7; De Graaf 2012d: 52; Korteweg 2011: 217).⁴

De relevantie van de krijgsmacht wordt sindsdien niet meer bepaald door de mate waarin ze niet wordt ingezet (afschrikking), maar door de frequentie waarmee ze op missie gaat (De Wijk en Toxopeus 2005: 423). De vraag is of dat wenselijk is. Dit heeft namelijk zijn weerslag op de defensieplanning. Centraal staat niet langer de vraag wat Nederland nodig heeft aan defensiecapaciteit in het licht van de veiligheidssituatie, maar de vraag welke 'ambities' – uitgedrukt in aantallen, omvang en intensiteit van de troepenuitzendingen – de Nederlandse politiek formuleert, en de vraag hoe de krijgsmacht hieraan kan voldoen met afnemende financiële middelen (Korteweg 2011: 258).

Het deelnemen aan deze operaties resulteerde ook in afspraken over de politieke besluitvorming in de vorm van het Toetsingskader (1995) en het in 2000 ingevoegde nieuwe artikel-100 van de Grondwet. Volgens dit artikel "verstreckt [de regering] de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict."

De politieke steun aan de aanval op Irak en de bijdrage aan de NAVO-missie ISAF in Afghanistan maakten echter duidelijk dat de lange reeks aandachtspunten ter beoordeling van de wenselijkheid en mogelijkheid van deelname aan missies uit het Toetsingskader in de praktijk geen garantie bood voor juridische legitimiteit en politiek draagvlak voor het Nederlandse militaire optreden. Nadrukkelijk geuite bezwaren en tegenwerpingen werden onvoldoende meegewogen en gespecialiseerde wetenschappelijke expertise bleef te vaak onbenut. De commissie-Davids wees naar aanleiding van het ingrijpen in Irak met nadruk op het belang van een volkenrechtelijk mandaat.

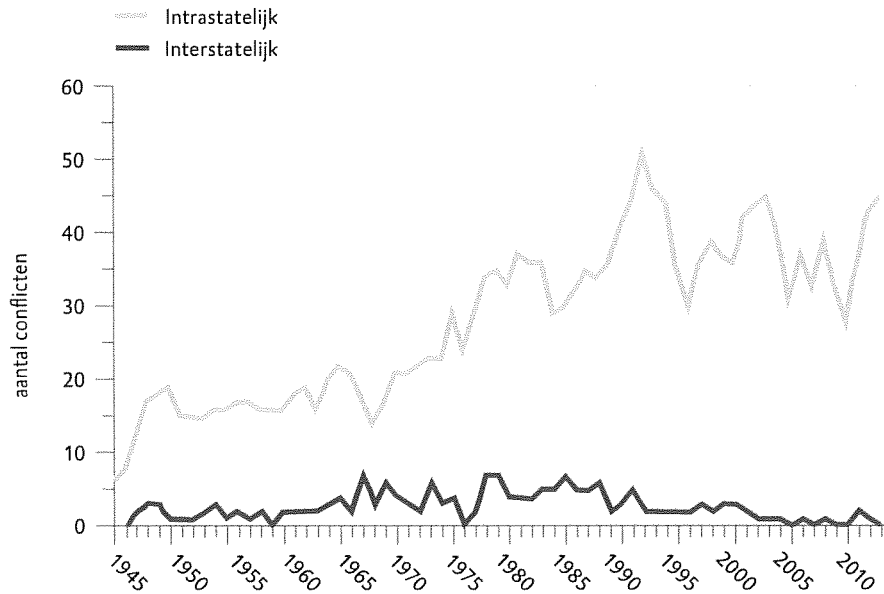
Het Toetsingskader werd dan ook enkele malen aangepast. Meest recent gebeurde dit in 2014, toen het belang van het beschermen van de burgerbevolking en de nazorg voor militairen werden toegevoegd als aandachtspunten (Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, d.d. 22 januari 2014). Toch blijft een spanningsveld bestaan tussen het streven naar behoud van internationale invloed en relevantie door bij te dragen aan internationale operaties, de doelstelling van het versterken van de internationale rechtsorde en het streven naar het behoud van politiek en maatschappelijk draagvlak hiervoor. De discussies over het bombarderen van DA'ESH in Irak en Syrië laten dit wederom zien. Alleen als zo'n optreden is ingebed in een breed gedragen internationale langetermijnstrategie voor wederopbouw waarvan ook de bescherming van de burgerbevolking en de preventie van nieuwe conflicten onderdeel uitmaken, zou deze spanning mogelijk verminderen.

5.3.2 NAUWERE VERKNOPING MET MULTILATERALE KADERS EN BILATERALE PARTNERS

Aan de nauwere verknoping van de Nederlandse veiligheidsinspanningen met die van de bondgenoten liggen verschillende motieven ten grondslag: het slinkende Nederlandse politieke gewicht sinds de uitbreiding van de EU en NAVO, de toenemende betekenis van de EU op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken en van buitenlands en veiligheidsbeleid, het afnemend commitment aan multilateralisme bij opkomende mogendheden, de verminderde Amerikaanse bereidheid de kosten van de Europese veiligheid te betalen en de Nederlandse wens te bezuinigen op het buitenlands en veiligheidsbeleid. *Peace without money, war without Americans*, dat is – zeker na het aantreden van Donald Trump als president van de Verenigde Staten – de dubbele uitdaging voor de landen in Europa (Biscop 2015).

Die uitdaging moet worden vorm gegeven in een veranderd landschap van conflicten. Uit figuur 5.1 blijkt dat er weinig conflicten *tussen* staten spelen en ook lijken interne problemen binnen landen in de afgelopen twintig jaar *niet* toe te nemen. De intensiteit van conflicten lijkt op zijn retour, zie figuur 5.2. De latente dreigingen zijn echter veranderd en dat vraagt om een aangepast defensiebeleid met een andere rol voor de krijgsmacht.

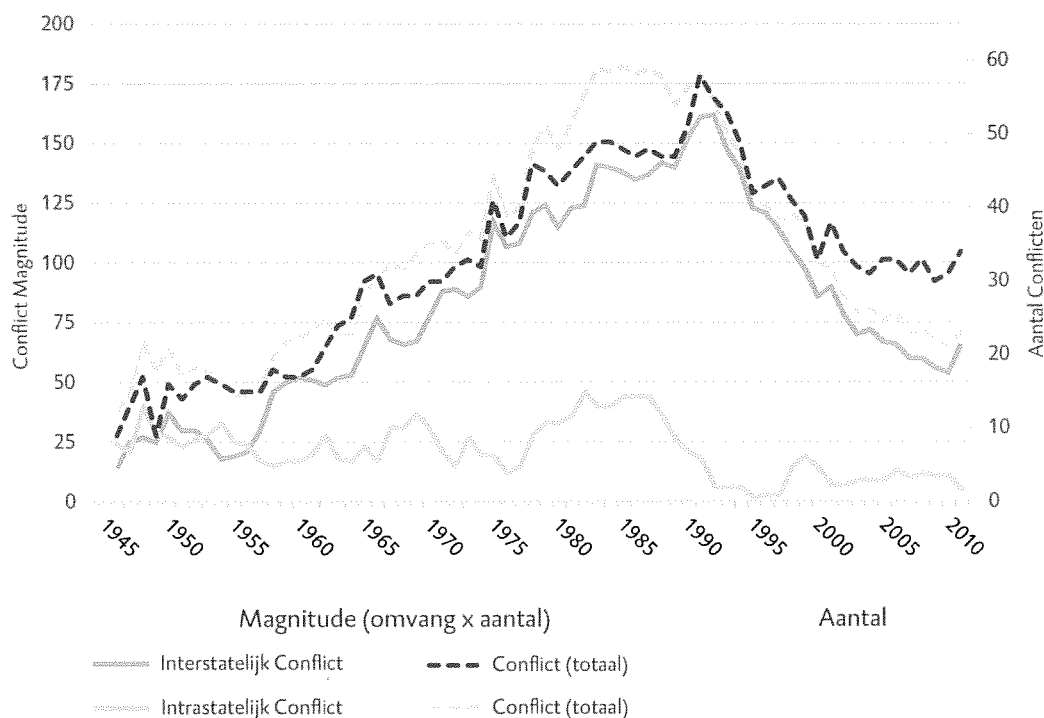
Figuur 5.1 Intra- en interstatelijke conflicten 1945-2013



Bron: Strategic Monitor Clingendael 2014

Nederlands beleid is al geruime tijd 'bijdragebeleid'; Nederland trekt nooit alleen op in internationale missies, maar krijgt de vraag mee te doen, en die positie kan het benutten om politieke invloed uit te oefenen (Voorhoeve 2010). Hierdoor is er ook een groeiend besef dat het verder samenbrengen en delen van essentiële capaciteiten onontkoombaar is, maar ook wederzijdse afhankelijkheden en kwetsbaarheden meebrengt. Immers, de besluitvorming in NAVO-verband en ook de transitie van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) naar een daadwerkelijk Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) verloopt langs intergouvernementele weg, is afhankelijk van uiteenlopende en vaak conflicterende – ook binnenlandse politieke – agenda's van de lidstaten en verloopt traag en moeizaam. Landen als Nederland zijn in die constellatie relatief kwetsbaar voor de opstelling van de grotere landen (AIV 2012: 12-13; Van Staden 2013: 64).

Figuur 5.2 Trends in conflicten: 1946-2012, totale magnitude (aantal en omvang) en aantallen van interstatelijke en intrastatelijke conflicten wereldwijd



Bron: HCSS Strategische Monitor 2013: 15

Nederland ondersteunt ook de groeiende praktijk van civiel-militaire coördinatie in VN- en NAVO-operaties; het internationale expertisecentrum daarvoor is in Nederland gevestigd. Hierbij stemmen militaire eenheden hun optreden en de benodigde ondersteuning af met de aanwezige civiele partijen (Homan 2006). De VN pleitte al in 1992 voor uitgebreide inspanning om cisisbeheersingsoperaties daadwerkelijk te kunnen laten bijdragen aan duurzame vrede en veiligheid. Sindsdien zijn er tal van pleidooien gepubliceerd voor meer samenhangende benaderingen van veiligheid en ontwikkeling. Nederland ontwikkelde in 2003 een eigen beleidskader met als uitgangspunt “zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig”. (Homan 2007: 63). Civiel-militaire coördinatie is gericht op het ondersteunen van het vredesproces en de veiligheid, het winnen van vertrouwen van de lokale bevolking en – waar nodig – het op bescheiden schaal herstellen van de infrastructuur en tijdelijk vervullen van bestuurs- en politietaken. Voor deze onderwerpen werd een interdepartementale overlegstructuur gecreëerd, waaraan de ministeries van Buitenlandse Zaken, met inbegrip van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking, en van Defensie deelnemen, en op uitnodiging ook andere departementen en ngo’s (Homan 2007).

Nederland bewandelt naast een spoor gericht op de EU, de NAVO, de VN en de OVSE ook een bilateraal spoor, onder meer met de Duitsers, de Belgen, de Fransen en de Britten. Ook oriënteert het zich op versterkte samenwerking in coalities van de *able and willing*. Nederland maakt zich sterk voor nauwere bilaterale samenwerking met België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De steeds verdergaande integratie van de landmacht met de Duitse Bundeswehr, de intensieve marinesamenwerking en luchtruimbewaking met België en de nauwere operationele samenwerking met Frankrijk als uitvloeisel van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali (MINUSMA) zijn hiervan voorbeelden.

Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GVDB) van de Europese Unie is een vast bestanddeel geworden van het Nederlandse veiligheidsbeleid (AIV 2012: 16). Hierin klinken verschillende inmiddels typisch Nederlandse speerpunten door, met name de noodzaak van een 'geïntegreerde benadering' om de verschillende actoren binnen de EU en de NAVO beter te laten samenwerken, de wens de Europese militaire capaciteiten te versterken, net als in NAVO-verband onder meer via *pooling and sharing*. Ook figureert als urgent vraagstuk het versterken van de politieke besluitvorming binnen de EU over snel inzetbare eenheden (de EU-Battlegroups) en het hierbij betrekken van de nationale parlementen (AIV 2015). Verder draagt Nederland bij aan diverse civiele en militaire EU-missies.

Het Nederlandse veiligheidsbeleid kent tot dusver geen rol van betekenis toe aan de EU buiten het GVDB-domein, met uitzondering van de maritieme veiligheidsstrategie, de Europese defensie-industrie en, in dat verband, de beschikbaarstelling van R&D-gelden voor onderzoek naar het inzetten van capaciteiten voor tweeledig gebruik, ofwel civiel en militair gebruik. Er zijn echter wel raakvlakken ontstaan, zoals dat tussen migratie en grensbewaking en tussen ontwikkelingssamenwerking en veiligheid, bijvoorbeeld in de African Peace Facility. In de Europese Raad van juni 2015 beklemtoonde Nederland opnieuw het belang van een betere en meer systematische Europese defensiesamenwerking en het versterken van partnerschappen met de VN, NAVO, OVSE en Afrikaanse Unie (Kamerstukken II 2014-2015, 21 501-20, nr. 997 d.d. 26 juni 2015).

De ervaringen in Libië, Mali, de Centraal-Afrikaanse Republiek en de crisis in Oekraïne laten zien dat het de lidstaten aan politieke wil ontbreekt om de EU voor crisisbeheersing in te zetten. Ook de gezamenlijke aanpak van de Europese militaire tekorten via *pooling and sharing* van nationale investeringen en de verbreding van de Europese veiligheidsagenda naar beleidsterreinen buiten het GVDB verloopt uiterst moeizaam. In december 2013 riep de Europese Raad de Hoge Vertegenwoordiger op te komen met nieuwe voorstellen voor effectieve samenwerking. Sindsdien zijn de Europese Maritieme Veiligheidsstrategie (juni 2014), een EU Cyber Defence Policy Framework en Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation

aangenomen. Tegelijkertijd gaat het hier om initiatieven die nog in de kinderschoenen staan (CEPS 2015: 5). De strategische uitdagingen in de omgeving van de EU vergen zeker ook aanpassing van het ineffectief gebleken Europese nabuurschapsbeleid (ENB). Het ENB dient gedifferentieerdere relaties met de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika vorm te geven en een bredere gereedschapskist aan instrumenten te hanteren, inclusief capaciteit voor een migratiestrategie en voor een snelle reactiemacht vanuit het GVDB. Op de Europese Raad van juni 2015 is besloten dat de EU verder zal werken aan “een effectief, zichtbaar en resultaatgericht GVDB, de verdere ontwikkeling van zowel civiele als militaire capaciteiten en de versterking van de Europese defensie-industrie” (Kamerstukken II 2014-2015, 21 501-20, nr. 997 d.d. 26 juni 2015).

Sindsdien is door de Hoge Vertegenwoordiger van de EU gewerkt aan een strategische visie voor de rol van de EU in de wereld. Na een uitgebreid consultatieproces is de *Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy* in juni 2016 gepubliceerd (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*). De strategie roept op tot versterking van de defensiesamenwerking in Europa. De presentatie van de *Global Strategy* viel samen met het referendum over het EU-lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk. Met een 'Brexit' komt het Verenigd Koninkrijk ook 'buiten' het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid te staan. Dat compliceert de versterking van de Europese defensiesamenwerking. Met een Brexit lijken de kansen voor een meer Europees, maar minder militair Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid toe te nemen (Palm 2016). Desalniettemin is nog veel ongewis over hoe het Nederlands beleid zich hierin zonder het Verenigd Koninkrijk als vaste partner moet opstellen.

De prioriteiten van de *Global Strategy* worden vertaald naar het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (Drent et al. 2016; Bakker et al. 2016). In het *EU Implementation Plan on Security and Defence* staan voorstellen ter verdieping van de defensiesamenwerking, bijvoorbeeld door middel van de zogenoemde 'permanente gestructureerde samenwerking' (op basis van artikel 42 lid 6 van het Verdrag van Lissabon; zie over – herziening van – het PESCO-mechanisme ook CEPS 2015). Op 30 november 2016 werd het voorstel tot een Europees Defensiefonds bekendgemaakt.

De NAVO is sinds de moeizaam verlopen missies in Afghanistan en vooral de groeiende instabiliteit aan de oost- en zuidflanken van de EU bezig aan een heroriëntatie op 'harde kerntaken', zoals de collectieve verdediging van het bondgenootschappelijk gebied, naast mondiaal militair crisisbeheer en veiligheidssamenwerking (Biscop 2015). Dat gaat niet zonder problemen. Immers, de Oekraïne-crisis legde ook de verdeeldheid binnen de NAVO bloot: over het relatieve belang op de langere termijn van de dreiging aan de Oostgrens en de Zuidgrens, over de meest noodzakelijke investeringen in de troepenmacht (flexibele, verplaatsbare troepen of juist een vaste troepenmacht aan de grens), over de haalbaarheid en wenselijkheid van verdere militaire samenwerking en integratie van troepen.⁵ Dit zal zich ook manifesteren bij de komende herziening van het Strategisch Concept uit 2010 ('Active Engagement, Modern Defence') en de nieuwe *Comprehen-*

sive *Political Guidance*, die de prioriteitstelling formuleert voor de komende cyclus van het planingsproces van de NAVO (Odgaard 2014; Drent, Landman en Zandee 2014; Kamerstukken II 2014-2015, 28 676, nr. 225, d.d. 12.6.2015).

De NAVO-top in Wales (september 2014) onderstreepte het hernieuwde belang van collectieve verdediging (c.q. artikel 5 van het NAVO-verdrag, dat stelt dat een aanval op een van de lidstaten door de overige lidstaten zal worden opgevat als een aanval op alle en dat alle lidstaten zullen samenwerken om de aanval af te weren). Zo werd het Readiness Action Plan (RAP) aangenomen om de inzetbaarheid van bondgenootschappelijke troepen te vergroten. Het behelst een reorganisatie van de NATO Response Force (NRF), waaronder de oprichting van de Very High Readiness Joint Taskforce (VJTF), bestaande uit een zogenoemde flitsmacht van vijfduizend militairen.

Ook committeerden de bondgenoten zich tot het opvoeren van de defensie-uitgaven in de richting van 2 procent van het BNP, werd de NAVO-luchtruimbewaking boven de Baltische staten geïntensiveerd en werden grootschalige militaire oefeningen aan de Oostgrens aangekondigd. Nederland levert samen met Duitsland en Noorwegen grondtroepen voor de VJTF. Samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Estland, Letland, Litouwen en Noorwegen tekende Nederland in 2013 ook een intentieverklaring tot deelname aan het Britse initiatief voor een Joint Expeditionary Force (JEF) om snel op crises te kunnen reageren en niet afhankelijk te hoeven zijn van besluitvorming in alle 28 lidstaten. Bondgenoten kunnen van geval tot geval besluiten om bij te dragen aan de in te zetten modules. Nederland koos ervoor om maritiem bij te dragen met een gezamenlijke Brits-Nederlandse amfibiemacht.

Op de NAVO-top van Warschau (juli 2016) zijn besluiten genomen over de voorwaarts te legeren eenheden in de Baltische Staten, Polen, Roemenië en Bulgarije. Deze 'trend' kan zich komende jaren voortzetten (en gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht hebben), afhankelijk van de ontwikkelingen in de verhouding VS/NAVO-Rusland. Tekenend voor nieuwe bedreigingen van de collectieve veiligheid van de NAVO is verder de *Cyber Defence Pledge* die op de NAVO-top in Warschau (juli 2016) is aangenomen. Daarin werd cyberspace erkend als domein waarin de NAVO zich moet verdedigen, zoals het bondgenootschap zich ook verdedigt ter land, ter zee en in de lucht. Daarmee kan in principe een cyber aanval gelijkgesteld worden aan een aanval met conventionele wapens (en dus ook artikel 5 activeren).

5.4 DE VEILIGHEID VAN DE CARIBISCHE DELEN VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

Wanneer gesproken wordt over het Nederlandse defensiebeleid, gaan de gedachten gewoonlijk slechts uit naar dat deel van het Koninkrijk der Nederlanden dat in Europa is gelegen. Die beperking is echter onjuist. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden laat daarover geen twijfel bestaan. De buitenlandse betrekkingen en de defensie zijn die van het gehele Koninkrijk, dus niet alleen van Nederland

c.q. het Europese deel van Nederland. In het beleid inzake internationale veiligheid gaat het om de gehele staat in de volkenrechtelijke betekenis, dus ook om die delen ervan die in het Caribische gebied zijn gelegen.

Dit neemt niet weg dat de buitenlandse betrekkingen en de defensie ten aanzien van de Caribische delen van het Koninkrijk bijzondere kenmerken hebben. Op de eerste plaats zijn er verschillen als gevolg van de geografie. De afstand tot Europa is te groot en de schaal van de betrokken eilanden te klein om militaire activiteiten ginds op dezelfde manier als in het Europese Nederland te organiseren. De artikelen 30 tot en met 33 en 35 van het Statuut regelen de personele, materiële en financiële bijdragen van de landen van het Koninkrijk aan de defensie. Artikel 34 kent aan de Koninkrijksregering de bevoegdheid toe elk gedeelte van het Koninkrijk in staat van oorlog of staat van beleg te verklaren ter handhaving van uit- of inwendige veiligheid, in geval van oorlog of oorlogsgevaar, dan wel in geval van bedreiging of verstoring van de inwendige orde en rust. Deze bepaling kan echter niet worden toegepast. De rijkswet die dit zou moeten regelen, is nimmer tot stand gekomen en een voornemen uit 1994 om hierin orde te brengen⁶ wacht nog op uitvoering.

Verder is van belang dat artikel 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag de verplichting tot collectieve zelfverdediging beperkt tot het gebied benoorden de Kreeftskeerkring. De verplichting van de EU-lidstaten tot wederzijdse bijstand ingeval van een gewapende aanval (artikel 42, zevende lid, VEU) strekt zich weliswaar ook uit tot ultraperifere gebieden van de EU ten zuiden van de Kreeftskeerkring, zoals de Franse Antillen, maar geldt niet voor de zogenoemde landen en gebieden overzee, dat wil zeggen die delen van de lidstaten waarvoor het EU-recht ingevolge artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU in beginsel niet van toepassing is.⁷ De Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden behoren tot nu toe tot deze laatste categorie, maar de mogelijkheid bestaat – in het bijzonder voor de tot het Nederlandse staatsbestel behorende eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – dat dit in de naaste toekomst zal veranderen. Hoewel de Caribische delen van het Koninkrijk de internationaalrechtelijke bescherming van NAVO en EU missen, is de verdediging in feite wel ingebed in samenwerkingsverbanden met de VS en de beide andere Europese staten met Caribische gebieden, te weten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Kustwachtactiviteiten ter bestrijding van de drugshandel worden onderling afgestemd en de VS hebben krachtens een speciale overeenkomst een luchtmachtsteunpunt op Curaçao.

Naast deze verschillen die voortvloeien uit geografische ligging en uit verdragen zijn er verschillen in de aard van de veiligheidsvraagstukken. Het gaat om een deel van de wereld met een groot aantal, onderling in allerlei opzichten verschillende eilandstaten en -gebieden. De veranderingen in de internationale verhoudingen in het Caribisch gebied zijn in de afgelopen eeuw veroorzaakt door dekolonisatie en

revoluties, niet door oorlogen gericht op gebiedsuitbreiding ten koste van een andere staat. Dit betekent uiteraard niet dat het gebied van eeuwige vrede verzekerd is. Sinds de Argentijns-Britse oorlog om de Falklandeilanden is van tijd tot tijd de vraag onder ogen gezien of Venezuela altijd de soevereiniteit van een primair Europees staatsverband over drie nabije eilanden zal blijven eerbiedigen.⁸ Het is niet ondenkbaar dat – net als indertijd in Argentinië – binnenlandse onrust in een buitenlands avontuur overslaat. Van zijn kant zal in geval van ernstige binnenlandse onlusten op een van de eilanden, Venezuela zich uitgedaagd kunnen voelen om de belangen bij de olieraffinage op Curaçao en Aruba militair te beschermen.

Net als in Europa en rond de Middellandse Zee geldt dus ook in dit deel van de wereld dat interne en externe vrede met elkaar verbonden zijn. Agenderen van de samenhang tussen externe en interne vrede wordt echter gecompliceerd, doordat de Koninkrijksregering, behoudens de ‘waarborgfunctie’ en het verzekeren van de naleving van verdragen, geen algemene bevoegdheden heeft in interne aangelegenheden. Waar het gaat om de wezenskenmerken van een vrije en sociaal rechtvaardige samenleving is de gebondenheid van het Koninkrijk aan verdragen desalniettemin van belang. Wanneer de interne vrede wordt ontwricht door duidelijke schendingen van burgerlijke, politieke, economische, sociale of culturele rechten – de onderwerpen van onder meer de grote VN-conventies – zijn de organen van het Koninkrijk verplicht op te komen voor de burgers van elk deel van het Koninkrijk. Dat geldt ook voor andere mogelijke oorzaken van ontwrichting van de samenleving, zoals omvangrijke corruptie, drugshandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Ook daarbij zijn verdragsrechtelijke verplichtingen van het gehele Koninkrijk in het geding – maar steeds geldt dat de eigen verantwoordelijkheid van elk der landen voorop moet staan, zowel om staatsrechtelijke redenen als omwille van de politieke cohesie binnen elk der samenlevingen. Een te grote neiging tot inmenging zou zelf weer een bron van spanningen kunnen gaan vormen.

Naar de bijzondere kenmerken en eisen van veiligheidsbeleid in het Caribische gebied is maar weinig onderzoek gedaan. Ivelaw Griffith heeft twintig jaar geleden in een studie voor het Amerikaanse Institute for National Security Studies (een onderdeel van de National Defense University) de eigensoortige veiligheidsproblematiek in het Caribische gebied onderzocht. Het gebied is in staatkundige zin versnipperd en mede daardoor kwetsbaar: ‘traditional concepts of sovereignty cannot cope with torrential transborder flows of narcotics, money, arms, and immigrants’ (Griffith 1996: 19). Naast enkele onopgeloste grensgeschillen, waarvan dat tussen Venezuela en Guyana het belangrijkste is, komen grote risico’s voort uit de ‘geonarcotics’, waarmee Griffith duidt op een multidimensionaal fenomeen met “drug production, consumption-abuse, trafficking, and money-laundering” als voornaamste probleemgebieden en gezamenlijke acties van de Caribische entiteiten als reactie (Griffith 1996: 33). Hij wijst op de noodzaak de stabiliteit van het democratisch bestuur te versterken, in samenhang met bescherming van mensen-

rechten en goed functionerende rechtspraak (p. 69-72). Om te kunnen overleven is onderlinge samenwerking nodig, maar niet voldoende; hulp van buiten – hij noemt daarbij de vs, maar Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland kunnen zich eveneens aangesproken voelen – is daarbij noodzakelijk (p. 73-74). Deze waarnemingen hebben twintig jaar later hun actualiteit niet verloren, maar zouden nu moeten worden aangevuld met het onderwerp migratie, met inbegrip van crimineel misbruik in de vorm van mensenhandel. Bij mensenhandel ziet men net als bij drugshandel begeleidende vormen van criminaliteit (witwassen, corruptie en intimidatie van ambtsdragers).

In de breed opgezette studies van Prevost, Vanden en anderen uit 2014 gaat het ook om het Midden- en Zuid-Amerikaanse continent. In verband met de drugshandel wijzen zij in het bijzonder op een verlies van soevereiniteit in gebieden waar gewapende bendes (*maras*) en grootschalige criminele organisaties de macht hebben overgenomen (Prevost en Vanden 2014: 84). Ook zij bepleiten te zwakke staten van buitenaf te ondersteunen, teneinde de risico's die uitgaan van falende staten en ongecontroleerde gebieden te beperken (p. 187-188). Bovendien kan ook in dit deel van de wereld een situatie ontstaan dat grote groepen mensen als gevolg van burgeroorlogen, pandemieën of klimaatverandering in beweging komen en de broze stabiliteit van de Caribische politieke entiteiten verder onder druk zetten.

Wanneer men de ervaringen van de afgelopen jaren en deze bevindingen van onderzoek naast elkaar legt, valt op dat ze in dezelfde richting wijzen. Veiligheidsbeleid in de versnipperde Caribische omgeving moet in een op stabiliteit gerichte samenwerking gestalte krijgen. De Nederlandse militaire component kan alleen functioneren in een ondersteunende en aanvullende rol naast die van de Caribische staten en andere entiteiten, de vs, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dat Nederlandse aandeel is wel essentieel, gegeven het relatief grote belang van de met Nederland verbonden eilanden in dit deel van de wereld. Versterking van de stabiliserende instituties van de Caribische landen en eilandgebieden in het Koninkrijk zoals rechtspraak, OM en politiek moet hoge prioriteit houden. Een sterkere sociaaleconomische ontwikkeling biedt op den duur het beste tegenwicht tegen het ontstaan van machtsvacua; daarbij kan het ook om ongecontroleerde gebieden in sloppenwijken gaan, of sectoren van de economie zonder effectief toezicht.

De krijgsmacht van het Koninkrijk zal een rol moeten blijven spelen in de maritieme veiligheid. Ook al zijn er op dit moment geen klachten over tekortschieten van de Koninklijke Marine, de capaciteit daarvan staat ook in het Caribische gebied onder druk. Capaciteiten ter bescherming van de *flow security* zullen – gelet op de risico's verbonden aan misbruik van vitale aanvoerroutes – ook uit het oogpunt van veiligheid in de Caribische delen van het Koninkrijk aandacht verdienen.

5.5 ONTWIKKELINGEN EN TRENDS IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE

Het defensiebeleid wordt nadrukkelijk geconfronteerd met de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie. Als gevolg van de convergentie van 'oude' en 'nieuwe' veiligheidsdreigingen, in combinatie met de toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid, manifesteren de negatieve gevolgen van globalisering zich naast traditionele geopolitieke dreigingen. Complexe mondiale vraagstukken, zoals klimaatverandering, migratie en de afbrokkelende liberale op wetten en overeenkomsten gebaseerde internationale orde, vragen om aandacht. Dat geldt ook voor de groeiende rivaliteit tussen (groepen) staten over onder meer invloedssferen, open ruimtes (de zee, het luchtruim en de ruimte), schaarse hulpbronnen (onder meer water, energie en grondstoffen) en markten. Niet-statelijke tegenstanders hebben geprofiteerd van de globalisering en zijn steeds belangrijker spelers geworden. Veiligheid is niet langer primair territoriaal of statisch, maar verplaatst zich binnen en tussen netwerken, fysiek en digitaal. Er wordt dan ook veel onderzoek gedaan naar de invloed van deze ontwikkelingen op de toekomstige inzet van krijgsmachten. Zo ontwikkelt de NAVO toekomstscenario's voor onder meer het gebruik en het ontzeggen van toegang van gebieden, grootschalige rampen als gevolg van klimaatverandering, massavernietigingswapens en cyberdreigingen (vraaggesprek ACT NAVO, februari 2015).

Welke ontwikkelingen en strategische trends zullen naar verwachting de veiligheidssituatie van Nederland en Europa in het komende decennium bepalen? Een eerste beeld kan worden verkregen uit de analyses door verscheidene denktanks (onder meer Centre for European Policy Studies, Instituut Clingendael, The Hague Centre for Strategic Studies, Institut des Relations Internationales et Stratégiques, European Institute for Security Studies, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund).

De oostelijke flank van de EU

De staten in de oostelijke flank van de EU staan hoog op de lijst van haarden van toekomstige instabiliteit en conflict, vanwege hun zwakke instellingen, eenzijdig ontwikkelde economieën, corrupte politieke elites, etnisch gevarieerde bevolkingssamenstelling en moeizame leiderschapswisselingen. Deze staten zullen naar verwachting meer worden blootgesteld aan de ontwrichtende invloed van Rusland. Volksopstanden als de Rozenrevolutie in Georgië in 2003, de Oranjerevolutie in Oekraïne in 2004, de gemankeerde Tulpenrevolutie in Kirgizië in 2005 en de Arabische Lente hebben de Russische vrees aangewakkerd voor toenemende politieke 'besmetting' vanuit de westerse wereld. Sinds de oorlog met Georgië (2008) oriënteert de Russische Federatie zich steeds meer op eigen, multilaterale instellingen als de Euraziatische Unie en de Collectieve Veiligheid Verdragsorganisatie. Hiermee eist het land het strategisch leiderschap op in de Centraal-Aziatische

regio (Freedman 2014: 18; Persson en Pallin 2014: 30-31). De Russische annexatie van de Krim in maart 2014 illustreert dat harde, militaire confrontaties niet verdwenen zijn, ook niet in het huidige tijdperk van globalisering, toenemende onderlinge afhankelijkheden en indirecte machtsdruk (Freedman 2014: 8; Granholm et al. 2014; Rood et al. 2015: 8). Er is veel discussie onder experts over de vraag of met het Russische optreden in Georgië en op de Krim – onder meer via een combinatie van diplomatieke dwang, propaganda en interventies door speciale troepen en lokale activisten – een tijdperk is aangebroken van minder inter-staatelijk vertrouwen met hybride dreigingen en oorlogsvoering (Hoffman 2009; Freedman 2014: 20; Granholm en Malminen 2014: 10). Ook is er discussie over de militaire en economische slagkracht van Rusland op de langere termijn. Maar er bestaat weinig twijfel meer dat ‘Oekraïne’ een waarschuwingssignaal vormt.

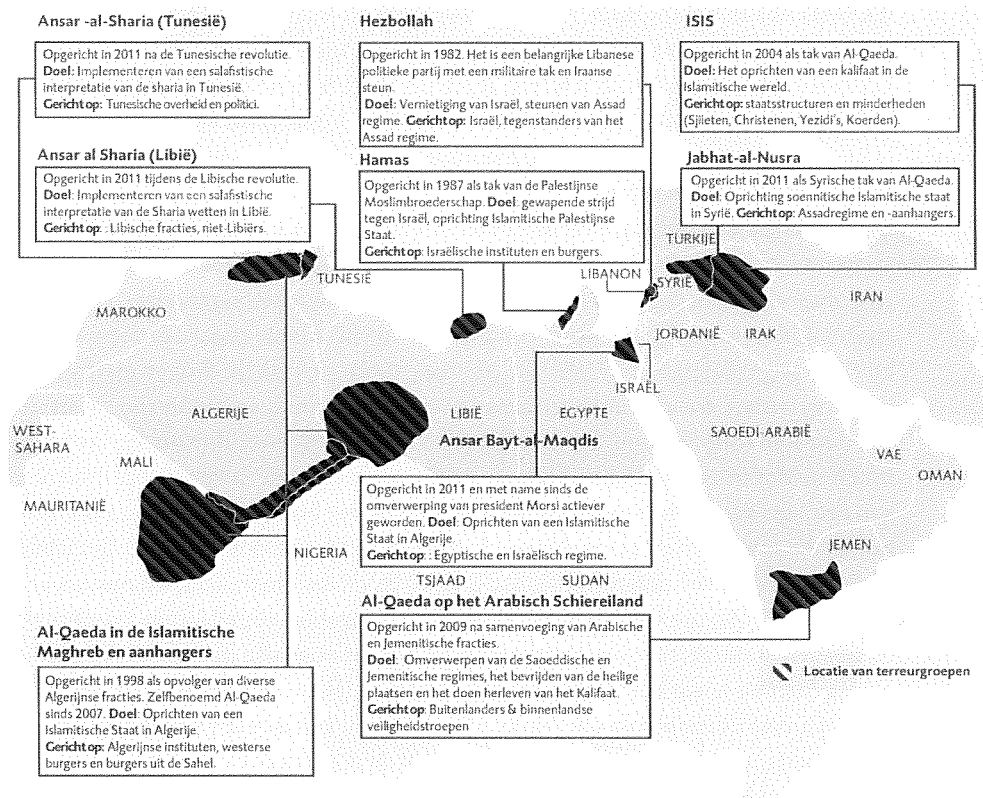
De zuid- en oostflank van de EU

De instabiliteit en het conflictpotentieel aan de zuid- en oostflank van de EU zal de komende jaren aanhouden. Nu de volksopstanden van de Arabische Lente van 2011 zijn omgeslagen in grootschalige destabilisering en vluchtelingencrisis, beleeft de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) turbulente tijden. Europa ervaart hiervan de gevolgen in de vorm van een toestroom van vluchtelingen en irreguliere migranten, waardoor de sociale en politieke spanningen binnen en tussen de EU-lidstaten fors oplopen. De instabiliteit aan de zuidgrens lijkt voorlopig aan te houden. Met uitzondering van Oman en Marokko is in alle MENA-landen sprake van een verslechtering van de mensenrechten en het bestuur onder druk van economische schokken en aanwakkerend terrorisme. Het zuiden van Algerije, Libië, de Egyptische Sinai, delen van Noord-Irak en Syrië en Jemen kampen met acute veiligheidsproblemen, doordat het centrale gezag geheel of gedeeltelijk ontbreekt, en terroristische en criminele netwerken in het vacuüm zijn gestapt. De burgeroorlog in Libië voedt het terrorisme, de drugshandel en de mensensmokkel en destabiliseert de mondiale oliemarkt. Het dodental van de burgeroorlog in Syrië is opgelopen tot in de honderdduizenden en zal de economie van het land vermoedelijk met enkele decennia in de tijd terugwerpen. De toestroom van Syrische vluchtelingen naar buurland Libanon vergroot bovendien het risico op interne opstanden in dat land.

De Sahellanden en de Hoorn van Afrika (Senegal, Gambia, Mauritanië, Mali, Burkina Faso, Niger, Nigeria, Tsjad, Soedan, Ethiopië, Eritrea, Somalië en Djibouti) vormen een regio van toenemende instabiliteit, zie de figuren 5.3 en 5.4. De kwetsbaarheid zoals weergegeven in figuur 5.4 (State Fragility Index (SFI)) is in oplopende kleursterkte aangegeven. Deze landen worden gekenmerkt door snelle bevolkingsgroei en worden geteisterd door cycli van herhaald geweld en zwak bestuur. De strijd sleept zich hier voort, de gewelddadige criminaliteit blijft hoog en de ontwikkeling stagneert. Arbeidsmigratie en vluchtelingenstromen zijn het gevolg. Allerlei vormen van geweld zijn er ook steeds vaker met elkaar verbonden.

Lokale politieke bewegingen worden bijvoorbeeld gefinancierd met geld uit criminele activiteiten of door internationale terroristische bewegingen die zich bij hen aansluiten. Lokale politieke grieven, sociale en economische achterstand en toenemende droogte door klimaatverandering vergroten het potentieel voor nieuwe gewelddadige conflicten, terrorisme en vluchtelingen crises.

Figuur 5.3 Terroristische groepen in Midden-Oosten en Noord-Afrika



Bron: Missiroli et al. 2014: 58

Figuur 5.4 Kwetsbaarheid van landen in Midden-Oosten en Noord-Afrika

Countries	SFi score	Political turmoil	Economic and social issues	Fuel export dependency	Religious and ethnic tensions
Iraq	20	Dark	Dark	Dark	Dark
Yemen	17	Dark	Dark	Dark	Dark
Libya	15	Dark	Dark	Light	Dark
Syria	11	Dark	Dark	Light	Dark
Pal. Territories	N/A	Dark	Dark	Light	Dark
Mali	19	Dark	Dark	Dark	Dark
Algeria	15	Light	Dark	Dark	Dark
Egypt	11	Light	Dark	Light	Dark
Iran	12	Light	Dark	Dark	Dark
Bahrain	9	Light	Light	Dark	Dark
Jordan	7	Light	Dark	Light	Dark
Tunisia	5	Light	Light	Light	Dark
Morocco	7	Light	Light	Light	Dark
Israel	8	Light	Light	Light	Dark
Saudi Arabia	9	Light	Light	Light	Dark
Lebanon	5	Light	Light	Light	Dark
Turkey	7	Light	Light	Light	Dark
Oman	5	Light	Light	Light	Dark
Kuwait	4	Light	Light	Light	Dark
Qatar	4	Light	Light	Light	Dark
UAE	3	Light	Light	Light	Dark

* Sfi score is een index die de kwetsbaarheid van landen meet.

Bron: HCSS 2014: 198

Azie en Zuid- en Centraal-Amerika

De economische en politieke betekenis van landen als China, Indonesië, India, Brazilië en Mexico zal verder toenemen. Dit zal zich naar verwachting vertalen in meer handelspolitieke spanningen, rivaliteit over de toegang tot grondstoffen en transportroutes en uitbreiding van het militaire machtspotentieel. Ook de internationale architectuur onder VN-auspiciën zal verder onder druk komen te staan. Positief is dat deze inmiddels vrijwel alle maatschappelijke domeinen dekt (domeinen die overigens ook door andere internationale organisaties worden gedekt): vrede en veiligheid, mensenrechten, economie en handel, ontwikkeling en meer recentelijk ook het beheer van de oceanen, het Arctische gebied, het luchtruim en de ruimte (SWP en GMF 2013:12; Missiroli et al. 2014; Anthony 2014: 5; HCSS 2014).

Kernwapens en andere massavernietigingswapens

Het ligt in de lijn der verwachting dat deze machtsverschuivingen en de fragmentatie van macht naar niet-statelijke spelers zich de komende jaren verder zal manifesteren in een groeiende proliferatie en dreiging van kernwapens en andere massavernietigingswapens. Het ontbreekt aan mondiaal toezicht op de veilige opslag van kernmateriaal en aan robuuste multilaterale kaders voor het verminderen van de voorraden kernwapens, ondanks eerdere pogingen hiertoe onder leiding van de vs. Inmiddels zijn de meeste kernmogendheden bezig aan een vernieuwing van hun arsenaal. Van het Russische defensiebudget, dat sinds 2007 met ruim 50 procent is gestegen, wordt een derde besteed aan kernwapens. Ook China, Pakistan en Noord-Korea breiden hun arsenaal uit, en de vs investeert in een moderniseringsprogramma (*Economist* 2015, 7 maart). Op dit moment beschikken 25 landen over kernmateriaal dat ook voor kernwapens kan worden ingezet (Missiroli et al. 2014: 34). De risico's van verdere verspreiding van kernwapens naar staten in het Midden-Oosten, van misverstanden en ongelukken en van wapens die in terroristische of criminele handen vallen, zijn hierdoor vele malen groter dan ten tijde van de Koude Oorlog, toen een beperkt aantal landen over kernwapens beschikte. Ook niet te onderschatten zijn de kwesties rond onderhoud, bewaking en beveiliging, en het up-to-date houden van de beveiligingssystemen.

Samenwerking en bondgenootschappelijkheid

De ontwikkelingen in de veiligheidssituatie roepen ook vragen op over de toekomst van de bondgenootschappelijkheid. De Clingendael Monitor 2016 *Grootmachten en mondiale stabiliteit* (samen met het hierna genoemde HCSS 2016 *The Wheel of Fortune* onderdeel van de Strategische monitor van de Nederlandse overheid) richt zich vooral op vormen van samenwerking en conflict tussen de grote mogendheden (waaronder de EU). Belangrijkste conclusies: samenwerking en conflict sluiten elkaar niet uit; er zijn veel vormen van ad-hocsamenwerking (geen blokvorming); de relatie vs-China wordt steeds belangrijker, maar is anders van aard (namelijk minder op vertrouwen gebaseerd) en daardoor minder stabiel dan de relatie vs-EU; relaties tussen de grote mogendheden worden minder voorspelbaar; de internationale orde wordt minder liberaal. De Strategische Monitor 2016 van HCSS (*The Wheel of Fortune*) analyseert patronen van coöperatie en conflict in de internationale betrekkingen tussen zowel statelijke als niet-statelijke actoren. Belangrijke observaties zijn: vormen van samenwerking nemen af; de assertiviteit van grootmachten met betrekking tot hun directe eigenbelang neemt toe; het aantal grote conflicten met veel slachtoffers neemt toe; klassieke interstatelijke crises zijn terug; maar tegenover negatieve ontwikkelingen staan ook positieve trends/bronnen van veiligheid (wereldwijd zijn mensen beter geschoold, gevoed, gezonder en toleranter).

De vaststelling kan luiden dat niet alleen de veiligheidssituatie waarin Nederland en Europa zich bevinden, veranderd is, maar dat ook de samenwerkingsmogelijkheden met andere landen in beweging zijn. De stabiliteit van de bondgenootschappelijke relaties zal door de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU en onder de koers van het presidentschap van Trump van de Verenigde Staten minder voorspelbaar zijn. Het samengaan van conflicten met landen waar ook handelsbetrekkingen mee worden onderhouden, zal eerder meer dan minder vaak voorkomen, terwijl de verscheidenheid aan partners en vormen van partnership met wie in geval van dreiging of conflict wordt opgetreden toeneemt. Binnen die situatie moet het Nederlandse (nationale en internationale) veiligheidsbeleid worden overdacht – en dient in het bijzonder de positie van de krijgsmacht te worden heroverwogen.

5.6 VERANDERINGEN IN OORLOGSVOERING

Op de vraag op welke toekomstige conflicten en wijze van inzet krijgsmachten zich dienen voor te bereiden is geen definitief antwoord mogelijk – de wereld verandert doorlopend. Er zijn echter wel dominante trends te onderscheiden.

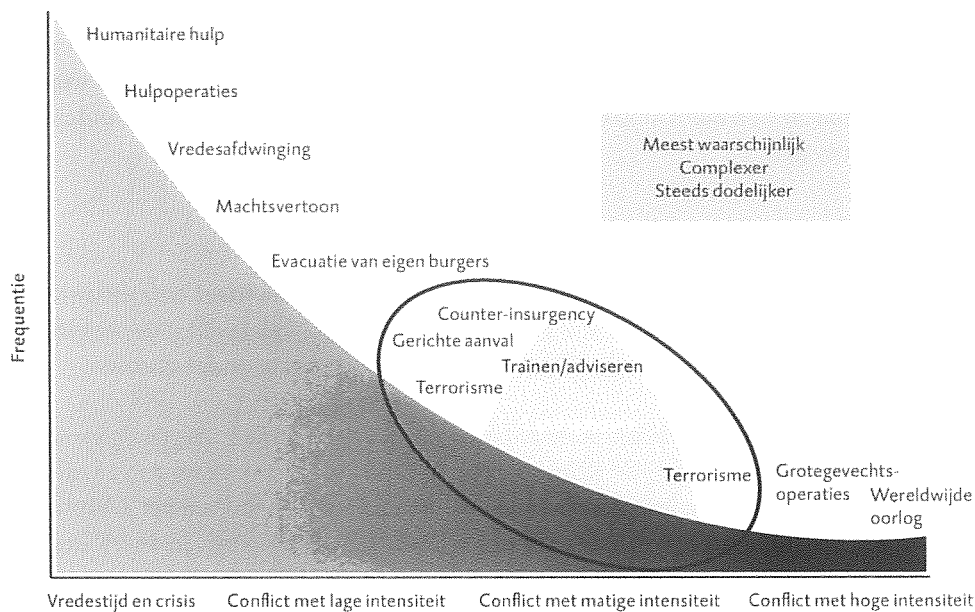
De aandacht voor hybride oorlogvoering is sterk toegenomen als gevolg van het Russische optreden op de Krim en in Oost-Oekraïne. Het ontkennen van militaire betrokkenheid (zoals de zogenoemde ‘oorlogen bij volmacht’) en het gebruiken van niet-militaire middelen (zoals propaganda, destabilisering van de publieke discussie door de verspreiding van nepnieuws en reputatiebeschadiging van personen en autoriteiten, cyberoorlogvoering – waaronder hacken en de inzet van ‘trollen’ op sociale media –, economische druk) kenmerkten daar de Russische aanpak (CSIS 2016; zie ook House of Commons Defence Committee 2016).

Hybride oorlogvoering is een gemeenschappelijke noemer voor de inzet van een veelheid aan militaire en niet-militaire middelen (zie figuur 5.5). Het is geen geheel nieuwe vorm van oorlogvoering. Ze biedt staten – en niet-statelijke actoren – diverse mogelijkheden om in de huidige veiligheidssituatie invloed uit te oefenen zonder grootschalige militaire confrontaties aan te gaan. Hoewel grootschalige militaire conflicten niet zijn uit te sluiten, lijken hybride vormen van conflict en oorlogvoering waarschijnlijker. De inzet van niet-traditionele middelen – niet noodzakelijk gericht op de militaire macht van een opponent – kan zeer ontregelend werken en verandert de traditionele operationele uitgangspunten fundamenteel (Van Haaster en Roorda 2016).

Oorlogvoering in stedelijke omgevingen figureert eveneens als een toekomstig inzetperspectief. Dit is een logisch gevolg van de verwachting dat over twintig jaar de meerderheid van de wereldbevolking in zogenoemde megasteden zal wonen. Dit stelt specifieke eisen aan militair optreden, met de inzet van technologisch

hoogwaardige, tactische capaciteiten als uitgangspunt. Een andere dominante trend betreft de verwachting dat als gevolg van klimaatverandering een veelvuldiger beroep op krijgsmachten zal worden gedaan bij de bestrijding van de gevolgen van natuurrampen, in eigen land en daarbuiten.

Figuur 5.5 Verschillen in conflictbetrokkenheid en oorlogvoering



Bron: Hoffman 2009

Verder zullen technologische ontwikkelingen de operationele omgeving en de inzet van de krijgsmacht beïnvloeden – (zie figuur 5.5) (Ministry of Defence 2014; U.S. Marine Corps 2015). Daarbij gaat het onder meer om nieuwe mogelijkheden op het terrein van communicatie (met, mits goed afgestemd, steeds grotere verwevenheid als gevolg), waarneming, precisie (gerichte inzet) en autonomie en automatisering (van wapensystemen). Deze zullen krijgsmachten waarschijnlijk tot voordeel strekken, maar tegelijkertijd – in de handen van statelijke en niet-statelijke tegenstanders – onvermijdelijk ook leiden tot meer kwetsbaarheid van samenlevingen, in het bijzonder van kritische infrastructuur. Hierbij kan het ook gaan om (civiele) capaciteiten in de ruimte, in de vorm van satellieten. Militaire superioriteit wordt uitdagender en duurder als gevolg van de toenemende snelheid waarmee technologieën worden ontwikkeld en verspreid. Elektronische oorlogvoering vormt hiervan een voorbeeld. Adequate toegang tot het informatiedomein – door het vergaren, analyseren en gebruiken van (big) data, zie het WRR-rapport *Big Data in een vrije en veilige samenleving* (2016) – zal een kritische succesfactor worden bij militair optreden. Omarming van deze technologische

vernieuwingen is voor de toekomstbestendigheid van krijgsmachten van vitaal belang, of het nu gaat om het afschrikken van (potentiële) tegenstanders, het verkrijgen en behouden van de overhand in (gewapende) conflicten en het zo veel mogelijk verminderen van de eigen kwetsbaarheid.

Of hierbij, zoals verondersteld in de jaren negentig, sprake zal zijn van een grote militaire omwenteling valt te bezien. Met de verschuiving van grootschalig conventioneel (klassiek) optreden naar hoofdzakelijk irreguliere en asymmetrische oorlogvoering is de veronderstelling dat klinkende en snelle overwinningen binnen handbereik zouden komen, in elk geval niet bewaarheid. Naast de impact van technologische ontwikkelingen wordt intussen veel sterker dan voorheen het belang van de maatschappelijke ontwikkeling en de noodzaak van het daadwerkelijk begrijpen van de veiligheidssituatie onderkend. Het vermogen om op te treden in een complexe veiligheidssituatie vereist in de eerste plaats kennis en begrip van lokale omstandigheden en achterliggende oorzaken van conflicten, zowel bij de voorbereiding als de feitelijke inzet.

5.7 BETEKENIS VOOR DE HOOFDTAKEN VAN HET DEFENSIEBELEID

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het defensiebeleid? Als uitgangspunt om deze vraag te beantwoorden kunnen de drie hoofdtaken dienen:

1. de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk;
2. de bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Wat is de betekenis van de veranderde veiligheidssituatie voor de vervulling van deze drie taken? Politieke keuzes bepalen het veiligheidsbeleid. De inzet van de krijgsmacht ligt niet vast, maar volgt politieke wilsbesluiten. Desalniettemin berust defensiebeleid op een aantal constanten die de veiligheidspolitieke relevantie van de krijgsmacht mede bepalen.

Ten eerste gaat het niet alleen om eigen Nederlandse keuzes en belangen. Bondgenoten en partners verwachten Nederlandse bijdragen. Ze rekenen ook op de kleinere landen (Archer, Bailes en Wivel 2014; Lindley-French en Tjepkema 2010). Ten tweede heeft Nederland aangegeven ook in de toekomst te willen blijven beschikken over een hoogwaardige, expeditionaire krijgsmacht, conform de uitgangspunten van *In het belang van Nederland* (2013). Dit was de overweging om in de Miljoenennota van 2014 zo'n 0,5 miljard euro toe te voegen aan de Defensiebegroting.

Deze politieke keuze weerspiegelt de continuïteit sinds de Prioriteitennota van 1993 (*Een andere wereld, een andere defensie*) om de krijgsmacht in te zetten als instrument voor het leveren van relevante Nederlandse bijdragen aan stabiliseringsoperaties. Deze keuze past ook naadloos in het huidige tijdsgewricht, met zijn sterke accent op de effecten van de instabiliteit rondom Europa op de eigen veiligheid. De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied is 'terug' van weggeweest als betekenisvolle taak van de krijgsmacht. Tegelijkertijd zal die verdedigingstaak primair bestaan uit het leveren van een relevante bijdrage aan de bondgenootschappelijke verdediging. Er is immers geen sprake van een grootschalige, conventionele dreiging tegen het Nederlands grondgebied.

De Nederlandse bijdrage aan de coalitie tegen DA'ESH onder leiding van de VS illustreert een tweede constante in het Nederlandse veiligheidsbeleid: het bijdragen aan vrede-afdwingende intensieve operaties onder Amerikaanse leiding, al dan niet in NAVO-verband. In het licht van de Russische agressie in Oost-Europa weegt de relatie met de VS nog zwaarder dan voor 2014. De overweging dat Nederlandse bijdragen aan vrede-afdwingende intensieve operaties deuren openen (en geopend houden) in Washington – en in de grote Europese hoofdsteden – is onverminderd actueel. Dat schept voor Nederland mogelijkheden om invloed uit te oefenen (De Wijk 2014; Korteweg 2011; Lindley-French en Tjepkema 2010).

De mogelijkheid om bij te dragen aan zowel stabiliserings- als intensieve vrede-afdwingende operaties is ook een afspiegeling van het Nederlandse politieke spectrum, met Europeanen en Atlantici (die overigens verspreid door de politieke partijen zijn aan te treffen) en hun bijbehorende voorkeuren voor operaties hoog of lager in het geweldsspectrum (Korteweg 2011). Wisselende coalities beschikken aldus over een keuzemenu, waarbij partijen elkaar missies kunnen 'gunnen'. Zo was er weliswaar brede politieke steun voor de Nederlandse inzet in Irak, maar de politieke discussie over de vraag of deze inzet kon worden uitgebreid naar Syrië onderstreept dat legitimiteit en maatschappelijk draagvlak geen vaststaand gegeven zijn. Politiek en samenleving zijn niet a priori tegen het gebruik van geweld, maar de afkeer van regelrechte 'oorlogvoering' is in Nederland diepgeworteld (Lindley-French en Tjepkema 2010).

Het Toetsingskader voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties illustreert de omzichtigheid waarmee de politiek opereert. De politieke risico's zijn dan ook niet gering, zoals de val van het kabinet-Balkenende IV in 2010 heeft bewezen. Kabinet en parlement onderhouden dan ook intensief contact over de Nederlandse bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, voorafgaand aan de besluitvorming, gedurende en sinds enkele jaren in voorkomend geval ook na de beëindiging van een missie. Vijf jaar na het einde van een missie kan het kabinet besluiten om een missie na de reguliere eindevaluatie nogmaals te evalueren (Tweede Kamer, 2011-2012, 29 521, nr. 191). Verder worden hoge eisen gesteld aan de

wijze van optreden en aan de samenstelling van Nederlandse militaire bijdragen. Voorbeelden zijn het beschermen van de burgerbevolking of het verzekeren van de nodige bescherming van uitgezonden militairen.

5.6.1 BETEKENIS VOOR DE EERSTE HOOFDTAAK

De veranderende veiligheidssituatie en het beroep op de krijgsmacht geven een specifieke invulling en betekenis aan de grondwettelijke taken. Onder de eerste hoofdtak, de verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, uiteraard met inbegrip van de Caribische delen van het Koninkrijk, moet ingevolge verdragsverplichtingen naast de verdediging van het eigen grondgebied ook het bondgenootschappelijk grondgebied worden begrepen. Dit heeft sterk aan betekenis gewonnen met het afscheid van Rusland als coöperatieve veiligheidspartner. De wederzijdse bijstandsclausule, vastgelegd in artikel 5 van het NAVO-verdrag, wordt de komende jaren in het kader van het Readiness Action Plan kracht bijgezet in de vorm van meer oefeningen, meer aanwezigheid via roterende eenheden, luchtverkenning en handhaving aan de oostgrenzen van het Bondgenootschap (zie de NATO Wales Summit Declaration, 5 september 2014). Dit wordt aangevuld met meer en zwaardere vuurkracht (besluit Top van Warschau 2016).

De toegenomen instabiliteit in Oost-Europa heeft de aandacht opnieuw gevestigd op het belang van 'traditionele' conventionele capaciteiten, die vereist zijn voor geloofwaardige afschrikking (Casteleijn 2015). In dat kader hecht de NAVO sterk aan Nederlandse militaire capaciteiten zoals F-35 jachtvliegtuigen en onderzeeboten en de Nederlandse bijdrage aan ballistische raketafweer, met luchtverdedigingsfregatten. Hierbij is overigens geen sprake van terugkeer naar de Koude Oorlog en naar de statische defensiestrategie van die periode. Militair optreden van nu vergt een dynamische aanpak door mobiliteit en snelle inzetbaarheid van eenheden, met vanaf 2016 de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) als speerpunt.

De NAVO houdt rekening met een veelheid aan scenario's, met – vanwege het Russische optreden op de Krim, in Oost-Oekraïne en jegens de Baltische staten – bijzondere aandacht voor hybride oorlogsvoering. Dat vraagt om specifieke capaciteiten op het terrein van *cyber* oorlogsvoering, speciale eenheden en inlichtingenvergarings- en verwerkingscapaciteit. Overigens heeft hybride oorlogsvoering ook in EU-verband de aandacht. Daar ligt het accent op de gecombineerde inzet van alle beschikbare instrumenten, civiel en militair, in nauwe samenwerking met de NAVO.

Van groot belang is hier ook de discussie over wat wel A2/AD wordt genoemd: Anti Access and Area Denial. Met A2/AD wapensystemen zoals ballistische raketten of via verstoringen van communicatie kan partijen de operationele toegang tot een gebied onmogelijk worden gemaakt, zowel op land als ter zee. Zowel Rusland (bij Kalinigrad en gedurende de interventie in Syrië) als China (zuidelijke en ooste-

lijke Chinese Zee) heeft dergelijke gebieden gecreëerd. Dat belemmert niet alleen het optreden van de NAVO in conflictsituaties, maar ook de bescherming van bijvoorbeeld aanvoerroutes op zee en grijpt aldus in op de *flow security*.

In het licht van deze eerste hoofdtaak verdienen de volgende aandachtsvelden en daaruit volgende opdrachten specifieke aandacht:

Bondgenootschappelijkheid NAVO en EU

De annexatie van de Krim, de Russische inmenging in Oekraïne en diverse Russische uitingen in woord en geschrift maken duidelijk dat de internationale rechtsorde in Europa onder druk staat. Afschrikking en collectieve verdediging hebben een hernieuwde betekenis gekregen. Ze nopen tot het verhogen van de paraatheid van de NAVO en het nakomen van de afspraken in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) om de defensie-inspanningen van de NAVO-landen te vergroten.

De bescherming van Estland, Letland en Litouwen, voormalige Sovjetrepublieken maar nu lidstaten van de NAVO, is kwetsbaar en vraagt speciale aandacht (Rand 2016). Nederland neemt hierin zijn aandeel, onder meer via deelname aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) en *Baltic Air Policing*. Dit vraagt om aanvullende financiële inspanningen, op korte termijn ter versterking van het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht en op langere termijn ter versterking van het Europese militaire handelingsvermogen. Bijdragen aan het oplossen van Europese militaire tekorten bestaan niet altijd noodzakelijk uit extra investeringen in mensen en materieel. Ook intensievere samenwerking is een mogelijkheid, een terrein waarop Nederland overigens al goed te boek staat (McKinsey en Company 2010).

Bescherming van de vitale infrastructuur

Nederland en zijn inwoners functioneren bij de gratie van vitale infrastructuur. Overheid en bedrijfsleven werken dan ook nauw samen om de vitale infrastructuur van Nederland te beschermen tegen ontwrichting door rampen, aanslagen, technische storingen en sabotage. In 2014 is op basis van de economische, fysieke en sociaal-maatschappelijke impact en cascadegevolgen beoordeeld (herijkt) wat de vitale infrastructuur is voor onze samenleving, met als oogmerk om weerbaarheidsverhogende instrumenten en schaarse middelen zo efficiënt en gericht mogelijk in te zetten. Mede tegen deze achtergrond zetten het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Defensie de komende periode het programma Versterking Civiel-Militaire Samenwerking (VCMS) voort, zodat een structureel partnerschap ontstaat op het terrein van crisisbeheersing tussen civiele partijen, zoals de politie, en de krijgsmacht.

Terrorismebestrijding

In aanvulling op eerder genomen maatregelen heeft de bestrijding van jihadisme prioriteit, zowel in Nederland als bij de bron. In Nederland is de NCTV – die deel uitmaakt van het ministerie van Veiligheid en Justitie – belast met het Integrale Actieprogramma Aanpak Jihadisme, dat in augustus 2014 van start is gegaan. Op Europees niveau is eveneens een contra-terrorisimestrategie ontwikkeld. Zwaartepunten zijn de aanpak van jihadismestrijders en van de financiering van terrorisme, en samenwerking met strategische partners, in het bijzonder in de Golfregio. Met initiatieven op bilateraal, EU- en VN-niveau richt Nederland zich op het wegnemen van voedingsbodems voor terrorisme. Nederland ondersteunt via het International Institute for Justice and the Rule of Law (IIJ) justitiële capaciteitsopbouw in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de NCTV, AIVD en MIVD spelen een cruciale rol bij terrorismebestrijding. Zij hebben hiervoor in februari 2015 aanvullende middelen ontvangen.

Flow security: energie, handel, grondstoffen en cyber

De wereld is sterk verweven geraakt. Nederland behoort tot de meest open economieën ter wereld. Veiligheid is niet langer plaatsgebonden, maar in belangrijke mate afhankelijk van ongehinderde handelsstromen, onbelemmerde beschikbaarheid van energie en grondstoffen en een open, vrij en veilig internet. Nederland dient zich actief in te blijven zetten voor de totstandkoming van evenwichtige, ook voor ontwikkelingslanden profijtelijke wereldwijde handelsregels en standaarden, via de WTO en deelovereenkomsten, zoals de Transatlantic Trade and Investment Partnership. Wat betreft energie dient Nederland zich in de EU hard te maken voor vermindering van de EU-gasafhankelijkheid van Rusland (AIV 2014).

Cyberveiligheid is van cruciaal belang voor de Nederlandse welvaart en veiligheid (zie ook WRR (2015) *De publieke kern van het internet*). Nederland heeft de afgelopen jaren gewerkt aan versterkte weerbaarheid tegen statelijke en niet-statale criminele activiteiten met behulp van een Nationale Cybersecurity Strategie (2011, 2013) en het Nationaal Cyber Security Centrum. Overheid, bedrijfsleven, instellingen en burgers zullen zich hiervoor moeten blijven inspannen. De krijgsmacht zal naast defensieve cybercapaciteiten (bescherming van eigen netwerken, systemen en informatie) ook de offensieve cybercapaciteiten moeten versterken (digitale middelen die tot doel hebben het handelen van de tegenstander te beïnvloeden of onmogelijk te maken). In internationaal verband kan Nederland zich inzetten voor internationale samenwerking en internationale regels. De organisatie van de Global Conference on Cyberspace (april 2015) weerspiegelt die ambitie om een proactieve, agenderende rol te spelen.

De Nederlandse krijgsmacht borgt *flow security* ook door de inzet van de marine voor piraterijbestrijding en de beveiliging van zeevaartroutes (daarnaast is er private bewaking). Dit is een terrein waar de bovengenoemde A2/AD-discussie, die

operaties onmogelijk kan maken, met name de handelsbelangen en distributiekanaalen van Nederland kan treffen. Innovatie, slagvaardigheid en met name ook training en oefening op deze nieuwe verschijnselen in conflictsituaties zijn geboden.

5.6.2 BETEKENIS VOOR DE TWEEDE HOOFDTAAK

Zoals de eerdere hoofdstukken lieten zien, was er met name veel discussie over de tweede hoofdtaak van de krijgsmacht, de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Desalniettemin blijft die taak voor de voorzienbare toekomst onverminderd relevant – op zichzelf, en als verlengd nationaal belang (WRR (2010) *Aan het buitenland gehecht*). Grootschalige interventies en de vorming van de natiestaat zijn als gevolg van negatieve ervaringen in Irak en Afghanistan weliswaar minder waarschijnlijk geworden, maar de toegenomen instabiliteit in Noord-Afrika en andere delen van Afrika en het Midden-Oosten vraagt om actieve betrokkenheid, vooral van Europese zijde. Met name in Afrika zal grote behoefte bestaan aan stabiliserings- en vredesmissies, met een geïntegreerde benadering van de gecompliceerde, moeilijk aan te pakken intrastatelijke conflicten in deze regio als wenselijk uitgangspunt (Clingendael Strategische Monitor 2014). In dat kader zal naar verwachting ook herhaaldelijk een beroep worden gedaan op Nederland, waarbij de krijgsmacht op verschillende wijzen kan worden ingezet als onderdeel van een geïntegreerde Nederlandse bijdrage. Hierbij kan het gaan om vredesoperaties, met een breed mandaat, inclusief de mogelijkheid om geweld te gebruiken, veelal onder leiding van de VN. Minusma is het meest recente voorbeeld hiervan. Kleinschaligere activiteiten op het terrein van training en advies van krijgsmachten en politie in fragiele staten behoren eveneens tot de reguliere inzetmogelijkheden. Hierbij heeft de EU het afgelopen decennium het voortouw genomen. De verwachting is dat de Unie ook buiten het traditionele GBDB-domein, onder meer in het kader van het Europese Nabuurschapsprogramma, de Mediterrane Unie en het Khartoem-initiatief, veiligheidsgerelateerde activiteiten zal ontplooiën.

Hierbij gaat het om inspanningen waarbij de krijgsmacht in de pre- of post-conflictfase preventief wordt ingezet. Specifiek aandachtspunt bij de inzet van de krijgsmacht in het kader van de tweede hoofdtaak is de gewenste duur van de Nederlandse betrokkenheid bij het terugdringen van instabiliteit. Het kabinet onderkent dit en spreekt van de lange adem die de aanpak van de onderliggende oorzaken van instabiliteit vereist. Wat betreft de specifieke militaire vereiste capaciteiten kan de Minusma-missie in Mali als voorbeeld dienen. De behoeften betreffen met name inlichtingen (vergaring en verwerking), speciale eenheden, vuurkracht (in het kader van de gewenste escalatiedominantie, in dit geval met gevechtshelikopters) en mobiliteit (transporthelikopters). De inzet van eenheden op afstand en onder moeilijke omstandigheden (qua terrein, klimaat en bereikbaarheid) stelt bovendien hoge eisen aan logistiek en ondersteuning.

In het licht van de tweede hoofdtak verdienen de volgende opdrachten specifieke aandacht:

Preventie

Voorkomen is beter dan genezen, juist als het gaat om crises en conflicten. In de IVS is gewezen op het belang van vroegtijdige waarschuwing en actie. Dit berust in de eerste plaats op het tijdig voorhanden zijn van voldoende informatie. Inmiddels komt extra informatie beschikbaar via de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, via door Nederland ondersteunde ngo's en internationale organisaties. Het vermogen om op vroeger signalen te reageren – zelfstandig; met of via statelijke en niet-statelijke partners; of via internationale organisaties – is echter nog altijd zeer beperkt. Ook internationaal is versterking van de tijdige waarschuwingscapaciteit geboden. De EU en de NAVO bleken in staat om antwoorden te formuleren op de Oekraïne-crisis, maar hebben, net als de afzonderlijke lidstaten, de vroeger signalen genegeerd of onderschat. Bij het versterken van preventiecapaciteit gaat het dus ook om het agenderen van gesignaleerde dreigingen, binnen internationale organisaties en bij de lidstaten. Hiervoor zijn (aanvullende) mechanismen nodig. De eerste stap is het ontwikkelen van preventiebeleid, waarin de concrete mogelijkheden voor conflictpreventie, nationaal en multilateraal, worden uitgewerkt.

Fragiliteit: de aanpak van instabiliteit bij de bron

Fragiliteit is een van de belangrijkste oorzaken van instabiliteit. Nederland heeft in een reeks van crisisbeheersingsoperaties, geflankeerd door diplomatieke en hulpinspanningen, uitvoering gegeven aan 3D-beleid, fragielestatenbeleid en aanzetten tot een geïntegreerde benadering. Er is daarbij kennis en kunde opgebouwd binnen de betrokken departementen en in ngo's, bedrijfsleven en kennisinstituten. Zo zijn ook netwerken ontstaan waarin betrokken actoren nauw samenwerkten bij de voorbereiding en de uitvoering van operaties. De *Leidraad Geïntegreerde Benadering* (2014), waarin samenwerking wordt geïdentificeerd als de kritische succesfactor, weerspiegelt die ontwikkeling. De geïntegreerde aanpak is echter vooral ontwikkeld als uitvoeringsinstrument in het kader van specifieke operaties.

De ervaringen die zijn opgedaan met het fragielestatenbeleid (zie hoofdstuk 3) dienen te worden vertaald in handelingsperspectieven, hoe lastig ook. Het fragielestatenbeleid dateert immers van 2008 en in de *Leidraad geïntegreerde benadering* (2014) staat vooral de samenwerking tussen de diverse actoren centraal. Het ontbreekt echter aan een strategische langetermijnaanpak waarin oog is voor de onderliggende oorzaken van instabiliteit en de mogelijkheden voor preventie. Een geïntegreerde preventie- en stabiliseringseenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking) met deelname van alle betrokken departementen zou zo'n aanpak kunnen ontwikkelen en vervolgens alle activiteiten rondom het voorkomen en verkleinen van instabiliteit in fragiele staten en regio's kunnen coördineren.

Doorontwikkeling van de geïntegreerde aanpak laat onverlet dat ook in de toekomst rekening zal moeten worden gehouden met de noodzaak van militaire interventies. In het geval van genocide, ernstige mensenrechtenschendingen of andere humanitaire nood moet in het kader van de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden (de 'responsibility to protect') en met een beroep op *human security* immers desnoods ook militair kunnen worden ingegrepen.

Ondersteuning van staten in Oost-Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika

Nederland moet zich actief bekommeren om de positie van landen in de 'ring van instabiliteit' in Afrika en het Midden-Oosten die (nog) niet ten prooi zijn gevallen aan chaos en strijd. Samenwerking met deze landen, in het bijzonder Algerije, Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko en Tunesië, is geboden. Ze houden zich onder moeilijke omstandigheden staande en vormen belangrijke spelers in de regio. Nederland dient de mogelijkheden te bezien om bilateraal, en via de samenwerkingsprogramma's van de EU en de NAVO, de samenwerking met deze landen te versterken. In Oost-Europa, waar Rusland een grote bron van instabiliteit is, verkeren verschillende landen in vergelijkbare omstandigheden. Daarbij gaat het in het bijzonder om landen die geen lid van de NAVO of de EU zijn, maar dat wel willen worden. De veiligheid en stabiliteit van deze landen staat door de ontwrichtende activiteiten van Rusland onder druk. Balkanstaten als Kosovo, Bosnië en Macedonië zijn ook verre van stabiel. Hier ligt een belangrijk raakvlak met het sinds 2004 ontwikkelde Europese Nabuurschapsbeleid.

Bevordering van recht, rechtsorde en mensenrechten

Schendingen van de internationale rechtsorde zoals de recente annexatie van de Krim door Rusland, mogen geen straffeloos voordeel brengen. Landen moeten op hun daden worden aangesproken. Dit geldt ook voor het respecteren van mensenrechten. Immers, in alle landen die thans kampen met instabiliteit, schiet de bescherming van de rechten en vrijheden van burgers ongeacht hun geloof of etniciteit tekort. Persoonlijke veiligheid vereist een politieke en maatschappelijke orde die ieders rechten en vrijheden beschermt, niet slechts de rechten van bepaalde groepen. Nederland dient zich onverminderd te blijven inzetten voor het bevorderen van recht, rechtsorde en mensenrechten, in de vaste overtuiging dat een stabiele wereldorde alleen binnen bereik komt als burgers wereldwijd bescherming van recht en vrijheden genieten, met inbegrip van fragiele staten. Maar die inzet zal zich moeten verhouden tot wat binnen het geopolitieke spel via invloed kan worden waargemaakt. De vraag hoe waarden kunnen worden uitgedragen kan niet los worden gezien van de vraag wat voor 'macht' nodig is om het uitdragen van die waarden ook daadwerkelijk gestalte te kunnen geven. Bevordering van de internationale rechtsorde blijft dan ook een hoofdtaak van de krijgsmacht.

Investeren in mondiale instituties, in het bijzonder de VN

Mondiale instituties, zoals de VN, de Wereld Handelsorganisatie (WTO) en de Wereldbank staan onder druk. Dat is deels het gevolg van de afnemende belangstelling van opkomende landen om in instituties te participeren waarin zij zich onvoldoende vertegenwoordigd weten. Deels is deze ontwikkeling ook het gevolg van regionalisering, waarbij groepen gelijkgestemde landen onderling afspraken maken. Nederland is hierover terecht bezorgd, want met deze instituties staat de internationale (rechts)orde op het spel. Deze instituties zijn bovendien het voornaamste vehikel om afspraken te maken over mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering. Nederland dient zich met kracht te blijven inzetten voor een op rechtsregels en afspraken gebaseerde internationale orde. Het dient bereid te zijn tot het sluiten van compromissen met landen die een grotere rol opeisen. De modernisering van instituties reikt verder dan een herverdeling van invloed. Ook hervormingen zijn noodzakelijk.

5.6.3 BETEKENIS VOOR DE DERDE HOOFDTAAK

Ook de derde hoofdtaak van de krijgsmacht, de ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel internationaal als nationaal, zal vanwege de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid verder aan belang winnen. De krijgsmacht is immers rechtstreeks betrokken bij het tegengaan en verminderen van externe dreigingen, die het gevolg zijn van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en van de toegenomen kwetsbaarheid van Nederland in geglobaliseerde internationale betrekkingen. Maar die rol bestaat ook als coördinator en leverancier van een deel van de capaciteiten van de kustwacht en bij het leveren van unieke capaciteiten op het terrein van explosievenopruiming, luchtwaarneming, brandbestrijding en bijzondere bijstand. Er wordt een toenemend beroep gedaan op deze capaciteiten.

In het licht van de derde hoofdtaak verdienen de volgende opdrachten specifieke aandacht:

Ondersteuning bij de grensbewaking in Nederland en Europa

Een belangrijke rol van de krijgsmacht als permanente, structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten is weggelegd bij de grensbewaking. Met het opkomen van *border security* als een van de nieuwe aandachtsgebieden zal de derde hoofdtaak alleen maar nadrukkelijker in het teken hiervan komen te staan. Naast de operationele vragen verdient de ondersteuning van de grensbewaking vanuit het defensiebeleid ook nadrukkelijk aandacht in het Europabeleid. Met grensveiligheid als toenemende legitimatie voor Europese samenwerking maakt het defensiebeleid structureel deel uit van het denken over de toekomst van de Europese samenwerking.

Civiel-militaire samenwerking in geval van rampen of calamiteiten

Een andere belangrijke rol bij de ondersteuning van de civiele autoriteiten is het gereedhouden van de krijgsmacht ter voorkoming of beperking van maatschappelijke ontwrichting in het geval van natuurrampen en door mensen veroorzaakte calamiteiten in het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking (ICMS). Wat betreft de benodigde militaire capaciteiten gaat het deels om specifieke onderdelen van de krijgsmacht, in het bijzonder de Koninklijke Marechaussee (wettelijk belast met grenspolitietaken, bewaking en beveiliging van belangrijke objecten en personen, en internationale en militaire politietaken) en deels om reguliere militaire capaciteit, zoals F-16 gevechtsvliegtuigen. Ten behoeve van de ICMS kan een beroep worden gedaan op een substantieel deel van de krijgsmacht.

De veranderingen in de directe veiligheidssituatie van Europa hebben ingrijpende gevolgen voor het defensiebeleid en de taakuitvoering van de krijgsmacht. De focus sinds 1993 op de tweede hoofdtaak, de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, heeft een nadere invulling. Er is immers sprake van een toenemend beroep op de krijgsmacht in het kader van de 'eigen' veiligheid, zowel in het kader van de verdedigingstaak als bij de ondersteuning van de civiele autoriteiten. Verder zal voor de eerste twee hoofdtaken meer dan voorheen rekening moeten worden gehouden met een gelijktijdig, aanvullend beroep op militaire capaciteiten in het geval van een verslechtering van de veiligheidssituatie in Oost-Europa of een calamiteit in eigen land die vraagt om onmiddellijk reactievermogen. De betekenis voor de derde hoofdtaak is dat deze opdrachten niet duidelijk territoriaal zijn te scheiden, maar in hoge mate overlappen en dat buitenland en binnenland steeds meer met elkaar in verband staan. Voorbeelden zijn toenemende dreigingen van terrorisme als gevolg van Nederlandse interventies in het buitenland en de aanhoudende instabiliteit die Europa omringt. Spanningen in de regio's kennen vaak historische, culturele en economische verbindingen met Europa, Europees beleid en Europese interventies – of het gebrek eraan waardoor externe veiligheid met interne veiligheid is verwezen.

Het defensiebeleid moet daarom nadrukkelijk in de context worden gezien van de sterke wederzijdse afhankelijkheden tussen het nationale, regionale en mondiale niveau. Het belang van de hoofdtaken blijft op zichzelf recht overeind staan, maar hun betekenis verandert, doordat ze consequent vanuit de verwevenheid tussen interne en externe veiligheid moeten worden begrepen. De in dit hoofdstuk geschetste veranderde betekenis van de hoofdtaken is richtinggevend bij het stellen van inhoudelijke prioriteiten in het veiligheidsbeleid en de daaruit voortvloeiende middelenkeuzes ten aanzien van de krijgsmacht die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

NOTEN

- 1 Artikel 122 Grondwet 1814; artikel 204 van de Grondwet van 1815 was vrijwel gelijklopend.
- 2 Begin jaren vijftig werd het verdedigingsconcept van inundatie, hoewel luchtvaartuigen en raketten de waarde ervan sterk hadden verminderd, nog eenmaal toegepast met de aanleg van de IJssellinie als verder oostelijk gelegen waterlinie. Zie Reijer, E. C. de (1997) *De IJssellinie 1950-1968*, Zeist, Rijksdienst voor de Monumentenzorg en Waanders Uitgevers, Zwolle.
- 3 Kamerstukken II 2010-2011, 32500 X, nr. 41.
- 4 Abels en Willemse (2004) schetsen dat al in de jaren tachtig rekening werd gehouden met de afnemende betekenis van de communistische dreiging als gevolg van de groeiende technologische voorsprong van het Westen en de potentiële gevaren van de verspreiding van islamitisch fundamentalistisch gedachtegoed onder invloed van de Iraanse revolutie en de overwinning van de mujahedeën op de Russische troepen in Afghanistan in 1979.
- 5 Duitsland nam de leiding in de Oekraïne-crisis en de onderhandelingen met Rusland, terwijl Frankrijk zich richtte op de Sahel en Italië in de crisis rond Libië het voortouw nam. Zoals de AIV constateert, kan zo'n werkverdeling goed uitpakken. Maar er kan op termijn ook vreemding ontstaan die de gemeenschappelijke besluitvorming in de weg gaat staan. Andere lidstaten, zoals Polen, kunnen zich buitengesloten voelen of vanwege hun grotere economische afhankelijkheid van Rusland benadeeld voelen door de economische sancties. Dergelijke belangenverschillen zullen beperkingen opleggen aan de slagkracht van het NAVO-bondgenootschap (AIV 2015).
- 6 Kamerstukken II 1993-1994, 23 790, nr. 3, p. 9.
- 7 M.G. Fischer en D. Thym, Commentaar op artikel 42 VEU, nr. 46, in: H.-J. Blanke & St. Mangiameli (eds.), *The Treaty on European Union (TEU)*, Berlin / Heidelberg: Springer 2013, p. 1226.
- 8 De Venezolaanse grondwet bevat een bepaling op grond waarvan andere gebieden zich uit vrije wil van de inwoners bij Venezuela kunnen aansluiten: *Artículo 14. La ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República.*



6 STRATEGISCHE VERSTERKING VAN DE KRIJGSMACHT

6.1 INLEIDING

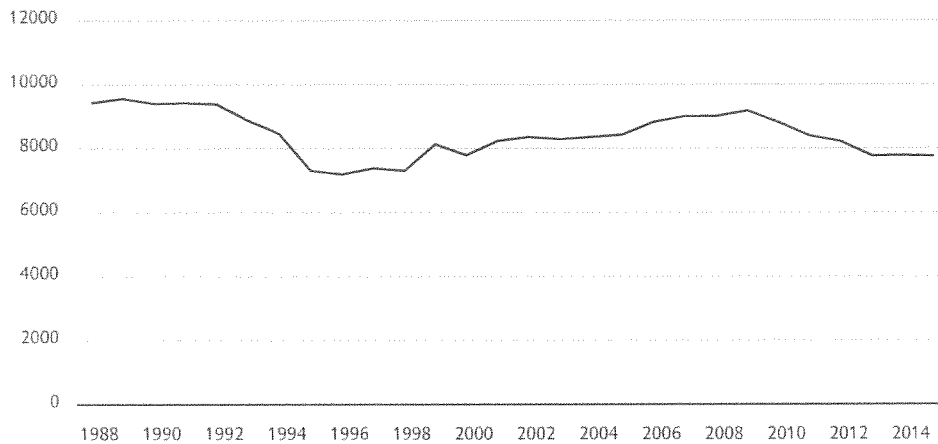
Tegen de in het vorige hoofdstuk geschetste achtergrond van de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie van Nederland en de toegenomen instabiliteit rondom Europa, en de opdrachten waar het defensiebeleid voor staat, is het de vraag of de krijgsmacht haar taken naar behoren kan uitvoeren. Dit hoofdstuk onderzoekt de staat van de krijgsmacht en het defensiebeleid en beziet welke focus en investeringen nodig zijn. De volgende vragen staan centraal:

- Wat is de staat van de huidige krijgsmacht? (6.2)
- Wat is de staat van het defensiebeleid? (6.3)
- Welke investeringen en versterkingen zijn nodig? (6.4)
- Hoe kunnen de mogelijkheden van Europese samenwerking verder worden benut? (6.5)
- En wat is de beleidsroute daar naar toe? (6.6).

6.2 DE HUIDIGE KRIJGSMACHT: GEMODERNISEERD, MAAR KRAP BEMETEN

Het antwoord op de vraag waar de krijgsmacht 'staat', begint bij de politieke keuze na de Koude Oorlog voor het exporteren van stabiliteit als nieuw speerpunt van het buitenland- en veiligheidsbeleid. Expeditionariteit, de inzet van de krijgsmacht op een grote afstand van Nederland, werd het uitgangspunt voor de inrichting van de krijgsmacht. De dienstplicht werd opgeschort: de krijgsmacht bestond voortaan uit uitzendbare beroepsmilitairen en parttime reservisten. Ze kregen onder meer de beschikking over diverse transportmiddelen, zoals zware Chinook transporthelikopters, Landing Platform Docks (transport- en commandoschepen), en capaciteit voor tactisch en strategisch luchttransport. Gevoegd bij de gemoderniseerde F-16 gevechtsvliegtuigen, die voortaan konden worden bijgetankt in de lucht met KDC-10 tankervliegtuigen, en luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) en onderzeeboten, beschikte Nederland over waardevolle capaciteiten om overal hoog en laag in het geweldsspectrum op te treden. Dit betekende dat de krijgsmacht kon worden ingezet voor militaire interventies en gevechtsoperaties én voor stabiliserings- en vredesmissies. Mettertijd zou het onderscheid tussen deze missies vervagen, met het Nederlandse optreden in Uruzgan als kantelpunt. Er werd bovendien geïnvesteerd in interoperabiliteit, een voorwaarde voor het bijdragen aan internationale operaties. Zelfstandig optreden in internationaal verband was immers niet aan de orde. Nederland leverde bijdragen aan EU-, NAVO- en VN-operaties en nam deel aan coalities onder leiding van de VS.

Figuur 6.1 Defensie-uitgaven van 2014 (in Euro's)



Bron: SIPRI Military Expenditure Database 1988-2015 (1 USD = 0,73 Euro, koers 30 juni 2014)

Deze transformatie sinds de jaren negentig, in combinatie met doorlopende bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, leverde de Nederlandse krijgsmacht een schat aan ervaringen en een goede internationale reputatie op (De Wijk 2010). Zo werd Nederland 'lid van het A-team', de kleine groep landen met interoperabele, hoogwaardige militaire capaciteiten die militair en politiek nauw samenwerkten met de VS in NAVO- of coalitieverband (Korteweg 2011). In eigen land ontwikkelde de krijgsmacht zich tot een structurele samenwerkingspartner van de civiele autoriteiten, onder meer via een centrale rol van de Koninklijke Marechaussee bij de grensbewaking, de oprichting van de kustwacht met een coördinerende taak voor de marine, en de intensivering en de versterking van de civiel-militaire samenwerking (ICMS/VCMS) in de nasleep van de aanslagen van 11/9 2001. Ook werd de Luchtmobiele Brigade opgericht. De samenwerking met Buitenlandse Zaken en de directoraten-generaal voor buitenlandse handel en internationale samenwerking intensiveerde als gevolg van de opkomst van de 3D-benadering. Daarbij werkten Nederlandse militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers steeds nauwer samen bij de voorbereiding en de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. Buiten de landsgrenzen kreeg de samenwerking met Duitsland en België een structureel karakter. Naast het al bestaande Belgisch-Nederlands vlootverband (BENE-SAM) werd de marinesamenwerking geïntensiveerd (Zandee 2016). De inzet van reservisten wordt geschaard onder het Total Force concept, TFC (zie 'Plan van aanpak uitvoering Total Force concept', 13 januari 2017).

De veranderingen en de bezuinigingen in combinatie met een actieve inzet hebben de krijgsmacht duidelijk knelpunten bezorgd, zoals op het gebied van de (psychische) belasting van militair personeel, de tekorten in middelen voor operaties en oefeningen, en in de logistiek voor en ondersteuning van grote aantallen militai-

ren. Desondanks wordt de omvorming van de Nederlandse krijgsmacht tot een hoogwaardige, expeditionaire krijgsmacht doorgaans als succesvol beschouwd. Hiervoor fungeren als proef op de som de huidige, betekenisvolle bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties, in het bijzonder aan de VN-operatie Minusma in Mali, aan de coalitie tegen DA'ESH onder leiding van de VS en aan de piraterijbestrijding bij de Hoorn van Afrika onder EU-leiding. Dat geldt ook voor de Nederlandse bijdragen aan de maatregelen die de NAVO heeft getroffen ter geruststelling van de oostelijke bondgenoten, zoals de deelname aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) en de *air policing* boven de Baltische Staten.

De modernisering van de krijgsmacht is gepaard gegaan met bezuinigingen, eerst opgelegd als vredesdividend en later als gevolg van overschrijding van de normen van het stabiliteits- en groeipact. Als gevolg daarvan liepen de reële uitgaven voor de krijgsmacht tussen 1995 en 2013 sterk terug, zie figuur 6.1. In reële termen is er meer dan 25 procent gekort. Een aantal capaciteiten werd volledig afgestoten, waaronder de laatste twee tankbataljons (in 2011), maritieme patrouillevliegtuigen, MLRS-raketwerpers en luchtverdedigingssystemen. Het personeelsbestand werd in etappes meer dan gehalveerd. Aldus konden ook de sterk stijgende exploitatie- en investeringskosten worden opgevangen (Beeres en De Bakker 2010). Ten slotte leidde de langdurige inzet van militaire capaciteit buiten het eigen grondgebied en onder zware omstandigheden, tot onvoorziene kosten, onder meer als gevolg van versnelde slijtage (Lindley-French en Tjepkema 2010), die ten dele werden gedekt uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) en toevoegingen aan de defensiebegroting. Zo noopte de inzet in Afghanistan in 2008 tot extra bezuinigingen. Door de pijn onderling zo goed mogelijk te verdelen konden landmacht, luchtmacht en marine, de verschillende onderdelen van de krijgsmacht, vasthouden aan hoogwaardige capaciteiten; vermindering in aantallen systemen, platforms en eenheden werd geaccepteerd. Dit voert in belangrijke mate terug op de lange tijd geaccepteerde, maar inmiddels formeel losgelaten financiële verdeelsleutel van 50, 25 en 25 procent tussen respectievelijk de landmacht, de luchtmacht en de marine (Hoffenaar 2009: 14-15). De verdeling van middelen in 2016 is weer gegeven in figuur 6.2.

Er zijn verschillende verklaringen voor de bezuinigingen op de krijgsmacht. Het einde van de Koude Oorlog betekende dat de krijgsmacht niet langer werd gevrijwaard van bezuinigingen. Het ministerie van Defensie moest voortaan de financiële strijd aangaan met andere departementen. In combinatie met doorlopende tegenvallers als gevolg van stijgende exploitatie- en investeringskosten, leidde dit tot een drastisch in omvang en samenstelling verkleinde krijgsmacht. Door de zogenoemde 'gedifferentieerde benadering', waarbij nieuwe investeringen in de krijgsmacht werden gefinancierd uit bezuinigingen, ontstond bovendien de perceptie dat er bij de krijgsmacht altijd wel wat afkon. Relus ter Beek, van 1989 tot 1994 minister van Defensie, vergeleek de krijgsmacht in dat verband met een

citroen. Je kon erin blijven knijpen; er kwam altijd nog wat uit... (Ter Beek 1996). En er kon inderdaad geruime tijd worden 'geknepen'. De krijgsmacht kende een verregaande autonomie van de krijgsmachtdelen. Hieraan werd in 2003 een einde gemaakt. Maar vanwege de gedifferentieerde benadering leefde nog geruime tijd de gedachte dat er bij de krijgsmacht altijd wel wat afkon, zie figuur 6.1. Daar kwam nog bij dat bezuinigingen doelgericht werden gebruikt om de krijgsmacht verder richting expeditionariteit te sturen. De belangrijkste verklaring is echter gelegen in de centrale plaats van het leveren van bijdragen aan internationale crisisbeheersingsoperaties in het defensiebeleid en het ambitieniveau van de krijgsmacht dat in dat kader was geformuleerd. Dat ambitieniveau kon zonder verregaande politieke consequenties worden verlaagd. Het leveren van bijdragen bleef mogelijk; de veiligheid van Nederland was sinds het einde van de Koude Oorlog niet meer in het geding.

Tabel 6.1 Verdeling van uitgaven in 2016 en 2017 in miljoenen Euro's

	2017	2016
Marine	721,48	689,55
Landmacht	1.251,34	1.137,98
Inzet	325,79	367,89
Luchtmacht	681,68	633,80
Marechaussee	52,41	319,52
Defensie Materieel Organisatie	830,34	743,89
Centraal Apparaat	1.580,73	1.595,55
Investeringen	1.640,54	1.446,20
Algemeen	95,72	100,14
Commando Dienstencentra	1.162,45	1.040,57
Geheime Uitgaven	5,39	5,35
Nominaal en Onvoorzien		153,48

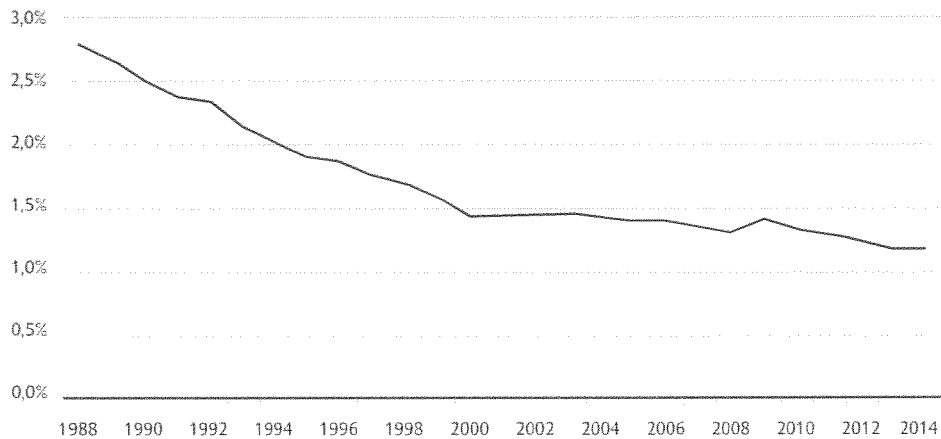
Nederland kreeg dus zijn expeditionaire krijgsmacht, maar uiteindelijk wel voorzien van een stevig prijskaartje in de vorm van een sterk verkleinde krijgsmacht met een sterk verlaagd ambitieniveau. In de jaren negentig werd de krijgsmacht nog geacht te kunnen bijdragen aan vier crisisbeheersingsoperaties; in 2013 slechts aan één. Ook het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, de mogelijkheid om gedurende langere tijd operationeel bij te dragen, liep sterk terug.

Als gevolg van een kleiner wordend reservoir van eenheden, capaciteiten en personeel, in combinatie met de herhaaldelijke keuze om de operationele eenheden – gevechtskracht – zo veel mogelijk te ontzien, begonnen uitzendingen bovendien steeds zwaarder te drukken op de organisatie. Recente Kamerbrieven schetsen de ernst van de ontstane problematiek, die zowel landmacht als luchtmacht en de marine raakt: zie inzake materiële gereedheid de brief van 9 oktober 2014 (Kamerstukken II, 33763, nr. 57) en van 26 mei 2015 (Kamerstukken II, 33763, nr. 74). Er is gebrek aan reserveonderdelen, technisch personeel en materieel om te trainen. De minister wijst in dat verband op de weerslag van deze beperkingen op het vermogen om gelijktijdig operaties uit te voeren. De Algemene Rekenkamer velt in het verantwoordingsonderzoek 2014 een scherp oordeel: “Op dit moment lukt het de organisatie niet om naast de inzet voor missies voldoende materieel over te houden om te kunnen trainen en opleiden”, en “Voor veel van de taken zijn de beschikbare middelen krap bemeten” (Algemene Rekenkamer, *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Defensie*).

6.3 DEFENSIEBELEID: AMBITIEUS, MAAR KAMPEND MET TEKORTEN

Tegen de achtergrond van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en de huidige problemen waarmee de krijgsmacht te kampen heeft, rijst de vraag of met het huidige defensiebeleid een einde kan worden gemaakt aan de aanhoudende worsteling tussen taken, ambities en middelen. Zoals bleek uit figuur 6.1 is er sinds het einde van de koude oorlog door opeenvolgende kabinetten sterk gesneden in de defensie-uitgaven. Relatief ten opzichte van het bbp was dit meer dan een halvering van het budget, zie figuur 6.2. Dit geldt ook voor veel van de andere bondgenoten.

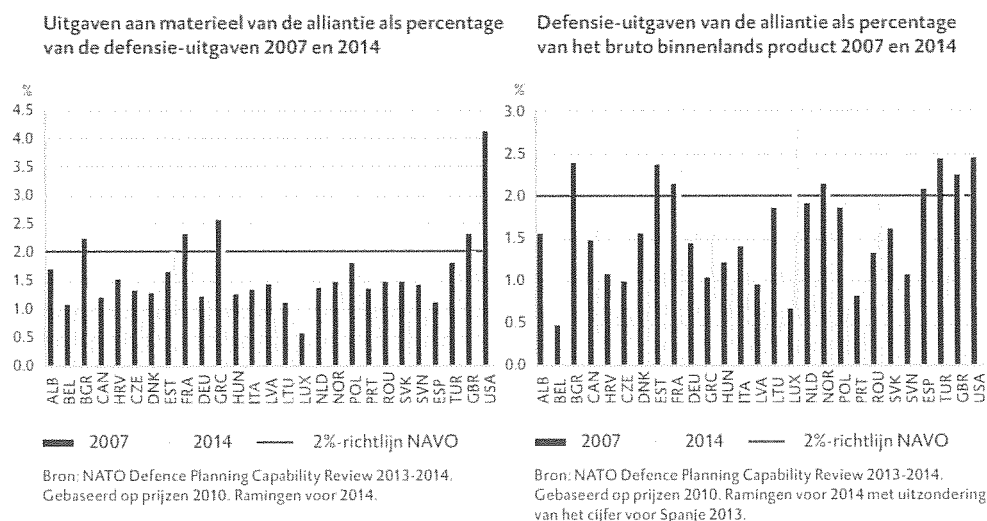
Figuur 6.2 Defensie-uitgaven als % van BNP



Bron: SIPRI Military Expenditure Data 1988-2015

Volgens NAVO-afspraken is iedere bondgenoot gehouden om ten minste 2 procent van het nationaal inkomen te besteden aan defensie. Veel Europese landen houden zich hier sinds de val van de muur niet aan, zie figuur 6.3. Nederland is midden jaren negentig ook onder deze grens geraakt. In de meest recente *Defence Planning Capability Review* over Nederland (maart 2016) concludeert de NAVO dat een hogere en meer voorspelbare defensiebegroting noodzakelijk is. Nederland geeft momenteel 1,14 procent van het bruto binnenlands product uit aan defensie. Dat is onder het Europees NAVO-gemiddelde van 1,43 procent en fors onder de NAVO-norm van 2 procent. Op de NAVO-toppen in Wales (september 2014) en Warschau (juli 2016) hebben de NAVO-lidstaten die minder dan 2 procent van hun bbp besteden aan defensie uitgesproken zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van de norm te bewegen. Een soortgelijke afspraak is gemaakt over de richtlijn om 20 procent van het totale defensiebudget te besteden aan investeringen. Ook zijn er afspraken gemaakt om twee procent van het defensiebudget te spenderen aan *onderzoek en technologie*.

Figuur 6.3 Europese tekorten



N.B.: In september 2014 heeft Eurostat een nieuwe standaard ingevoerd voor het opmaken van de nationale rekeningen als onderdeel van het wereldwijde System of National Accounts. Dit heeft voor de meeste lidstaten geleid tot een stijging van de bbp-cijfers. De vs hebben deze standaard in 2013 ingevoerd. De veranderingen in de wijze waarop het bbp wordt berekend, hebben geen rechtstreeks effect op de daadwerkelijke defensie-uitgaven, maar zorgen wel voor een relatieve daling van de defensie-uitgaven als percentage van het bbp.

Bron: AIV 2015

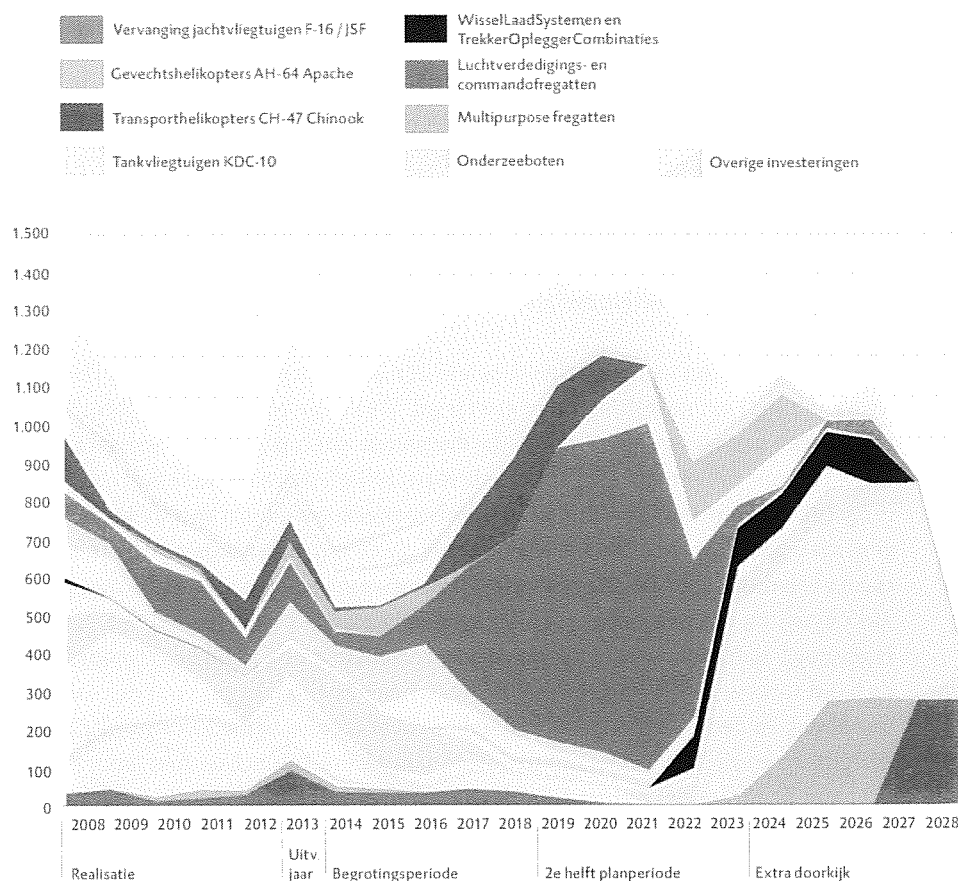
Frankrijk en Duitsland verhogen hun defensie-uitgaven de komende jaren substantieel (met ongeveer 18% richting 2020-2021). Beide landen blijven ook dan nog onder de norm van 2 procent. Ook een aantal oostelijke NAVO-lidstaten investeert meer. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd zijn defensie-uitgaven het komend decennium op het gewenste peil van 2 procent te houden. De Baltische staten (Estland, Letland, Litouwen) hebben hun defensiebegrotingen verhoogd (Raynova en Kearns 2015). Zweden en Finland, beide geen lid van de NAVO, hebben hun defensiebegrotingen ook verhoogd. In Nederland leidt de verhoging van de defensiebegroting tot stabilisering van de defensie-uitgaven rondom de 1,1 procent en, afhankelijk van de groei van het bbp, mogelijk 1,2 procent.

Of deze voorziene beschikbaarstelling van extra middelen volstaat om de gewenste capaciteitsversterking te bewerkstelligen is discutabel. Ook de verdergaande militaire samenwerking, bilateraal, in clusters (groepsgewijs) of in multinationale structuren en coördinatie door de EU en de NAVO werkt de militaire tekorten niet zomaar weg. Samenwerking kost ook geld, vanwege de transactiekosten. Zelfs veel (middel-)grote Europese landen ontbreekt het eenvoudigweg aan de schaalgrootte en de benodigde middelen om zelfstandig in de vereiste capaciteiten te voorzien. Een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak van de Europese militaire tekorten verdient dus ook bij stabiliserende of licht stijgende defensie-uitgaven onverminderd prioriteit.

De annexatie van de Krim in maart 2014 plaatste de keuze van eind 2013 voor een verlaagd ambitieniveau van de krijgsmacht in een geheel nieuw daglicht. De NAVO reageerde vrijwel onmiddellijk met een reeks maatregelen ter geruststelling van de oostelijke bondgenoten. Ook Nederland droeg hieraan bij, via de inzet van tankervliegtuigen, maritieme presentie en met de toezegging om eerder dan voorzien, met jachtvliegtuigen bij te dragen aan de luchtruimbewaking van de Baltische staten. Het was het kabinet volstrekt duidelijk dat het niet bij een tijdelijk verhoogd beroep op de Nederlandse krijgsmacht zou blijven. In de aanloop van de NAVO-top in Wales, september 2014, werkten de NAVO-lidstaten aan een Readiness Action Plan ter verhoging van de paraatheid van de NAVO. Met de verslechtering van de veiligheidssituatie in Oost-Europa stonden de achterblijvende defensie-inspanningen van de Europese NAVO-bondgenoten opnieuw ter discussie. De VS oefenden sterke druk uit om een krachtig signaal af te geven, zowel aan Moskou als aan de oostelijke lidstaten. Ook in politiek en samenleving bleek de stemming ingrijpend veranderd.

De structurele toevoeging van 100 miljoen euro aan de defensiebegroting 2015, met enig voorbehoud in de Miljoenennota aangekondigd als trendbreuk, was dus geen verrassing, evenmin als de uitkomst van de Algemene Politieke Beschouwingen. De SGP diende een motie in, mede ondertekend door VVD, CDA en ChristenUnie, waarin het kabinet gevraagd werd zich uit te spreken over het noodzakelijke ambitieniveau van de krijgsmacht en de veiligheidsstrategie die bij de veiligheidssituatie past (Kamerstukken II, 34000, nr. 23). Deze motie-Van der Staaij kreeg intussen extra momentum door het breed gesteunde kabinetsbesluit om met zes F-16 jachtvliegtuigen deel te nemen aan de door de VS geleide coalitie tegen DA'ESH (Kamerstukken II, 27925-506 d.d. 24 september 2014). Met bijdragen aan de NAVO-trainingsmis­sie Resolute Support in Afghanistan en aan de VN-vredesoperatie Minusma in Mali deed de politiek opnieuw een fors beroep op de Nederlandse krijgsmacht. Het operationele tempo zou nog verder omhoog gaan door de voorziene bijdrage aan de Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) van de NAVO.

Figuur 6.4 Doorkijk van de defensieplanning naar 2028



Bron: Algemene Rekenkamer

Met de in 2014 en 2015 getroffen maatregelen en de toevoeging van 60 miljoen euro aan het Budget Internationale Veiligheid, in totaal zo'n 0,5 miljard euro, kunnen belangrijke stappen worden gezet om de meest acute problemen van de krijgsmacht op te lossen. Maar herstel in mankracht en materieel vergt meer dan de huidige budgettaire verruiming. Tegelijkertijd illustreren het meerjarig perspectief en de daarin geïdentificeerde stappen de diepgaande problemen bij Defensie. Een en ander valt op te maken uit figuur 6.4. De beoogde versterking van de ondersteunende operationele eenheden onderstreept dat met de genomen maatregelen er nog onvoldoende balans is binnen de krijgsmacht. De verwijzing naar de vervanging van noodzakelijke capaciteiten doet veronderstellen dat de voorziene investeringen niet (volledig) binnen de begroting kunnen worden geaccommodeerd.

Er zullen aanzienlijke (financiële) inspanningen nodig zijn om de volgende stappen van het beoogde meerjarig perspectief te verwezenlijken; de middelen hiervoor zijn (nog) niet beschikbaar gemaakt.

Een fundamenteeler vraagstuk dan de betaalbaarheid van de huidige en de thans in de defensieplanning voorziene krijgsmacht betreft de toekomstbestendigheid van het defensiebeleid, zoals vastgelegd in *In het belang van Nederland* (2013) en meest recentelijk in *Houvast in een onzekere wereld. Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief voor een duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht* (2017). In het licht van de diepgaande veranderingen in de veiligheidssituatie van Nederland verdient het defensiebeleid een nieuwe heroverweging.

De uitgangspunten van het defensiebeleid zijn sinds de opstelling van de *Prioriteitennota* (1993) op hoofdlijnen niet gewijzigd. De keuze voor veelzijdigheid, het aanhouden van een zo groot mogelijke diversiteit aan capaciteiten, berust op het uitgangspunt dat een diffuse, onvoorspelbare veiligheidssituatie vraagt om zo veel mogelijk inzetopties. Capaciteiten worden niet gekoppeld aan specifieke dreigingen, maar aan een reeks (potentiële) risico's. Deze uitgangspunten zijn aan revisie toe. Er is behoefte aan een nieuw beleids- en afwegingskader voor de omvang en de samenstelling van de krijgsmacht. De vragen 'waar plannen we voor?' en 'hoeveel is genoeg?' worden in het Nederlandse defensiebeleid nog altijd beantwoord aan de hand van het ambitieniveau, de inzetbaarheidsdoelstellingen voor de tweede hoofdtak en de wens tot veelzijdigheid en diversiteit in het licht van veiligheidsdreigingen en risico's – ver van huis. Deze aanpak volstaat echter niet langer. In het licht van de toegenomen instabiliteit en onveiligheid rondom Europa gaat het niet meer om de vraag aan welke missies deel te nemen, maar om de vraag: wat heeft Nederland over voor zijn eigen veiligheid en die van de bondgenoten in het licht van concrete dreigingen in en om het eigen Europese huis? Met andere woorden, veiligheid is niet meer een kwestie van vrijblijvende – hogere of lagere – ambitie, maar van noodzaak.

In de eerste plaats zijn veelzijdigheid en diversiteit als uitgangspunten voor de samenstelling van de krijgsmacht niet langer toereikend. De toekomst blijft onvoorspelbaar, maar de dreigingen zijn niet diffuus, maar concreet. Nederland wordt geconfronteerd met rechtstreekse dreigingen – 'oude' en 'nieuwe', rondom Europa en mondiaal – en in dat kader wordt doorlopend een beroep op de Nederlandse krijgsmacht gedaan. De mate van onzekerheid over de toekomst dient niet te worden overtrokken; de instabiliteit rondom Europa, de (mogelijke) effecten daarvan en de negatieve gevolgen van globalisering zijn tastbaar. Het aanhouden, vervangen of verwerven van capaciteiten dient zo goed mogelijk aan te sluiten op het huidige en verwachte dreigingsbeeld. Hiermee wordt de cruciale vraag: welke

capaciteitenportfolio kan nu en in de toekomst optimaal bijdragen aan het tegengaan van die dreigingen? Dat biedt de meest solide basis voor besluitvorming over de toekomstige omvang en samenstelling van de krijgsmacht.

In de tweede plaats resulteren de criteria voor capaciteitenkeuze in het defensieplanningsproces conform het vigerende defensiebeleid in het behoud van basis- en (zo veel mogelijk) nichecapaciteiten. Dat leidt onvermijdelijk tot de instandhouding en vervanging van bestaande hoofdwapensystemen. Ruimte maken voor nieuwe capaciteiten is hierdoor per definitie uiterst beperkt. De ruimte voor vernieuwing en verandering wordt verder beperkt door de (financiële) verhoudingen tussen de drie operationele commando's van de landmacht, de luchtmacht en de marine, en de volgtijdelijkheid van de grote investeringsprogramma's. Na de aanschaf van de F-35 gevechtsvliegtuigen is de vervanging van de hoofdwapensystemen van de marine gepland.

Een blik op het planningsoverzicht van de krijgsmacht, bijeengebracht in het zogenoemde 'sjabloon' in de defensiebegroting, wijst inderdaad uit dat er wordt geïnvesteerd in de modernisering en vervanging van hoofdwapensystemen, maar amper in vernieuwing (zie figuur 6.5). Het lot van MALE UAV, het onbemande luchtwaarnemingssysteem, spreekt boekdelen. Aanschaf hiervan werd al in 2006 als behoefte onderkend, maar is opnieuw met zeven jaar uitgesteld om de investering financieel inpasbaar te maken. Aldus blijft de Nederlandse bijdrage aan het terugdringen van een belangrijke Europese militaire tekortkoming opnieuw bij een voornemen. Ook de ruimte voor investeringen op het gebied van *cyber* blijft in de huidige systematiek zeer beperkt, indien afgezet tegen de vervangingsinvesteringen. Hetzelfde geldt voor andere middelen, zoals speciale eenheden om in te spelen op een toekomst waarin hybride oorlogvoering de meest waarschijnlijke verschijningsvorm van militaire conflicten zal zijn. In een tijd waarin innovaties en experimenten met nieuwe concepten steeds belangrijker worden, neemt de kans af dat de krijgsmacht op termijn over de nodige capaciteiten beschikt om optimaal te kunnen inspelen op militair-technologische ontwikkelingen.

Figuur 6.5 Planningsoverzicht voor het materieel van de krijgsmacht

Projectomschrijving	Project- volume	t/m 2014	Raming uitgaven in € miljoen					Fasering
			2015	2016	2017	2018	2019	
Koninklijke Marine								
Evolved Sea Sparrow Missile Block II: deelneming internationaal ontwikkelingstraject	37,2	35,5	1,7					2015
Instandhouding M-fregatten	58,7	53,2	2,8	2,7				2016
Instandhouding Walrusklasse onderzeeboten	96,0	42,2	15,6	9,1	7,6	8,1	6,8	2020
Instandhouding Goalkeeper	34,5	20,5	7,7	6,2				2016
Low Frequency Active Sonar (LFAS)	27,4	22,6	2,5	2,3				2016
Luchtverdedigings- en Commando Fregatten	1560,3	1553,8	6,5					2015
Maritime Ballistic Missile Defence (MBMD)	124,6	60,4	22,9	13,0	15,6	6,4	6,3	2021
Patrouilleschepen	529,9	522,7	7,2					2015
Verbetering MK 48 torpedo	71,8	24,0	15,8	16,1	15,9			2017
Verwerving Joint Logistiek Ondersteuningsschip (JSS)	409,3	379,9	29,4					2015
Koninklijke Landmacht								
Army Ground Based Air Defence System (AGBADS)	126,3	126,3						2015
Battlefield Management System (BMS) en Datacommunicatie Mobiel Optreden (DCMO)	BMS 62,8 DCMO 43,0	62,8	2,0	1,8				2016
PATRIOT vervanging COMPATRIOT	30,8	17,0	13,8					2017
Groot Pantserwielvoertuig (GPW, Boxer), productie	Productie: 794,4	470,7	132,3	126,9	53,4	11,1		2018
Infanterie Gevechtsvoertuig (IGV), productie en training	1118,1	1116,6	1,5					2015
Vervanging genie- en doorbraaktank	90,5	85	5,4					2015
Koninklijke Luchtmacht								
AH-64D Block II upgrade	120,0	41,5	32,5	41,0	5,0			2013-2017
AH-64D verbetering bewapening	25,9	2,7	9,6	12,0	1,6			2013-2017
AH-64D zelfbescherming (ASE)	76,1	12,4	25,3	34,4	3,9			2013-2017
Chinook uitbreiding en versterking (vier + twee)	356,2	351,5	4,7					2007-2015
F-16 infrarood geleide lucht-lucht raket	31,9	2,3	15,3	14,3				2013-2016
F-16 M5 modificatie	38,8	36,1	2,7					2015
F-16 mode 5 IFF	39,7	26,4	4,0	9,3				2016
F-16 verbetering lucht-grond bewapening, fase 1	59,1	52,7	6,4					2004-2015
F-16 verbetering lucht-grond bewapening, fase 2	75,3	25,3						2012-2027
F-16 zelfbescherming (ASE)	82,0	32,5	25,5	24,0				2009-2016
Langer Doorvliegen F-16 – Vliegveiligheid & Luchtwaardigheid	37,0	2,4	6,7	7,6	7,3	6,5	3,5	2014-2021
Defensiebreed								
Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) blok 1 & 2	29,6	27,4	2,2					2015
Counter Improvised Explosive Devices (C-IED) blok 3 (structurele inbedding)	53,6	6,6	13,7	11,1	5,1	6,6	8,1	2022
Militaire Satelliet Communicatie lange termijn defensiebreed (MILSATCOM)	132,1	121	9,0	1,8	0,3			2017
Militaire Satelliet Capaciteit (MILSATCAP)	31,4	16,1	7,5	5,3	1,4	1,1		2018
Modernisering navigatiesystemen	39,0	20,9	3,4	2,5	6,0	2,2	4,0	2019
NH-90	1197,4	964,8	70,9	72,1	64,1	25,5		2018
Uitbreiding Chemische Biologische Radiologische en Nucleaire (CBRN-) capaciteit in het kader van de Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (ICMS), materieel	60,3	21,3	20,8	18,2				2016

Bron: Ministerie van Defensie

6.4 DE TOEKOMSTBESTENDIGHEID VAN DE KRIJGSMACHT: DILEMMA'S

Zoals de WRR eerder al constateerde, gaat het voor de krijgsmacht om de stap van “alles een beetje doen naar focus” (WRR 2010: 55). Die focus groeit, gaandeweg. Met het formuleren van beleidsaccenten in de IVS, zoals de oriëntatie op de landen rondom Europa, versterkte Europese samenwerking, de geïntegreerde benadering en preventie, is een begin gemaakt met een prioritering. Als onder prioritering echter ook de concentratie van middelen – beleidsmatig, financieel, diplomatiek, militair en anderszins – op de gelegde beleidsaccenten wordt verstaan, dan is er nog een lange weg te gaan. Het kabinet heeft weliswaar in het licht van de verslechterde veiligheidssituatie met brede steun van de Tweede Kamer vanaf 2014 extra middelen beschikbaar gesteld, oplopend tot 870 miljoen euro in 2021. De getroffen maatregelen zijn echter primair gericht op het aanpakken van de allergrootste problemen bij de krijgsmacht. De politiek staat in het licht van de toegenomen instabiliteit rondom Europa en mondiale ontwikkelingen voor belangrijke vragen bij het toekomstbestendiger maken van de krijgsmacht.

De marine heeft zich het afgelopen decennium als uitvloeisel van de Marinestudie van 2005 sterker gericht op de ondersteuning van landoperaties en heeft, uitgaande van een afgenomen dreiging op zee, gekozen voor Oceangoing Patrol Vessels (OPV), ten koste van zwaarder bewapende *multipurpose*-fregatten. Bovendien is er weinig van de beoogde versterking van de landgeoriënteerde capaciteiten terechtgekomen. Zo is in het kader van *In het belang van Nederland* afgezien van een van de taken van het Joint Support Ship, namelijk de functie van helikopterplatform voor het Korps Mariniers.

Een prangender vraagstuk betreft echter de impact van de veranderde veiligheidssituatie op de omvang en de samenstelling van de marinevloot. Het kunnen beheersen van de (toegang tot) delen van de zeeën is opnieuw actueel in het licht van de toegenomen Russische assertiviteit in de Europese wateren. Mondiaal springt de maritieme wapenwedloop in Azië in het oog. Mijnenbestrijding, onderzeebootbestrijding en maritieme waarneming hebben ook dichterbij huis sterk aan belang gewonnen. Gelet op het toenemende – ook Nederlandse – belang bij *flow security* ligt de aanschaf van aanvullende maritieme capaciteit voor de hand. Ook de bestrijding van piraterij en bescherming van de aanlandingspunten van trans-Atlantische kabels, en last but not least de bescherming van de Caribische delen van het Koninkrijk zijn belangrijke argumenten ten aanzien van de capaciteit van de marine. Het is echter zeer twijfelachtig of alleen al de voorziene vervanging van de huidige capaciteiten vanaf het komende decennium, waaronder mijnenbestrijdingsvaartuigen, multi-inzetbare fregatten en onderzeeboten, binnen de huidige budgetten mogelijk is.

De landmacht is mobieler geworden. Deze ontwikkeling past bij de vereisten van hybride oorlogsvoering en kleinschaliger crisisbeheersingsoperaties, maar veronderstelt aanvullende stappen, zoals de verdere versterking van Korps Commando-troepen, waarmee kan worden ingespeeld op de toenemende behoefte aan speciale eenheden. Tegelijkertijd past bij de terugkeer van de conventionele oorlogsdreiging in Oost-Europa de verdere versterking van conventionele capaciteiten, zoals de terugkeer van een bescheiden aantal tanks, overigens in een Duits tankbataljon, dat op zijn beurt bijdraagt aan de verdere integratie van de landmacht in de *Bundeswehr*. Los daarvan staat met name de landmacht voor de taak de onbalans tussen gevechts- en ondersteunende eenheden te herstellen.

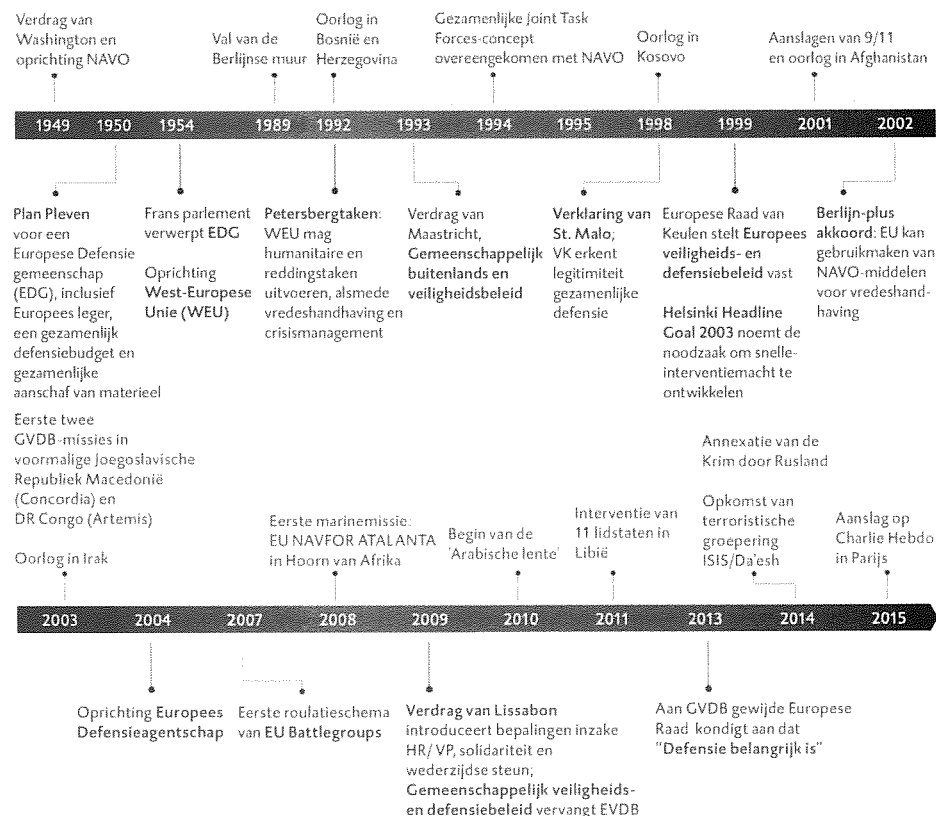
De luchtmacht, ten slotte, krijgt omwille van de financiële inpasbaarheid thans de beschikking over minder F-35 gevechtsvliegtuigen dan oorspronkelijk voorzien. De veranderde veiligheidssituatie en het sterk afgenomen voortzettingsvermogen zijn zwaarwegende argumenten om alsnog de aanschaf van extra gevechtsvliegtuigen te overwegen. Er zijn ook goede gronden om het uitstel van de aanschaf van de MALE UAV (onbemande vliegende verkenningsmiddelen) te heroverwegen. Hierbij gaat het om veelgevraagde capaciteit en een vastgestelde Europese militaire tekortkoming. Ook ligt het voor de hand de mogelijkheden voor innovatie te vergroten, in het bijzonder wat betreft de beheersing van het informatiedomein c.q. de militarisering van de ruimte.

Kiezen we voor meer F-35 gevechtsvliegtuigen? Met het nu voorziene aantal kan slechts met een beperkt aantal vliegtuigen (vier) worden bijgedragen aan operaties. Schaffen we extra fregatten en onderzeeboten aan? Gelet op de toenemende zorg over *flow security* en de toegenomen oriëntatie van de marine op kustwateren en de ondersteuning van landoperaties ligt dat in de rede. Of versterken we de landmacht? Er bestaat immers behoefte aan meer vuurkracht, meer mobiliteit en meer capaciteit, in conventionele, irreguliere en hybride scenario's. Verder zijn er aanvullende krijgsmachtbrede behoeften geïdentificeerd, op het terrein van inlichtingenvergaring en -verwerking, cyber en transport (helikopters). Ook door de NAVO zijn diverse, deels overeenkomstige behoeften geïdentificeerd (NATO Defence Planning Capability Review 2015/16: The Netherlands). Ook daar heeft Nederland verantwoordelijkheden. Alle keuzes die Nederland maakt of wil maken, zullen in afstemming met partners in de EU en in NAVO-verband moeten worden bezien. Dat wil echter niet zeggen dat Nederland geen eigen strategie voor de nationale krijgsmacht kan uitstippelen. Dat kan zeer wel in overleg met bondgenoten en afgestemd op de veiligheidsstrategieën van de EU en de NAVO. Met name binnen Europees verband zijn daar belangrijke stappen te zetten.

6.5 INVESTEREN IN DE TOEKOMSTBESTENDIGHEID VAN DE KRIJGSMACHT IN DE EU

Voortgaan met de verbreding en verdieping van de samenwerking binnen de EU is belangrijk om de focus van de krijgsmacht te versterken. Een supranationaal Europees leger of volledige integratie van het Europese veiligheids- en defensiebeleid in de NAVO (Andersson et al. 2016) is niet aan de orde. Wel kan het Europese handelsvermogen via pragmatische samenwerking worden versterkt (*Rapportage internationale militaire samenwerking*, Kamerstukken II 2015-2016, 33 279 nr. 16). De samenwerking kan betrekking hebben op de verwerving van wapensystemen (Ministerie van Financiën/IBO 2015) of op operationele inzet bij concrete operaties. Daarnaast zijn er algemene vormen van samenwerking die kunnen variëren van eenvoudig (bijv. gezamenlijke oefeningen) tot permanente integratie (bijv. het Duits-Nederlandse Legerkorps hoofdkwartier). Een korte geschiedenis van de Europese samenwerking op het gebied van defensie is te vinden in figuur 6.6.

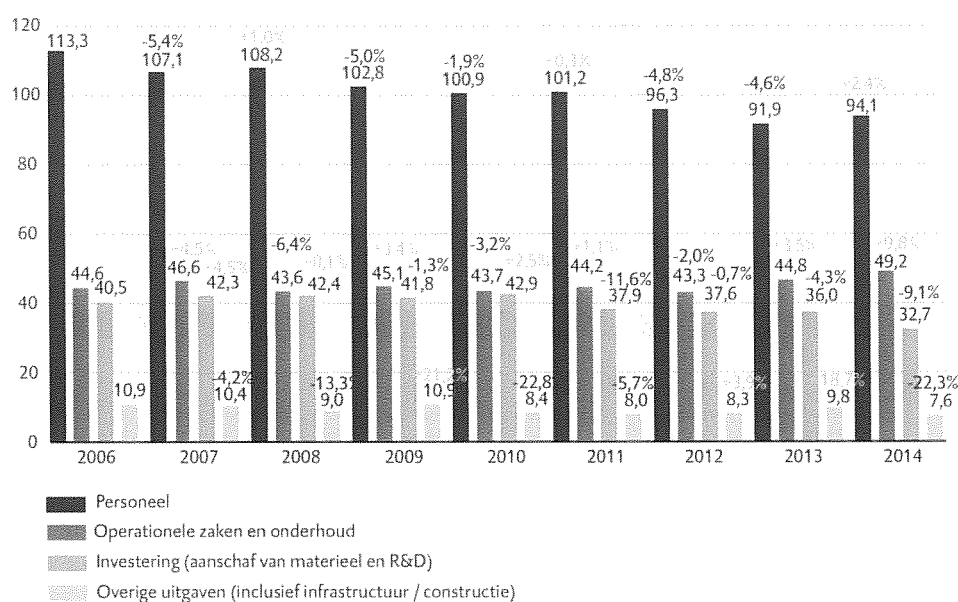
Figuur 6.6 De lange weg naar Europese verdediging



Bron: EPSC Strategic Notes, juni 2015

Mogelijke samenwerkingspartners zijn landen met een geringe (geo)politiek-strategische afstand tot Nederland en een met Nederland vergelijkbare politieke cultuur (strategische partners), landen waar Nederland mee samenwerkt in het kader van de NAVO en de EU (gelieerde partners) en overige landen die niet in de genoemde categorieën vallen (gelegenheidspartners). Onderzoek naar voorbeelden van samenwerking heeft inmiddels een reeks succes- en faalfactoren geïdentificeerd (Zandee, Drent en Hendriks 2016). Al eerder bleek dat Europa als geheel tekort schiet in haar bijdragen aan defensie. De volgende figuur 6.7 laat zien wat dat betekent per uitgavencategorie.

Figuur 6.7 Defensie-uitgaven in de EU, in euro's van 2010

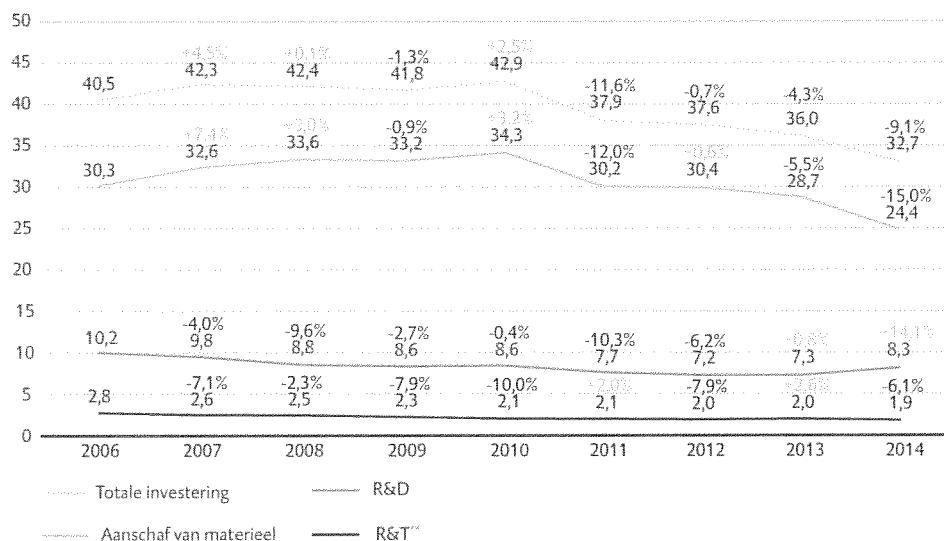


* Om de reële groei te kunnen meten en een 'reële' vergelijking te kunnen maken ten opzichte van andere jaren, moet er rekening worden gehouden met de inflatie. Daarom zijn de gegevens van 2006 t/m 2014 aangepast aan de economische situatie van 2010.

Bron: European Defence Agency data

Vooral de teruggang in uitgaven voor investeringen en onderzoek baren zorgen voor de toekomst. Een uitsplitsing is te vinden in de figuren 6.8 en 6.9.

Figuur 6.8 Investeringsuitgaven in de EU

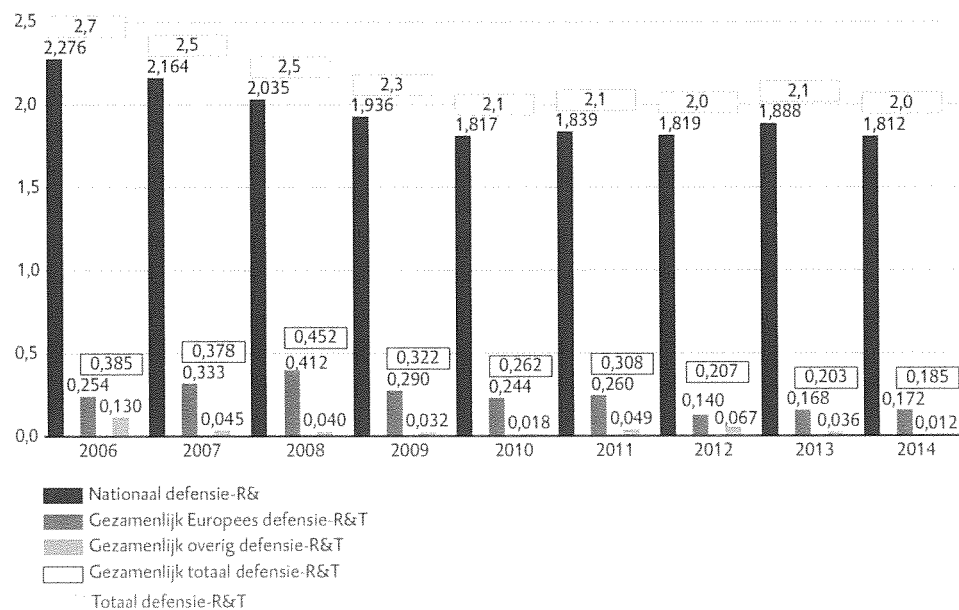


* Om de reële groei te kunnen meten en een 'reële' vergelijking te kunnen maken ten opzichte van andere jaren, moet er rekening worden gehouden met de inflatie. Daarom zijn de gegevens van 2006 t/m 2014 aangepast aan de economische situatie van 2010.

** R&T is een subset van R&D.

Bron: European Defence Agency data

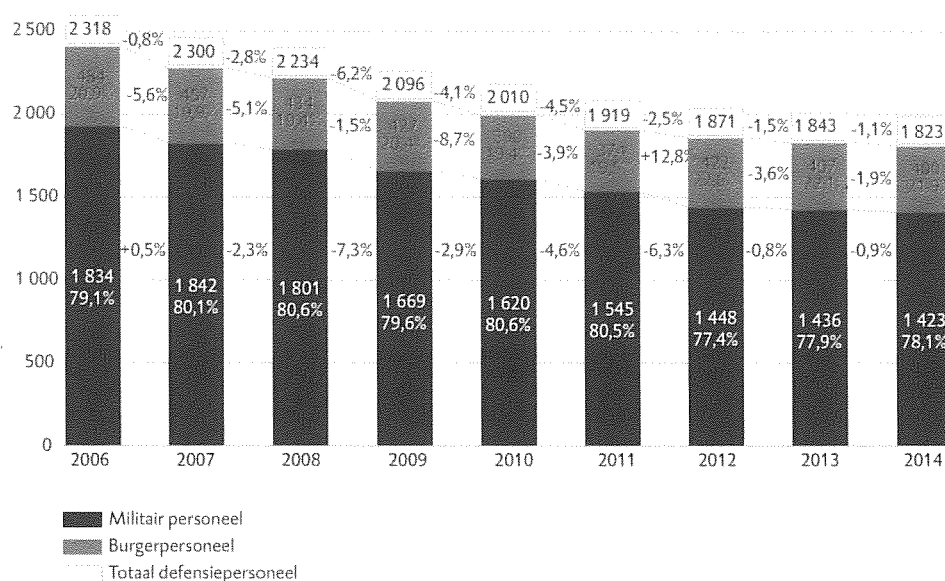
Figuur 6.9 R&T-uitgaven in de EU



Bron: European Defence Agency data

Kennis en investeringen in nieuwe wapensystemen vallen niet los te zien van het benodigde personeel, zie figuur 6.10. De demografische ontwikkeling, de behoefte aan hoger opgeleid personeel en het behouden van personeel zijn majeure uitdagingen, die in samenhang met de investeringen in onderzoek moeten worden gezien.

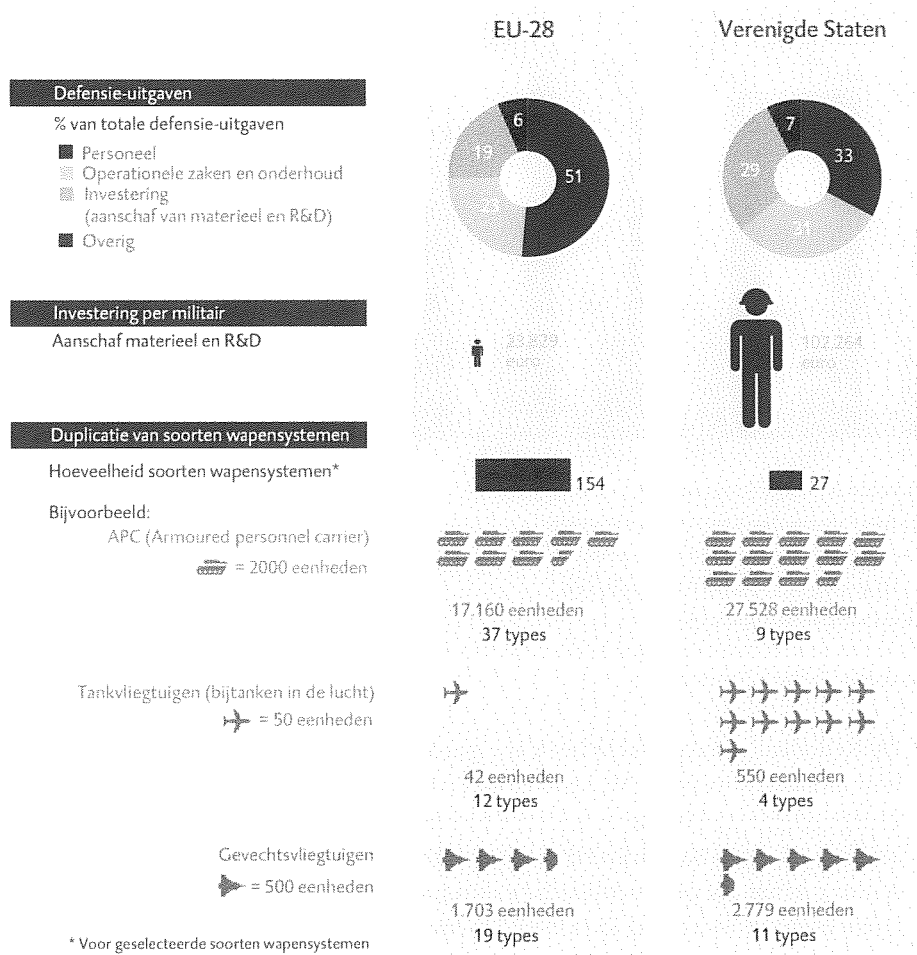
Figuur 6.10 Militair en burgerlijk personeel in de EU



Bron: European Defence Agency data

Binnen de EU kunnen de lidstaten meer samenwerken, zoals figuur 6.11 laat zien. Er is berekend dat het gebrek aan integratie tussen nationale militaire structuren en het ontbreken van een geïntegreerde defensiemarkt jaarlijks minstens 26 miljard euro kost (Ballester 2013). De veelheid aan verschillende wapensystemen zorgt voor versnippering, verlies aan efficiency door onvoldoende schaafeffecten en te weinig onderhandelingsmacht naar producenten; zie figuur 6.12. In tijden van crisis zal het ontbreken van uniformering eerder zorgen voor tekorten aan vervangingsmateriaal. Dit maakt de Europese defensie onnodig kwetsbaar.

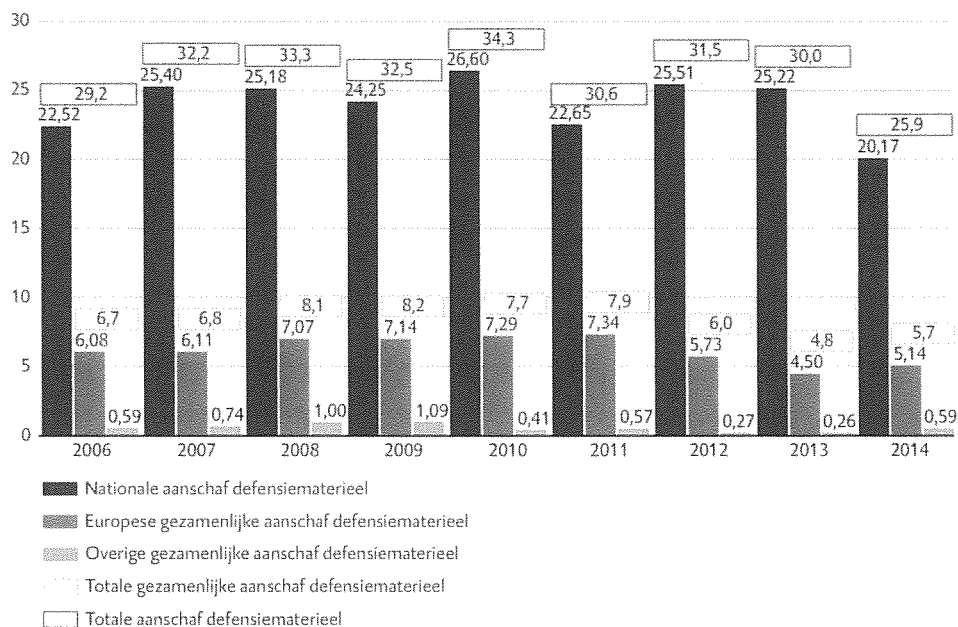
Figuur 6.11 Gebrek aan integratie in EU defensie in aantallen



Bron: EPHS Strategic Notes, juni 2015

De werkelijk multilaterale samenwerking betreft nog maar een klein percentage van het totale budget, zie de figuren 6.12 en 6.13. De trend lijkt zelfs licht neerwaarts. Overigens stelt het IBO-rapport *Meer Bang for the Buck* (Ministerie van Financiën, april 2015) wel dat bilaterale samenwerking in de aanschaf en ontwikkeling van nieuw materieel vaak makkelijker is dan multilaterale samenwerking. Hoe meer landen en nationale defensie-industrieën betrokken zijn, hoe meer de behoeften uiteenlopen in de tijd en/of inhoudelijk verschillen. En hoe minder het wederzijdse vertrouwen, hoe groter de kans op stroeve samenwerking en verlies aan waar voor je geld. Dit zou een belangrijke richtlijn voor toekomstige projecten moeten zijn.

Figuur 6.12 Nationale en multilaterale uitgaven binnen de EU



Bron: European Defence Agency data

De Nederlandse krijgsmacht heeft een goede naam in de bondgenootschappelijke militaire samenwerking. Wat betreft de landmacht heeft de samenwerking met Duitsland grote politieke en militaire betekenis. Dat geldt ook voor de marine-samenwerking in Benelux-verband, BENESAM; in dit geval met Nederland als senior partner. De gezamenlijke bewaking van het luchtruim van de Benelux is een ander geslaagd voorbeeld. De mogelijkheden voor militaire samenwerking zijn nog lang niet uitgeput, als gebruik wordt gemaakt van gezamenlijke operationele behoeftstellingen, concludeert het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Het IBO stelt verder dat meer militaire samenwerking het behoud van schaal-grootte mogelijk maakt, essentieel bij stijgende kosten en dalende aantallen (cf Meer 'Bang for the Buck', Interdepartementaal beleidsonderzoek naar meer doelmatigheid door internationale samenwerking en geïntegreerde contracten bij wapensystemen van Defensie, Ministerie van Financiën, Den Haag, april 2015).