



STRATEGY
& CHANGE

PAS OP DE PLAATS VOOR DEFENSIE

EEN PLEIDOOI VOOR HANDHAVING VAN
HET DEFENSIEBUDGET

DEN HAAG CENTRUM VOOR STRATEGISCHE STUDIES
EN TNO



PAS OP DE PLAATS VOOR DEFENSIE

DEN HAAG CENTRUM VOOR STRATEGISCHE STUDIES (HCSS)
EN TNO

PAPER N^o 2010•02

ISBN/EAN: 978-94-91040-02-3

Auteurs: Jeroen de Jonge, Frank Bekkers en Rob de Wijk.

© 2010 Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies en TNO behouden zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS of TNO. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp: Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag

Drukwerk: Koninklijke De Swart, Den Haag

HCSS, LANGE VOORHOUT 16, 2514 EE DEN HAAG

T: +31 (0)70-3184840 E: INFO@HCSS.NL

W: STRATEGYANDCHANGE.NL

PAS OP DE PLAATS VOOR DEFENSIE

EEN PLEIDOOI VOOR HANDHAVING VAN
HET DEFENSIEBUDGET

DEN HAAG CENTRUM VOOR STRATEGISCHE STUDIES EN TNO



STRATEGY
& CHANGE

Het TNO en HCSS programma STRATEGY & CHANGE analyseert mondiale trends die onze veiligheid, welvaart en welzijn onder druk zetten.

Een samenhangende visie op de toekomst is noodzakelijk. Versterking van het innovatievermogen om te anticiperen op nieuwe uitdagingen is cruciaal.

STRATEGY & CHANGE helpt de agenda en de prioriteiten van en voor Nederland te bepalen.

INHOUDSOPGAVE

1	FUNDAMENTELE ONZEKERHEID	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Machtsverhoudingen verschuiven	8
1.3	Simultane systeemshokken	9
1.4	De rol van internationale instituties	13
1.5	Conclusie	16
2	DE NEDERLANDSE BELANGEN	19
2.1	Nederland is een maritieme handelsnatie	19
2.2	Betrouwbare partner van de groten...	20
2.3	...Als voorbeeld voor de kleinen	21
2.4	Conclusie	21
3	GEVOLGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID	23
3.1	Grondwettelijke taken van de krijgsmacht in balans	23
3.2	Beschermen van de internationale rechtsorde	24
3.3	Ondersteunen van Nederlandse belangen	24
3.4	Proactieve conflictpreventie	25
3.5	Conclusie	25
4	GEVOLGEN VOOR DE KRIJGSMACHT: DE DEFENSIEBEGROTING	27
4.1	De kritische omvang is bereikt	27
4.2	De reële uitgaven zijn gedaald	27
4.3	Maar ook het aandeel voor Defensie is gedaald	29
4.4	Conclusie	31
5	UITGANGSPUNTEN VAN HET BELEID	33
5.1	Financiële helderheid	33
5.2	Lichte logistiek en expeditieaire mobiliteit	33

5.3	Modulaire taakgroepen	34
5.4	Structurele partnerschappen	34
5.5	Innovatieve verwerving	35
5.6	Heldere taakafbakening	35
5.7	Conclusie	36
6	GEVOLGEN VOOR DE KRIJGSMACHT	37

1 FUNDAMENTELE ONZEKERHEID

1.1 INLEIDING

Bij nieuwe aanslagen op de defensiebegroting kan de Nederlandse krijgsmacht zijn grondwettelijke taken niet meer geloofwaardig uitvoeren, terwijl de internationale veiligheidssituatie juist nieuwe investeringen in het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht eist. Omdat nieuwe investeringen gezien de staat van de overheidsfinanciën uitgesloten lijken, moet minimaal worden ingezet op behoud van de huidige omvang van het budget en zullen de noodzakelijke aanpassingen van de krijgsmacht door herschikkingen binnen dit budget moeten worden bekostigd. Dit is, kort samengevat de conclusie van deze studie over de toekomst van de Nederlandse Defensie. Deze conclusie erkent dat Nederland de komende jaren voor een grote uitdaging staat. De staatsschuld moet worden teruggebracht. De overheidsuitgaven moeten worden beperkt. Tegelijkertijd moet de economische groei worden gestimuleerd. Dat laatste eist politieke erkenning dat de Nederlandse open economie afhankelijk is van het buitenland. Een stabiele veiligheidssituatie en een goed functionerende internationale rechtsorde, zijn naast goede betrekkingen met de belangrijkste handelspartners en bondgenoten, van vitaal belang voor de groei van de Nederlandse economie. Ook dient te worden erkend dat de krijgsmacht een belangrijke rol speelt bij het veiligstellen van dit Nederlandse belang, maar dat deze rol steeds moeilijker vervuld kan worden omdat de defensiebegroting al sinds 1990 sterk onder druk staat.

Fundamenteel voor elk besluit over de toekomst van de krijgsmacht is dat de toekomstige internationale veiligheidssituatie onvoorspelbaarder is dan ooit. Zeker is dat de macht van het westen erodeert, die van opkomende grootmachten toeneemt en dat fricties tussen landen eerder toe- dan af zullen nemen. Dit komt ondermeer door veiligheidsrisico's die het gevolg zijn van een multipolaire wereld, klimaatverandering, toenemende schaarste aan energie en grondstoffen en de bedreiging van handelsroutes door

niet-statelijke actoren. De financiële crisis versnelt enerzijds het ontstaan van veiligheidsrisico's en beperkt anderzijds het vermogen van het Westen deze tegen te gaan. En dat terwijl deze veiligheidsrisico's pleiten voor versterking van de kwalitatief hoogwaardige, expeditionaire en multifunctionele krijgsmacht waarover Nederland nu beschikt. Want alleen een breed inzetbare krijgsmacht biedt de politiek de noodzakelijke verscheidenheid aan militaire opties ter ondersteuning van het buitenlands- en veiligheidsbeleid.

1.2 MACHTSVERHOUDINGEN VERSCHUIVEN

Sinds het einde van de bipolaire wereldorde van de Koude Oorlog is het statensysteem gebaseerd op de militaire suprematie van de Verenigde Staten en feitelijk unipolair. Maar machtsverhoudingen binnen het internationale systeem verschuiven. De opkomst van nieuwe machten, die het einde van het unipolaire statensysteem inluidt, is een uitdaging voor de bestaande internationale orde. Terwijl het proces van verschuivende machtsverhoudingen in het verleden een periode van decennia besloeg, wordt dit proces door de huidige financiële crisis versneld en versterkt. Momenteel lijkt sprake van de overgang naar een multipolaire wereld van meerdere machtcentra die per definitie instabiel is. Landen verkennen in een situatie van verschuivende machtsverhoudingen hun speelruimte. Dit bleek tijdens het conflict rond Georgië toen Rusland zich in de zomer van 2008 assertief gedroeg, en blijkt ook uit de nucleaire- en raketprogramma's van Iran en Noord-Korea. De relatieve machtafname van het Westen leidt daardoor tot instabiliteit door mispercepties over elkaars bedoelingen. Dit hoeft niet per se tot gewapende conflicten te leiden, maar leidt per definitie wel tot onrust met negatieve economische implicaties.

Een bijkomend gevolg van multipolariteit is dat effectiviteit van de internationale regimes en de organisaties die bepalend voor de internationale vrede en veiligheid sinds de Tweede Wereldoorlog zijn geweest kunnen worden ondermijnd. Voorbeelden van internationale regimes zijn de Wereldhandelsorganisatie, het protocol van Kyoto, de G8 en de G20. Internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad, de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds zijn voor de internationale stabiliteit even belangrijk. Beginselen van nationale soevereiniteit, liberale markteconomie en respect voor het internationale recht zijn eveneens elementaire onderdelen van deze internationale orde.

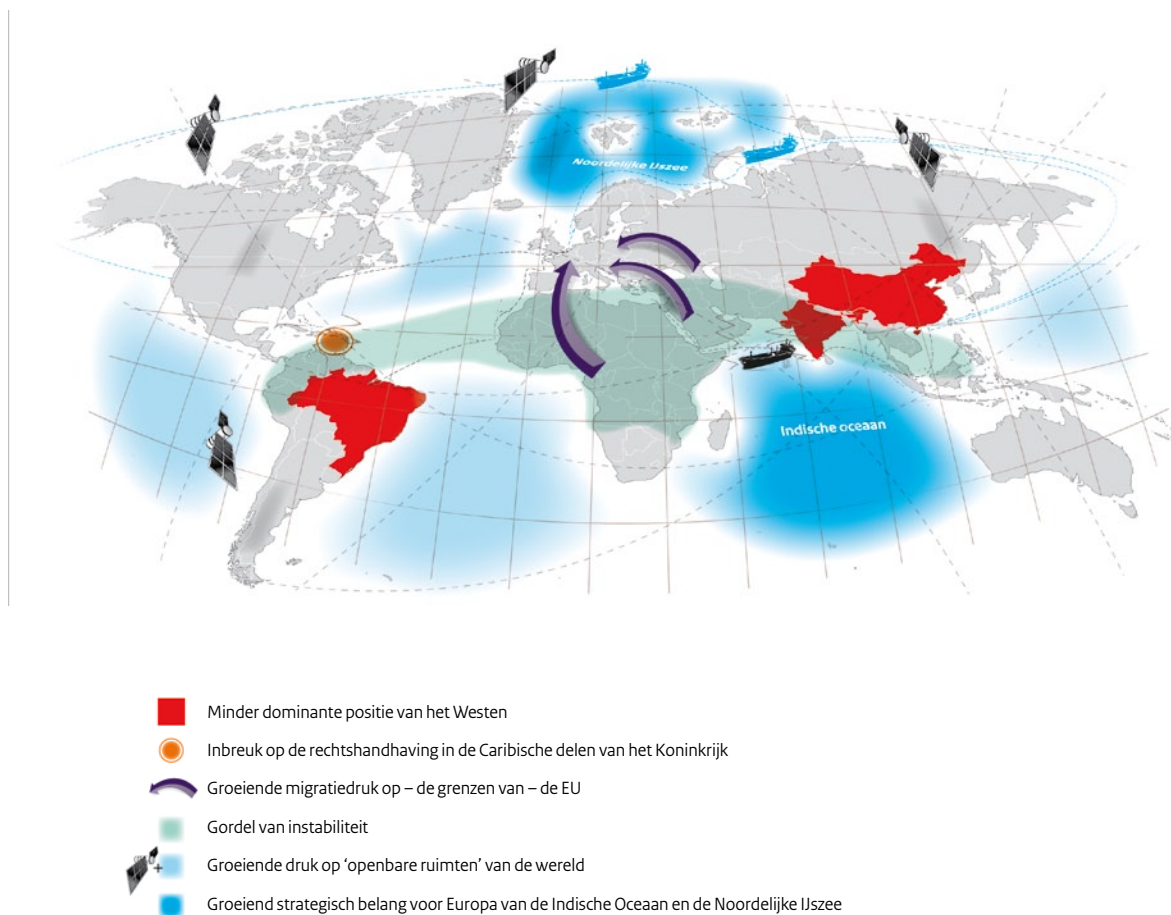


FIGUUR 1: RAKETLANCERING IRAN 2008 (BRON: REUTERS)

Naar mate de macht van het Westen vermindert zullen Westerse instituties en het internationale recht door opkomende staten zodanig worden aangepast dat deze ook hun belangen dienen. De financiële crisis versterkt dit proces omdat deze vooral het Westen heeft getroffen en niet opkomende machten zoals China.

1.3 SIMULTANE SYSTEEMSCHOKKEN

Hoewel deze observaties voorbij gaan aan de mate van coördinatie, diplomatiek overleg en consultatie tussen de staten, doet zich tegen de achtergrond van de verschuiving in de internationale machtsverhoudingen een aantal systeemshokken of systeemcrises voor. Systeemcrises op het gebied van de economie, het klimaat en de energie- en grondstoffen-schaarste leiden tot een herijking van de bestaande internationale orde en de internationale samenwerkingsverbanden die haar reguleren. De combinatie van deze systeemcrises en de verschuiving in de internationale machtsverhoudingen heeft belangrijke implicaties voor vrede, veiligheid en democratie. De belangrijkste veiligheidsimplicaties van deze systeemcrises zijn hieronder beschreven.



FIGUUR 2: WERELDWIJDE SYSTEEMTRENDS IN VEILIGHEID
(BRON: MINISTERIE VAN DEFENSIE/TURNAROUND COMMUNICATIE)

ECONOMISCHE CRISIS

Na de langste periode van ononderbroken economische groei sinds de Tweede Wereldoorlog leidt de huidige economische crisis tot een trendbreuk met het neoliberale dogma van de afgelopen decennia. Wereldwijd geven staten overheidssteun aan nationale economische sectoren.

Daarnaast wordt binnen bestaande en nieuw opgerichte internationale samenwerkingsverbanden gesproken over herijking van het huidige politiek-economische systeem van *governance*. De economische crisis heeft ook veiligheidsimplicaties. Sociale onrust, demonstraties en rellen zoals in Griekenland begin 2010, zijn daarvan een voorbeeld. Daarnaast biedt de crisis kansen voor populistische eenvoudige oplossingen prediken en 'schuldigen' aan wijzen. De President van de Wereldbank stelde in zijn rapport *Averting the Human Crisis During the Global Turndown* in april 2009 dat de financiële crisis de potentie heeft uit te groeien tot een humanitaire crisis en riep staten daarom tot samenwerking. Regeringen krijgen te kampen met enerzijds recessie en groeiende economische ongelijkheid en anderzijds beperktere budgetten om deze problemen aan te pakken. In het geval van zwakke regimes kan dit tot de val van regeringen en politiek-sociale instabiliteit leiden. De economische crisis heeft zo verschillende (veiligheids)implicaties die niet alleen van invloed zijn op het proces van verschuivende machtsverhoudingen. De crisis kan er bovendien toe leiden dat minder geld beschikbaar is om de oorzaken en gevolgen van andere crises, zoals klimaatverandering, effectief aan te pakken.

KLIMAATCRISIS

Na decennia van verhit wetenschappelijk debat lijkt langzamerhand een wetenschappelijke consensus te zijn ontstaan dat er 1) sprake is van klimaatverandering, 2) dat deze door menselijk handelen wordt verergerd, 3) dat de effecten van klimaatverandering zich nu al manifesteren, 4) dat een aantal effecten van klimaatverandering onomkeerbaar en 5) dat een gemiddelde temperatuurstijging van meer dan 2 graden catastrofale gevolgen zal hebben. Daarnaast is een drietal belangrijke bevindingen van belang.

- Er zijn grote regionale verschillen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit lange termijn trends tussen 1900 en 2005 dat er sprake is van significant meer neerslag in Noord en Zuid Amerika, Noord Europa, en Noord en Zuid Azië,

terwijl de Sahel, de Mediterranen, Zuidelijk Afrika en delen van Zuid Azië juist getroffen worden door droogte.

- De veiligheidsdimensie van klimaatverandering neemt in belang toe. Een rapport van het *Global Humanitarian Forum* uit juni 2009 stelt dat de gevolgen van klimaatverandering 300,000 doden per jaar veroorzaken met een jaarlijkse economische schade van 125 miljard dollar. De bevolkingen die het meeste risico lopen, bevinden zich in Sub-Sahara Afrika, het Midden Oosten, Zuid Azië en de eilandstaten in de Stille Oceaan. Het rapport laat zien hoe de gevolgen van klimaatverandering kunnen culminereren in droogte en hongerproblemen, vluchtelingenstromen, een verhoogde druk op zwakke regimes van fragiele staten en conflict. Deskundigen stellen dat het conflict in Darfur in wezen een klimaatconflict is; een strijd tussen pastorale herders en sedentaire boeren over vruchtbaar land dat ten gevolge van klimaatverandering schaarser is geworden.
- De gevolgen van klimaatverandering kunnen alleen door multilaterale onderhandelingen worden beperkt. De effectiviteit van de aanpak zal sterk afhangen van de politieke daadkracht waarmee gevestigde en opkomende economieën dit thema zullen oppakken en van de vraag in welke mate stimuleren van groene technologie ten koste zal gaan van economische groei. Voorlopig stellen opkomende machten als China dat klimaatregelen geen gevolgen voor hun economische groei moeten hebben, temeer omdat het klimaatprobleem door het Westen is veroorzaakt.

De klimaatcrisis hangt ook samen met de derde systeemcrisis; de energiecrisis.

ENERGIECRISIS

De onomkeerbare energiecrisis hangt samen met de (tot 2030) vrijwel volledige afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, de structurele onbalans tussen olie- en gas consumerende en producerende staten, de opkomst van nieuwe olieconsumenten en een onderinvestering in productiecapaciteit in de jaren '90 vanwege de lage olieprijs. De bovengemiddelde economische groei van vooral China heeft tot een sterk toegenomen vraag naar olie geleid. Voor de komende vijf jaar wordt een ernstig energietekort voorspeld van meer dan 12,5 miljoen vaten per dag. Alternatieve energiebronnen zullen weliswaar een groter aandeel van het energieaanbod

vertegenwoordigen, maar dit aandeel zal, zolang er geen kosteneffectieve alternatieven voor de transportsector zijn, naar verwachting beperkt blijven tot niet meer dan 13% van het totaal. Olie- en gasvoorraden bevinden zich bovendien veelal in probleemstaten met ofwel autoritaire ofwel zeer zwakke regimes. Ook de energiecrisis heeft drie belangrijke veiligheidsimplicaties.

- Energie wordt de laatste jaren door energieproducenten en doorvoerstaten openlijk als een politiek drukmiddel ingezet. De gasconflicten tussen Rusland en bijvoorbeeld Oekraïne zijn hiervan een voorbeeld.
- De geografische concentratie van fossiele brandstoffen in een 'gordel van instabiliteit' van landen boven de evenaar maakt transportroutes naar consumerende landen kwetsbaar, vooral wanneer zij dichtbij falende staten liggen. In de hoofdzakelijk maritieme transportroutes bestaat een groot aantal knelpunten — Panamakanaal, Suezkanaal, Straat van Hormuz, Golf van Aden, Straat van Malakka, Golf van Guinee en de Bosporus — die allen kwetsbaar zijn voor piraterij (diefstal), terroristische aanslagen of blokkades door staten.
- China voert een actief energiebeleid dat zowel het creëren van aanvoerlijnen als het veilig stellen van grondstoffen zelf omvat. Chinese staatsbedrijven zijn in Afrika, de Kaspische Zeeregio, en Zuid-Amerika concurrenten van Westerse oliemaatschappijen. In het gebied rond de Indische Oceaan sluit China allianties met Myanmar en Pakistan om pijpleidingen en havens aan te leggen. De hoogste prioriteit voor China is het veilig stellen van de levering van energie. Energiezekerheid is in hoge mate bepalend voor het Chinese buitenlandse beleid en de herstructurering van de krijgsmacht.

1.4 DE ROL VAN INTERNATIONALE INSTITUTIES

De verschuivende machtsverhoudingen hebben zoals betoogd hun weerslag op de rol van bestaande, veelal door het Westen ontworpen en gedomineerde internationale instituties, organisaties en besluitvormingsprocedures die de pijlers vormen van de huidige internationale orde. De invloed van door het Westen gecreëerde instituties is tanende en daarmee de Westerse invloed op mondiale ordening en stabiliteit. De machtsbalans wordt ook in grote internationale instituties herijkt.

Hoewel er op de Verenigde Naties (VN) veel kritiek is, blijft de VN-veiligheidsraad een belangrijk orgaan. Er is kritiek op het feit dat

de permanente leden van de VN-veiligheidsraad met vetorecht niet langer een afspiegeling vormen van de werkelijke machtsverhoudingen in de wereld. Besluitvorming in de Veiligheidsraad over vrede en veiligheid wordt regelmatig geblokkeerd door één of meer staten zoals China, Rusland of de VS. Dit was zichtbaar in het geval van Kosovo, Iran, Irak, Soedan en Georgië. Hervormingen van de VN-veiligheidsraad zullen mede daarom ook de komende jaren op de agenda blijven staan. Het Brahimi-rapport stelde in 2000 de geloofwaardigheid van vredesafdwingende operaties als gevolg van deze problematiek in de VN Veiligheidsraad aan de orde. Nederland hecht groot belang aan een stevig volkenrechtelijk mandaat voor militaire interventies tot herstel van de internationale rechtsorde. Die houding vraagt ook om robuuste militaire capaciteiten om binnen het gestelde mandaat op veilige en geloofwaardige wijze effect te sorteren.

Wanneer mondiale organisaties niet adequaat functioneren ontstaan er nieuwe groeperingen van de belangrijkste spelers. Zo nam de G-20 de rol van de G-8 over als forum om maatregelen voor de financiële crisis te bespreken. Het actieplan van de G-20 is gericht op financieel, monetair en economisch beleid. Opkomende machten eisen meer invloed in door het Westen gedomineerde instituties als het IMF en de Wereldbank, zoals blijkt uit de slotverklaring van de G20 bijeenkomst in november 2008 en het toenemende stemgewicht van China. Nederland is een belangrijke netto-betaler aan de Wereldbank en het IMF en schuift sinds 2009 als de grootste van de kleinen binnen Europa aan bij de G20. Het lidmaatschap van de G20 is belangrijk voor het creëren en behouden van internationale invloed om de Nederlandse economische groei te stimuleren en is dan ook een Nederlands belang.

De NAVO is tot op heden de meest effectieve veiligheidsorganisatie in de wereld. Sinds het vorige Strategisch Concept (Washington, april 1999) is de wereld ingrijpend veranderd. Een *Group of Experts* onder leiding van de voormalig Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright en ex-Shell topman Jeroen van der Veer heeft de contouren van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO vastgelegd. De Alliantie is sinds 1999 tot 28 lidstaten uitgebreid en heeft de leidende rol in Afghanistan, waar slagen of falen de toekomst van de Alliantie zal beïnvloeden. Naast militaire capaciteiten zal de NAVO volgens de



FIGUUR 3: BIJEENKOMST VAN DE G20 (BRON: WWW.FLICKR.COM)

Group of Experts een belangrijkere rol moeten inruimen voor politieke consultaties met partnerlanden zoals Rusland om conflicten in een vroeg stadium aan te pakken. Dat is het meest effectief vanuit een positie van kracht. De kern van de Alliantie is en blijft overigens de collectieve verdediging, de solidariteit tussen de lidstaten, vastgelegd in Artikel V: een aanval op één is een aanval op allen. Dat schept naast evidente rechten ook verplichtingen. Landen die hun verplichtingen niet nakomen zullen als *free rider* slechts marginale invloed op de besluitvorming hebben. Nederland heeft belang bij een actieve rol in de NAVO, omdat daarmee binnen de politieke consultaties de invloed op de strategische besluitvorming van de Alliantie kan worden uitgeoefend.

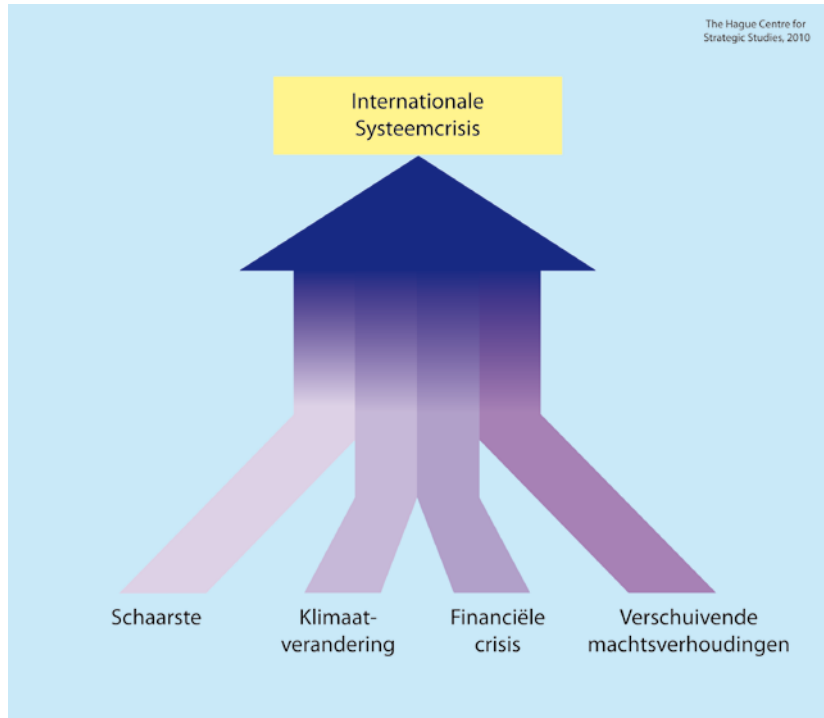
De versterking van de veiligheidspijler binnen de instrumenten van de EU heeft in 2009 tot een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) als onderdeel van het Verdrag van Lissabon geleid. Nederland steunt het GVDB actief, met een verscheidenheid van militaire en civiele missies. Een voorbeeld van deze aanpak is de maritieme EU-missie *Atalanta* tegen piraterij voor de kust van Somalië. De militaire poot van de EU steunt tot op heden op praktische afspraken met de NAVO over gemeenschappelijk gebruik van schaarse capaciteiten. Verdergaande Europese militaire samenwerking is op lange termijn echter alleen denk-

baar binnen de kaders van een supranationaal gemeenschappelijk buitenlandbeleid. Naast de verschillen in politieke visie op de rol van Europa in de wereld, vormt de euroscepsis van de Europese bevolking een belangrijke barrière bij het realiseren van een supranationale aanpak. Tot die tijd kunnen bevoegdheden op het gebied van veiligheid niet worden overgedragen en is bijvoorbeeld taakspecialisatie tussen de lidstaten van de EU niet aan de orde. Ook dat is een argument voor het behoud van een multifunctionele krijgsmacht.

1.5 CONCLUSIE

Het wereldsysteem wordt gekenmerkt door het samenvallen van meerdere systeemcrises. De opkomst en economische groei van nieuwe machten leidt tot een toename in de consumptie van fossiele brandstoffen. Dit leidt tot een verheviging in de competitie om grondstoffen tussen staten, die de grondbeginselen van een liberaal-democratisch internationaal systeem ondermijnt. Daarnaast vermeerderd deze toename de uitstoot van koolstofdioxide, met klimaatverandering tot gevolg, terwijl in de huidige economische crisis beperktere budgetten beschikbaar zijn om lange termijn klimaatproblematiek aan te pakken. Uit de combinatie van deze verschillende systeemcrises komen dreigingen voor internationale vrede en veiligheid voort die elkaar onderling kunnen versterken (zie fig. 4).

Daarbij is sprake van het samenvallen van een financieel-economische crisis en een verschuiving in de internationale machtsverhoudingen die voor grotere instabiliteit in het internationale systeem kan zorgen. De geschiedenis heeft laten zien dat verschuivende machtsverhoudingen tijdens overgangsfases gepaard gaan met schokken die het systeem destabiliseren. Nederland heeft als internationaal georiënteerd handelsland direct belang bij het anticiperen op en kunnen opvangen van de veiligheidsimplicaties van deze systeemschokken.



FIGUUR 4: SAMENHANGENDE SYSTEEMCRISIS (BRON: HCSS)

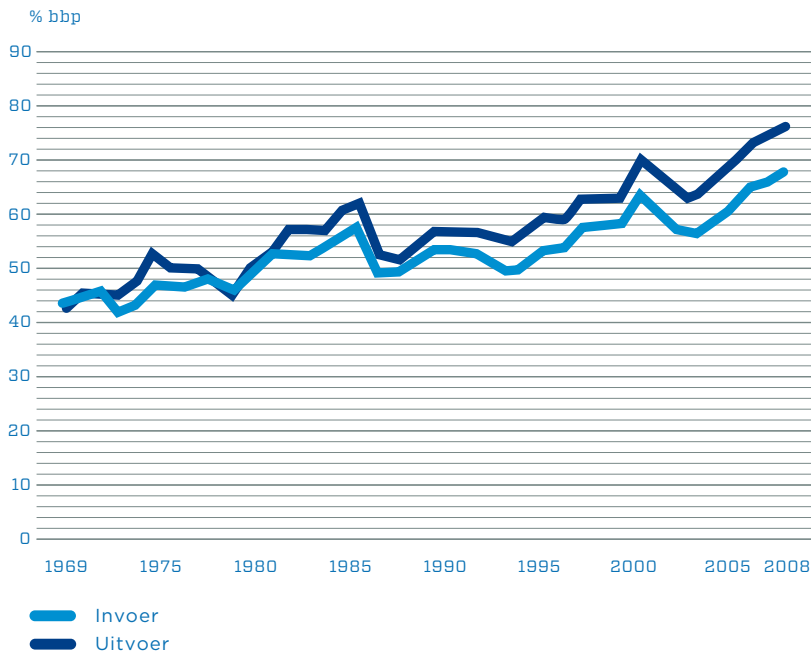
2 DE NEDERLANDSE BELANGEN

2.1 NEDERLAND IS EEN MARITIEME HANDELSNATIE

Nederland is van oudsher een internationaal georiënteerd handelsland: een maritieme natie met een continentale afzetmarkt. Van het Nederlandse handelsvolume in tonnen gaat 90% over water; 88% van de externe energiebehoefte wordt over zee aangevoerd. Het Europese achterland is met de Nederlandse maritieme handelseconomie verbonden. In dat achterland zijn 350 miljoen mensen afhankelijk van de Rotterdamse haven, die dan ook tien procent van het BNP genereert. Nederland is voorts een doorvoerland van goederen en energie en beschikt over een geavanceerd distributienet voor aardgas. Het vorige kabinet heeft de ambitie geformuleerd Nederland in 2020 tot de gasrotonde van Europa te transformeren. Nederland presteert goed in nichemarkten, zoals baggeren en specialistische scheepsbouw en is vooral in de export van hightech landbouwexpertise ijzersterk. De Nederlandse diensteneconomie is voor een belangrijk deel afhankelijk van het buitenland. Import en export genereren 70% van ons nationaal inkomen. De logistieke activiteiten leverden in 2008 40 miljard euro en 750.000 banen op.

Nederland is de zestiende economie van de wereld en de negende exportnatie. Deze internationale positie schept verplichtingen naar de eigen bevolking en naar andere landen. Nederland heeft als vooraanstaande handelsnatie bijvoorbeeld belang bij veilige handelsroutes over zee. Daarom is de deelname van fregatten en onderzeeboten aan de antipiraterijoperaties voor de Somalische kust geen altruïsme. Bovendien geldt in de internationale betrekkingen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

Landen die internationaal geen verantwoordelijkheden willen dragen worden *free riders* zonder aanzien en invloed. Voor een land met een open economie kan dit desastreus uitpakken. Een te veel naar binnen gericht blik gaat uiteindelijk ten koste van welvaart en welzijn. Omgekeerd laat



FIGUUR 5: INVOER EN UITVOER ALS % VAN HET BBP (BRON: CBS)

een land als Turkije zien wat de gevolgen zijn van het recente besluit de blik naar buiten te richten: ongekeerde economische groei en toenemende politieke invloed in de regio.

2.2 BETROUWBARE PARTNER VAN DE GROTEN...

Nederland is een belangrijke schakel tussen de VS en Europa, maar ook tussen het Verenigd Koninkrijk en het continent. Dat heeft deels te maken met onze economische positie, met onze geografische ligging aan de poort van het continentale Europa, en de wens om samen met grootmachten als de VS en het Verenigd Koninkrijk een tegenwicht tegen de invloed van de grote continentale machten Duitsland en Frankrijk te vormen. Nederland vormt een natuurlijke partner van de VS en het Verenigd Koninkrijk in hun relatie met de grote Europese landen. Deze spilfunctie stelt Nederland in staat bij belangrijke kwesties invloed te blijven uitoefenen en de eigen (handels)belangen veilig te stellen. Dat partnerschap

steunt op een betrouwbare reputatie en daarbij hoort ook een robuuste bijdrage aan militaire operaties. In deze reputatie is de laatste tijd echter een barst gekomen. Nederland legt door het voortijdige vertrek uit Uruzgan de bal bij voor Nederland belangrijke bondgenoten als het Verenigd Koninkrijk en de VS en in mindere mate bij Australië. Deze partners behoren tot de weinige landen die een dergelijke risicovolle missie op dat niveau kunnen overnemen. Ook de weifelachtige Nederlandse houding ten aanzien van de *joint strike fighter* doet de relatie met onze partners geen goed. Betrouwbaarheid en degelijkheid zijn in combinatie met de *Dutch approach* de sleutels tot de Nederlandse invloed op het wereldtoneel. Nederland moet in de relatie met de grote landen blijven investeren en dat vergt *commitment*.

2.3 ...ALS VOORBEELD VOOR DE KLEINEN

Nederland is de laatste decennia door haar positie op het wereldtoneel rolmodel voor de kleinere Europese landen. De Nederlandse bijdrage aan internationale operaties is vooral belangrijk omdat andere kleine landen dat voorbeeld meestal volgen. De cohesie in het NAVO bondgenootschap kan door besluiten van Nederland als grootste van de kleinen zowel in positieve als in negatieve zin worden beïnvloed. Dat geldt voor het Nederlandse optreden in Afghanistan, in de Golf van Aden en in Afrika, maar ook buiten de NAVO, bijvoorbeeld in het Caribische gebied. De leidende rol van Nederland bij de bestrijding van drugstransporten over de Caribische zee dwingt zowel bij de Amerikanen als bij de andere landen in de regio respect af. De afgelopen jaren is de Nederlandse diplomatieke houding echter eerder halsstarrig dan opbouwend geweest. Denk aan de perikelen rond het Europees referendum, de positie richting Polen over de Europese afdrachten, het voortijdig vertrek uit Uruzgan en de blokkade van de toenadering van Servië tot de EU.

2.4 CONCLUSIE

De belangen van Nederland als handelsnatie zijn gediend met goede relaties met de grote landen. De reputatie van Nederland die de afgelopen jaren te lijden heeft gehad door naar binnengerichtheid en gebrekkige solidariteit met bondgenoten moet de komende jaren stap worden gerepareerd om onze belangen te kunnen blijven behartigen. Daarbij hoort een militaire bijdrage die proportioneel is met onze economische positie van zestiende economie en negende exportnatie.

3 GEVOLGEN VOOR HET VEILIGHEIDSBELEID

3.1 GRONDWETTELIJKE TAKEN VAN DE KRIJGSMACHT IN BALANS

Een serieuze publieke en politieke discussie over Defensie komt niet op gang omdat het publieke en politieke besef ontbreekt hoezeer onze internationale rol, die de inzet van *soft* en *hard power* eist, bepalend is voor onze welvaart en ons welzijn. Uit de grondwetswijziging die in 2008 in werking trad bleek dit besef nog wel. In de Grondwet zijn in artikel 97 de taken van de krijgsmacht duidelijk omschreven: de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde. Deze taken omvatten ook de bescherming van de overzeese gebiedsdelen en het leveren van steun aan nationale autoriteiten bij nationale calamiteiten.

Deze Grondwetsbepalingen hebben niets van hun geldingskracht verloren. Alle analyses van de internationale veiligheidssituatie, zoals de Nederlandse Verkenningen of het rapport van de Group of Experts over de nieuwe NAVO-strategie, leiden tot dezelfde conclusie: de dynamiek en de onvoorspelbaarheid van de veiligheidssituatie in de wereld, die sterk verweven is met onze welvaart, maken de twee Grondwettelijke taken van de Krijgsmacht relevanter dan ooit. De centrale vraag gaat dan ook niet over een keuze, maar over een balans tussen de Grondwettelijke taken en welke capaciteiten daarvoor nodig zijn. Door de Nederlandse belangen veilig te stellen, desnoods met militair optreden, is de Nederlandse politiek ook in staat vanuit een positie van economische en politieke kracht bij te dragen aan de internationale rechtsorde. Het gaat dan niet alleen over dreigingen, hoewel de wereld er niet veiliger op wordt. Het gaat vooral om kansen, waarbij het garanderen van de internationale rechtsorde en het behartigen van onze eigen belangen hand in hand gaan. Wel zal de balans tussen de uitvoering van de twee Grondwettelijke taken voortdurend moeten worden geijkt. Het verdedigen van de belangen van Nederland zal naast het

beschermen van de internationale rechtsorde een prominentere rol in het denken over veiligheid krijgen.

3.2 BESCHERMEN VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

Nederland kan alleen economisch floreren in een stabiele en veilige wereld. Daarbij hoort een robuuste bijdrage aan de internationale rechtsorde. Veiligheid is een vitaal belang voor Nederland. Dat belang is in 2007 door de regering Balkenende in de *Strategie Nationale Veiligheid* uitgewerkt. De strategie stelt dat de nationale veiligheid in het geding is als de vitale belangen van de staat (territoriale, economische, ecologische, fysieke en sociale (politieke) veiligheid) worden bedreigd. Die veiligheid is grensoverschrijdend. Een veilige leefomgeving voor de bevolking in Afghanistan en Somalië is van belang voor de eigen veiligheid en welvaart omdat de voedingsbodem voor extremisme en terrorisme wordt weggenomen. Veilige scheepvaartroutes bevorderen de wereldhandel en garanderen daarmee onze inkomsten. Veiligheid is de basis voor welvaart en welzijn. Investeren in veiligheid levert geld op. Dit is in het Nederlandse debat volledig uit het zicht verdwenen. De inzet van de krijgsmacht is een belangrijk instrument van staatsmacht waarmee de veiligheid als vitaal belang van Nederland binnen het buitenlands en veiligheidsbeleid wordt gegarandeerd.

3.3 ONDERSTEUNEN VAN NEDERLANDSE BELANGEN

Als de Nederlandse belangen gediend zijn bij een stabiele wereld dan dient maximaal te worden geïnvesteerd in een multilaterale aanpak en op het benutten van consultatiemechanismen. In de beginfase van een conflict, als de militaire opties nog niet aan de orde zijn, is de politieke en diplomatieke bewegingsruimte groot. Dan zijn militaire aanwezigheid, samenwerking en training binnen de 3D-benadering van *'Defence, Diplomacy and Development'* ondersteunend aan diplomatieke en civiele interventies en is militaire interventie slechts een optie voor escalatie. Interventies kunnen een diplomatiek, humanitair, civiel of militair karakter hebben. Een havenbezoek door een marinefregat aan een fragiele staat is een interventie. Het trainen en opleiden van militairen is een interventie. Het slaan van waterputten is een interventie.

Korte militaire interventies kunnen zonder langdurige aanwezigheid smeu-
lende conflicten in de kiem smoren en zijn van waarde voor de veiligheid
en voor het slagen van de niet-militaire interventies. Goede lokale kennis,

het vermogen adequaat te anticiperen en preventief kunnen optreden zijn daarbij vereist. De militaire inzet moet zo nodig kunnen worden opgeschaald als de dreiging dat eist of worden omgezet in een langdurige missie, als de politieke context daarom vraagt. Bij het ondersteunen van nationale belangen met militair optreden draait het om geloofwaardigheid, flexibiliteit en robuustheid, die in de geïntegreerde benadering tot uitdrukking komt. Inzet van militairen mag niet worden gezien als een bedreiging of concurrentie voor diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en het werk van non-gouvernementele organisaties.

3.4 PROACTIEVE CONFLICTPREVENTIE

Nederland moet de internationale rechtsorde door proactieve conflictpreventie blijven verdedigen. Die benadering vereist politieke moed, internationale invloed, regionale betrokkenheid en een goede anticipatie op ontwikkelingen vooral in die regio's waar de veiligheidsbelangen van Nederland en haar bondgenoten in het geding zijn. Nederland heeft in Uruzgan met haar geïntegreerde of 3D-benadering zowel bij de lokale bevolking als bij de NAVO veel respect afgedwongen. Samenspel tussen de drie D's staat ook model voor de aanpak die de NAVO bij haar campagneplan vanaf 2009 nastreeft voor het bereiken van een stabiele eindsituatie. Maar in Afghanistan hebben de NAVO-troepen een belangrijke les geleerd: *hearts and minds* van de bevolking winnen werkt alleen als op alle terreinen gelijktijdig aan een duurzaam veilige maatschappij wordt gewerkt. In het geval van Afghanistan is juist op het strategische niveau te laat met de geïntegreerde benadering gestart. Dat startmoment is de sleutel tot het bevorderen van de internationale rechtsorde.

3.5 CONCLUSIE

Nederland heeft belang bij vroegtijdige betrokkenheid bij conflictpreventie en conflictoplossing. Vroegtijdige politieke betrokkenheid bij internationale besluiten over de richting, inrichting en inzet van alle vormen van interventie zijn daarom belangrijk. Dit vereist een effectieve anticipatiefunctie. Voor Defensie omvat deze het volgen en evalueren van ontwikkelingen in de veiligheidsomgeving door permanente toekomstverkenningen én het versterken van de strategische handelingsvrijheid om nieuwe kansen te kunnen grijpen en nieuwe bedreigingen te kunnen tegengaan. Dat proces moet politiek-strategisch en beleidsmatig worden ingebed en bij voorkeur interdepartementaal worden ingericht. Hoe eerder de politiek meedenkt

over de relatie tussen de Nederlandse belangen in het buitenland en de aard en inzet van de instrumenten van staatsmacht, hoe beter de investeringen in capaciteiten en de kosten van interventies beleidsmatig kunnen worden beheerst, zowel in termen van *body bags* als in euro's. Door optimaal te anticiperen kan de internationale rechtsorde efficiënt worden versterkt en kunnen tegelijk de Nederlandse belangen effectief worden gediend.

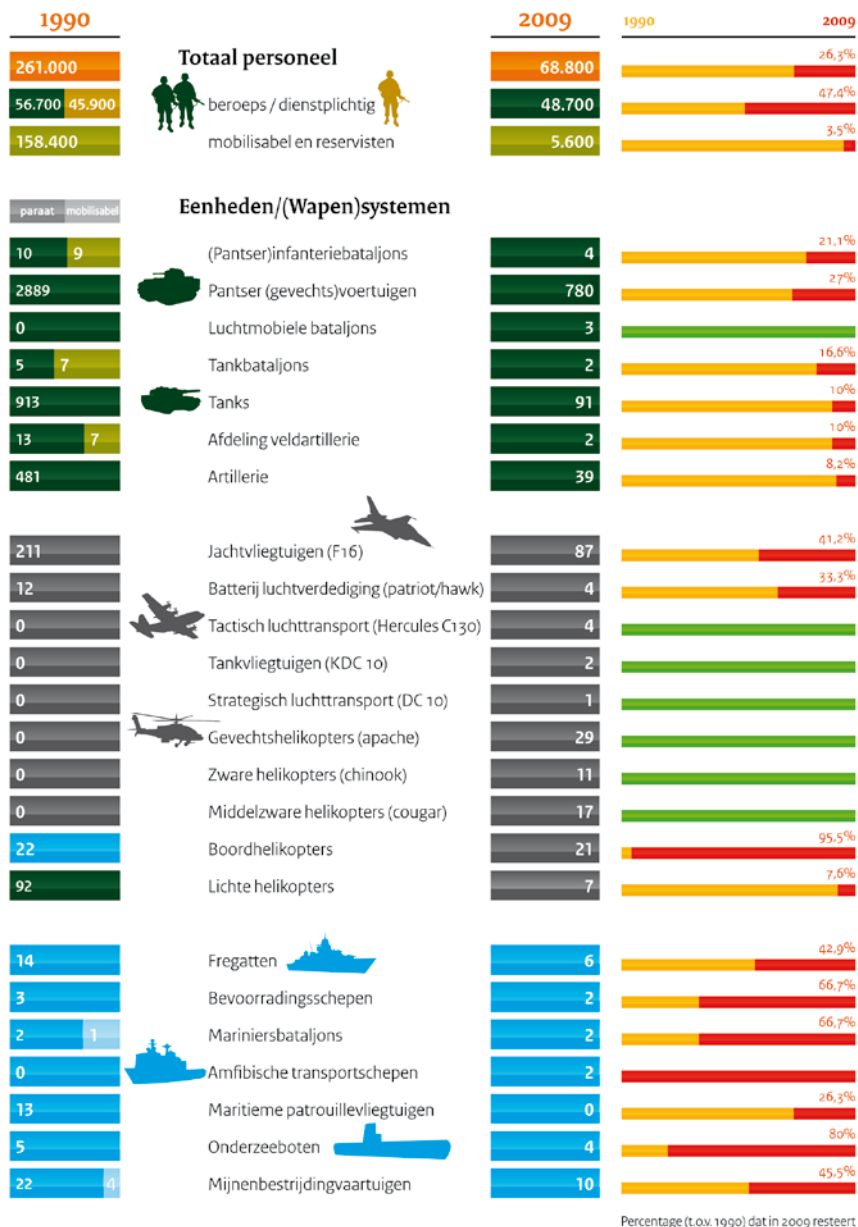
4 GEVOLGEN VOOR DE KRIJGSMACHT: DE DEFENSIEBEGROTING

4.1 DE KRITISCHE OMVANG IS BEREIKT

De Nederlandse krijgsmacht is qua landoptreden de afgelopen twintig jaar van een staand leger tot een expeditionair inzetbare strijdmacht getransformeerd. Ook het maritiem optreden is van het verdedigen van aanvoerlijnen naar Europa naar expeditionaire veiligheid op en vanuit zee verschoven. Bij die transformatie is vooral op hoofdwapensystemen bezuinigd (zie figuur 6) en is in veel gevallen, met een mogelijke uitzondering van de jachtvliegtuigen, de ondergrens van inzetbaarheid bereikt of overschreden. Daardoor zit de krijgsmacht voor bijna alle capaciteiten tegen een kritische ondergrens. Verder bezuinigen betekent dan dat capaciteiten verdwijnen of dat kwaliteit wordt ingeleverd, zoals getraindheid, zelfbescherming, escalatievermogen en inzetbaarheid.

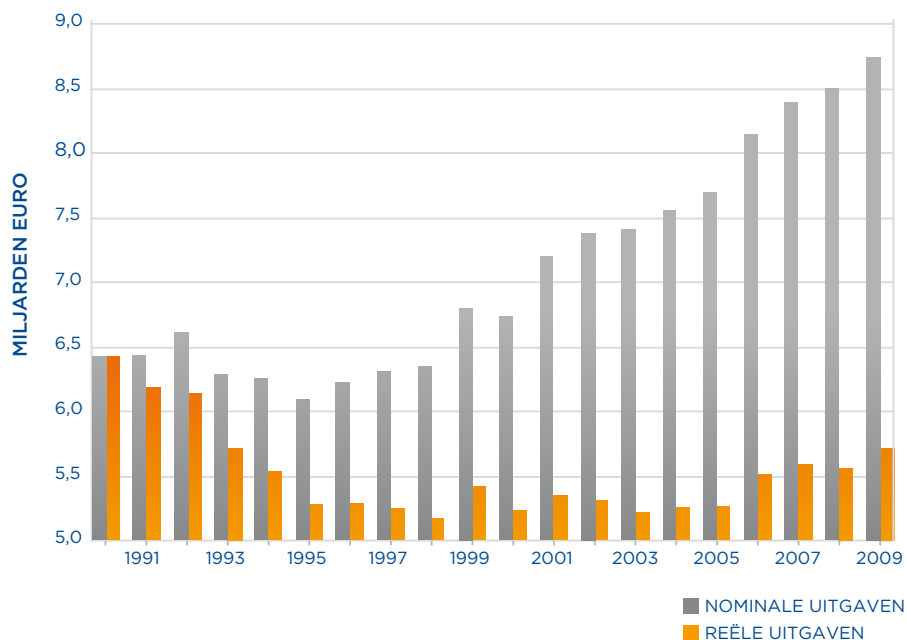
4.2 DE REËLE UITGAVEN ZIJN GEDAALD

De reële (op inflatie gecorrigeerde) uitgaven van het defensiebeleid zijn in de afgelopen twintig jaar niet toegenomen, maar gedaald. De uitgaven zijn met een miljard euro geslonken. Het huidige defensiebudget is gelijk met het budget van 1993, van vlak na de forse bezuinigingen door inning van het vredesdividend. Het geldt dat er in de jaren tussen 2000 en 2008 wel bij kwam, kwam ten goede aan de materiaalexploitatie en uitzendingen, en niet aan de krijgsmacht. De recente rijksbrede *Herooverwegingen* hadden tot taak om een bezuiniging in vijf jaar tijd van twintig procent op de gehele rijksbegroting te onderzoeken. Mocht er een evenredige bezuiniging van twintig procent op het huidige defensiebudget worden doorgevoerd, dan ontstaat een financiële situatie voor de krijgsmacht die in de recente geschiedenis ongekend is. In reële bedragen is er dan geen historisch referentiekader voor de laagte van het defensiebudget. Anders geformuleerd: nog nooit in de Nederlandse geschiedenis zal een Nederlandse overheid zo weinig voor haar defensie hebben overgehad. Daarmee doemt het spook van de tijd van het Gebroken Geweertje van



FIGUUR 6: HET VREDESDIVIDEND IN BEELD

(BRON: MINISTERIE VAN DEFENSIE/TURNAROUND COMMUNICATIE)



FIGUUR 7: REËLE DEFENSIE-UITGAVEN VERSUS NOMINALE DEFENSIE-UITGAVEN (BRON: MINISTERIE VAN DEFENSIE/TURNAROUND COMMUNICATIE)

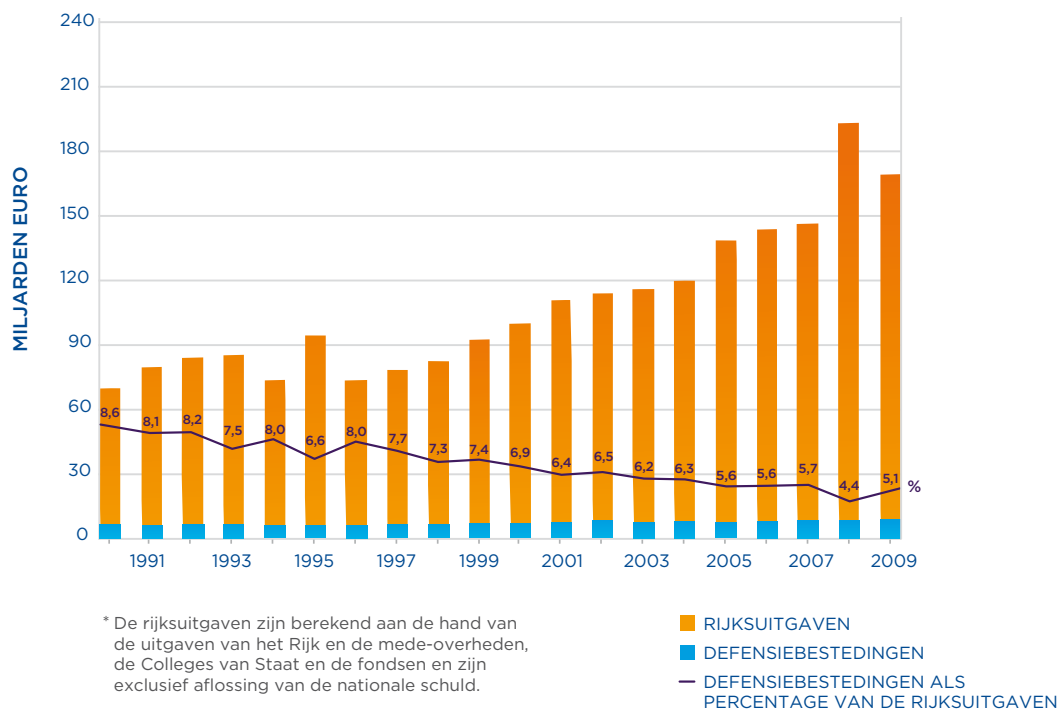
voor de Tweede Wereld op. Onderinvesteringen leidden er destijds toe dat de krijgsmacht onvoldoende inzetbaar was toen het erop aan kwam.

4.3 MAAR OOK HET AANDEEL VOOR DEFENSIE IS GEDAALD

Eenzelfde trend is herkenbaar in het aandeel voor Defensie van de overheidsbegroting. In de afgelopen twintig jaar is het deel van het overheidsbudget dat beschikbaar is voor Defensie van 8,6% gedaald naar ongeveer de helft, namelijk een krappe vijf procent. Van de totale Defensiebegroting ligt bijvoorbeeld 52% vast in salarissen, pensioenen en wachtgelden. Het deel van de Defensiebegroting dat wel op korte en middellange termijn kan worden beïnvloed gaat om investeringen en gebruikskosten en bedraagt twee miljard euro per jaar. De door bijna alle politieke partijen voorgestelde jaarlijkse kortingen op Defensie van honderden miljoenen tot ver boven een miljard euro moeten vooral uit dat bedrag komen.

Dit flexibele gedeelte is beschikbaar voor inzet, maar vooral voor investeringen om verouderd of kapot materieel te vervangen. Verkleinen van het defensiebudget gaat per definitie ten koste van deze post. Vanwege de neergaande trend de afgelopen twintig jaar kunnen de door de *Herooverwegingen* voorgestelde bezuinigingen niet anders dan een verdere verkleining van zowel middelen als personeel en een bijstelling van ambities voor de krijgsmacht betekenen die ook ten koste van personeel zullen gaan.

Het uiteindelijke resultaat kan een krijgsmacht zijn die niet langer geloofwaardig inzetbaar is voor de Grondwettelijke taken, omdat de financiële middelen en militaire capaciteiten ontbreken. De operatie in Uruzgan zou dan de laatste grote Nederlandse deelname zijn geweest.



FIGUUR 8 DEFENSIE-UITGAVEN ALS PERCENTAGE VAN DE RIJKSUITGAVEN
(BRON: MINISTERIE VAN DEFENSIE/TURNAROUND COMMUNICATIE)

4.4 CONCLUSIE

Nieuwe bezuinigingen leiden tot afzien van investeringen, onderhoud of inzet van de krijgsmacht. Bovendien leiden te rooskleurige schattingen vooraf altijd tot meerkosten achteraf, soms met belangrijke politieke gevolgen. De excessieve slijtage door expeditionair optreden is niet gedekt, of de logistieke keten blijkt honderden miljoenen duurder dan begroot. Door de hoge kosten van lopende missies wordt gekort op training en geoefendheid. Onvoldoende training en een lage geoefendheid kunnen mensenlevens kosten. Dat legt een nog grotere druk op het personeel bij Defensie. Ondoordacht snijden in de defensiebegroting betekent onontkoombaar dat de krijgsmacht de Grondwettelijke taken niet langer geloofwaardig kan uitvoeren. Bezuinigen op Defensie betekent dat de overheid één van zijn kerntaken, het leveren van integrale veiligheid, niet kan uitvoeren. Dat is onverantwoord en daarom onmogelijk.

5 UITGANGSPUNTEN VAN HET BELEID

5.1 FINANCIËLE HELDERHEID

De realiteit van de overheidsfinanciën leidt tot de conclusie dat investeringen in de krijgsmacht door herschikkingen binnen het eigen budget dienen te worden bekostigd. In de volgende paragrafen worden enkele handreikingen gedaan voor kostenbesparingen die deze investeringen mogelijk maken. Dit begint met aanpassing van de begrotingssystematiek. Het opbouwen en in stand houden van de krijgsmacht kost veel geld en deze uitgaven moeten publiekelijk worden verantwoord. Daarom is een vaste begroting voor Defensie, waaruit de gevolgen van inzet zoals slijtage van materieel niet hoeven te worden bekostigd, de beste oplossing. De inzet van Defensie is vervolgens onderdeel van het geïntegreerde buitenlandbeleid en moet onderdeel zijn van het daarbij behorende budget. De activiteitenbegrotingen van de internationaal actieve departementen moeten worden samengevoegd en onder parlementair toezicht worden gebracht, waarbij toetsing vooraf even belangrijk is als verantwoording achteraf. Het besturingsmodel van de defensieorganisatie moet worden gebaseerd op verantwoording afleggen over gedelegeerde bevoegdheden, waarbij de top-down controlementaliteit heeft plaatsgemaakt voor taakstellende afspraken over het genereren van operationeel vermogen.

5.2 LICHT LOGISTIEK EN EXPEDITIONAIRE MOBILITEIT

Lichte logistiek en expeditionaire mobiliteit zijn het onderscheidende kenmerk van het toekomstige optreden, om veerkracht en doeltreffendheid te vergroten. Logistiek en mobiliteit zijn de belangrijkste *cost drivers* voor het militaire optreden. Het ligt dan ook in de rede om de komende jaren op dat terrein vooruitgang te boeken. De krijgsmacht moet in de toekomst maatwerk leveren met flexibele, duurzame en goed beschermde (maritieme en landgebonden) *compounds*, waarmee het beroep op ondersteuning door en de belasting van het gastland zo klein mogelijk is. De logistieke keten moet op maat gesneden zijn: door de lucht wat moet,

over zee wat kan. De strategische en tactische mobiliteit op het land, door de lucht en over zee moet sterk worden verbeterd. Transport- en gevechtshelikopters, landingsmiddelen en voertuigen vormen de ruggengraat van elke operatie. Strategisch transport moet in partnerschap met marktpartijen te allen tijde — ook door bedreigde maritieme *chokepoints* — zijn verzekerd.

5.3 MODULAIRE TAAKGROEPEN

De realistische inzetomvang van het militair vermogen is een andere *cost driver* voor de Defensiebegroting en moet daarom helder zijn geformuleerd. Daardoor kunnen de verwachtingen zowel nationaal als internationaal worden waargemaakt. Het ambitieniveau is gebaseerd op politieke prioriteiten en commitment en garandeert het nakomen van internationale afspraken over de bijdragen aan NAVO, EU en VN taakgroepen. Dit vereist een modulaire opbouw van de krijgsmacht voor het leveren van bijdragen aan *joint* en *combined* inter-operabele taakgroepen, die onder alle denkbare omstandigheden kunnen optreden. De taakgroepen kunnen zowel kortdurende interventies als langdurige stabilisatiemissies uitvoeren; het laatste in een vierslag. De taakgroepen kunnen vanaf het moment dat ze operationeel gereed zijn zeer snel worden ingezet. De besluitvorming moet op alle niveaus interdepartementaal worden geïntegreerd: beleidsmatig in een centrale anticipatiefunctie, operationeel in een geïntegreerd hoofdkwartier, op taakgroepniveau met ontploobare en schaalbare commandovoeringseenheden waarin beleidsmakers van alle betrokken partners zijn vertegenwoordigd. Dubbele kosten van opleiden, trainen en aansturen van eenheden kunnen op deze wijze worden gereduceerd.

5.4 STRUCTURELE PARTNERSCHAPPEN

Defensie is een gewaardeerde keten- en netwerkpartner. Defensie neemt in de chaotische beginfase van een ramp of conflict soms de leidende rol, maar is vaker ondersteunend. Gebruik maken van de krijgsmacht levert een schaalvoordeel op in de geïntegreerde aanpak van de nationale veiligheidsagenda. In de planning, de voorbereiding en de uitvoering zijn de (unieke) kerncapaciteiten van Defensie en haar partners wederzijds van toegevoegde waarde. Het kunnen beschikken over capaciteiten in de veiligheidsketen betekent niet dat de partners deze capaciteiten allemaal noodzakelijk (vroegtijdig) zelf in eigendom moeten hebben. Nu zijn capaciteiten vaak bij meerdere ketenpartners in bezit en daarop kan fors

worden bespaard. Alternatieven voor het zelf in bezit en beheer hebben van capaciteiten zijn er voldoende: *civil owned*, *military operated* (huur en inhuur); inschakeling van militaire bondgenoten (met bijstandsafspraken); afspraken met wereldwijde partners (ook wel: ecosystemen); of inhuur van (publiek-) private partijen. Deze alternatieven leveren flexibiliteit tegen lagere levensduurkosten, mits het beheer van de capaciteiten overheidsbreed wordt gecoördineerd.

5.5 INNOVATIEVE VERWERVING

Defensie beschikt over hoogstaande en flexibele capaciteiten. Defensiecapaciteiten zijn belangrijke *cost drivers* omdat in een onzekere veiligheidsomgeving met steeds meer verschillende dreigingen, omstandigheden en missies rekening moet worden gehouden. Daar komt bij dat het denken in effecten steeds meer maatwerk vereist nadat de capaciteiten zijn ingezet. Bij de behoeftestelling en de verwerving is het daarom doelmatiger om generieke eisen te formuleren. Defensie kan op basis van die eisen met de ketenpartners van de industrie en de kennisinstituten, waar mogelijk in internationale context, toekomstbestendige oplossingen met groeipotentieel uitwerken. Kennis over ontwerp, aanschaf en onderhoud van capaciteiten is in goede samenwerking binnen de ‘Gouden Driehoek’ (Defensie, Kennisinstituten en Defensie-industrie) geborgd. Vanuit bestaande conceptuele en technische mogelijkheden wordt dan op basis van *evolution permanente* aan de innovatie en de verbetering van het gewenste effect van de capaciteiten gewerkt. Om de capaciteiten snel aan de operationele eisen aan te passen wordt een groot beroep op adequate R&D inspanningen van de kennisinstituten gedaan. De strategische kennisagenda moet voortdurend in lijn met de omgevingsanalyse worden gebracht. Door capaciteiten innovatief te ontwikkelen en in een competitieve dialoog in te kopen wordt een bijdrage aan een efficiënte overheid geleverd en krijgt het Nederlandse bedrijfsleven de ruimte om te innoveren. Daardoor wordt de positie van de Nederlandse defensie-industrie internationaal verder verbeterd.

5.6 HELDERE TAAKAFBAKENING

De taken van Defensie moeten helder zijn afgebakend, want de taakomvang bepaalt de omvang van de organisatie, de grootste *cost driver*. Defensie kan niet alles meer in huis uitvoeren, maar moet dat voor bepaalde taken ook niet willen. Facilitaire ondersteuning is geen kerntaak.



FIGUUR 9: PATROUILLESCHIP HOLLAND, ONTWORPEN DOOR DEFENSIE EN DE NEDERLANDSE MARITIEME INDUSTRIE, BIEDT OOK INTERNATIONALE EXPORTKANSEN (BRON: MINISTERIE VAN DEFENSIE)

Materieelonderhoud is van vitaal belang voor het operationele vermogen en moet dus onder directe aansturing en prioriteitstelling van de operationele commandanten vallen. Aan de andere kant moeten unieke competenties bij Defensie worden belegd waardoor interdepartementale overlap wordt bestreden. Defensie heeft bijvoorbeeld de organisatie en de infrastructuur om op te treden als Rijksbrede helikopterbeheerder en kan ontwerp en aanschaf van alle overheidsvaartuigen coördineren. Gelet op de gevoeligheid van informatie over de internationale ontwikkelingen en dreigingen kan Defensie ook een centrale rol spelen in de anticipatiefunctie van de overheid die de basis vormt van de Strategie Nationale Veiligheid.

5.7 CONCLUSIE

Zonder het operationele vermogen aan te tasten kan Defensie meer *bang for a buck* creëren door de bedrijfsvoering verder te innoveren en de controlementaliteit los te laten. Oplossingen moeten zowel in interdepartementaal verband als met de ketenpartners worden afgestemd om dubbeling te voorkomen.

6 GEVOLGEN VOOR DE KRIJGSMACHT

Wat betekenen de genoemde uitgangspunten voor het beleid en vooral voor de mogelijkheid tot bezuinigingen? Fundamenteel voor het politieke debat over de toekomst van de krijgsmacht is dat de toekomstige internationale veiligheidssituatie onvoorspelbaarder dan ooit is. Wel is zeker dat de macht van het westen erodeert, die van opkomende grootmachten toeneemt en dat fricties tussen landen eerder toe- dan af zullen nemen. Dit komt ondermeer door de veiligheidsrisico's die klimaatverandering, schaarste aan energie en grondstoffen en de bedreiging van handelsroutes door niet-statelijke actoren opleveren. Deze onvoorspelbaarheid pleit voor handhaving van een breed samengestelde, multifunctionele krijgsmacht waarmee de politiek de beschikking houdt over een verscheidenheid aan militaire opties ter ondersteuning van het buitenlands- en veiligheidsbeleid.

Nieuwe aanslagen op het defensiebudget gaan per definitie ten koste van capaciteiten. Behalve dat het multifunctionele karakter van de krijgsmacht wordt aangetast, zullen onderdelen van de krijgsmacht onder een kritische minimum omvang zakken waardoor de efficiency op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. Als onderdelen onder een kritische minimumomvang zakken, ligt afschaffing in de rede. Een Belgische oplossing ligt niet voor de hand. De Belgische marine beschikte in de jaren negentig van de vorige eeuw over zo weinig fregatten dat afstoting of integratie met het Nederlandse fregattenbestand noodzakelijk werd. Een keuze voor integratie, zoals de Belgen deden, kan Nederland niet maken omdat natuurlijke partners ontbreken. Slechts een Europese krijgsmacht die supranationaal wordt aangestuurd biedt een oplossing. Maar gezien de anti-Europese stemming is dit voorlopig een onbereikbaar perspectief.

Aantasting van de omvang en samenstelling van de krijgsmacht brengt ook de uitvoering van de grondwettelijke taken in gevaar. Het is ondenkbaar dat met een kleinere krijgsmacht een bijdrage kan worden geleverd

aan de bescherming van Nederlandse belangen, de handhaving van de internationale rechtsorde en de uitvoering van Koninkrijkstaken in het Caribische gebied. Voor de bescherming van belangen is een strijdmacht nodig waarmee zo nodig interventies kunnen worden uitgevoerd; de handhaving van de internationale rechtsorde eist een vredesmacht waarmee stabilisatieoperaties kunnen worden uitgevoerd. Alleen met een multifunctionele krijgsmacht zijn beide taken uitvoerbaar. Voor de uitvoering van de Koninkrijkstaken zijn beide capaciteiten nodig.

Harde keuzes maken voor een strijdmacht of vredesmacht lijkt in een tijd van bezuinigingen een politieke noodzaak. Maar door de onvoorspelbaarheid van de internationale veiligheidssituatie en de noodzaak de grondwettelijke taken te kunnen uitvoeren, is het maken van dergelijke keuzes onmogelijk en dus onverantwoord. Bovendien zijn de capaciteiten die voor interventies en vredesoperaties benodigd zijn grosso modo gelijk. Een stabilisatieoperatie kan op een interventie volgen, terwijl interventiecapaciteiten kunnen worden ingezet om escalatie tijdens een vredesoperatie te pareren. Het maken van harde keuzes ten gunste van de ene of andere grondwettelijke taak is bovendien hachelijk omdat uit analyses van de nieuwe veiligheidsrisico's blijkt dat de nadruk meer op de bescherming van belangen en minder op de bevordering van de internationale rechtsorde komt te liggen. Daarbij is van belang dat bevordering van de rechtsorde slechts mogelijk is vanuit kracht. Want kracht bepaalt de geloofwaardigheid waarmee deze taak wordt uitgevoerd. Als de Nederlandse belangen onvoldoende worden beschermd worden de economische grondslagen aangetast en zal er minder ruimte zijn voor het effectief bevorderen van de internationale rechtsorde. Want daartoe ontbreken dan de financiële en militaire middelen. Van Nederland wordt verwacht dat aan internationale coalities een bijdrage wordt geleverd die in overeenstemming is met het zijn van zestiende economie en negende handelsnatie. *Free rider* gedrag is uiterst risicovol, omdat niet mag worden verwacht dat andere landen zich voor de bescherming van Nederlandse belangen inzetten.

Samenvattend pleit dit voor versterking van het expeditionaire karakter van de krijgsmacht. Dit betekent bijvoorbeeld dat de (strategische) transportcapaciteit en de snel inzetbare gevechtskracht worden uitgebreid. Gezien de financiële problemen ligt dit voorlopig niet voor de hand. Minimaal dient daarom de huidige samenstelling en omvang van de krijgsmacht te worden

gehandhaafd, terwijl accentverschuivingen om deze aan de nieuwe veiligheidssituatie aan te passen dienen te worden doorgevoerd. De krijgsmacht moet bijdragen aan expeditionaire en territoriale raketverdediging, over eenheden beschikken die onder chemische, biologische en nucleaire dreiging kunnen optreden en een geïntegreerde cyber warfare eenheid oprichten. De organisatie is als structurele veiligheidspartner van de nationale autoriteiten in staat beslissend op te treden bij een bedreiging van de veiligheid of van de territoriale integriteit van het Koninkrijk.

Concreet zijn de volgende aanpassingen van de krijgsmacht vereist om deze aan de nieuwe veiligheidssituatie te laten aanpassen:

- Bij de Koninklijke Marine dient het vermogen tot *power projection* te worden versterkt. Dit vereist handhaving van de weinige offensieve middelen waarover de marine beschikt, zoals onderzeeboten, en heroverweging van het besluit om fregatten niet met kruisvluchtwapens uit te rusten.
- Bij de Koninklijke Landmacht zijn de belangrijkste aanpassingen te verwachten. Om de expeditionaire capaciteit te vergroten zullen de zwaarste wapensystemen, zoals tanks moeten worden uitgefaseerd en worden gestandaardiseerd op het infanteriegevechtsvoertuig CV-90. De landmacht gaat verder op het pad van de modulair samen te stellen gevechtseenheden voor interventies en stabilisatiemissies.
- Bij de Koninklijke Luchtmacht zal gezien de budgettaire problemen en de snelle ontwikkeling op het gebied van onbemande vliegtuigen het aantal vervangers van het F-16 jachtvliegtuig opnieuw moeten worden bezien. De voorgestelde 85 toestellen lijken door de sterk gestegen stuksprijs binnen de huidige financiële kaders niet langer realistisch.

De krijgsmacht kijkt in de nabije toekomst qua structuur en samenstelling dus niet wezenlijk af van de bestaande. Het gaat om accentverschuivingen en het vermogen tot anticiperen in onzekerheid. Dit vereist overigens ook voldoende investering in kennis, met inbegrip van de klassieke toegepaste research & development. Binnen de defensiebegroting dient een verschuiving plaats te vinden van de ondersteunende diensten naar het operationele vermogen, ofwel handhaving van de samenstelling en inzetbaarheid van de toekomstige krijgsmacht. Het feit dat het budget voor de krijgsmacht de afgelopen twintig jaar niet wezenlijk is gegroeid vormt overigens een extra argument om zowel in financiële zin als qua capaciteiten een pas op de plaats te maken en Defensie voor verdere aanslagen te vrijwaren.

HCSS, LANGE VOORHOUT 16, 2514 EE DEN HAAG

T: +31 (0)70-3184840 E: INFO@HCSS.NL

W: STRATEGYANDCHANGE.NL