Eindrapport

Verkenningen

Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst

Eindrapport

Verkenningen

Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst

Aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal op 29 maart 2010.

Colofon

Dit rapport is een uitgave van het interdepartementale project-Verkenningen.
Aan dit project is meegewerkt door:

Het ministerie van Defensie
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het ministerie van Buitenlandse Zaken
Het ministerie van Justitie
Het ministerie van Financiën

© 2010 Ministerie van Defensie

Vormgeving, illustraties en productiebegeleiding door Turnaround Communicatie bv

Druk: Thieme GrafiMedia Groep bv

Inhoudsopgave

Voorwoord 7
Inleiding 8
Feiten over de Verkenningen 10
Wat hebben de Verkenningen opgeleverd? 11
De Verkenningen 12

Deel I – Nederland en Defensie in de wereld

1 de belangen en doelstellingen van het Koninkrijk 20
1.1 Belangen 21
1.2 Doelstellingen 22
2 Grondslagen voor de defensiebijdrage 24
2.1 Grondwet en hoofdtaken 24
2.2 Internationale verdragsverplichtingen 25
2.3 Nationaal wettelijk kader 27
3 Waar komen we vandaan? Onze defensiebijdrage sinds 1990 30
3.1 Ontwikkeling van de hoofdtaken en het ambitieniveau sinds 1990 30
3.2 Inzet van de krijgsmacht sinds 1990 33
3.3 Ontwikkeling van het niveau van defensie-uitgaven sinds 1990 39
4 Onze defensiebijdrage in internationaal perspectief 43
5 Sterkten en zwakten van de huidige krijgsmacht 50
5.1 Sterkten 50
5.2 Zwakten 51

Deel II – De komende twintig jaar: anders en onzekerder

6 inleiding: onzekere veiligheid 56
6.1 Verbreding van het veiligheidsbegrip 56
6.2 Hoever reikt onze invloed? 57
6.3 Een andere wereld 59
6.4 Een onzekerdere wereld 60
6.5 Veronderstelde zekerheden en waarschijnlijkheden 63
7 Drijvende krachten 67
7.1 Mondialisering: nieuwe remmen op het proces? 67
7.2 Economie: tast de crisis onze veiligheid aan? 70
7.3 Demografie: de druk van onevenwichtige groei 71
7.4 Natuurlijke hulpbronnen: bronnen van conflict? 74
7.5 Klimaatverandering: tempo en gevolg? 80
7.6 Wetenschap en technologie: nieuwe kansen en bedreigingen 82
7.7 Verspreiding van massavernietigingswapens: een beheersbaar probleem? 86
7.8 Polarisatie en radicalisering: begin van een geweldspiraal? 89
7.9 Het conflictspectrum: complex en dynamisch 92

8 Actoren **95**
8.1 Grootmachten: het Aziatische tijdperk? 95
8.2 Fragiele staten: bronnen van onveiligheid 100
8.3 Risicolanden: lakmoesproef voor de internationale rechtsorde 103
8.4 Niet-statelijke actoren: partners en tegenstanders 104
8.5 Internationale en regionale organisaties: hervorming of de-institutionalisering? 107
8.6 De Nederlandse samenleving: bepalend voor de krijgsmacht 112
8.7 De Caribische delen van het Koninkrijk: een blijvende verantwoordelijkheid 118

Deel III – Scenario's en strategische schokken

9 toekomstscenario's **126**
9.1 Scenario Multilateraal 129
9.2 Scenario Multipolair 133
9.3 Scenario Netwerk 138
9.4 Scenario Fragmentatie 143
10 Strategische schokken **147**
10.1 Mondiaal 150
10.2 Europa 152
10.3 Koninkrijk 154

Deel IV – Beleidsoverwegingen

11 inleiding **158**
12 Omgaan met onzekerheid: een slimme en slagvaardige organisatie **160**
12.1 Het anticiperend vermogen van Defensie 161
13 Een brede en samenhangende aanpak **164**
13.1 Een samenhangende aanpak in het buitenland 164
13.2 Grenstoezicht 167
13.3 Geïntegreerde aanpak in het binnenland 168
14 Internationale samenwerking en taakspecialisatie **170**
14.1 Samenwerking ter voorkoming van conflicten 171
14.2 Defensiesamenwerking in Europa 172
14.3 Taakspecialisatie en rolspecialisatie 173
15 Militair gebruik van de ruimte **175**
16 Digitale veiligheid en weerbaarheid **177**
17 Bijdragen van de krijgsmacht aan de sociale samenhang **180**
17.1 Defensiebijdrage aan de preventie van de sociale ontsporing van risicojongeren 181
17.2 Een mogelijke bijdrage aan een "sociaal jaar" 181
18 Kostenontwikkelingen **183**
18.1 Investeringskosten 184
18.2 Personeelskosten 184
18.3 Overige exploitatiekosten 185
19 Financieel houvast voor de krijgsmacht **186**
19.1 Naar een verbeterde financieringsystematiek voor Defensie 186

Deel V – Beleidsopties voor de krijgsmacht van de toekomst

20 Strategische functies **192**
20.1 Beschrijving strategische functies 193
21 De selectie van beleidsopties **199**
21.1 Krijgsmachtprofielen 199
21.2 Toetsing aan de toekomstscenario's en de omgevingsanalyse 201
22 Wat zijn beleidsopties? **205**
22.1 Ambitieniveau 208
22.2 Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht 210
22.3 Niveau van defensiebestedingen 210
22.4 Consequenties 211
23 Beleidsopties **216**
23.1 Beleidsoptie 'veilig blijven' (hoofdaccent op Beschermen) 216
23.2 Beleidsoptie 'kort en krachtig' (hoofdaccent op Interveniëren) 235
23.3 Beleidsoptie 'veiligheid brengen' (hoofdaccent op Stabiliseren) 251
23.4 Beleidsoptie 'veelzijdig inzetbaar' 267

24 Samenvatting en conclusies **288**

Annexen

Annex A **302**
Annex B **304**
Annex C **306**
Annex D **312**

Voorwoord

Op 1 maart 2008 heeft de Tweede Kamer het plan van aanpak ontvangen van het interdepartementale project-Verkenningen (TK 2008 31 243, nr. 6). Aan het project is twee jaar gewerkt. Het resultaat ligt voor u. In deze Verkenningen zijn beleidsopties geformuleerd met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.

Deze beleidsopties berusten op een gedegen onderzoek naar de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's. Niet eerder is in ons land op defensiegebied een interdisciplinaire, interdepartementale of internationale benadering gevolgd die zich laat vergelijken met die van de Verkenningen.

Samen met de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Justitie, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Financiën, ben ik ervan overtuigd dat met dit rapport een gezaghebbende en objectieve basis is gelegd voor toekomstbestendige politieke keuzes over de Nederlandse defensie-inspanning.

De minister van Defensie

Eimert van Middelkoop

Inleiding

Nederland is een open en welvarend land in een veilige regio. Overal in de wereld zijn Nederlanders actief. Onze economie is de zestiende in de wereld. Nederland is een knooppunt voor internationale handels-, verkeers- en distributiestromen. We zijn de negende exportnatie. We zijn lid van de EU en de NAVO. Wat kan ons gebeuren?

Onze veiligheid, onze welvaart en ons welzijn lijken vanzelfsprekend te zijn. Het zijn echter verworvenheden waarvoor in het verleden hard gewerkt en soms gestreden moest worden. Ook vandaag en morgen moeten zij worden behouden in een wereld waarvan de toekomst onzeker is. Sociale en economische ontwikkelingen elders op deze aardbol hebben hun weerslag op onze samenleving. De internationale kredietcrisis heeft de kwetsbaarheid van onze welvaart onmiskenbaar aangetoond. Economische, politieke en militaire machtsverhoudingen verschuiven. Oude bedreigingen verdwijnen, nieuwe doemen op. Het klimaat verandert en natuurlijke hulpbronnen worden schaarser. De wereldbevolking blijft groeien, maar de bevolking van Europa vergrijst. Technologische ontwikkelingen gaan door en scheppen nieuwe kansen, maar ook nieuwe afhankelijkheden en risico's. In de veranderende wereld neemt het gevoel van onzekerheid over onze toekomstige positie toe.

De Nederlandse defensie-organisatie draagt bij aan de veiligheid en daarmee aan de welvaart en het welzijn van alle Nederlanders. Onze militairen spannen zich daarvoor in binnen- en buitenland in, zelfs met gevaar voor eigen leven. Een moderne en capabele krijgsmacht is een verzekeringspolis die een samenleving nodig heeft tegen de achtergrond van voorziene en onvoorziene veiligheidsrisico's. De Nederlandse krijgsmacht representeert wie wij zijn en voor welke belangen en waarden we staan. Bij een welvarend en ontwikkeld land als Nederland, met zijn grote economische belangen, zijn sterke afhankelijkheid van het buitenland en zijn verplichtingen in de NAVO en de EU, past een professionele krijgsmacht die is toegesneden op haar taken.

Maar welke krijgsmacht hebben wij de komende jaren precies nodig? Waar moeten we ons op voorbereiden? Wat zijn onze opties? Om houvast te krijgen voor besluiten over de toekomst van de krijgsmacht heeft het kabinet het interdepartementale project-Verkenningen laten uitvoeren. Daarmee wordt een inhoudsvolle en wetenschappelijk verantwoorde bijdrage geleverd aan de politieke en publieke oordeelsvorming over de toekomst van onze krijgsmacht. De Verkenningen zijn een uitdrukking van de politieke wil ook voor de toekomst recht te doen aan de vereisten van een kerntaak van de overheid en zijn een belangrijk instrument van onze staat en samenleving.

Niet eerder is in Nederland op defensiegebied een interdisciplinaire, interdepartementale of internationale benadering gevolgd die zich laat vergelijken met die van de Verkenningen. Historisch onderzoek van het Nederlandse Instituut voor Militaire Historie (NIMH) stelt het unieke karakter van het project onomstotelijk vast. Een groot aantal deskundigen in binnen- en buitenland en van binnen en buiten Defensie heeft aan de totstandkoming van dit rapport meegewerkt. De Verkenningen hebben dan ook meer opgeleverd dan alleen dit rapport. Het wordingsproces was zeker zo belangrijk en uitdagend, en dat proces krijgt een structureel vervolg in het kader van de beleidsontwikkeling bij Defensie. Met de analyse, de scenario's en de beleidsopties van de Verkenningen kan het volgende kabinet bovendien de stap zetten naar visieontwikkeling en een duurzaam plan voor de krijgsmacht van de toekomst.

De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen, die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Hierdoor is het belang van de gedegen basis voor verantwoorde politieke besluitvorming die in dit rapport wordt gelegd nog verder toegenomen. Het is hoe dan ook van belang dat onze defensie-inspanning kan blijven bogen op brede politieke en maatschappelijke steun. Militairen en burgers die in het belang van onze samenleving risico's lopen, moeten het perspectief behouden op een moderne en capabele krijgsmacht die op haar taken is berekend. De grillige wereld waarin wij thans leven staat niet toe dat wij nonchalant met onze krijgsmacht omgaan. Het garanderen van veiligheid is immers een waarborg die de burger legitiem van de overheid vraagt.

Leessuggesties

Tactische verkenning (30 min)

lees de samenvatting en conclusies (hoofdstuk 24)

Operationele verkenning (2 uur)

lees:
- omgevingsanalyse (hoofdstuk 6)
- toekomstscenario's (hoofdstuk 9)
- beleidsopties (hoofdstuk 23)
- samenvatting en conclusies (hoofdstuk 24)

Strategische verkenning (1 dag)

lees dit rapport.

Bijlagen

De bij dit eindrapport gevoegde CD bevat de bijlagen. Het gaat om een korte scenariofilm; powerpoint-presentaties in het Nederlands en het Engels die vrij te gebruiken zijn; de deelonderzoeken die in het kader van de Verkenningen zijn uitgevoerd door nationale en internationale onderzoeksinstellingen; het projectplan met een uitvoerige methodologische verantwoording.

Feiten over de Verkenningen

1. Een startconferentie, met inleidingen van de minister van Defensie en de minister van Financiën en een discussie met 140 deelnemers over de thema's die in de Verkenningen aan de orde komen. Van de startconferentie is een verslag beschikbaar op de bijgevoegde CD.

2. Twee internationale congressen, georganiseerd samen met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', de Nederlandse Defensieacademie (NLDA) en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). Voor deze congressen zijn sprekers uit de hele wereld naar Den Haag overgekomen. Van beide congressen is een Engelstalig verslag beschikbaar op de bijgevoegde CD.

3. Zes lezingen voor een gezelschap van politici, beleidsmakers en wetenschappers door gerenommeerde internationale deskundigen: Thomas Barnett (VS), Kishore Mahbubani (Singapore), François Heisbourg (Frankrijk), John Hulsman (VS), Robert Kaplan (VS) en Yan Xuetong (China). Deze lezingen zijn georganiseerd in samenwerking met de Atlantische Commissie.

4. Tien interdepartementale verdiepingssessies met deskundigen van binnen en buiten de overheid op de volgende gebieden: de economische crisis, het grenstoezicht, klimaat- en schaarstevraagstukken, ontwikkelingen in het Caribische gebied, de sociaal-maatschappelijke betekenis van krijgsmacht, technologische ontwikkelingen, de omgevingsanalyse, digitale veiligheid, de ruimte en omgaan met onzekerheid.

5. Vijftien internationale werkbezoeken. De bezochte landen zijn België, Canada, Duitsland, Frankrijk, het Verenigde Koninkrijk en de Verenigde Staten. De instellingen die zijn bezocht zijn de Europese Unie (EU), de NAVO (inclusief *Allied Command Transformation*) en de Verenigde Naties (VN). De Verkenningen hebben op verzoek tevens overleg gevoerd met defensievertegenwoordigers uit Australië, Burundi, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en Zwitserland.

6. Zestien bijeenkomsten met de klankbordgroep, onder voorzitterschap van Gerrit Zalm.

7. Tientallen workshops over de toekomstscenario's, de strategische schokken en de beleidsopties die in dit rapport staan beschreven.

8. Tientallen werkbezoeken aan departementen, defensieonderdelen en andere organisaties.

9. 55 deelonderzoeken, uitgevoerd door verschillende nationale en internationale onderzoeksinstellingen. Deze deelonderzoeken zijn beschikbaar op bijgevoegde CD.

10. Honderden brondocumenten, waaronder beleidsdocumenten, toekomstverkenningen, cenariostudies en wetenschappelijke studies uit binnen- en buitenland.

11. Meer dan 1.000 deelnemers aan workshops, verdiepingssessies en conferenties.

Wat hebben de Verkenningen opgeleverd?

1. Een grondige internationale vergelijking van onze defensie-inspanning. Daarvoor is onderzoek verricht door het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en RAND Europe.

2. Een grondige analyse van de ontwikkelingen die de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde de komende twee decennia kunnen beïnvloeden.

3. Vier toekomstscenario's met brede toepassingsmogelijkheden binnen de overheid. De in het kader van de Verkenningen ontwikkelde toekomstscenario's zijn op andere beleidsterreinen dan die van Defensie bruikbaar. Zij zijn al gebruikt in het kader van het interdepartementale project Schaarste & Transitie onder leiding van de ministeries van VROM en Buitenlandse Zaken. De toekomstscenario's van de Verkenningen kunnen ook op andere terreinen bijdragen aan een rijksbrede visie- en strategieontwikkeling.

4. Strategische functies met brede toepassingsmogelijkheden binnen de overheid. De strategische functies van de Verkenningen helpen de rol van de overheid in kaart te brengen en bevorderen een brede en samenhangende aanpak.

5. Vier beleidsopties voor de krijgsmacht. Deze beleidsopties bieden politiek relevante en reële keuzemogelijkheden ten aanzien van de toekomstige inrichting van de krijgsmacht en structureren het denken daarover. Ook de consequenties van keuzes zijn in kaart gebracht.

6. Nieuwe instrumenten voor een betere bedrijfsvoering bij Defensie, waarbij een transparante en consistente relatie wordt gelegd tussen het ambitieniveau voor de krijgsmacht en de daarbij behorende middelen. Ten behoeve van de ontwikkeling van de beleidsopties is onder meer een rekenmodel ontwikkeld waarin de defensiebegroting is toegerekend aan de operationele eenheden van de krijgsmacht. Dit model kan worden toegepast in de reguliere bedrijfsvoering van Defensie.

7. Een robuuste basis voor een toekomstgeoriënteerde beleidsontwikkeling bij Defensie, waarin het omgaan met onzekerheid centraal staat. Om de verworvenheden van de Verkenningen te waarborgen, worden zij structureel ingebed in de beleidsontwikkeling bij Defensie.

8. Een interdepartementale werkvorm met bredere toepassingsmogelijkheden binnen de rijksoverheid. De Verkenningen hebben uitvoering gegeven aan de interdepartementale werkwijzen die zijn beoogd met de nota Vernieuwing Rijksdienst (TK 31 201, nr. 3) en die verkokering binnen de rijksoverheid tegengaan. Daarmee zijn waardevolle ervaringen opgedaan die op andere beleidsterreinen kunnen worden toegepast.

De Verkenningen

Aanleiding voor de Verkenningen

In de beleidsbrief 'Wereldwijd Dienstbaar' bij de defensiebegroting voor het jaar 2008 kondigde het kabinet-Balkenende-IV aan Verkenningen uit te voeren naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn, onder andere in relatie tot het ambitieniveau en de samenwerking met bondgenoten. De aanleiding voor de Verkenningen was tweeërlei en werd uiteengezet in het vastgestelde plan van aanpak.[1]

Ten eerste werd er belang aan gehecht politieke besluiten over de Nederlandse defensie-inspanning te laten berusten op een gedegen analyse van te verwachten ontwikkelingen en mogelijke toekomstscenario's. De Verkenningen leveren daaraan een bijdrage in de overtuiging dat meer inzicht gewenst is in de ontwikkelingen die Defensie op langere termijn raken.

Ten tweede was de verhouding tussen het beroep dat op de krijgsmacht wordt gedaan, het ambitieniveau, de verplichtingen van Nederland in internationaal verband en het niveau van defensiebestedingen onderwerp gebleken van een politieke en maatschappelijke discussie, waarin uiteenlopende standpunten worden ingenomen. Dit kwam eens te meer tot uitdrukking bij de behandeling van de defensiebegroting 2008 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Verschillende fracties stelden tijdens deze behandeling vraagtekens bij het niveau van de defensiebestedingen in relatie tot het ambitieniveau en tot de in bondgenootschappelijk verband gemaakte afspraken. Door de huidige financieel-economische crisis heeft dit vraagstuk zich sindsdien nog indringender gemanifesteerd. Bij de aanvang van de Verkenningen is dus erkend dat rekening moet worden gehouden met het gegeven dat de defensiebegroting onder druk staat. Op langere termijn kan daardoor sprake zijn van spanningen die om een beleidsreactie vragen.

1 TK 2008, 31 243, nr. 6, 29 februari 2008.

Opdracht en doel van de Verkenningen

Op 1 maart 2008 is het interdepartementale project-Verkenningen begonnen op grond van het door de ministerraad goedgekeurde plan van aanpak en de daarin vervatte projectopdracht:

> De Verkenningen dienen, op grond van de op langere termijn te verwachten ontwikkelingen en mogelijke scenario's, zonder beperkingen beleidsopties te formuleren met betrekking tot de toekomstige ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.[2]

Met de Verkenningen wordt beoogd een inhoudsvolle en solide bijdrage te leveren aan de politieke oordeels- en besluitvorming over de toekomst van de krijgsmacht en het daarmee samenhangende niveau van defensiebestedingen. Het gaat daarbij om de vraag over welke krijgsmacht Nederland in de periode 2020 tot 2030 en verder moet beschikken om de belangen van het Koninkrijk te kunnen blijven beschermen en zo nodig te verdedigen en de internationale rechtsorde te bevorderen. Er moet daarbij terdege rekening mee worden gehouden dat de wereldsituatie de komende twee decennia aan belangrijke veranderingen onderhevig kan zijn.

Hoofddoel van de Verkenningen is het bieden van een gezaghebbende en objectieve basis voor toekomstbestendige politieke keuzes over de Nederlandse defensie-inspanning. De door dit project ontwikkelde beleidsopties bieden politici en beleidsmakers reële en relevante keuzemogelijkheden voor de toekomst van Defensie. De beleidsopties zijn op toekomstbestendigheid getoetst aan een omgevingsanalyse, toekomstscenario's en mogelijke strategische schokken. De keuze tussen de beleidsopties en het bepalen van het niveau van defensie-uitgaven is vanzelfsprekend voorbehouden aan de politiek. Dit rapport spreekt zich over deze keuzes niet uit.

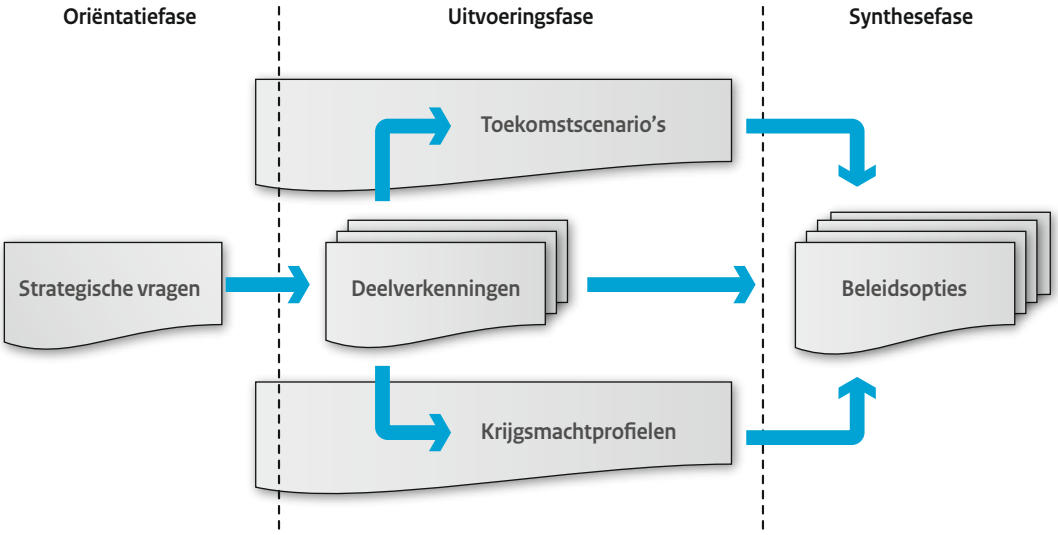
Opzet

Aan de methodologische opzet van de Verkenningen is in het project veel belang toegekend. Deze opzet moet immers de gedegenheid en de objectiviteit waarborgen waarmee tot beleidsopties is gekomen. Aan de hieronder uitgewerkte opzet ligt een brede oriëntatie ten grondslag op beschikbare methoden, technieken en benaderingen. Naast literatuuronderzoek is advies ingewonnen bij externe deskundigen.

De opzet van de Verkenningen bestond uit drie fasen en is schematisch weergegeven in figuur 1.

2 TK 2008, 31 243, nr. 6.

figuur 1 *Opzet van de Verkenningen*



Oriëntatiefase

Strategische vragen

In de oriëntatiefase zijn 38 strategische vragen geformuleerd, die zijn opgenomen in het projectplan en uitgewerkt naar onderzoeksplannen. Deze vragen zijn ingedeeld in drie categorieën:

- vragen over de toestand van de wereld en de krijgsmacht ('vertreksituatie');
- vragen over toekomstige ontwikkelingen die kunnen uitmonden in een beroep op de krijgsmacht ('vraagzijde');
- vragen over toekomstige ontwikkelingen die de krijgsmacht als organisatie kunnen beïnvloeden ('aanbodzijde').

Uitvoeringsfase

Deelverkenningen

De strategische vragen uit de oriëntatiefase zijn in de uitvoeringsfase beantwoord in 55 deelonderzoeken, uitgevoerd door verschillende nationale en internationale onderzoeksinstellingen, de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de betrokken ministeries. Deze onderzoeksresultaten zijn in de synthesefase nader geanalyseerd. Er zijn tevens twee internationale symposia gehouden. Voorts zijn werkbezoeken afgelegd aan bondgenoten en internationale instellingen.

Toekomstscenario's en strategische schokken

In de uitvoeringsfase zijn vier toekomstscenario's en een aantal mogelijke strategische schokken opgesteld. Daarvoor is een reeks workshops gehouden waaraan onder meer onderzoekers hebben deelgenomen die de deelverkenningen hebben verricht.

Krijgsmachtprofielen

In de uitvoeringsfase zijn uiteenlopende krijgsmachtprofielen ontwikkeld. Krijgsmachtprofielen zijn kwalitatieve beschrijvingen op hoofdlijnen van mogelijke beleidsopties voor de toekomstige krijgsmacht. Zij brengen een zo breed mogelijk spectrum van denkbare krijgsmachten in kaart. In de synthesefase zijn de krijgsmachtprofielen getoetst aan de toekomstscenario's om tot toekomstbestendige beleidsopties te komen.

Synthesefase

Beleidsopties

De beleidopties van de Verkenningen schetsen uiteenlopende ontwikkelrichtingen voor de krijgsmacht in het licht waarvan de politiek de komende jaren besluiten over de defensie-inspanning kan nemen. Zij hebben betrekking op de ambities voor de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van defensiebestedingen.

Interdepartementale opzet en externe betrokkenheid

Het brede en diepgaande karakter van de Verkenningen maakte een interdepartementale benadering wenselijk: de toekomst van de krijgsmacht en van het niveau van de defensiebestedingen gaan immers velen aan en zijn geen zaak van Defensie alleen. Ook is belang gehecht aan duidelijke externe betrokkenheid in de vorm van een klankbordgroep met prominente deskundigen.

De **ministeriële regiegroep** bepaalde de kaders voor de Verkenningen en voerde de regie op hoofdlijnen. De regiegroep stond onder voorzitterschap van de minister van Defensie. Van de regiegroep maakten verder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën, de minister van Justitie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking deel uit.

De **interdepartementale stuurgroep** was verantwoordelijk voor de ambtelijke coördinatie van de Verkenningen.

De **interdepartementale projectdirectie** was belast met de uitvoering van het project-Verkenningen en voor de organisatie van alle activiteiten die daarmee samenhangen. Zij was samengesteld uit medewerkers van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Financiën.

De **klankbordgroep** heeft het project voorzien van een onafhankelijk en extern klankbord over de opzet, de analyse, de resultaten en de presentatie van de Verkenningen. De klankbordgroep heeft de uitkomsten van de Verkenningen kritisch tegen het licht gehouden en daarover gevraagd en ongevraagd advies uitgebracht. Zij stond onder voorzitterschap van dr. G. Zalm. De leden van de klankbordgroep waren prof. dr. M.G.W. den Boer, prof. dr. J. Colijn, drs. A.H.M. de Jong, generaal-majoor der mariniers b.d. F.E. van Kappen, prof. dr. H.P.M. Knapen en luitenant-generaal b.d. M.L.M. Urlings.

Structuur van het rapport

De opbouw van dit rapport sluit nauw aan bij de opzet van de Verkenningen zoals weergegeven in figuur 1.

Deel I betreft een plaatsbepaling: waar staan Nederland en Defensie in de wereld en waar komen we vandaan? Het gaat daarbij in het bijzonder om de volgende vragen:

- wat zijn onze belangen en doelstellingen?
- waaruit bestaan de grondslagen voor onze defensie-inspanning?
- welke militaire bijdragen hebben we de afgelopen twee decennia geleverd en waarom?
- hoe verhoudt onze defensie-inspanning zich tot die van andere landen?

Deel II is een toekomstgerichte omgevingsanalyse. Het betreft een analyse van internationale en nationale ontwikkelingen die zich geheel of gedeeltelijk aan de invloed van Defensie onttrekken maar die de komende twintig jaar – dus tot 2030 – invloed op de veiligheid van het Koninkrijk en op de krijgsmacht kunnen gaan uitoefenen. Er is gekozen voor een horizon van twintig jaar omdat wij er zeker van moeten zijn dat de krijgsmacht in de periode 2020 tot 2030 effectief blijft. De analyse berust voor een belangrijk deel op de door nationale en internationale onderzoeksinstellingen uitgevoerde deelonderzoeken.

Ter illustratie zijn zes persoonlijke visies op de toekomst opgenomen, verwoord door toonaangevende denkers uit het buitenland die op uitnodiging van de Verkenningen in Den Haag een lezing hebben gehouden: Thomas Barnett, Kishore Mahbubani, François Heisbourg, John Hulsman, Robert Kaplan en Yan Xuetong.

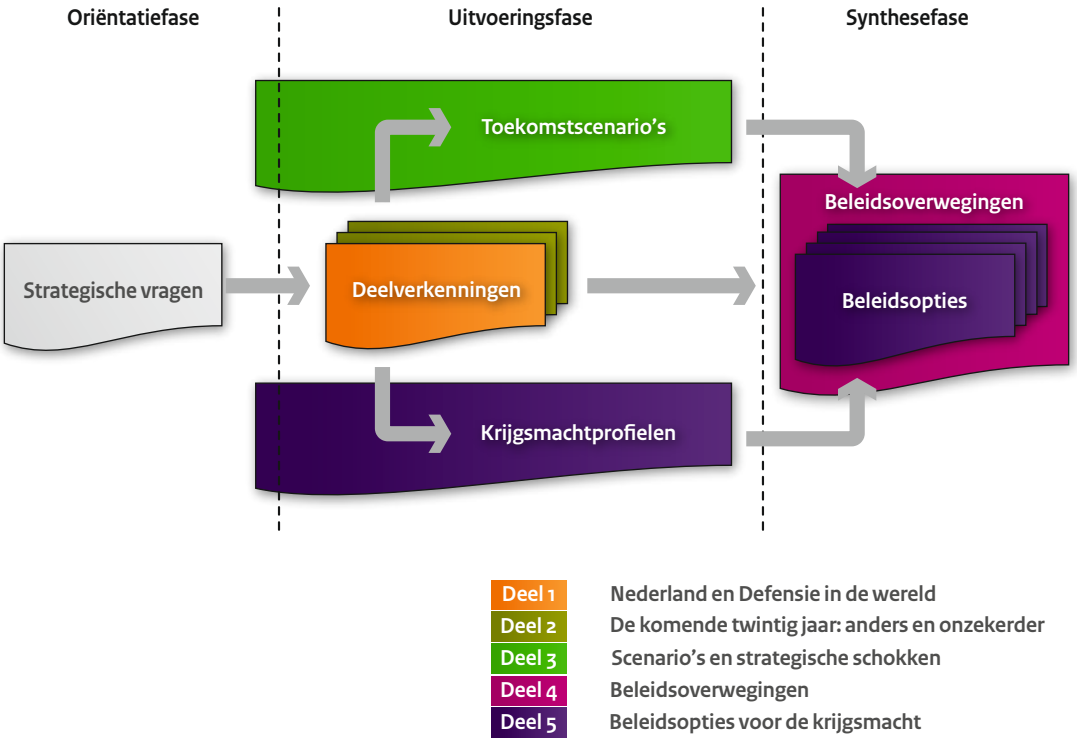
Deel III bevat vier toekomstscenario's en de strategische schokken die de omgevingsanalyse afsluiten en die zijn gebruikt bij het ontwikkelen van de beleidsopties.

Deel IV gaat in op enkele overkoepelende beleidsoverwegingen: thema's die – in meer of mindere mate – op iedere beleidsoptie van toepassing zijn.

Deel V beschrijft vier beleidsopties voor de krijgsmacht van de toekomst, met inbegrip van hun consequenties. In dit deel wordt het begrip 'strategische functie' geïntroduceerd om de veiligheidsscheppende rol van de overheid te ordenen. In dit deel wordt toegelicht welke krijgsmachtprofielen aan de toekomstscenario's zijn getoetst om tot de beleidsopties te komen.

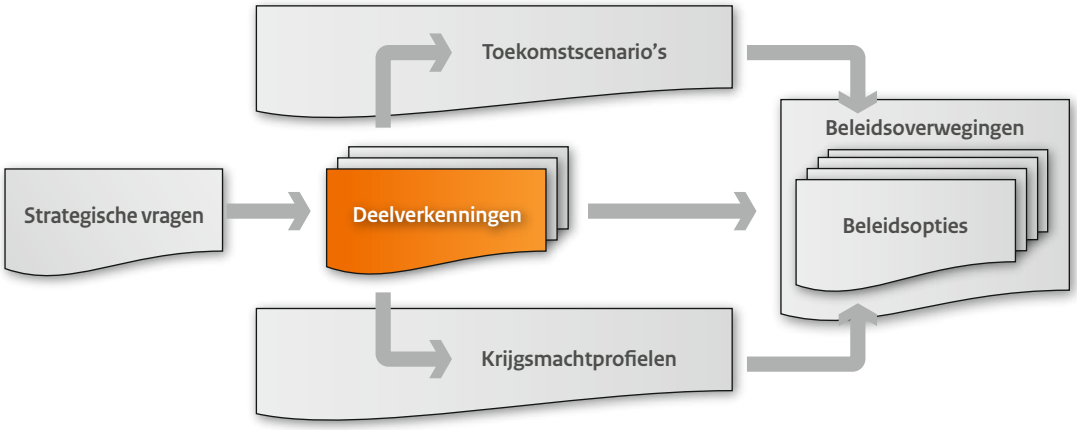
Het rapport wordt afgesloten met een **samenvatting en conclusies** over wat de Verkenningen hebben opgeleverd en strategische vragen voor politici en beleidsmakers.

figuur 2 *Structuur van het eindrapport*



DEEL I

NEDERLAND EN DEFENSIE IN DE WERELD



1. De belangen en doelstellingen van het Koninkrijk

De Nederlandse defensie-inspanning staat uitdrukkelijk in dienst van het geheel van belangen en doelstellingen van het Koninkrijk. Zij is ook een uitdrukking van waar Nederland voor staat. Het is daarom van belang ons hiervan rekenschap te geven. Wat zijn de belangen en de doelstellingen van het Koninkrijk? Wat willen we bereiken? Wat is de bijdrage van de krijgsmacht als instrument van de staat?

Op grond van het inwonertal en zijn oppervlakte is Nederland klein in vergelijking met veel andere landen; wat inwonertal betreft, staat ons land op de 61ste plaats in de wereld en op de achtste plaats binnen de Europese Unie. Tegelijkertijd is de inbreng van Nederland in de wereld juist relatief groot. Onze economie behoort tot de meest ontwikkelde en technologisch hoogwaardige in de wereld. Nederland heeft de zestiende economie ter wereld en is de negende exportnatie. De haven van Rotterdam is met afstand de grootste van Europa en de vierde van de wereld; meer dan de helft van de aan- en afvoer van goederen via Rotterdam komt van buiten Europa. Luchthaven Schiphol is een van de belangrijkste luchthavens van Europa en staat op de ranglijst van drukste luchthavens ter wereld op een veertiende positie (met meer dan 47 miljoen passagiers in 2008). Nederland heeft een belangrijke positie in internationale financiële instellingen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Nederland is de vestigingsplaats van belangrijke internationale juridische instellingen als het Internationale Gerechtshof en het Internationaal Strafhof. Het levert tevens een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van armoede en humanitair leed in de wereld. Volgens het Amerikaanse *Center for Global Development* (2008) loopt ons land, samen met Zweden en Noorwegen, in relatieve zin zelfs voorop op de beleidsterreinen die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (hulp, handel, investeringen, migratie, milieu en veiligheid). Ook onze krijgsmacht draagt bij aan onze internationale positie: zij is modern, van hoge kwaliteit en levert in brede kringen gewaardeerde bijdragen ter bevordering van de internationale vrede en veiligheid. De bijdrage van Nederland aan een stabiele en vreedzame internationale omgeving is van betekenis.

1.1 Belangen

Ons land heeft groot belang bij een stabiele en vreedzame internationale omgeving. Onze veiligheid hangt af van de bereidheid van andere landen om samen te werken en onze belangen te eerbiedigen. De actieve inbreng van Nederland in de belangrijkste instellingen die onze veiligheid waarborgen – de Verenigde Naties, de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) – moet dan ook vooral in dit licht worden beoordeeld. Wij zijn afhankelijk van goede internationale betrekkingen en van goed functionerende organisaties. Onze welvaart is afhankelijk van vrije handel, het onbelemmerde vervoer van goederen en de vrije toegang tot grondstoffen. Hoewel Nederland dankzij de samenwerking in Europees en transatlantisch verband in een van de meest stabiele regio's ter wereld ligt, blijft het kwetsbaar voor verstoringen. De Nederlandse Antillen en Aruba liggen bovendien in een minder stabiele regio.

figuur 3 *Nederland in internationaal perspectief*
bron: *Central Intelligence Agency, The World Factbook*

	Bevolking (in miljoenen)	Bevolkingsdichtheid (personen/km²)	BNP (x miljard euro)*	BNP/ capita (x 1000 euro)*	Lengte grenzen en kustlijnen (in km)	Import en export (x miljard euro)*	Omvang koop-vaardijvloot (aantal schepen)	Directe investeringen in het buitenland (x miljard euro)*
Nederland	**16,7**	**397,7**	**549**	**27,1**	**1027 / 451**	**250 / 277**	**622**	**603**
Australië	21,3	2,7	640	26,8	0 / 25.760	112 / 112	50	146
België	10,4	341,5	321	25,5	1.385 / 67	219 / 206	79	492
Canada	33,5	3,4	918	26,7	8.893 / 202.080	212 / 208	175	384
Denemarken	5,5	127,6	214	25,2	68 / 7.314	58 / 64	327	142
Duitsland	82,3	230,6	2.251	23,8	3.621 / 2.389	711 / 826	393	976
Frankrijk	64,1	99,6	1.833	22,8	2.889 / 3.427	370 / 318	138	1.224
Italië	58,1	192,9	1.454	21,0	1.899 / 7.600	250 / 257	609	425
Polen	38,5	123,1	294	12,4	3.047 / 440	99 / 94	15	16
Verenigd Koninkrijk	61,1	251,6	1.529	24,6	360 / 12.429	330 / 244	518	1.137

* omgerekend van bedragen in dollar, koers slot 31 december 2009: 0,6957 euro/dollar

Bijschrift: In de Verkenningen wordt Nederland vergeleken met negen bondgenoten en partners, te weten Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, en het Verenigd Koninkrijk.

In het kader van de Verkenningen is in het bijzonder gewerkt met de vijf vitale belangen die in de Strategie Nationale Veiligheid (2007) zijn onderkend:

1. **territoriale veiligheid:**
het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat en specifieker de territoriale integriteit van ons land;

2. **economische veiligheid:**
het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en doelmatige economie;

3. **ecologische veiligheid:**
het beschikken over voldoende zelfherstellend vermogen bij aantasting van de leefomgeving;

4. **fysieke veiligheid:**
het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid staat bijvoorbeeld onder druk als de volksgezondheid wordt bedreigd door uitbraak van een epidemie, bij een terroristische dreiging, een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek;

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 rechtsorde en gedeelde kernwaarden.[3]

De krijgsmacht vervult taken ter bescherming van al deze vitale belangen. Het meest duidelijk is dat met betrekking tot de territoriale veiligheid, niet alleen in de vorm van de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, maar ook van de bewaking van de grenzen, het luchtruim en de territoriale wateren. De krijgsmacht is ook bij de overige vitale belangen betrokken. Voorbeelden daarvan zijn de militaire beveiliging van transportroutes (ter bevordering van de economische veiligheid), de ondersteuning bij grote overstromingen en mogelijk pandemieën (fysieke veiligheid) en de militaire bijstand die op verzoek van civiele autoriteiten kan worden geleverd (sociale en politieke stabiliteit).

1.2 Doelstellingen

Naast de bescherming van de nationale veiligheidsbelangen levert de krijgsmacht een bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het buitenlandse beleid, die veelal zijn verankerd in internationale verdragen en afspraken. De doelstellingen van het buitenlandse beleid zijn:

1. versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten;
2. grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur;
3. versterkte Europese samenwerking;
4. meer welvaart en minder armoede;
5. toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling;
6. beter beschermd en verbeterd milieu;
7. welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer;
8. versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland.[4]

Vooral ter verwezenlijking van de eerste twee doelstellingen is de afgelopen twee decennia een groot beroep op de krijgsmacht gedaan, waarmee zij tevens een bijdrage levert aan enkele andere doelstellingen (zoals armoedebestrijding, ontplooiing en sociale ontwikkeling). De krijgsmacht speelt ook een belangrijke rol bij de versterking van de Europese samenwerking, door middel van haar bijdragen aan het

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Strategie Nationale Veiligheid, mei 2007.
4 Beleidsartikelen uit de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2010.

gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie en bij de positieve beeldvorming over Nederland in de wereld. Voorts voert zij belangrijke taken uit ten behoeve van de veiligheid van Nederlanders in het buitenland en de regulering van het personenverkeer.

2. Grondslagen voor de defensiebijdrage

Bij politieke besluiten over de toekomstige defensie-inspanning is het van belang de grondslagen hiervoor, die voor een belangrijk deel van juridische aard zijn, in acht te nemen. Deze worden daarom hieronder opgesomd.

2.1 Grondwet en hoofdtaken

De bijdrage van Defensie vloeit voort uit de bepalingen over de krijgsmacht in de Grondwet. Artikel 97 van de Grondwet stelt dat er een krijgsmacht is "ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde". De verwijzing in dit artikel naar de internationale rechtsorde hangt nauw samen met artikel 90, dat bepaalt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Een dergelijke bepaling is voor zover bekend een unicum in een nationale grondwet. Nederland hecht van oudsher belang aan een internationaal bestel gebaseerd op universele rechtsnormen. Als de inzet van de krijgsmacht ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde aan de orde is, is artikel 100 van toepassing op de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal. Om tot weloverwogen besluiten te komen, wordt daarbij het zogenaamde Toetsingskader gehanteerd.

In het licht van de bepalingen van de Grondwet en de overige in de wet vastgelegde taken van de krijgsmacht hanteert Defensie sinds de Defensienota 2000 de volgende drie hoofdtaken:

1. Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba;
2. Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Het kabinet zag bij het formuleren van de opdracht voor de Verkenningen geen aanleiding deze drie hoofdtaken ter discussie te stellen. De praktische betekenis van de hoofdtaken en hun onderlinge belang zijn wel onderwerp geweest van de Verkenningen. Als gevolg van de veranderingen in de veiligheidssituatie, heeft het onderscheid tussen de hoofdtaken in praktische zin overigens allengs minder betekenis gekregen. Zowel de eerste als de tweede hoofdtaak stelt hoge eisen aan het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht; ook in het kader van de derde hoofdtaak moet, ter ondersteuning van civiele autoriteiten, overigens buiten de landsgrenzen kunnen worden opgetreden. Deelneming aan crisisbeheersingsoperaties in het kader van de tweede hoofdtaak kan bovendien evengoed worden beschouwd als een bijdrage aan de veiligheid van ons grondgebied en van onze burgers in brede zin: we gaan namelijk naar de problemen toe, voordat ze bij ons komen. Mede als gevolg van de dreiging van het internationale terrorisme zijn de eerste en de derde hoofdtaak dichter bij elkaar komen te staan. Het NAVO-besluit om de bijstandsverplichting in artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag in te roepen in antwoord op de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten van 11 september 2001 is hiervan een sprekend voorbeeld. Gelet op het in praktische zin geringe onderscheid tussen de hoofdtaken wordt binnen de krijgsmacht, op enkele uitzonderingen na, geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen: in beginsel zijn alle militairen voor alle hoofdtaken inzetbaar. Omdat de grondslag en de procedures voor de inzet van de krijgsmacht per hoofdtaak verschillen, blijft het onderscheid tussen de hoofdtaken desondanks van belang.

2.2 Internationale verdragsverplichtingen

De belangrijkste internationale verdragsverplichtingen van Nederland vloeien voort uit het Handvest van de Verenigde Naties, het Noord-Atlantische Verdrag en het EU-Verdrag van Lissabon.

Verenigde Naties

De kernbepaling uit het VN Handvest waaraan Nederland is gebonden, is het verbod op bedreiging met, of het gebruik van geweld, tenzij de VN-Veiligheidsraad vaststelt dat sprake is van een zodanige bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie dat daartegen gewapenderhand moet worden opgetreden. Op grond van artikel 51 van het VN-Handvest is zelfverdediging toegestaan. Nederland heeft door middel van artikel 25 van het Handvest de verplichting op zich genomen de besluiten van de Veiligheidsraad te aanvaarden en uit te voeren. Nederland heeft geen verplichting troepen ter beschikking te stellen aan de VN. Bijzondere overeenkomsten van die strekking, genoemd in artikel 43 van het Handvest, zijn nooit tot stand gekomen.

Noord-Atlantische Verdagsorganisatie

Belangrijk uitgangspunt voor het Nederlandse veiligheidsbeleid is de verplichting tot collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied, vastgelegd in artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Dit artikel houdt geen verplichting in om in alle gevallen de Nederlandse krijgsmacht in te zetten. Artikel 5 verplicht ieder

NAVO-lid om in geval van een gewapende aanval op een NAVO-lid in Europa of Noord-Amerika terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt – met inbegrip van het gebruik van gewapende macht – om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en te handhaven.

Europese Unie

Een soortgelijke verplichting bestaat voor Nederland op basis van artikel V van het Verdrag van Brussel van 1948 ten aanzien van de partijen bij dat verdrag. Deze verplichting gaat echter verder dan die in artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag, omdat partijen zich verplichten om de aangevallen partij alle militaire en andere hulp en bijstand te verlenen die in hun vermogen ligt. Als inzet van de krijgsmacht mogelijk is, is er in dit geval geen keuzemogelijkheid meer. De eerste hoofdtaak van Defensie is onder andere gebaseerd op inzet van de krijgsmacht op grond van deze verplichtingen.

De lidstaten van de Europese Unie stellen civiele en militaire vermogens ter beschikking van de Unie. Deze vermogens kunnen worden ingezet voor de uitvoering van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), en dragen zodoende bij aan het bereiken van de door de Europese Raad bepaalde doelstellingen. Lidstaten die onderling multinationale troepenmachten vormen, kunnen deze troepenmachten tevens ter beschikking stellen van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Het in december 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon stelt dat het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid de Unie voorziet van een operationeel vermogen waarvan zij gebruik kan maken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid. Deze missies omvatten gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vredestichting, evenals stabilisatieoperaties na afloop van conflicten.

Overigens houdt dit geen wijziging in ten opzichte van de situatie die bestond vóór inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Ook onder het nieuwe verdrag is eenparigheid van stemmen nodig voor besluitvorming.

Het Verdrag van Lissabon bevat ook een verplichting tot wederzijdse bijstand tussen de lidstaten van de EU volgens een formulering die lijkt op Artikel V van het Verdrag van Brussel. Mede op aandringen van de Nederlandse regering is hieraan de erkenning toegevoegd dat de NAVO de basis is voor de collectieve verdediging van haar leden en het instrument voor de uitvoering van deze collectieve verdediging. Ook is de positie erkend van de neutrale lidstaten Ierland, Finland, Oostenrijk en Zweden.

Voorts bevat het Verdrag van Lissabon een solidariteitsclausule (artikel 222), van toepassing bij terrorisme, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. In geval van een dreiging van terrorisme kan de regering van de betreffende lidstaat de overige lidstaten om bijstand vragen. De lidstaten besluiten gezamenlijk in welke vorm deze bijstand wordt verleend. Zij kunnen uitdrukkelijk ook besluiten van militaire middelen gebruik te maken. Op grond van deze clausule kan Defensie worden gevraagd in andere EU-lidstaten militaire bijstand te verlenen, maar dat geldt ook andersom. Deze clausule berust op de besluiten van de Europese Raad na de aanslagen in Madrid (verklaring van de Raad van 25 maart 2004).

2.3 Nationaal wettelijk kader

De taken die de krijgsmacht uitvoert ter ondersteuning van civiele autoriteiten vloeien voor een belangrijk deel voort uit wetgeving. Het gaat dan om structurele activiteiten, militaire bijstand en militaire steunverlening. De juridische basis hiervoor is als volgt.

Structurele activiteiten

- inzet van de Koninklijke Marechaussee op grond van artikel 6 Politiewet 1993;
- coördinatie van en bijdrage aan de kustwachttaak op grond van het Besluit instelling Kustwacht Nederland;
- hydrografische taak.

Militaire bijstand

- bestrijding luchtvaartterrorisme op grond van de Regeling bestrijding luchtvaartterrorisme op grond van artikel 59 Politiewet 1993;
- bijzondere bijstandseenheden op grond van artikel 60 Politiewet 1993;
- opsporing, identificatie en ruiming van explosieven. De ruiming van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog is op grond van een besluit van de ministerraad van 13 april 1999 voorbehouden aan de Explosievenopruimingsdienst van Defensie. De taken met betrekking tot de inzet in Nederland tegen geïmproviseerde explosieven zijn vastgelegd in een convenant tussen de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken op 24 augustus 1994;
- bijstand door de Koninklijke Marechaussee (bijstand ter handhaving van de openbare orde en bijstand voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel voor het verrichten van taken ten dienste van Justitie) op grond van de artikelen 58 van de Politiewet 1993;
- bijstand door andere onderdelen van de krijgsmacht op grond van artikel 59 Politiewet 1993;
- bijzondere bijstandseenheden (artikel 60 Politiewet 1993);
- militaire bijstand op grond van artikel 18 Wet rampen en zware ongevallen.

Militaire steunverlening

- militaire steunverlening op grond van de Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang;
- onder de beheersverantwoordelijkheid van de minister van Defensie levert de krijgsmacht ondersteuning aan de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (KWNAA). De kustwachtsamenwerking is vastgelegd in een rijkswet die per 1 mei 2009 van kracht is geworden.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee neemt ten aanzien van haar bijdragen aan de drie hoofdtaken van Defensie een aparte positie in. Naast de politiezorg binnen Defensie levert zij in toenemende mate bijdragen aan internationale politiemissies en, zowel in stabilisatieoperaties als daarbuiten, aan de versterking van plaatselijke veiligheidsorganisaties en goed bestuur. Als defensieonderdeel vervult zij op grond van de Politiewet 1993 ook belangrijke taken binnen het nationale veiligheidsstelsel. Zo heeft de Koninklijke Marechaussee als grensbewaker een centrale rol in het vreemdelingentoezicht. Op de nationale luchthavens is zij belast met de integrale politiezorg. Ook voert zij veeleisende beveiligingstaken uit, zoals de beveiliging van de koninklijke objecten, de waardetransporten van de Nederlandse Bank en persoons- en objectbeveiliging in omstandigheden waarbij sprake is van een hoog risico (zoals de beveiliging van sommige ambassades en personen in het buitenland). De Koninklijke Marechaussee voert tevens taken uit op de Nederlandse

Antillen en Aruba, zoals op het gebied van politiezorg, grensbewaking en recherche. De militaire status van de Koninklijke Marechaussee heeft bij al deze taken als voordeel dat het korps overal in Nederland en in het buitenland snel inzetbaar is. De Koninklijke Marechaussee kan dankzij de combinatie van haar centrale sturing en militaire en politiële deskundigheid binnen het gehele Koninkrijk flexibel worden ingezet. Door haar bijzondere positie als politiekorps met een militaire status fungeert zij daarom als strategische reserve voor de Nederlandse overheid. Ook vervult de Koninklijke Marechaussee een belangrijke brugfunctie tussen Defensie en de civiele politie en civiele hulpverleners.

Terrorismebestrijding

In het kader van de bestrijding van het terrorisme in Nederland werkt Defensie nauw samen met verschillende andere ministeries en met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Zij levert bijdragen op het gebied van inlichtingen, bewaking en beveiliging, NBC-bescherming, precisieoptreden en wetenschappelijk onderzoek. Een belangrijk voorbeeld van deze betrokkenheid bestaat uit de defensiebijdrage aan de in 2006 opgerichte Dienst Speciale Interventies (DSI), waarin de verschillende competenties van Defensie en politie zijn samengebracht. De DSI wordt ingezet onder het gezag van de minister van Justitie; bij de inzet van defensiepersoneel raadpleegt hij eerst de minister van Defensie. Bij het voorkomen van terroristische aanslagen spelen voorts inlichtingendiensten een wezenlijke rol. Samen met de AIVD draagt de MIVD bij aan het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), dat wordt opgesteld door de NCTb.

Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS)

De afgelopen jaren heeft de invulling van de derde hoofdtaak belangrijke impulsen gekregen. In 2005 ondertekenden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie het convenant civiel-militaire bestuursafspraken (CMBA). De krijgsmacht ontwikkelde zich daardoor van een ‘vangnet’ als civiele capaciteiten tekort schieten tot een structurele veiligheidspartner naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR). In de jaren daarna zijn de samenwerkingsafspraken over de inzet van defensiecapaciteiten verder uitgewerkt. Kern van deze Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is dat Defensie vooraf overeengekomen capaciteiten gegarandeerd beschikbaar stelt aan civiele autoriteiten in Nederland. Er is namelijk behoefte aan meer defensiesteun en een snellere beschikbaarheid daarvan. De afspraken zijn ook van belang omdat door het toegenomen aantal uitzendingen steeds minder personeel en materieel binnen Nederland aanwezig is. Defensie beschikt voorts over specialistische capaciteiten waarmee in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties veel ervaring is opgedaan en die ook binnen Nederland bruikbaar zijn. Het gaat bij deze afspraken om zeer diverse capaciteiten, zoals snel inzetbare jachtvliegtuigen, een ontsmettingscapaciteit of noodvoorzieningen bij rampen (zoals vouwbruggen, voertuigen voor evacuatie en een noodhospitaal). De afgelopen periode is de samenwerking op regionaal niveau versterkt door de drie Regionaal Militaire Commando’s (RMC’s) en de veiligheidsregio’s aan elkaar te verbinden. Civiele autoriteiten op verschillende niveaus hebben meer inzicht gekregen in de personele, materiële en logistieke ondersteuning die Defensie kan bieden. Op grond van de huidige afspraken stelt Defensie in totaal 4.600 militairen gegarandeerd beschikbaar binnen afgesproken reactietijden. Doordat de afspraken een bindend karakter hebben, kunnen de civiele autoriteiten snel en zonder tijdrovend overleg beschikken over de benodigde specialistische militaire steun en bijstand.

Kustwacht Nederland

In 2007 is de vernieuwde Kustwacht Nederland operationeel geworden. In de nieuwe situatie is het ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor het beleid en Defensie verantwoordelijk voor de organisatie en het beheer. De uitvoering van de kustwachttaken is ondergebracht bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) te Den Helder. Voorheen was er sprake van een samenwerkingsverband Kustwacht met zes ministeries die ieder hun eigen taken op de Noordzee hebben. In de nieuwe situatie blijven deze ministeries zelf beleidsverantwoordelijk, maar is de regie van de totstandkoming van het geïntegreerde beleid in één hand komen te liggen, namelijk bij de minister van Verkeer en Waterstaat als coördinerend minister voor Noordzee-aangelegenheden. De Kustwacht Nederland levert een bijdrage aan een verantwoord gebruik van de Noordzee en aan de veiligheid op zee en ziet toe op de naleving van (inter-)nationale wetgeving en verplichtingen.

3. Waar komen we vandaan? Onze defensiebijdrage sinds 1990

Alvorens een nieuwe koers te bepalen, is het belangrijk te weten waar we vandaan komen. Dat geldt zeker voor Defensie, dat de afgelopen twintig jaar fundamentele veranderingen heeft meegemaakt. In 1990 had Nederland een omvangrijke kader-militie krijgsmacht van bijna 105.000 militairen (inclusief bijna 50.000 dienstplichtigen), gericht op de verdediging van West-Europa in NAVO-verband tegen een onverhoopte aanval van het Warschaupact. Anno 2010 is de krijgsmacht in personele omvang gehalveerd. Zij bestaat volledig uit beroepspersoneel en neemt mondiaal deel aan een reeks operaties. Deze gedaantewisseling heeft zich binnen betrekkelijk korte tijd voltrokken. Het tempo van de herstructurering van de krijgsmacht lag hoog. Zij ging gepaard met een verlaging van de defensie-uitgaven in reële termen met vijftien procent (het 'vredesdividend' van het einde van de Koude Oorlog). Tegelijkertijd steeg het beroep op de krijgsmacht voor het uitvoeren van operaties binnen en buiten Europa aanmerkelijk.

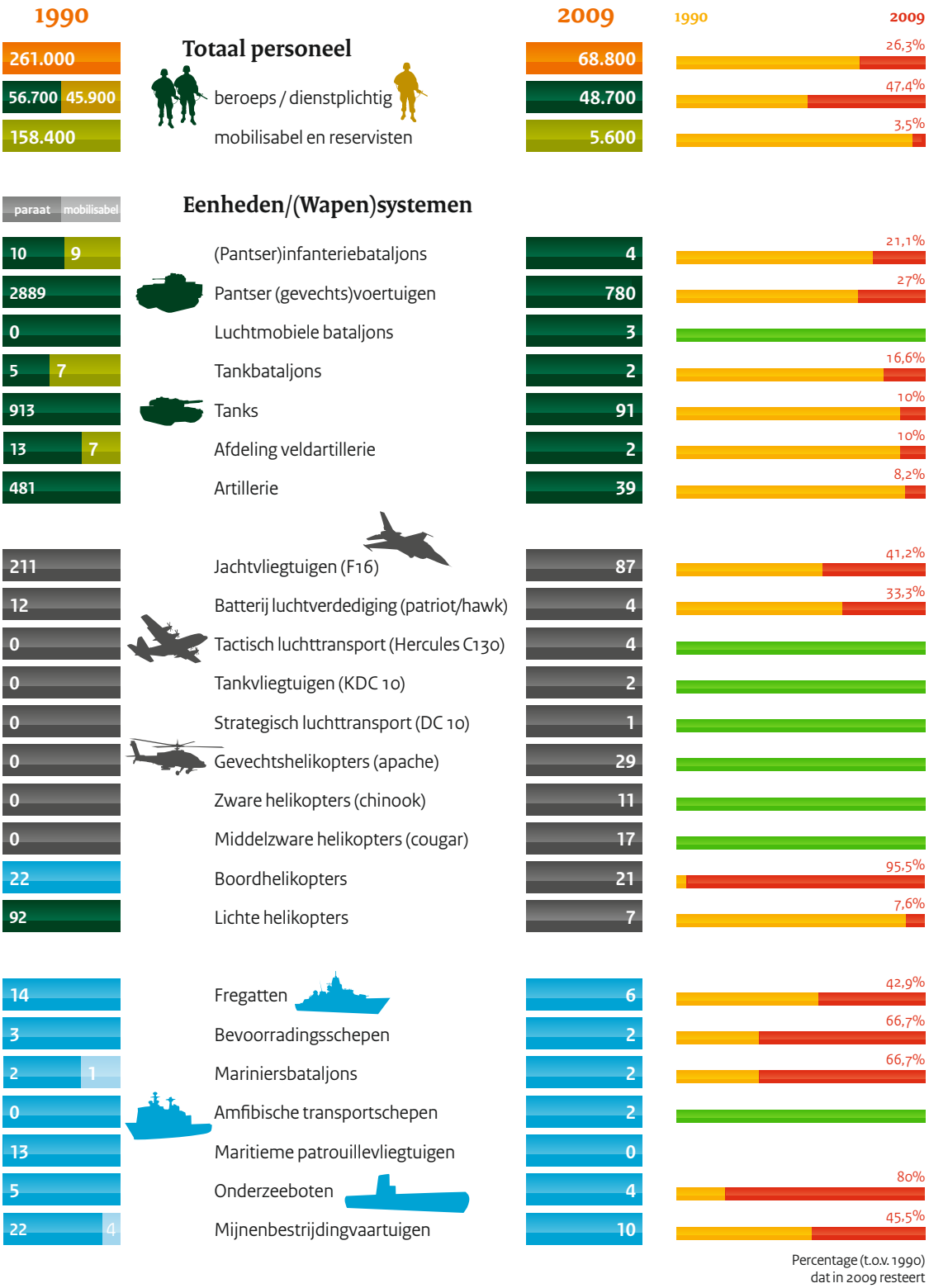
3.1 Ontwikkeling van de hoofdtaken en het ambitieniveau sinds 1990

De hoofdtaken en het ambitieniveau van de krijgsmacht evolueerden in deze periode mee met de fundamentele veranderingen in de internationale veiligheidssituatie. De Defensienota 1991 zette de eerste schreden op het pad van de herstructurering en verkleining van de krijgsmacht. De Prioriteitennota 1993 stelde voor het eerst een ambitieniveau voor de krijgsmacht vast. Dit was ingegeven door het groeiende belang van vredesbewarende en vredesafdwingende operaties onder auspiciën van de Verenigde Naties. Het gaf bovendien houvast voor het bepalen van de omvang van de krijgsmacht in een snel veranderende internationale omgeving. De Defensienota 2000 bevatte een herformulering van dit ambitieniveau, maar bracht

hierin geen wezenlijke verandering. Wel nam deze nota voor het eerst nationale militaire taken en civiele taken in het ambitieniveau op. Dit was een logisch gevolg van de toevoeging in deze nota van de derde hoofdtaak: de ondersteuning van civiele autoriteiten. Het Strategisch akkoord (2002) van het kabinet-Balkenende-I verlaagde het ambitieniveau voor operaties lager in het geweldsspectrum van vier naar maximaal drie. In de Prinsjesdagbrief 2003 is vervolgens ook het ambitieniveau voor het optreden van de lucht- en zeestrijdkrachten in de hogere delen van het geweldsspectrum verlaagd van drie naar twee squadrons met elk achttien jachtvliegtuigen en van een taakgroep met zes tot acht fregatten naar maximaal vijf fregatten. De Prinsjesdagbrief 2003 droeg bovendien bij aan de 'internationalisering' van het ambitieniveau door ons ambitieniveau als een afgeleide te beschouwen van het ambitieniveau van de NAVO en de Europese Unie. Verder beklemtoonde de Prinsjesdagbrief 2003 dat het ambitieniveau behalve een kwantitatief een kwalitatief aspect behelst.

De Actualiseringsbrief 2006, tot slot, actualiseerde ook het ambitieniveau. Het ging er vooral om concreter onder woorden te brengen wat de krijgsmacht desgevraagd in staat is te leveren. Zo werd recht gedaan aan de Marinestudie uit 2005 die erop was gericht de zeestrijdkrachten beter geschikt te maken voor de ondersteuning van landoperaties. De ervaringen met de operationele inzet van de krijgsmacht in de afgelopen jaren gaven eveneens aanleiding het ambitieniveau te verduidelijken en aan te vullen. Gebleken was dat onze militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in de regel naar gelang de taak worden samengesteld uit verschillende delen, van de krijgsmacht. Dit werd in het ambitieniveau tot uitdrukking gebracht door te spreken van taakgroepen. Voorts was het belang van speciale operaties verder toegenomen, zowel voor de bestrijding van het terrorisme als voor de evacuatie van (Nederlandse) burgers uit brandhaarden. Herhaaldelijk werd een beroep op de krijgsmacht gedaan om relatief kleinschalige, maar niet minder belangrijke bijdragen te leveren aan civiele en politiemissies. Er was meer rijksbrede aandacht voor veiligheid gekomen en daarmee groeide de behoefte om te komen tot structurele samenwerking tussen civiele organisaties en de krijgsmacht. Dit gold met betrekking tot de dreigingen van terrorisme, van natuurrampen en de kwetsbaarheid van de samenleving, wat zijn beslag had gekregen in de al genoemde Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) in 2004 en de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) in 2006 (zie paragraaf 3.3).

figuur 4 *De Nederlandse krijgsmacht in 1990 en in 2009*



3.2 Inzet van de krijgsmacht sinds 1990

Na het einde van de Koude Oorlog is de actieve inzet van de krijgsmacht in operaties aanmerkelijk toegenomen. Dat gebeurde eerst in het kader van de Verenigde Naties en vanaf midden jaren negentig vooral in het kader van de NAVO en – in toenemende mate – de EU. Nederland nam ook deel aan coalitieoptreden: in 1991 werd bijgedragen aan operaties in de Perzische Golf, van 2003 tot 2005 aan de door de Verenigde Staten en het Verenigde Koninkrijk geleide stabilisatiemacht in Irak (SFIR) en tot 2005 aan de door de Verenigde Staten geleide *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan. De personele omvang van de bijdragen van de krijgsmacht bedroeg vanaf 1992 vrijwel doorlopend tussen de 2.000 en 3.000 militairen. Daarbij is een scala aan middelen van alle onderdelen van de krijgsmacht ingezet. Nederland fungeerde bovendien als militair leidinggevende natie in Bosnië, Macedonië (*Task Force Fox*), bij de UNMEE-operatie in de Hoorn van Afrika en in de maritieme EU-operatie Atalanta, en – op verschillende niveaus – in Afghanistan (eerst met het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier en later in Uruzgan en in de zuidelijke sector van ISAF).

Het karakter van de operaties waaraan de krijgsmacht heeft deelgenomen, liep sterk uiteen. Nederlandse militairen zijn ingezet in operaties tegen, tussen en binnen staten, evenals tegen de terroristische organisatie Al-Qaeda. Het geweldsniveau van de operaties liep uiteen van betrekkelijk laag tot zeer hoog. Vanaf 1995 is echter sprake van een in toenemende mate robuust militair optreden van de krijgsmacht. In de jaren negentig lag het zwaartepunt van de inzet in de Balkan en de Adriatische Zee. Na de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 en later ook op Europese doelen verschoof het zwaartepunt van de inzet naar het Midden-Oosten en Azië. De krijgsmacht heeft zich steeds meer moeten instellen op zeer complexe operaties op grote afstand van onze landsgrenzen. De logistieke ondersteuning van missies is aanzienlijk veeleisender geworden. Aan het operationele vermogen van de krijgsmacht werden steeds hogere eisen gesteld. De omstandigheden waaronder Nederlandse militairen optreden, zijn gaandeweg moeilijker geworden, mede doordat tegenstanders zich bedienen van irreguliere strijdmethodes. Meer dan voorheen is een scala aan specialismen en middelen nodig gebleken. Daarnaast groeide het belang van een goede inlichtingenpositie. De door de NAVO geleide ISAF-missie in Afghanistan ontwikkelde zich tot de meest uitdagende missie van de Nederlandse krijgsmacht sinds de Koreaanse oorlog in het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw.

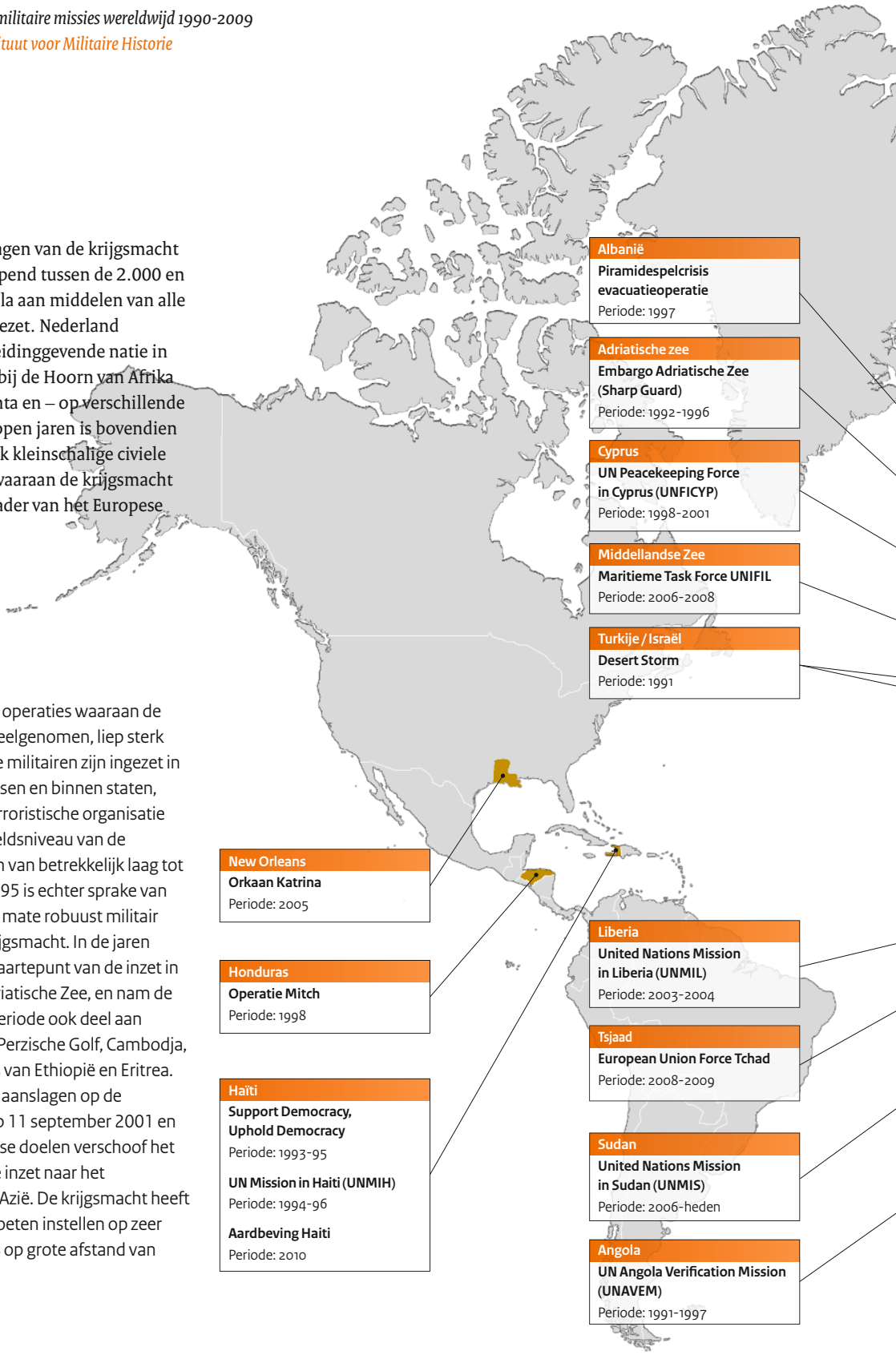
De afgelopen jaren is sprake van een verbreding van de inzet van de krijgsmacht, waardoor deze meer is gaan omvatten dan de inzet van militaire eenheden in het kader van operaties. De betrokkenheid van de krijgsmacht bij de geïntegreerde benadering van het buitenlandse beleid heeft aan belang gewonnen. Daarbij is een groeiende rol weggelegd voor de bijdragen die militairen met hun deskundigheid kunnen leveren aan de hervorming van veiligheidssectoren in zwakke staten. De afgelopen jaren is bovendien sprake van een groeiend aantal vaak kleinschalige civiele missies en (civiele) politiemissies waaraan de krijgsmacht een bijdrage levert, vooral in het kader van het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

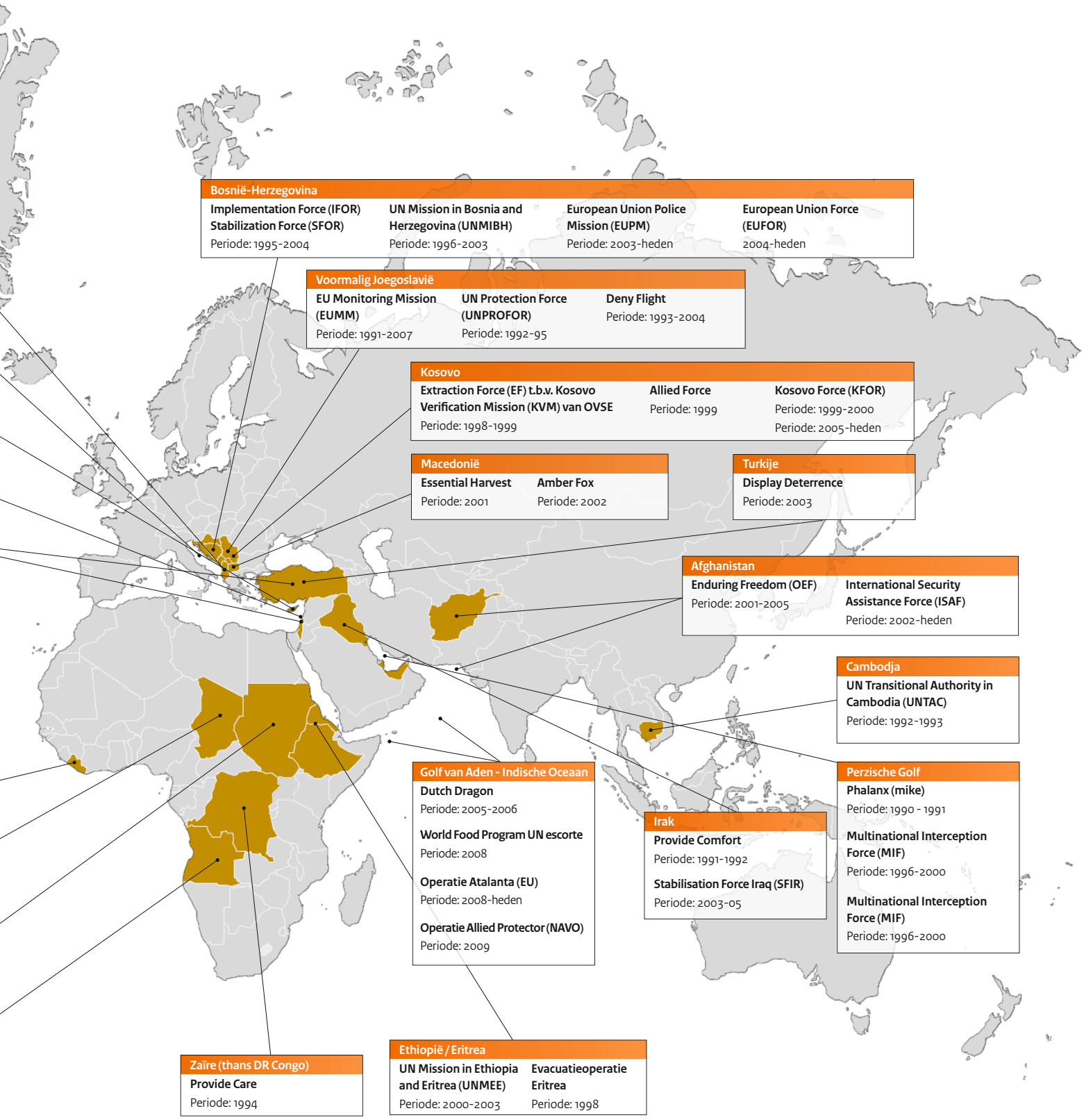
Ook de defensiebijdrage aan veiligheid binnen Nederland is gegroeid. De Koninklijke Marechaussee kreeg belangrijke taken op het gebied van het vreemdelingen- en grenstoezicht. De samenwerking met civiele autoriteiten is de afgelopen jaren ook op andere terreinen geïntensiveerd. De oprichting van de Kustwacht Nederland en de Dienst Speciale Interventie zijn slechts enkele voorbeelden hiervan. In het Caribische gebied verdient de oprichting van de Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba, naast de militaire steun bij de bestrijding van de drugshandel, vermelding. Niet alleen de omvang, maar ook de aard van de defensiebijdrage aan de nationale veiligheid veranderde. In aanvulling op de algemene ondersteuning met personeel en materieel, stelde Defensie ook hoogwaardige en specialistische capaciteiten beschikbaar. Defensie heeft zich daarbij ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner voor de nationale civiele autoriteiten.

figuur 5 *Nederlandse militaire missies wereldwijd 1990-2009*
bron: *Nederlands Instituut voor Militaire Historie*

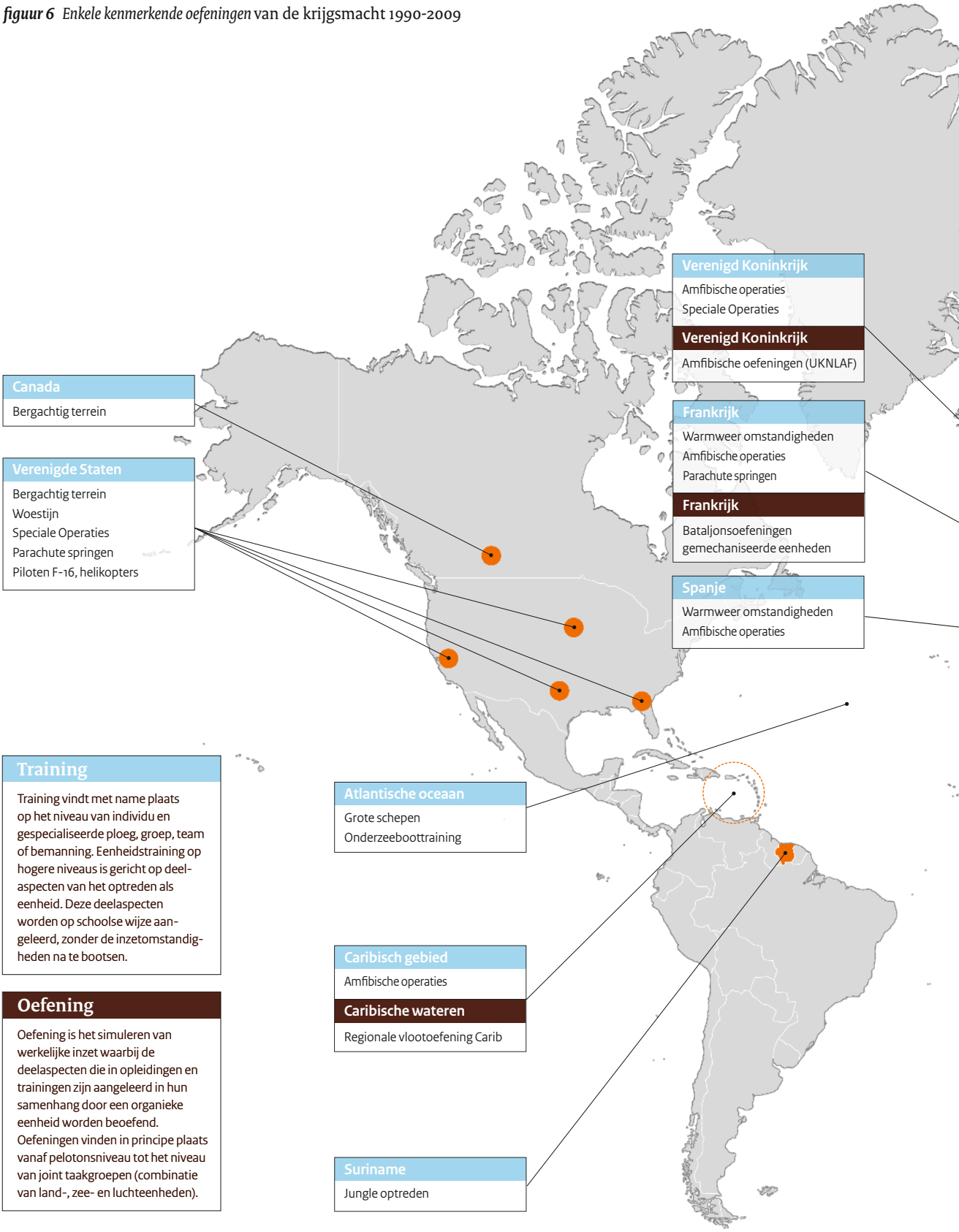
De personele omvang van de bijdragen van de krijgsmacht bedroeg vanaf 1992 vrijwel doorlopend tussen de 2.000 en 3.000 militairen. Daarbij is een scala aan middelen van alle onderdelen van de krijgsmacht ingezet. Nederland fungeerde bovendien als militair leidinggevende natie in Bosnië, Macedonië (*Task Force Fox*), bij de Hoorn van Afrika in de maritieme EU-operatie Atalanta en – op verschillende niveaus – in Afghanistan. De afgelopen jaren is bovendien sprake van een groeiend aantal vaak kleinschalige civiele missies en (civiele) politiemissies waaraan de krijgsmacht een bijdrage levert, vooral in het kader van het Europese veiligheid- en defensiebeleid.

Het karakter van de operaties waaraan de krijgsmacht heeft deelgenomen, liep sterk uiteen. Nederlandse militairen zijn ingezet in operaties tegen, tussen en binnen staten, evenals tegen de terroristische organisatie Al-Qaeda. Het geweldsniveau van de operaties liep uiteen van betrekkelijk laag tot zeer hoog. Vanaf 1995 is echter sprake van een in toenemende mate robuust militair optreden van de krijgsmacht. In de jaren negentig lag het zwaartepunt van de inzet in de Balkan en de Adriatische Zee, en nam de krijgsmacht in die periode ook deel aan VN-operaties in de Perzische Golf, Cambodja, Haïti en op de grens van Ethiopië en Eritrea. Na de terroristische aanslagen op de Verenigde Staten op 11 september 2001 en later ook op Europese doelen verschoof het zwaartepunt van de inzet naar het Midden-Oosten en Azië. De krijgsmacht heeft zich steeds meer moeten instellen op zeer complexe operaties op grote afstand van onze landsgrenzen.




Bosnië-Herzegovina
Implementation Force (IFOR)
Stabilization Force (SFOR)
Periode: 1995-2004
UN Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)
Periode: 1996-2003
European Union Police Mission (EUPM)
Periode: 2003-heden
European Union Force (EUFOR)
2004-heden
Voormalig Joegoslavië
EU Monitoring Mission (EUMM)
Periode: 1991-2007
UN Protection Force (UNPROFOR)
Periode: 1992-95
Deny Flight
Periode: 1993-2004
Kosovo
Extraction Force (EF) t.b.v. Kosovo Verification Mission (KVM) van OVSE
Periode: 1998-1999
Allied Force
Periode: 1999
Kosovo Force (KFOR)
Periode: 1999-2000
Periode: 2005-heden
Macedonië
Essential Harvest
Periode: 2001
Amber Fox
Periode: 2002
Turkije
Display Deterrence
Periode: 2003
Afghanistan
Enduring Freedom (OEF)
Periode: 2001-2005
International Security Assistance Force (ISAF)
Periode: 2002-heden
Cambodja
UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)
Periode: 1992-1993
Golf van Aden - Indische Oceaan
Dutch Dragon
Periode: 2005-2006
World Food Program UN escorte
Periode: 2008
Operatie Atalanta (EU)
Periode: 2008-heden
Operatie Allied Protector (NAVO)
Periode: 2009
Irak
Provide Comfort
Periode: 1991-1992
Stabilisation Force Iraq (SFIR)
Periode: 2003-05
Perzische Golf
Phalanx (mike)
Periode: 1990 - 1991
Multinational Interception Force (MIF)
Periode: 1996-2000
Multinational Interception Force (MIF)
Periode: 1996-2000
Zaïre (thans DR Congo)
Provide Care
Periode: 1994
Ethiopië / Eritrea
UN Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE)
Periode: 2000-2003
Evacuatieoperatie Eritrea
Periode: 1998

figuur 6 *Enkele kenmerkende oefeningen* van de krijgsmacht 1990-2009

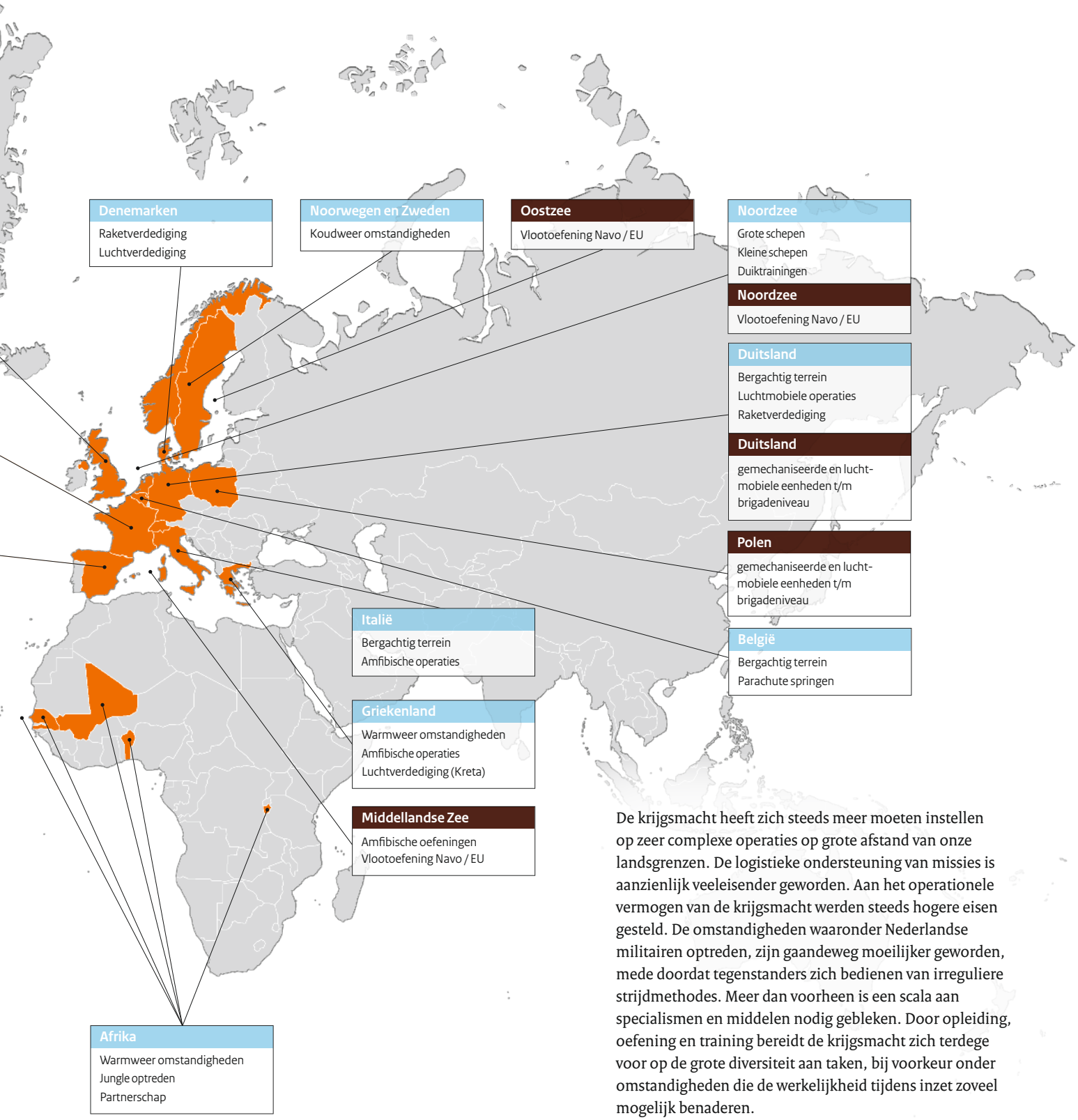


Training

Training vindt met name plaats op het niveau van individu en gespecialiseerde ploeg, groep, team of bemanning. Eenheidstraining op hogere niveaus is gericht op deel-aspecten van het optreden als eenheid. Deze deelaspecten worden op schoolse wijze aan-geleerd, zonder de inzetomstandig-heden na te bootsen.

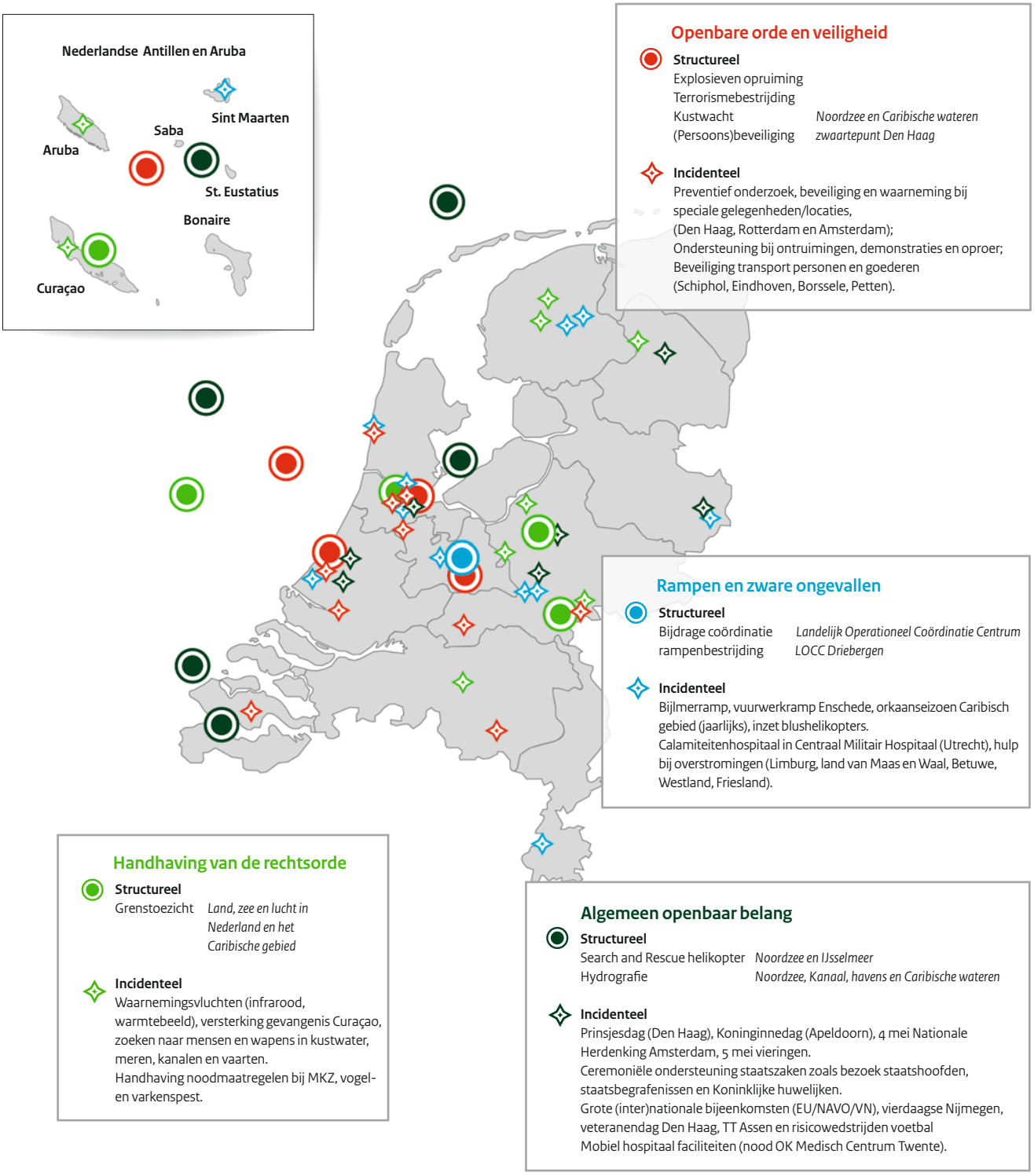
Oefening

Oefening is het simuleren van werkelijke inzet waarbij de deelaspecten die in opleidingen en trainingen zijn aangeleerd in hun samenhang door een organieke eenheid worden beoefend. Oefeningen vinden in principe plaats vanaf pelotonsniveau tot het niveau van joint taakgroepen (combinatie van land-, zee- en luchteenheden).



De krijgsmacht heeft zich steeds meer moeten instellen op zeer complexe operaties op grote afstand van onze landsgrenzen. De logistieke ondersteuning van missies is aanzienlijk veeleisender geworden. Aan het operationele vermogen van de krijgsmacht werden steeds hogere eisen gesteld. De omstandigheden waaronder Nederlandse militairen optreden, zijn gaandeweg moeilijker geworden, mede doordat tegenstanders zich bedienen van irreguliere strijdmethodes. Meer dan voorheen is een scala aan specialismen en middelen nodig gebleken. Door opleiding, oefening en training bereidt de krijgsmacht zich terdege voor op de grote diversiteit aan taken, bij voorkeur onder omstandigheden die de werkelijkheid tijdens inzet zoveel mogelijk benaderen.

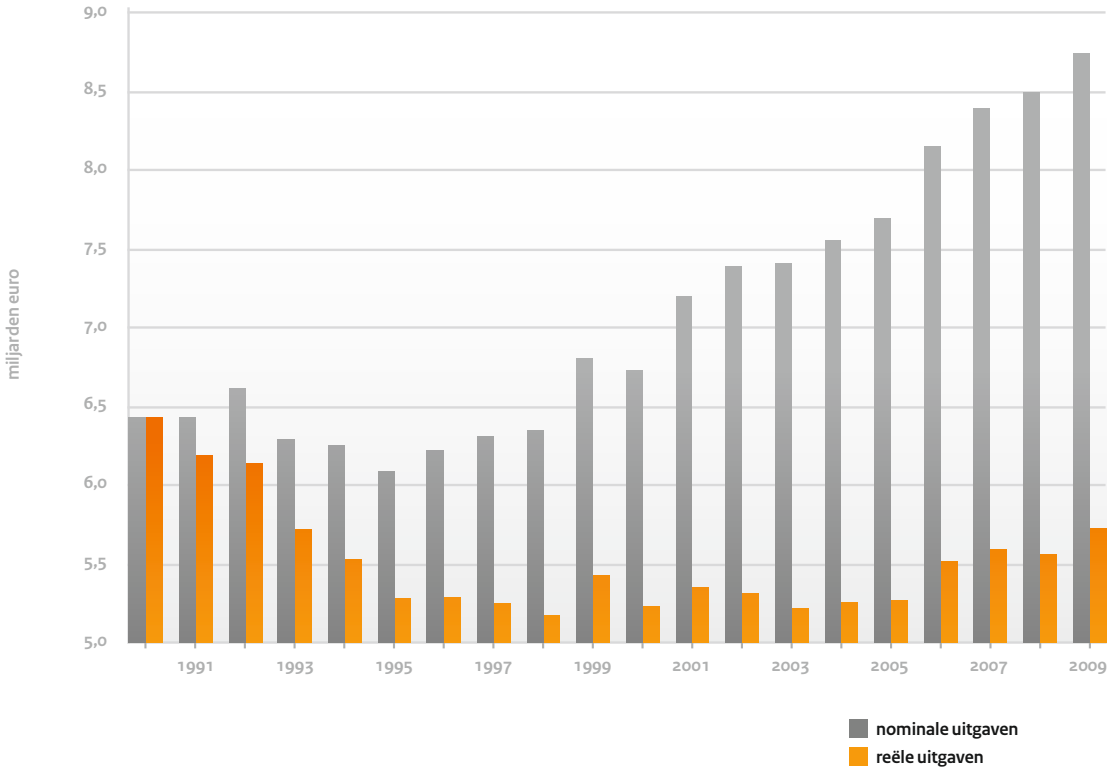
figuur 7 *Inzet krijgsmacht in Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba 1990-2009*



3.3 Ontwikkeling van het niveau van defensie-uitgaven sinds 1990

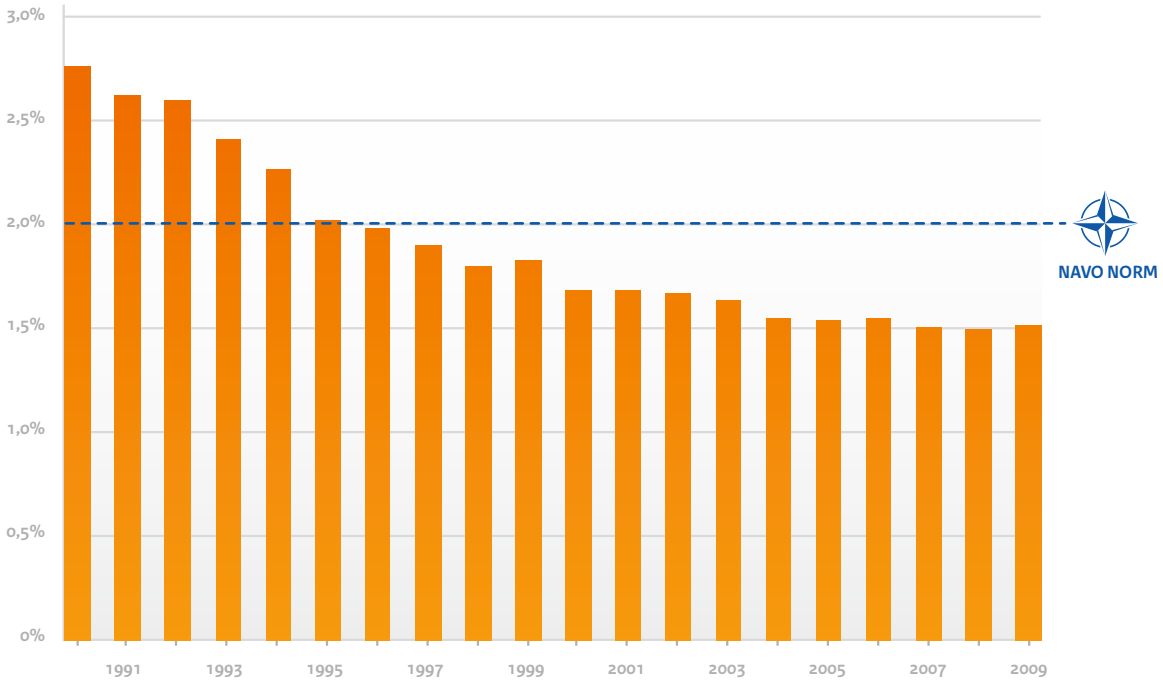
Tot 1990 groeiden de defensie-uitgaven. In het regeerakkoord van 1986 werd uitgegaan van een reële groei van twee procent per jaar. In het regeerakkoord van 1989 werd deze groei beperkt. In 1990 en 1991 groeiden de defensie-uitgaven nog met 0,6 procent en vanaf 1992 werd de groei op 0 procent gesteld. Daarna brak een tijd aan van krimp (het 'dividend' van het einde van de Koude Oorlog). In reële termen daalden de uitgaven voor Defensie van 1990 tot 1998 scherp. Daarna bleef het niveau van defensiebestedingen op een relatief constant niveau en is sinds 2005 een lichte stijging te zien. Ten opzichte van 1990 zijn de reële defensie-uitgaven per saldo met bijna vijftien procent gedaald.

figuur 8 *Ontwikkeling van de defensie-uitgaven, 1990-2007*



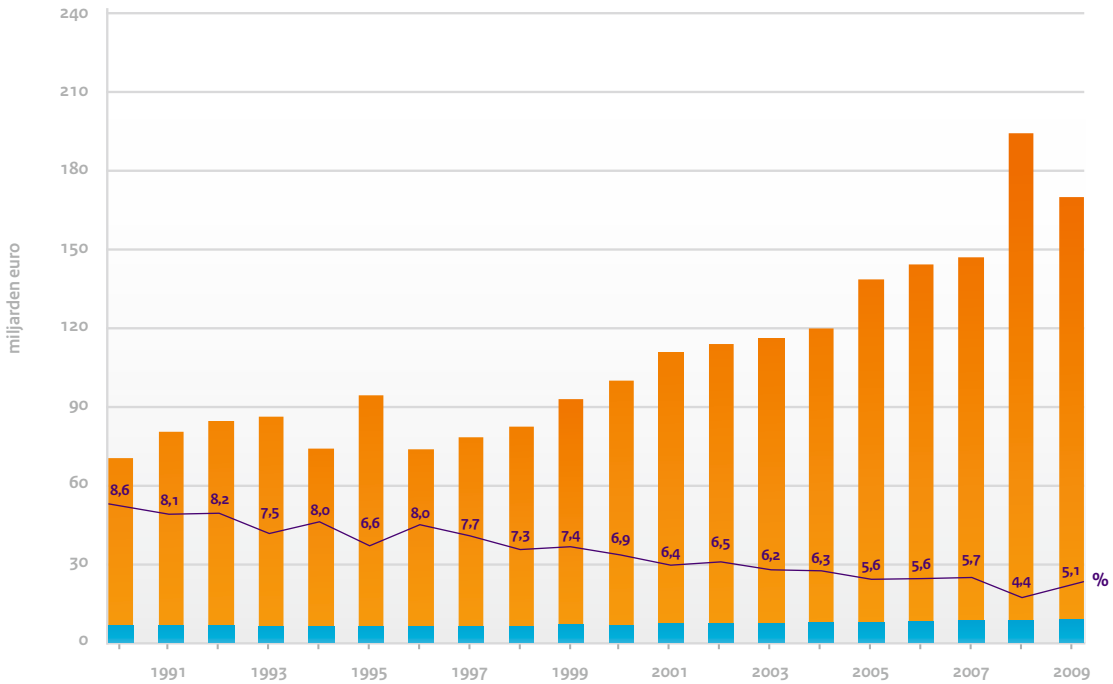
In internationaal verband wordt de defensie-inspanning van een land ook afgemeten aan het percentage van de economie dat het aan Defensie besteedt. In 1990 bedroegen de defensie-uitgaven 2,7 procent van het Bruto Nationaal Product (BNP). In de eerste helft van de jaren negentig daalde dit percentage, ondanks de lage economische groei, naar ongeveer twee procent. In de tweede helft van de jaren negentig daalde het percentage verder naar 1,7 procent, dit keer vooral als gevolg van de groei van de economie. Vanaf 2000 is het percentage afhankelijk van de economische conjunctuur licht blijven dalen, tot 1,4 procent in 2009 (zie figuur 9).

figuur 9 *Ontwikkeling defensie-uitgaven als percentage van het BNP, 1990-2007*



Wat het aandeel van Defensie in de overheidsuitgaven betreft blijven de defensie-uitgaven in de periode 1990 tot 2007 duidelijk achter bij die van de groei van de overheidsuitgaven als geheel (zie).

figuur 10 *Defensie-uitgaven als percentage van de Rijksuitgaven (1990-2009)*



* De rijksuitgaven zijn berekend aan de hand van de uitgaven van het Rijk en de mede-overheden, de Colleges van Staat en de fondsen en zijn exclusief aflossing van de nationale schuld.

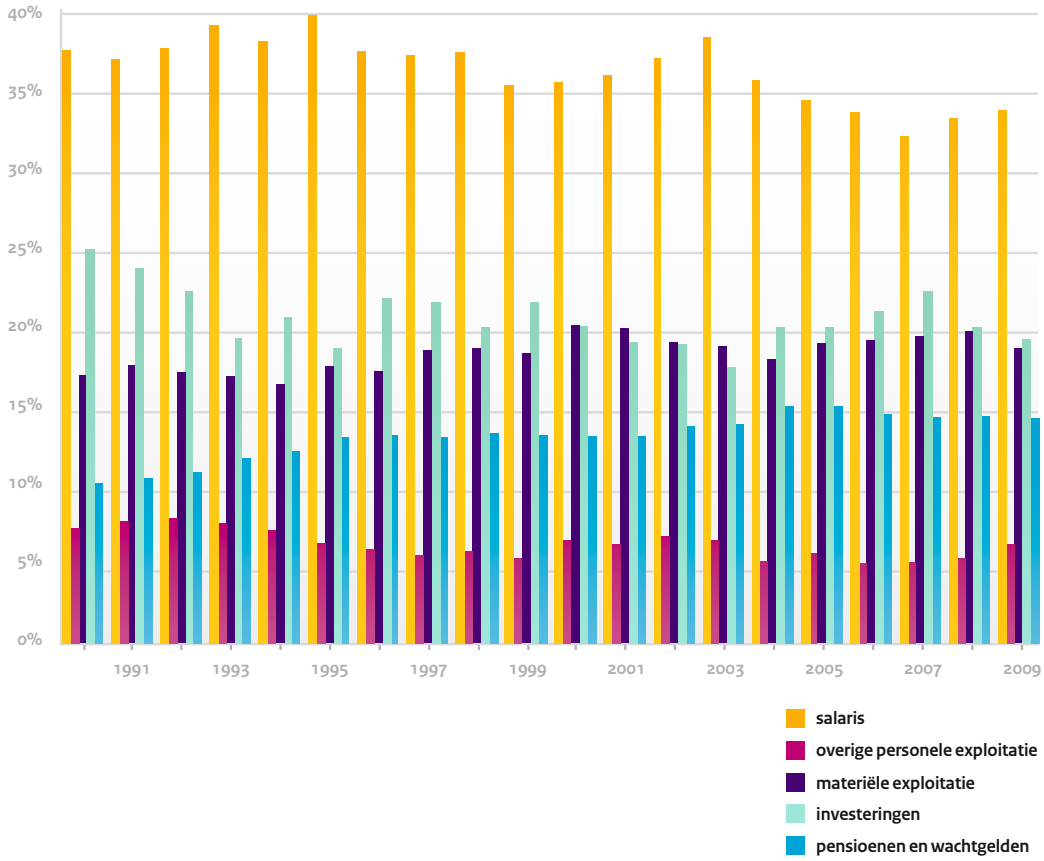
rijksuitgaven
defensiebestedingen
defensiebestedingen als percentage van de rijksuitgaven

Ondanks de vergaande herstructurering van de krijgsmacht sinds 1990 is de samenstelling van de defensie-uitgaven in de loop der jaren relatief stabiel gebleven. Wat de verdeling tussen de operationele commando's betreft, is het aandeel van de landstrijdkrachten in deze periode echter gedaald en dat van de Koninklijke Marechaussee duidelijk gestegen (als gevolg van de intensivering van het grens- en vreemdelingentoezicht). De verdeling van materieelinvesteringen over de operationeel commando's kent een grilliger verloop, omdat dit afhankelijk is van specifieke verwervingsprojecten. De relatief grote omvang van de investeringsuitgaven voor de luchtstrijdkrachten van 1994 tot 1998 hangt samen met de levensduurverlengende *midlife update* van het F16-jachtvliegtuig en de verwerving van de Apache-gevechtshelikopters. In de periode 1999 tot 2004 stegen vooral de investeringsuitgaven voor de zeestrijdkrachten, onder meer ten behoeve van de LC-fregatten. Na de Prinsjesdagbrief 2003 is een duidelijke stijging waarneembaar in de investeringsuitgaven voor de landstrijdkrachten.

De percentuele verdeling van de defensie-uitgaven over de uitgavensoorten – salarissen, overige personele exploitatie, materiële exploitatie en investeringen – is vanaf 1990 licht veranderd. Hoewel de gemiddelde salarissen zijn gestegen als gevolg van de omschakeling naar een beroepskrijgsmacht, zijn de salarisuitgaven per saldo gedaald als gevolg van de gelijktijdige verkleining van de defensieorganisatie. De pensioenen en wachtgelden zijn nominaal gestegen van 646 miljoen euro in 1990 tot ruim 1,2 miljard euro in 2009 en nemen veertien procent van de defensiebegroting in beslag. Het investeringspercentage is vanaf 1990 gedaald van ongeveer 25 procent naar ongeveer twintig procent. Daartoe worden behalve investeringen in militair materieel (zestien procent) ook investeringen in infrastructuur (drie procent) en bestuurlijke informatietechnologie (twee procent) gerekend. Het aandeel van de materiële exploitatie is sinds 1990

licht gestegen. De uitgaven voor de deelneming aan operaties, waarop het regime van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) van toepassing is, zijn sinds 1990 vanzelfsprekend sterk gestegen als gevolg van de voortdurende inzet van de krijgsmacht.

figuur 11 *Aandeel uitgavensoorten in totale uitgaven krijgsmacht*



4. Onze defensiebijdrage in internationaal perspectief

Hoe verhoudt de defensie-inspanning van Nederland zich tot die van andere landen? Het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en RAND Europe hebben, in opdracht van de Verkenningen, de Nederlandse defensie-inspanning uitvoerig vergeleken met die van een representatieve groep *benchmark*-landen.[5] Uit deze internationale vergelijking kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Ten aanzien van de beschrijving van de **hoofdtaken** van de krijgsmacht doen zich geen grote verschillen voor tussen Nederland en de *benchmark*-landen. Alle landen belasten hun krijgsmacht met de bescherming van het eigen grondgebied, het leveren van een bijdrage aan de internationale vrede en veiligheid en de ondersteuning van civiele autoriteiten voor de nationale veiligheid, rampenbestrijding en het verlenen van noodhulp. Wel bestaan er belangrijke verschillen in geografische focus als gevolg van het verschil in ligging en daarmee van de veiligheidscontext. Ook uiteenlopende historische banden en achtergronden spelen een rol.

Wat de **omvang** van de krijgsmacht betreft, hebben alle *benchmark*-landen, met uitzondering van Denemarken, na de Koude Oorlog hun krijgsmachten aanzienlijk verkleind en – in meer of mindere mate – omgevormd tot snel inzetbare strijdkrachten. Nederland heeft bij deze omvorming voorop gelopen en de krijgsmacht sinds 1990 verder verkleind dan de meeste *benchmark*-landen. Afgezet tegen het inwonertal beschikt Nederland over de kleinste krijgsmacht van de Europese *benchmark*-landen; van de *benchmark*-landen hebben alleen Australië en Canada verhoudingsgewijs een kleinere krijgsmacht. Als de omvang van de krijgsmacht (inclusief burgerpersoneel) wordt afgezet tegen de omvang van de beroepsbevolking beschikt Nederland samen met Duitsland en Canada eveneens over een van de kleinere krijgsmachten.[6] De Nederlandse krijgsmacht legt daarmee een relatief klein beslag op de nationale arbeidsmarkt.

5 Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk.
6 NATO, Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, 19 februari 2009.

In het merendeel van de *benchmark*-landen is net als in Nederland de dienstplicht afgeschaft of de opkomstplicht opgeschort; Denemarken en Duitsland hebben de dienstplicht behouden, maar het aandeel dienstplichtigen binnen hun krijgsmachten is sterk verminderd. Alle *benchmark*-landen beschikken over land-, lucht- en zeestrijdkrachten. In Frankrijk, Italië en Polen bestaat de krijgsmacht, net als in Nederland (in casu de Koninklijke Marechaussee), voorts uit politie-eenheden met een militaire status. Wat de getalsmatige verhouding tussen krijgsmachtdelen betreft, laat de Nederlandse krijgsmacht zich vergelijken met de krijgsmachten van Australië en het Verenigd Koninkrijk. In Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Italië en Polen is het aandeel van de landstrijdkrachten in de krijgsmacht groter dan in Nederland. Hoewel vooral de Europese *benchmark*-landen in tal van multinationale verbanden structureel samenwerken, overweegt geen van hen taakspecialisatie in de vorm van een keuze tussen land-, lucht- of zeestrijdkrachten. De Nederlandse krijgsmacht beschikt verhoudingsgewijs over kleinere aantallen wapensystemen.

figuur 12 *Vergelijking aantallen hoofdwapensystemen benchmarklanden*
Bron: *IISS Military Balance 2009*

	gevechtsvliegtuigen	luchttransport	transporthelikopters	gevechtshelikopters	fregatten	onderzeeboten	mijnenbetrijdingvaartuig	amfibische vaartuigen	gevechtstanks	artillerie stukken
Australie	🟡	🔴	🔴	🔵	🔴	🔴	🟡	🔴	🔴	🔴
Belgie	🔵	🔴	🔵	🔵	🔵	⚪	🔵	⚪	🔵	🔵
Canada	🟡	🔴	🔵	🟡	🔴	🟡	🔵	🔵	🔴	🟡
Denemarken	🔵	🟡	🔵	🟡	🔵	🔵	🔴	🔵	🔴	🔵
Duitsland	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🟡	🔴	🔴
Frankrijk	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Italie	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴
Polen	🔴	🔴	🔴	🔴	🟡	🟡	🟡	🔴	🔴	🔴
Verenigd Koninkrijk	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴	🔴

Legenda:
🔴 Groter aantal dan NL
🟡 Vergelijkbaar aantal
🔵 Kleiner aantal dan NL
⚪ Niet aanwezig

figuur 13 *Het aantal actieve militairen per inwoner per land in 2009*
Bron: *International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2009*

	Omvang bevolking in miljoenen	Omvang krijgsmacht in actieve militairen	Aantal actieve militairen per 100.000 inwoners	Totaal aantal internationaal ingezette militairen	Aantal internationaal ingezette militairen per 100.000 inwoners
Denemarken	5,5	26.585*	483	991	18,0
Frankrijk	64,4	249.395**	387	14610	22,7
België	10,4	38.452	369	1019	9,8
Italië	58,1	185.235**	319	7811	13,4
Duitsland	82,3	250.613*	304	7708	9,4
Verenigd Koninkrijk	61,1	175.690	287	13254	21,7
Australië	21,3	54.747	257	2696	12,7
Nederland	**16,7**	**40.804****	**244**	**2279**	**13,6**
Polen	38,5	78.600**	204	3446	9,0
Canada	33,5	65.722	196	2961	8,8

* Inclusief dienstplichtigen
** Exclusief paramilitaire eenheden, zoals de Marechaussee, Gendarmerie en Carabinieri

Wat de **inzetbaarheid** van de krijgsmacht betreft, behoort Nederland met Canada, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk tot de kopgroep van de *benchmark*-landen die lid zijn van de NAVO. Naast de verbetering van de inzetbaarheid voor crisisbeheersingsoperaties is in de meeste *benchmark*-landen evenals in Nederland sinds het begin van deze eeuw sprake van een groeiende rol van de krijgsmacht ter ondersteuning van nationale civiele autoriteiten.

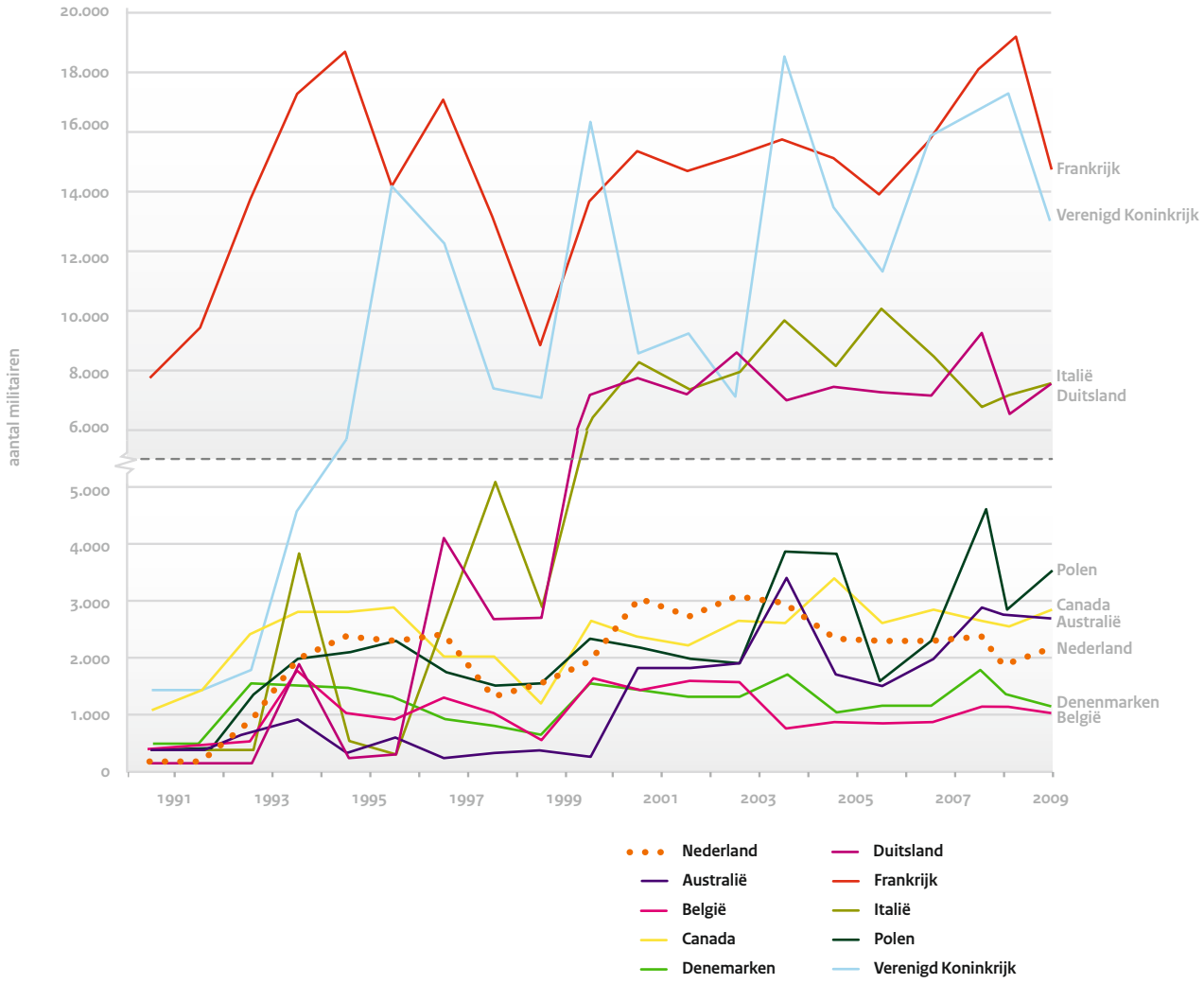
Wat het **ambitieniveau** van de krijgsmacht betreft, geldt dat alle *benchmark*-landen over een krijgsmacht willen beschikken die tot hoog in het geweldspectrum kan optreden. Wat de omvang van de geambieerde bijdragen betreft, laat Nederland zich vergelijken met Australië, Canada en Polen, waarmee het tot een middencategorie behoort. Van de *benchmark*-landen hebben het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in absolute aantallen het hoogste ambitieniveau, gevolgd door Duitsland en Italië. Denemarken en België hebben als kleinere landen een lager ambitieniveau dan Nederland. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wijken af omdat zij tevens over een nucleair afschrikkingspotentieel beschikken.

Sinds het einde van de Koude Oorlog is de **operationele inzet** van de *benchmark*-landen meer dan vervijfvoudigd, van ongeveer 11.000 militairen in 1990 tot ongeveer 65.000 militairen in 2007. Dit hangt samen met de sinds de Koude Oorlog sterk gegroeide vraag naar militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties. De afgelopen vijf jaar is deze vraag als gevolg van operaties in Irak, Afghanistan en Afrika nog verder toegenomen. Op dit ogenblik zijn mondiaal ongeveer 45 operaties aan de gang.[7] Vooral het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben bij voortduring een groot aantal militairen in operaties ingezet. Nederland draagt in kwantitatieve zin naar verhouding bij aan operaties: grotere landen als Canada, Australië en Polen leveren op dit ogenblik grotere bijdragen terwijl kleinere landen als Denemarken en vooral België een

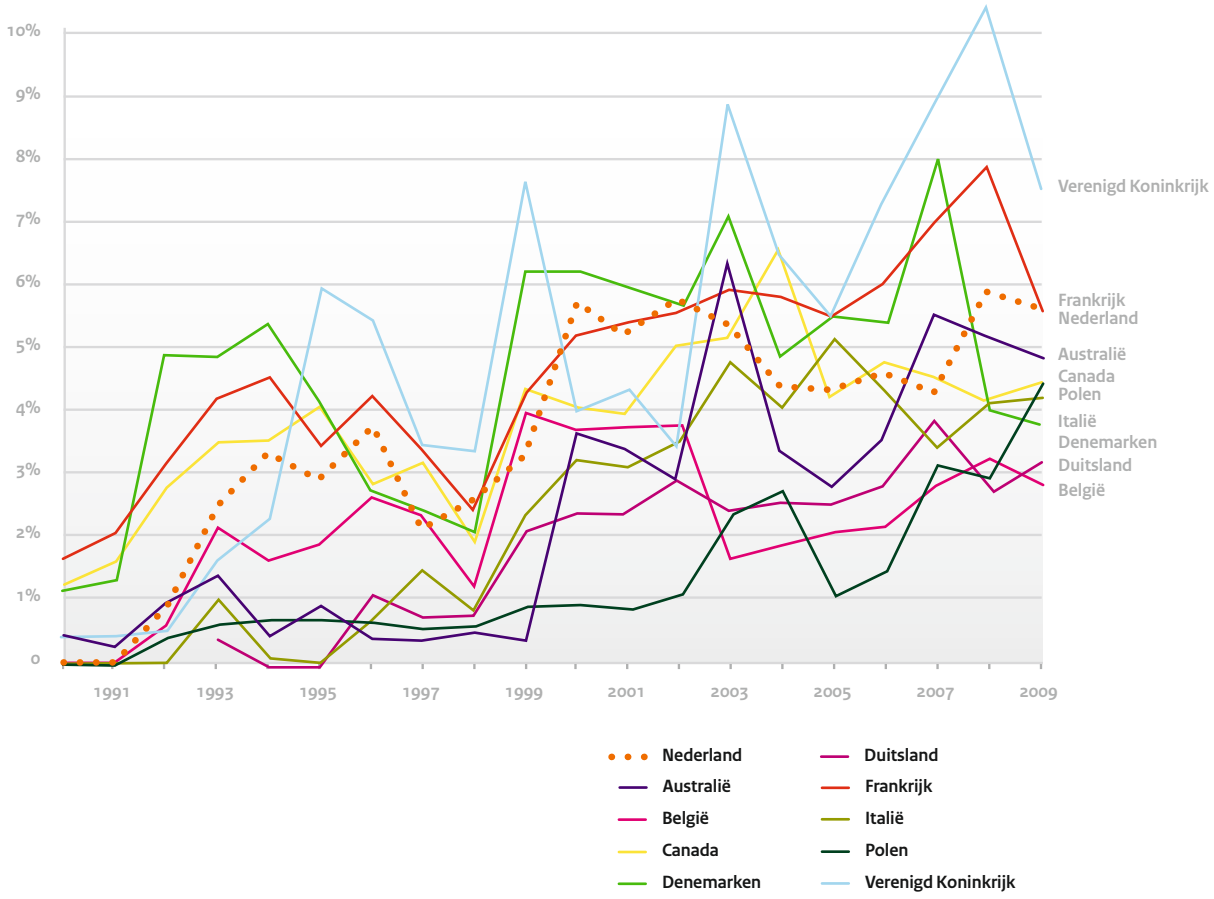
7 Annual Review of Global Peace Operations 2009.

kleinere bijdrage leveren. Afgezet tegen de totale personeelssterkte van de krijgsmacht, levert Nederland een operationele bijdrage die vergelijkbaar is met die van Australië en Canada, maar lager ligt dan die van Denemarken en vooral het Verenigd Koninkrijk. Nederland heeft de afgelopen jaren in vergelijking tot de meeste *benchmark*-landen weinig bijdragen geleverd aan door de VN geleide operaties. Voor alle *benchmark*-landen geldt dat de aard van de operaties waaraan zij deelnemen is veranderd, met een duidelijke accentverschuiving van operaties onder hoofdstuk VI van het VN-Handvest (vredeshandhaving) naar die onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest (vredesafdwinging). Voor alle *benchmark*-landen geldt tevens dat de geografische spreiding van operaties is toegenomen, waarbij optreden steeds verder buiten de eigen regio heeft plaatsgevonden (in het bijzonder in het Midden-Oosten en Azië en – in mindere mate – Afrika). Van de Europese *benchmark*-landen hebben alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een stationaire militaire aanwezigheid buiten Europa en buiten het eigen grondgebied.

figuur 14 *Omvang internationale inzet benchmarklanden*
Bron: *International Institute for Security Studies, The Military Balance 2010*



figuur 15 *Internationale inzet als percentage van de omvang van de krijgsmacht*
Bron: *International Institute for Security Studies, The Military Balance 2010*



Wat het **niveau van defensie-uitgaven** betreft, geldt voor de meeste *benchmark*-landen evenals voor Nederland dat de reële defensiebestedingen na een daling in de jaren negentig – het 'vredesdividend' – sinds het begin van deze eeuw zijn gestabiliseerd of licht zijn gegroeid. Duitsland en België vormen een uitzondering op dit algehele beeld; in deze landen is sinds 1990 een aanhoudende daling in reële defensiebestedingen waarneembaar. Het Duitse niveau van defensie-uitgaven ligt daardoor niet langer op het niveau van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, maar in de buurt van dat van Italië (waar na 1995 de defensie-uitgaven enige jaren stegen in verband met de operaties in de Balkan). In Denemarken is het niveau van defensie-uitgaven gedurende de hele periode opvallend stabiel gebleven. In Australië, Canada, Denemarken, Frankrijk, Polen en Verenigde Koninkrijk is de afgelopen jaren sprake van een duidelijk stijgende trend in de reële defensie-uitgaven. In de meeste *benchmark*-landen, Australië en Canada uitgezonderd, staat het niveau van defensie-uitgaven echter opnieuw onder druk als gevolg van de financieel-economische crisis.

Het Nederlandse niveau van defensie-uitgaven in reële termen ligt op een lager niveau dan dat van Australië en Canada en op een hoger niveau dan dat van Polen, Denemarken en België. Worden de defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking afgezet tegen het Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking (en dus het welvaartsniveau), dan bevindt Nederland zich in de middenmoot.

figuur 16 *Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking (in U.S. dollars)*
Bron: *Military Balance 2010 (International Institute for Strategic Studies)*

Landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau	
Denemarken	61.286
Australië	52.632
Nederland	**51.430**
België	46.000
Frankrijk	44.669
Canada	44.140
Duitsland	41.352
Italië	39.000
VK	37.000

NB: *Polen niet in tabel vermeld omdat het geen vergelijkbaar welvaartsniveau heeft.*

figuur 17 *Uitgaven aan defensie per hoofd van de bevolking (in U.S. dollars)*
Bron: *Military Balance 2010 (International Institute for Strategic Studies)*

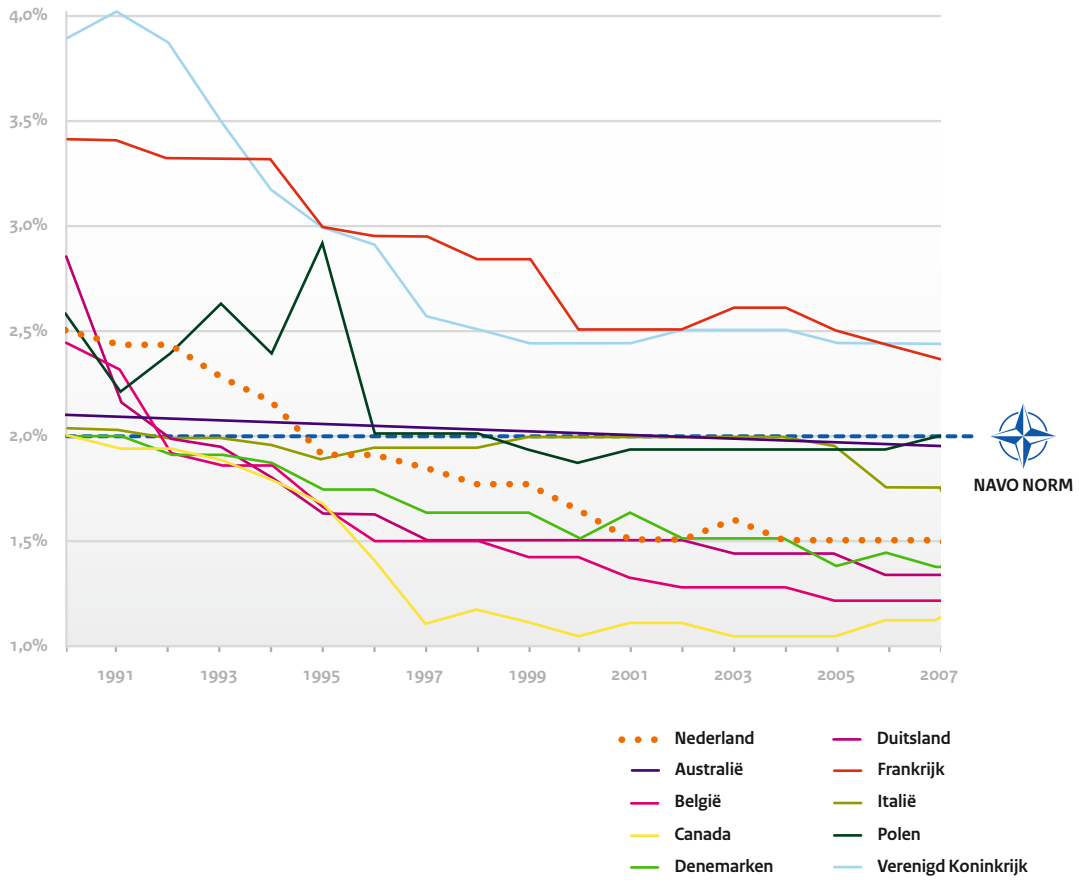
Landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau	
Australië	1.056
Frankrijk	1.049
VK	998
Denemarken	815
Nederland	**738**
Canada	597
Duitsland	570
België	534
Italië	532

NB: *Polen niet in tabel vermeld omdat het geen vergelijkbaar welvaartsniveau heeft.*

Wordt het niveau van defensie-uitgaven afgezet tegen het Bruto Nationaal Product (zie figuur 18) dan bevindt Nederland zich met 1,4 procent onder de NAVO-richtlijn van twee procent, samen met België (1,1 procent), Canada, Denemarken, Duitsland en Italië (allen 1,3 procent). Met 1,9 procent zit Polen dicht bij de NAVO-richtlijn, terwijl Frankrijk (2,3 procent) en het Verenigde Koninkrijk (2,2 procent) daarboven komen (mede als gevolg van hun nucleaire programma's).[8] Australië – geen lid van de NAVO – besteedt ongeveer 1,8 procent van zijn BNP aan defensie. Voor alle *benchmark*-landen geldt dat de BNP-percentages sterk zijn gedaald ten opzichte van de Koude Oorlog.

8 NATO, Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, 19 februari 2009.

figuur 18 *Defensiebestedingen als percentage van het BNP in de benchmarklanden*
Bron: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Database on Military Expenditure



De personeelsuitgaven van de Nederlandse krijgsmacht liggen met 49 procent van de defensiebegroting op een gemiddeld niveau, aanzienlijk lager dan vooral Italië en België en in mindere mate Duitsland en Frankrijk en duidelijk hoger dan Canada en het Verenigd Koninkrijk. Wat de materieelinvesteringsuitgaven betreft liggen die van Nederland dicht bij de NAVO-richtlijn van twintig procent. Hierbij moet worden aangetekend dat dit percentage ook investeringen voor huisvesting en bestuurlijke informatievoorziening omvat. Het aandeel materieelinvesteringen bedroeg de afgelopen twee jaar zestien procent, waarmee Nederland een middenmoter is. In Australië, Frankrijk en het Verenigde Koninkrijk liggen de investeringsuitgaven duidelijk hoger en in België, Denemarken, Duitsland en Italië lager. Wat betreft de hoogte van de investeringsuitgaven per militair zit Nederland aan de hoge kant vergeleken met de meeste *benchmark*-landen, namelijk op het niveau van Frankrijk (maar aanzienlijk lager dan het Verenigd Koninkrijk); dit is echter ook een gevolg van de relatief geringe personele omvang van de Nederlandse krijgsmacht.

Bij de vergelijking van het Nederlandse niveau van defensie-uitgaven met die van de Europese *benchmark*-landen moet in acht worden genomen dat de ontwikkeling van de defensie-uitgaven in West- en Midden-Europa afwijkt van de mondiale ontwikkeling. De mondiale defensie-uitgaven in reële termen stegen in het jaar 2008 met vier procent en sinds 1999 met 45 procent. De stijging deed zich in alle regio's voor, met uitzondering van West- en Midden-Europa.[9]

9 SIPRI Jaarboek 2009.

5. Sterkten en zwakten van de huidige krijgsmacht

Politieke besluiten over de toekomstige defensie-inspanning dienen mede te berusten op een goed beeld van de sterke en de zwakke punten van de huidige krijgsmacht en – in bredere zin – onze defensie-inspanning. In het kader van de Verkenningen is de krijgsmacht daarom langs drie onafhankelijke, externe invalshoeken aan een 'sterkte-zwakte'-analyse onderworpen. Het NAVO-hoofdkwartier *Allied Command Transformation* en de onderzoeksbureaus RAND Europe en Capgemini hebben ieder de krijgsmacht tegen het licht gehouden, waarbij ook nationale en internationale partners van Defensie is gevraagd naar hun oordeel. Uit hun analyses vloeien de volgende sterkten en zwakten voort. Deze zijn betrokken bij de uitwerking van de beleidsopties voor de krijgsmacht.

5.1 Sterkten

- **Het personeel van Defensie is professioneel, goed opgeleid, flexibel, gedreven en vindingrijk – en wordt hierom in nationaal en internationaal verband zeer gewaardeerd.** Internationale partners hebben de omgang van Nederlandse militairen met andere culturen en hun persoonlijke en linguïstische vermogen tot samenwerking met andere krijgmachten en met overige actoren als sterke punten aangemerkt. Als gevolg van de herhaaldelijke inzet van de afgelopen jaren beschikt het personeel tevens over een forse dosis operationele ervaring. Nationale partners spreken waardering uit voor de resultaatgerichte *can-do*-mentaliteit van de Nederlandse militair.

- **De krijgsmacht is uitgerust met modern en technologisch hoogwaardig materieel.** De krijgsmacht kent een over de jaren redelijk stabiel investeringsniveau van ongeveer twintig procent. Hierbij moet worden aangetekend dat dit percentage ook investeringen voor huisvesting en bestuurlijke

informatievoorziening omvat. Het aandeel materieelinvesteringen bedroeg de afgelopen twee jaar zestien procent, waarmee Nederland internationaal gezien een middenmoter is.

- **De krijgsmacht heeft bewezen in staat te zijn ook ver buiten de landsgrenzen en onder zware operationele en logistieke omstandigheden op te treden.** De kwaliteit en de effectiviteit van het operationele optreden van de eenheden worden zowel nationaal als internationaal hoog aangeslagen. Wel doen zich op verschillende terreinen zorgwekkende knelpunten voor die de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht onder druk zetten (zie onder zwakke punten).

- **De krijgsmacht is ingesteld op een geïntegreerde civiel-militaire aanpak.** Nederlandse militairen zijn zich bij stabilisatieoperaties zeer bewust van het belang van de geïntegreerde inzet van politieke, diplomatieke, economische en militaire instrumenten. Hun inzet in Afghanistan strekt hierbij tot voorbeeld. Ook binnen de landsgrenzen zijn zij goed in staat tot gezamenlijk optreden met civiele autoriteiten, zoals bij oefeningen in het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking is gebleken.

- **De Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) voorziet in een flexibel financieringsarrangement ten behoeve van de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties.** Deze financieringsvorm heeft als voordeel dat de aanvullende kosten die zijn gemoeid met de inzet van de krijgsmacht niet ten laste vallen van de vredesbedrijfsvoering bij Defensie. Bovendien versterkt dit de geïntegreerde besluitvorming op politiek niveau over de inzet van de krijgsmacht. Dit financieringsarrangement blijkt in vergelijking met andere landen als positief te worden ervaren.

- **De krijgsmacht wordt gekenmerkt door grote operationele doelmatigheid.** Dankzij haar modulaire opzet, waarbij in beginsel geen onderscheid wordt gemaakt tussen categorieën strijdkrachten, is de krijgsmacht bij machte gebleken om in nationaal en internationaal verband te reageren op sterk uiteenlopende behoeften. Met relatief weinig middelen is de krijgsmacht daarbij in staat een relatief groot operationeel effect te sorteren; vooral het aantal militairen per hoofdwapensysteem is doorgaans laag in vergelijking tot partners.

5.2 Zwakten

- **De krijgsmacht is financieel en organisatorisch krap bemeten.** Dit komt tot uitdrukking in het hanteren van een 'drieslag' in grote delen van de organisatie, hetgeen betekent dat drie eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Deze verhouding blijkt door de veelvuldige inzet van de krijgsmacht in de afgelopen jaren in een aantal categorieën te krap, mede omdat – naast de inzetcyclus – ook noodzakelijke militaire vaardigheden op andere terreinen op peil moet worden gehouden en invulling moet worden gegeven aan individuele uitzendingen en bijdragen aan internationale staven. Voorts zijn de afgelopen jaren een groot aantal wapensystemen afgestoten en zijn belangrijke nieuwe investeringen om financiële redenen geschrapt, naar beneden bijgesteld of vertraagd. Als gevolg hiervan is op veel terreinen het aantal wapensystemen verminderd tot een niveau waaronder de inzetbaarheid en de instandhouding van hoogwaardige kennis en kunde niet continu kunnen worden gegarandeerd.

- **De stijging van de reële kosten van defensiematerieel en –personeel vormt een risico voor de toekomstige bedrijfsvoering van Defensie.** Volgens wetenschappelijk onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europese Defensie Agentschap (EDA) zijn de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller gestegen dan de inflatie. Het Britse ministerie van Defensie gaat uit van een blijvende stijging van de investeringskosten van militair materieel. Rekening houdend met onzekerheden bestaat de verwachting dat Defensie voor het bestendigen van de huidige krijgsmacht in de exploitatiesfeer jaarlijks tussen de 100 en 150 miljoen

euro tekort komt. Dit tekort kan naar verwachting niet volledig binnen de defensiebegroting worden geaccommodeerd zonder aanvullende doelmatigheidsmaatregelen te treffen en het ambitie- en activiteitenniveau te verlagen (zie hoofdstuk 18 in deel IV).

- **Het politieke en militaire uithoudingsvermogen bij langdurige inzet is beperkt.** Veel operaties – vooral die waarbij sprake is van de opbouw van een staat en een samenleving – zijn een zaak van lange adem, terwijl het verwachtingsniveau ten aanzien van de te boeken resultaten vaak hoog is. Deze operaties stellen daarom niet alleen hoge eisen aan het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, maar ook aan de politieke en militaire volharding waarmee de bijdrage wordt geleverd. Het voortzettingsvermogen van onze krijgsmacht stuit ook binnen het ambitieniveau op beperkingen en wordt in de externe onderzoeken dan ook als een zwak punt genoemd.

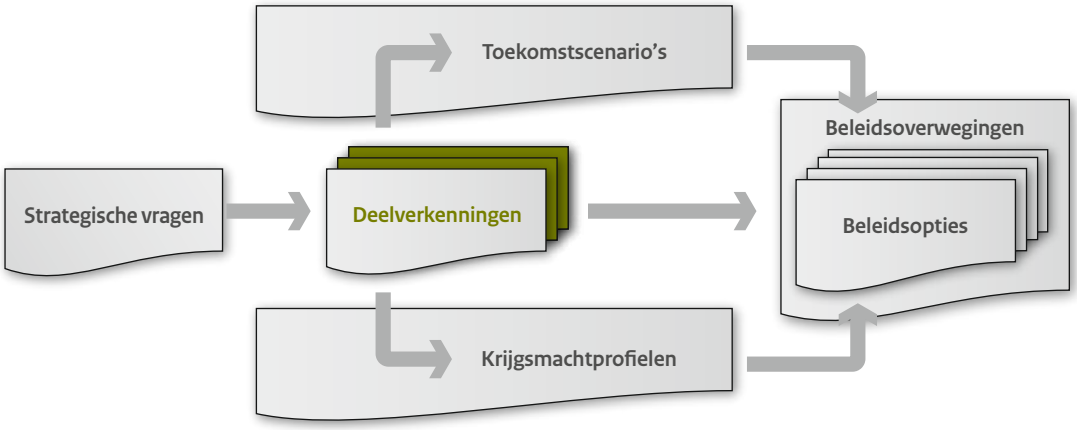
- **De vredesorganisatie is onvoldoende ingesteld op de vereisten van operationele inzet in conflicten met een hoge intensiteit.** Daarbij valt onder meer te denken aan het gegeven dat de slijtage en het verlies van materieel door het intensieve gebruik in zware operationele omstandigheden veel hoger uitvalt dan waarmee rekening is gehouden. Ook de bestaande verlofregelingen sluiten niet volledig aan bij de operationele vereisten.

- **Afkalving van de defensiegerelateerde kennisbasis in Nederland.** Voor een kwalitatief hoogwaardige krijgsmacht en haar aanpassingsvermogen is een brede en kwalitatief hoogwaardige kennisbasis van groot belang. Zonder een dergelijke kennisbasis zou Defensie bijvoorbeeld niet in staat zijn op te treden als *smart buyer* en *smart specifier* van militair materieel – of waar nodig als *smart designer*. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek ten behoeve van de Verkenningen blijkt dat het percentage van de defensiebegroting dat Nederland besteedt aan kennisontwikkeling vijftig procent lager ligt dan in vergelijkbare landen, te weten één procent versus twee procent in andere landen. Als gevolg van de druk op de defensiebegroting nemen de gelden die de komende jaren beschikbaar zijn voor kennisontwikkeling verder af. Hierin schuilt een risico voor het innovatieve vermogen van de krijgsmacht en van de doelmatige, doeltreffende en veilige inzet van militaire capaciteiten op de langere termijn.

- **Defensie slaagt er onvoldoende in het wezenlijke belang van de krijgsmacht voor onze veiligheid bij een breed publiek in Nederland over het voetlicht te brengen, ondanks de waardering die Nederlandse militairen ten deel valt en het professionele en betrouwbare imago van de krijgsmacht.** Velen zijn onvoldoende bekend met de bijdragen die de krijgsmacht dagelijks levert aan de belangen van het Koninkrijk en van individuele burgers. De Nederlandse defensie-inspanning lijkt hierdoor in de ogen van velen meer een kwestie van willekeurige keuze dan van noodzaak. Dat ook de inzet van de krijgsmacht ter bevordering van de internationale rechtsorde moet worden bezien in het perspectief van de belangen van het Koninkrijk komt eveneens onvoldoende uit de verf.

DEEL II

DE KOMENDE TWINTIG JAAR: ANDERS EN ONZEKERDER



6. Inleiding: onzekere veiligheid

Besluiten over de toekomstige Nederlandse defensie-inspanning behoren te berusten op een diepgaand inzicht in ontwikkelingen die de komende twintig jaar van belang zijn voor de veiligheid van het Koninkrijk en voor de Nederlandse krijgsmacht. Wat is de betekenis van deze lange termijnontwikkelingen voor het toekomstige beroep op de krijgsmacht (de 'vraagzijde') en hoe werken deze ontwikkelingen in op de aard van het militair optreden en de krijgsmacht als organisatie (de 'aanbodzijde')? In dit hoofdstuk worden zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de krijgsmacht verkend.

Dat ons land voor zijn veiligheid, zijn welvaart en zijn welzijn in hoge mate afhankelijk is van ontwikkelingen in het buitenland, is reden te meer voor een zo grondig mogelijke omgevingsanalyse. Onze veiligheid en de krijgsmacht worden echter niet uitsluitend beïnvloed door ontwikkelingen in het buitenland. Ook binnenlandse factoren spelen een rol. In de Verkenningen is tot 2030 vooruit gekeken. Deze tijdshorizon van twintig jaar is nodig omdat met de ontwikkeling en verwerving van kapitale defensiecapaciteiten vaak een periode van jaren gemoeid is. De Verkenningen schetsen lange termijn perspectieven die houvast bieden voor de ontwikkeling van de krijgsmacht die in de periode 2020 tot 2030 een betekenisvolle bijdrage moet kunnen leveren aan onze veiligheid.

6.1 Verbreding van het veiligheidsbegrip

Sinds het einde van de Koude Oorlog is sprake van een verbreding van het veiligheidsbegrip. In de 'klassieke' definitie heeft veiligheid vooral betrekking op de mate waarin de nationale soevereiniteit en de integriteit van het nationale grondgebied zijn gewaarborgd; in deze definitie heeft veiligheid vooral betrekking op de staat. In de afgelopen twee decennia is het veiligheidsbegrip ook op andere terreinen toegepast. Er is

meer aandacht gekomen voor de veiligheid van het individu ("human security") en voor het onbekommerd kunnen functioneren van samenlevingen in al hun facetten (economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal, digitaal, etcetera). Een toenemend aantal landen beschikt over een integrale nationale veiligheidsstrategie waarmee wordt beoogd op een breed terrein zowel de interne als de externe veiligheid te bevorderen; de Nederlandse Strategie Nationale Veiligheid is eveneens een stap in deze richting. Ook internationale organisaties als de VN, de NAVO, de EU en de OVSE zijn een breed veiligheidsconcept gaan hanteren.

De verbreding van het veiligheidsbegrip hangt samen met reële ontwikkelingen die inherent zijn aan het proces van mondialisering. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de groeiende verwevenheid tussen de interne en de externe veiligheid en de inherente kwetsbaarheid van 'open' samenlevingen. Ook weerspiegelt de verbreding van het veiligheidsbegrip het gegroeide besef dat zonder veiligheid (in de klassieke betekenis van het woord) geen sprake kan zijn van politieke, economische en sociale ontwikkeling.

Deze verbreding van het veiligheidsbegrip heeft de krijgsmacht niet onberoerd gelaten. De verwevenheid van interne en externe veiligheid heeft een bredere grondslag geboden voor de inzet van de krijgsmacht in binnen- en buitenland. Het werkterrein van de krijgsmacht is dichter bij dat van civiele organisaties komen te liggen. Zo worden militaire operaties tegenwoordig vaak gezien als onderdeel van een veel bredere, geïntegreerde aanpak. In eigen land wordt op de krijgsmacht een groter beroep gedaan om civiele instanties te ondersteunen bij rampenbestrijding.

Tegen deze achtergrond is sprake van een verbreding van het veiligheidsspectrum waarbinnen de krijgsmacht optreedt. Naast het optreden bij conflicten en het afweren van (militaire) dreigingen krijgen in de taakstelling van de krijgsmacht ook het tegengaan van potentiële dreigingen, kwetsbaarheden en veiligheidsrisico's voor de samenleving als geheel meer accent. Dat geldt ook voor het optreden van de krijgsmacht bij rampenbestrijding.

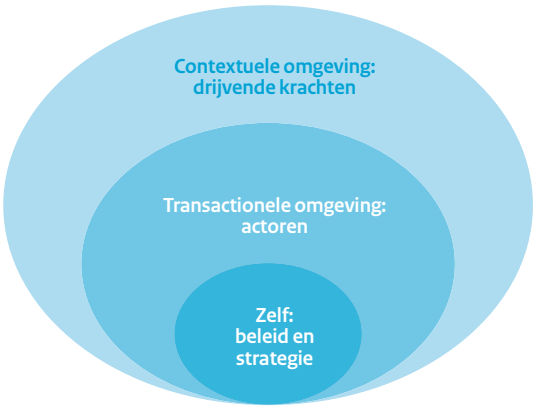
figuur 19 *Het verbrede veiligheidsspectrum*

6.2 Hoever reikt onze invloed?

Bij het verkennen van omgevingsontwikkelingen is het van belang te beseffen hoe ver onze invloed reikt. De omgeving heeft invloed op ons en wij hebben invloed op onze omgeving, maar deze invloed verschilt per onderwerp. In deze omgevingsanalyse is aan deze notie recht gedaan, door zowel dat deel waarop Nederland nauwelijks invloed heeft (maar dat op zijn beurt wel grote invloed op Nederland heeft) als het deel waarop het wel enige invloed kan uitoefenen in kaart te brengen. Daarbij gaat het in het bijzonder om een goed begrip van:

- **de drijvende krachten,** dat wil zeggen in hoge mate autonome, externe ontwikkelingen die van invloed zijn op de internationale rechtsorde, de belangen van het Koninkrijk en de krijgsmacht;
- **de actoren** die invloed uitoefenen op de internationale rechtsorde, de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk en op de krijgsmacht.

figuur 20 *Hoe ver reikt onze invloed?*



Nationale en internationale onderzoeksinstellingen hebben in opdracht van de Verkenningen een groot aantal ontwikkelingen onderzocht. Ook is een groot aantal deskundigen, vooraanstaande denkers uit verschillende werelddelen en literatuur uit binnen- en buitenland geraadpleegd. Er is naar gestreefd om zoveel mogelijk invalshoeken in de analyse te betrekken, onder meer door niet alleen van binnen naar buiten te kijken, maar ook van buiten naar binnen, opdat ook niet-traditionele zienswijzen en niet-westerse denkwerelden in de analyse een plaats krijgen.[10]

Op grond van deze brede onderzoeksinspanning zijn de onderstaande drijvende krachten en actoren geïdentificeerd, aangezien zij in het bijzonder van belang worden geacht voor de veiligheid van het Koninkrijk en voor de krijgsmacht. Het spreekt vanzelf dat een militaire oplossing in veel gevallen niet het meest voor de hand ligt. Desondanks kunnen deze ontwikkelingen belangrijke invloed uitoefenen op het toekomstige beroep dat in een breder verband op de krijgsmacht wordt gedaan. Ook kunnen zij een belangrijke uitwerking hebben op de krijgsmacht als organisatie. Als houvast voor de uit te werken beleidsopties is daarom per omgevingsontwikkeling beoordeeld wat de implicaties ervan zijn voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht. Bij het onderzoek van de drijvende krachten en actoren is tot slot nadrukkelijk gewaakt voor het risico van 'trendextrapolatie': het doortrekken van ontwikkelingen naar de toekomst op grond van ervaringen in het verleden.

10 De Universiteit van Amsterdam heeft op verzoek van de Verkenningen een grootmachtenstudie uitgevoerd waarbij is geput uit strategische verkenningen en toekomstscenario's die door deze landen zelf zijn uitgevoerd. Ook heeft het project-Verkenningen een serie lunchlezingen georganiseerd met vooraanstaande denkers uit Singapore, China, de Verenigde Staten en Frankrijk. Samenvattingen van deze lezingen zijn in dit rapport opgenomen.

figuur 21 *Overzicht omgevingsanalyse*

Drijvende krachten	Actoren
Mondialisering	Grootmachten
Economie	Fragiele staten
Demografie	Risicolanden
Schaarste aan natuurlijke hulpbronnen	Niet-statelijke actoren en individuen
Klimaatverandering	Internationale en regionale organisaties
Wetenschap en technologie	Nederlandse samenleving
Verspreiding van massavernietigingswapens	Caribische delen van het Koninkrijk
Polarisatie en radicalisering	
Ontwikkeling van conflicten	

Minstens zo belangrijk als de afzonderlijke drijvende krachten en actoren is de wisselwerking daartussen. Vooral deze wisselwerking, met vaak onvoorspelbare effecten, maakt onze wereld zo complex en versterkt het gevoel van onzekerheid. Alvorens de bovenstaande ontwikkelingen worden toegelicht, wordt hieronder stilgestaan bij de belangrijkste implicaties van deze wisselwerking.

6.3 Een andere wereld

De wereld kan snel veranderen, zo laat de geschiedenis ons zien. Wie iets meer dan twintig jaar terug gaat in de tijd, tot vóór de val van de Berlijnse muur in 1989, beseft hoe snel zelfs grote veranderingen zich kunnen voltrekken. Wie had in 2000 kunnen denken dat Nederlandse militairen zouden worden ingezet in Afghanistan. Wie had in 1930 kunnen denken dat er in 1950 een Koude Oorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie zou kunnen woeden nadat er een Tweede Wereldoorlog aan was voorafgegaan, en dat Nederland voor zijn veiligheid afhankelijk zou zijn van een Noord-Atlantische Verdragsorganisatie? En degene die in 1900, op het hoogtepunt van de *Belle Époque* in Europa, twintig jaar vooruit dacht had moeilijk kunnen bevroeden dat eerst de Eerste Wereldoorlog en vervolgens de mondiaal om zich heen grijpende Spaanse griep – samen goed voor tientallen miljoenen doden – in het verschiet lagen.

Maar er zijn ook andere redenen te veronderstellen dat de wereld de komende twee decennia een gedaantewisseling ondergaat. De komst van nieuwe spelers op het wereldtoneel uit vooral Azië en Latijns-Amerika leidt hoogstwaarschijnlijk tot een nieuwe rangorde en machtsverhoudingen in de wereldpolitiek en –economie, met als gevolg dat het Westen niet langer de mondiale agenda bepaalt. Niet-statelijke actoren van verschillende aard – bedrijfsleven, religieuze instellingen, virtuele internetgemeenschappen, criminele organisaties – kunnen zich nog nadrukkelijker manifesteren, mogelijk met gevolgen voor de nu nog centrale positie van de staat in het internationale bestel. De wereldbevolking is in 2025 met 1,2 miljard mensen gegroeid, tot acht miljard in totaal, maar dan vooral in Azië en Afrika. De bevolking van Europa is gekrompen en gemiddeld vijf jaar ouder dan nu. Voor het eerst in de geschiedenis van de mensheid wonen dan bovendien meer mensen in steden dan op het platteland. Wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben tegen die tijd op veel terreinen radicaal nieuwe perspectieven geopend. De gevolgen van de geleidelijke opwarming van de aarde worden de komende decennia indringender voelbaar. Als gevolg van deze ontwikkelingen is ook Nederland in 2030 waarschijnlijk een ander land.

6.4 Een onzekerdere wereld

Onzekerheid over de toekomst is van alle tijden. De omgevingsanalyse die in het kader van de Verkenningen is uitgevoerd, maakt niettemin duidelijk dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de internationale en de nationale veiligheidssituatie in de komende twintig jaar groter is dan in de periode sinds het einde van de Koude Oorlog. Zeker lijkt dat de wereld er in 2030 anders voorstaat; onzeker is hoe anders en met welke gevolgen. Zeker lijkt ook dat het potentieel voor conflicten groeit en het palet van veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden zich verbreedt; onzeker is of dit leidt tot meer conflicten en in welke vorm deze conflicten zich manifesteren.

De fundamentele onzekerheid over de komende twee decennia hangt samen met de volgende factoren van structurele aard:

- de spreiding van de politieke, economische en militaire **macht** in het wereldsysteem over meer landen, waardoor de Verenigde Staten de komende decennia een minder bepalende positie kunnen innemen en opkomende grootmachten als China zich in toenemende mate manifesteren;

- de 'verdichting' van het **wereldsysteem** waardoor wederzijdse afhankelijkheden worden versterkt en complexer worden, in combinatie met een geleidelijke 'verdunning' van de staatsmacht als gevolg van de opkomst van niet-statelijke actoren;

- de ontwikkeling van nieuwe, mogelijk ook bedreigende **technologieën** en de verspreiding van bestaande technologieën, zoals die welke zijn benodigd om kernwapens en raketten met een groot bereik te vervaardigen;

- de opeenstapeling van **grensoverschrijdende uitdagingen**, waaronder de dreigende of al bestaande schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de opwarming van het klimaat en de onevenwichtige groei van de wereldbevolking, die samenlevingen en de bestaande institutionele kaders onder grote druk zetten.

In de Verkenningen is tegen deze achtergrond een reeks vragen gesteld die de onzekerheid over de komende twee decennia onderstrepen. De belangrijkste vragen zijn:

- **Verloopt de opkomst van nieuwe grootmachten vreedzaam?** Machtsverschuivingen gaan dikwijls gepaard met een grotere kans op politieke, economische en militaire conflicten. Een multipolaire wereldordening is potentieel minder stabiel dan een bipolaire (zoals in de Koude Oorlog) of unipolaire (zoals na de Koude Oorlog). Ook tussen de opkomende machten kunnen zich conflicten voordoen.

- **Hoe ontwikkelt Rusland zich?** Hoewel Rusland zal blijven streven naar een vooraanstaande rol op het internationale toneel heeft het te maken met een krimpende bevolking, separatistische krachten en een eenzijdige economie die dit streven kunnen ondermijnen. Een Russisch gevoel van miskenning en binnenlandse instabiliteit kunnen gevolgen hebben voor de veiligheid van de lidstaten van de NAVO en de EU.

- **Blijft de NAVO de hoeksteen van de Europese veiligheid?** De toekomst van de NAVO wordt niet alleen bepaald door het verloop van haar betrokkenheid bij het Afghanistan-conflict en van de discussie over een nieuw strategisch concept, maar ook door haar reactie op een mogelijke toekomstige bedreiging jegens het grondgebied van een of enkele van haar lidstaten, de wil en het vermogen van de Verenigde Staten om blijvend betrokken te zijn bij de Europese veiligheid en de bereidheid van de Europese lidstaten te delen in de lasten en de risico's.

- **Gaat de Europese Unie zich als een politieke en militaire machtsfactor manifesteren?** De EU is de afgelopen jaren militair actiever geworden en het Verdrag van Lissabon biedt de mogelijkheid de samenwerking ten aanzien van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid te verdiepen. De

ontwikkeling van de militaire uitgaven van de EU-lidstaten blijft echter achter bij die van de rest van de wereld en politieke eensgezindheid tussen de lidstaten blijft moeilijk te bereiken, al biedt het Verdrag van Lissabon mogelijkheden de slagvaardigheid te versterken.

- **Hoe ontwikkelen zich de Verenigde Naties?** De Verenigde Naties zijn begonnen met hervormingen om effectiever op te treden in een complexere wereld. De legitimiteit van de VN-Veiligheidsraad komt echter ter discussie te staan naarmate de samenstelling ervan de krachtsverhoudingen in de wereld steeds minder weerspiegelt.

- **Houdt het nucleaire non-proliferatieregime stand?** De komst van een nieuwe kernwapenstaat in het Midden-Oosten of Azië kan andere landen in de regio ertoe bewegen eveneens een kernwapenarsenaal te ontwikkelen.

- **Komen er meer conflicten door de groeiende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen?** De beschikbaarheid en de distributie van grondstoffen, water, energie en voedsel wordt in toenemende mate bepalend voor de toekomstige verhoudingen tussen landen en leiden tot nieuwe veiligheidsvraagstukken.

- **Wat zijn de gevolgen van klimaatverandering voor de nationale en de internationale veiligheid?** Duidelijk is dat klimaatverandering een *threat multiplier* is en nieuwe geopolitieke vraagstukken veroorzaakt die ook voor Nederland en Europa belangrijk zijn. Minder duidelijk is hoe ingrijpend deze verandering is en hoe snel deze zich voltrekt – en wat hiervan de betekenis is voor de internationale en de nationale veiligheid.

- **Hoe ver gaat de polarisatie in de Nederlandse samenleving?** De afgelopen jaren zijn in de Nederlandse samenleving scherpere tegenstellingen ontstaan. Het politieke en maatschappelijke debat over onze identiteit, over waarden en normen, over de rol van religie, over de vrijheid van meningsuiting en over de verhouding tussen de 'burger' en de 'elite' kan uitmonden in meer maatschappelijke onrust en zelfs geweld.

- **Zet het proces van mondialisering onverminderd door?** De afgelopen twee decennia heeft de verwevenheid op economisch, politiek, sociaal, cultureel en technologisch vlak mondiaal een hoge vlucht genomen, waardoor wederzijdse afhankelijkheden zijn versterkt. De factoren die dit mogelijk maakten, waren in enkele gevallen uitzonderlijk en doen zich de komende twintig jaar wellicht niet op dezelfde manier voor.

- **Welke betekenis heeft de financieel-economische crisis voor de internationale en de nationale veiligheid?** De financieel-economische crisis heeft de al gaande machtsverschuiving in de richting van opkomende grootmachten versneld. Tegelijk zijn de landen die reeds kampten met zwakte en een achterstandspositie in het wereldsysteem extra hard getroffen. Deze effecten kunnen gevolgen hebben voor de verhoudingen op het wereldtoneel en voor de stabiliteit in getroffen landen en regio's.

Kernonzekerheden

Twee vragen zijn in tal van analyses in het bijzonder indringend naar voren gekomen. Zij hebben bovendien naar hun aard grote betekenis voor de toekomst van onze veiligheid en van de krijgsmacht. Deze vragen hebben daarom als kernonzekerheden ten grondslag gelegen aan de toekomstscenario's van de Verkenningen (zie deel III).

Ontwikkelt het wereldsysteem zich in de richting van toenemende samenwerking en integratie of van afkalvende samenwerking en fragmentatie?

De afgelopen twee decennia heeft de mondialisering – het proces van groeiende economische, politieke en sociaal-culturele verwevenheid – de wereld "kleiner" gemaakt en samenlevingen overal ter wereld diepgaand beïnvloed. Dit proces van '*opening up*' en 'verdichting' heeft zich op tal van terreinen geopenbaard. Het is aangejaagd door de snelle ontwikkeling en de brede verspreiding van informatie- en communicatietechnologie en de sterk gegroeide mogelijkheden op het gebied van transport. De mondialisering werd voorts mede mogelijk gemaakt door de overheersende positie van de Verenigde Staten in politieke, culturele, economische en militaire zin.

Tegelijkertijd hebben zich gaandeweg tegenkrachten gemanifesteerd, zoals een sterkere oriëntatie op de 'eigen' culturele identiteit en een neiging tot economisch protectionisme. Ook staat de samenwerking in het kader van internationale instellingen – de *"global governance"* – al enige tijd onder druk als gevolg van divergerende nationale belangen. Bovendien hebben zich de afgelopen jaren, al dan niet als gevolg van de mondialisering, enkele klemmende grensoverschrijdende vraagstukken gemanifesteerd die tot samenwerking nopen maar ook tot belangentegenstellingen en conflict kunnen leiden: de opkomst van nieuwe economische grootmachten en de daarmee gepaard gaande verschuiving van het economische en politieke zwaartepunt naar Azië, de toenemende schaarste aan energie en grondstoffen, klimaatverandering, terrorisme en georganiseerde misdaad. De huidige economische crisis heeft indringend aangetoond hoe de 'verdichting' van het wereldsysteem nationale economieën kwetsbaar heeft gemaakt.

Tegen deze achtergrond bevindt de ontwikkeling van het wereldsysteem zich op een mogelijk kantelpunt en is daarmee onzeker: ontwikkelt de wereld zich in de richting van toenemende samenwerking en integratie of van afkalvende samenwerking en fragmentatie? Deze vraag is van grote betekenis voor de internationale en de nationale veiligheidssituatie en voor de mate waarin de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde in het geding zijn. Deze vraag is daarom van zwaarwegend belang voor het denken over de toekomst van de krijgsmacht.

Wordt onze veiligheid vooral bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?

Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn niet-statelijke actoren sterker op de voorgrond getreden. Hierdoor is een mondiale *civil society* ontstaan waarop staten minder dan voorheen invloed lijken te kunnen – en ook willen – uitoefenen. Het gaat daarbij zowel om actoren die dikwijls een positieve invloed worden toegedicht, zoals het internationale bedrijfsleven en non-gouvernementele organisaties, als om actoren die een bedreiging voor onze veiligheid vormen, zoals terroristische organisaties en de georganiseerde misdaad. Vooral de laatste krijgen ruim baan in landen waar het gezag en de effectiviteit van de staat afwezig of gering zijn, met alle negatieve gevolgen van dien voor het vermogen van deze landen om aan te sluiten bij mondiale ontwikkelingen en voor de internationale veiligheid.

Behalve het groeiende belang van niet-statelijke actoren en het verschijnsel van 'fragiele' en 'falende' staten, is de afgelopen decennia sprake van de 'verticale' overdracht van de bevoegdheden van de staat aan zowel het bovenstatelijke niveau als – binnen staten – aan deelstaten en regio's. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese Unie, die zich daarmee van andere regionale organisaties onderscheidt. De vrijwillige overdracht van bevoegdheden van het nationale niveau aan andere niveaus betekent in dit verband niet noodzakelijkerwijs dat de staat irrelevanter is geworden; de overdracht van nationale bevoegdheden is namelijk alleen mogelijk in een goed functionerend statenbestel.

Paradoxaal genoeg lijkt de afgelopen jaren bovendien tevens sprake van een heroriëntatie op de staat en van een groeiende belangstelling voor de bevordering van nationale belangen en de nationale identiteit. De terroristische aanslagen van Al-Qaeda en aanverwante groeperingen op Amerikaans en Europees grondgebied sinds september 2001 hebben geleid tot een reeks veiligheidsmaatregelen en een versterking van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De heroriëntatie op de staat lijkt te worden versterkt door de

internationale economische crisis, die aanleiding heeft gegeven tot omvangrijk, nationaal georiënteerd overheidsingrijpen op de financiële markten en in de economie. De liberale marktideologie die de voorbije decennia de boventoon voerde in het wereldmodel, is als gevolg van de crisis onder druk gekomen van rivaliserende staatscentrische modellen, zoals het redelijk robuust gebleken staatskapitalisme van China.

In het licht van deze ogenschijnlijk tegenstrijdige trends is in hoge mate onzeker hoe de invloed van de staat zich de komende decennia in het maatschappelijke en internationale domein ontwikkelt. Is de relatieve invloed van de staat ten opzichte van niet-statelijke actoren in 2030 groter of kleiner? Deze vraag is van grote betekenis voor de internationale en de nationale veiligheidssituatie. Hij is daarom van zwaarwegend belang voor het denken over de toekomst van de krijgsmacht.

6.5 Veronderstelde zekerheden en waarschijnlijkheden

Naast onzekerheden mag worden verondersteld dat Nederland en de krijgsmacht naar de huidige inzichten rekening heeft te houden met de volgende ontwikkelingen.

- **Minder dominante positie van het Westen.** De veiligheid van Europa en Nederland wordt op langere termijn beïnvloed door geopolitieke krachtsverhoudingen en verschuivingen daarin. De rol van de westerse wereld, waarvan Noord-Amerika en Europa de kern vormen, is de komende twee decennia minder dominant dan in de afgelopen twee decennia. De Verenigde Staten blijven waarschijnlijk het machtigste land ter wereld, al heeft de economische crisis hun relatieve machtspositie verzwakt en kunnen heersende Amerikaanse opvattingen over de eigen rol ten aanzien van de mondiale veiligheid veranderen. Te verwachten valt dat vooral de economische groei in Azië niet zonder gevolgen blijft voor de internationale krachtsverhoudingen en een renaissance van Aziatische zienswijzen en invloeden op de benadering van veiligheidsvraagstukken. In het bijzonder de opkomst van China en – in mindere mate – India en Brazilië zal leiden tot een herschikking van de macht, ook in militair opzicht, zelfs al kampen ook deze landen met interne problemen. Ook Rusland streeft, ondanks zijn relatief zwakke economische uitgangssituatie, naar een invloedrijke rol op het wereldtoneel en een blijvende betrokkenheid bij multilaterale besluitvormingspodia, waarbij de toekomstige stabiliteit van Rusland in hoge mate onzeker is. Als gevolg van geopolitieke verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee decennia waarschijnlijk toe. Terwijl de militaire uitgaven in de wereld als geheel blijven stijgen, bestaat er een gerede kans dat veel NAVO- en EU-lidstaten de komende jaren hun defensie-uitgaven – al dan niet tijdelijk – verlagen als gevolg van de door de financieel-economische crisis veroorzaakte begrotingstekorten. Dit neemt niet weg dat de Europese Unie op veiligheidsgebied gaandeweg waarschijnlijk meer op zichzelf is aangewezen.

- **Groeiende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor massale ontwrichting en 'samengestelde' dreigingen.** De omgevingsanalyse geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het grondgebied van Nederland de komende twee decennia wordt geconfronteerd met een grootschalige conventionele militaire dreiging. Dat laat overigens onverlet dat een aantasting van het NAVO-grondgebied, ook met militaire middelen, niet kan worden uitgesloten. Evenmin betekent dit dat de Nederlandse samenleving niet onderhevig raakt aan dreigingen en invloeden van buitenaf die haar functioneren ernstig kunnen ontregelen. De kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving en economie voor massale ontwrichting neemt toe. Dit als gevolg van de groeiende complexiteit, de afhankelijkheid van communicatie- en informatiesystemen, de verwevenheid met buitenlandse financiële instellingen en markten, en de afhankelijkheid van energietoevoer en economische aanvoerlijnen. De toenemende gevoeligheid voor pandemieën en natuurrampen draagt bij aan de Nederlandse kwetsbaarheid. Met 397,7 mensen per km² is ons land een van de dichtstbevolkte landen ter wereld. Meer dan de helft van ons landoppervlak is kwetsbaar voor overstromingen: 26 procent van de oppervlakte van Nederland bevindt zich beneden de waterspiegel (N.A.P.) en 29 procent is gevoelig voor overstromingen van rivieren. Zowel staten als niet-statelijke actoren moeten in staat worden geacht de Nederlandse samenleving te ontwrichten. Er

moet tegen deze achtergrond rekening worden gehouden met de blijvende dreiging van terroristische organisaties en geradicaliseerde individuen. Daarnaast tekent zich een toenemende dreiging af van langeafstandsraketten en digitale aanvallen gericht op vitale communicatie- en informatiesystemen. In het licht van de groeiende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor massale ontwrichting is een grotere behoefte aan ondersteuning van civiele autoriteiten door de krijgsmacht voorstelbaar.

- **Inbreuken op de rechtshandhaving in de Caribische delen van het Koninkrijk.** Vooral internationale drugssyndicaten vormen een niet te onderschatten bedreiging voor de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen en Aruba. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zich de komende decennia in het Caribische gebied spanningen of conflicten tussen staten voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de soevereiniteit van in het bijzonder Curaçao en Aruba. Voor de bescherming van de soevereiniteit van de Nederlandse Antillen en Aruba en de bevordering van stabiliteit in de Caribische regio wordt een blijvend beroep op de Nederlandse krijgsmacht gedaan.

- **Blijvende instabiliteit in de 'gordel' van Latijns Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië.** De komende twee decennia zien veel landen in deze gordel zich voor grote en elkaar versterkende uitdagingen geplaatst. Zij hebben vaak te kampen met een geschiedenis van aanhoudend conflict, die de kans op toekomstig conflict aanmerkelijk vergroot (tenzij van buitenaf wordt ingegrepen). De afwezigheid van goed bestuur, een gebrekkige infrastructuur en – paradoxaal genoeg – de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen in veel van deze landen vergroot eveneens de kans op instabiliteit. De instabiliteit van landen in deze regio wordt verder in de hand gewerkt doordat de groei van de wereldbevolking de komende twee decennia vrijwel uitsluitend voor hun rekening komt (in de jaren negentig was de kans op burgeroorlog in landen met een jonge bevolkingsstructuur bijvoorbeeld drie keer zo hoog als in landen met een evenwichtige leeftijdsopbouw). De opwarming van de aarde heeft bovendien vooral in deze landen negatieve gevolgen, zoals een groeiend tekort aan water en verdroging van landbouwgronden. Veel landen in de gordel van instabiliteit beschikken over onvoldoende reserves of toegang tot krediet om de gevolgen van de huidige economische crisis te verzachten. In het licht van deze samenloop van factoren wordt verwacht dat zich in de gordel van instabiliteit de komende twee decennia zowel interstatelijke als intrastatelijke conflicten met een regionaal karakter blijven voordoen. De veiligheidsbelangen van Europa en van het Koninkrijk worden op tal van manieren door de omstandigheden in de gordel van instabiliteit geraakt. Zo blijven het Midden-Oosten en Centraal-Azië de komende twee decennia de belangrijkste leveranciers van fossiele brandstoffen.

- **Groeiend strategisch belang voor Europa van het gebied rondom de Indische Oceaan.** Een belangrijk deel van de economische groei in de wereld komt tot stand in het gebied rondom de Indische Oceaan. De mondiale aanvoer van grondstoffen, energie en goederen wordt bovendien voor een belangrijk deel via enge zeestraten in deze regio vervoerd. Tegelijkertijd wordt dit deel van de wereld geplaagd door instabiliteit (zie de 'gordel van instabiliteit' hierboven) en is het toneel van groeiende maritieme wedijver tussen India, China en de Verenigde Staten. Hoewel het gebied van de Stille Oceaan in toenemende mate het politieke, economische en militaire zwaartepunt in de wereld vormt en de kans op een grootschalig interstatelijk conflict er het grootst is, valt niet te verwachten dat Europa of Nederland er de komende twee decennia een vooraanstaande militaire rol zullen spelen.

- **Groeiende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld.** Naast de "vrije zee" worden ook de atmosfeer, de ruimte en het internet gerekend tot de "openbare ruimten" van de wereld. Op deze ruimten doet zich een toenemende druk gevoelen. Steeds meer landen en niet-statelijke spelers investeren in ruimtevaartprogramma's. De afhankelijkheid van het gebruik van de ruimte neemt de komende decennia alleen maar verder toe en daarmee ook de behoefte om de regels voor het gebruik van dit domein nauwgezetter te handhaven en sanctioneren. Dat zelfde geldt voor het toenemend gebruik van het internet en de druk op de atmosfeer en het milieu als gevolg van uitstoot van schadelijke stoffen. Voor wat betreft de druk op de vrije zee spelen naast ecologische ook economische kwetsbaarheden. Het gaat om zeegebieden – samen driekwart van het aardoppervlak – die nu buiten de jurisdictie van staten vallen en die in het internationaal recht 'wereldwijde rechtsgebieden' *(global commons)* worden genoemd. De internationale

regelingen die op deze gebieden van toepassing zijn, gaan ervan uit dat zij in beginsel in hun oorspronkelijke staat moeten worden behouden en dat zij – ook in het belang van toekomstige generaties – in zekere zin moeten worden 'bestuurd' door de internationale gemeenschap. Door de afwezigheid van staatstoezicht en een doeltreffend sanctieregime zijn zij echter van nature kwetsbaar voor aantasting en misbruik, zoals overbevissing, milieuverontreiniging en piraterij. Verwacht moet worden dat de druk op de 'openbare ruimten' van de wereld de komende twee decennia sterk toeneemt. Dit is het gevolg van de samenloop van een reeks ontwikkelingen: de sterke groei van de wereldbevolking, de opwarming van de aarde, technologische ontwikkelingen die intensiever gebruik van de diepzee mogelijk maken, de opkomst van nieuwe actoren die zich in het maritieme domein manifesteren, het onopgeloste vraagstuk van fragiele staten en de zoektocht naar natuurlijke hulpbronnen voor de energie-, grondstoffen- en voedselvoorziening. Voor de Noordelijke IJszee geldt dat deze de komende decennia als gevolg van de opwarming van de aarde delen van het jaar bevaarbaar wordt en uiteenlopende economische activiteiten mogelijk worden. Europa en Nederland hebben duidelijk belang bij behoud van vrede en veiligheid in deze regio. De kans op militair conflict in of rondom de Noordelijke IJszee wordt vooralsnog als laag beoordeeld. Gelet op de sterke internationale oriëntatie van zijn economie is Nederland er zeer bij gebaat dat de groeiende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld niet ten koste gaat van zijn belangen en van de internationale rechtsorde. Een dynamisch conflictspectrum. De ervaringen op de Balkan, in Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat ook bij stabilisatieoperaties rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms hoge geweldsintensiteit. Deze ontwikkeling houdt in dat het tot nu gemaakte onderscheid tussen operaties hoog en operaties laag in het geweldspectrum geen opgeld meer doet. In alle militaire operaties kan sprake zijn van een hoge geweldsintensiteit. Een tweede ontwikkeling die voor de komende decennia van belang is betreft de toenemende toepassing van irreguliere tegenstand om het conventionele en technologische overwicht van conventionele strijdkrachten te omzeilen. Ook staten bedienen zich hiervan, al dan niet met behulp van niet-statelijke partijen. Bij toekomstige militaire optredens tegen staten moet daarom rekening worden gehouden met zowel reguliere militaire tegenstand als irreguliere strijdmethodes. Deze hybride vorm van oorlogvoering kenmerkt zich door grote complexiteit en veranderlijkheid. Niet alleen de geweldsintensiteit binnen een conflict kan wisselen, maar ook de aard, de intensiteit en de reikwijdte van een conflict als geheel kan veranderen.

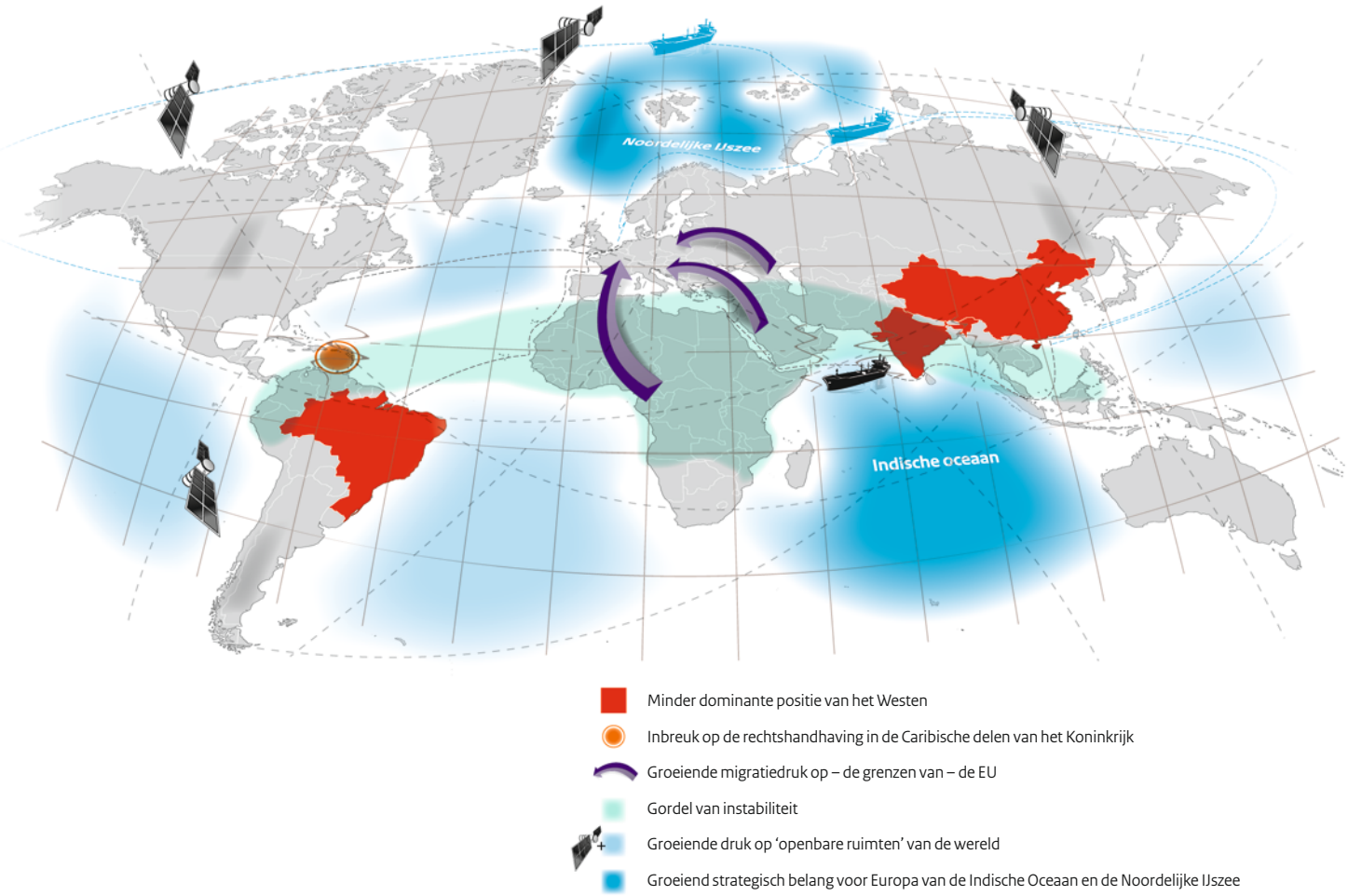
- **Groeiende migratiedruk op – de grenzen van – de Europese Unie.** De bevolkingsmobiliteit, met inbegrip van de internationale arbeidsmigratie, is de afgelopen decennia sterk gegroeid. Op dit ogenblik wordt het aantal internationale arbeidsmigranten geschat tussen 175 en 200 miljoen (ongeveer drie procent van de wereldbevolking). Verwacht moet worden dat het aantal migratiebewegingen de komende twee decennia verder blijft groeien, zeker ook in de richting van de Europese Unie. Dit hangt nauw samen met de sterke bevolkingsgroei in ontwikkelingsregio's die dichtbij Europa liggen (vooral Afrika en het Midden-Oosten), de aanhoudend slechte vooruitzichten in deze regio's en de behoefte in Europa aan arbeid (mede door de vergrijzing van de Europese bevolking). Ook Nederland zal de komende twee decennia worden geconfronteerd met een verder groeiende migratiedruk. Als gevolg hiervan kan de polarisatie in de Nederlandse samenleving tussen 'oude' en 'nieuwe' bevolkingsgroepen en tussen aanhangers van een 'open' danwel een 'gesloten' maatschappelijk model toenemen.

- **Technologische ontwikkelingen.** De technologische vooruitgang gaat de komende decennia in hoog tempo door, waarbij civiele technologieën in toenemende mate worden gebruikt voor militaire toepassingen. Veel wijst erop dat de belangrijkste voortgang wordt geboekt op het terrein van ruimtetechnologie, biotechnologie, nano-technologie, energietechnologie, informatietechnologie, geavanceerde materialen en cognitieve wetenschappen. Convergentie van en interactie tussen oorspronkelijk gescheiden velden van onderzoek en innovatie kunnen leiden tot kwalitatief nieuwe technologische opties met mogelijk revolutionaire gevolgen. Deze vooruitgang biedt veel kansen, ook voor de krijgsmacht, maar roept tevens nieuwe veiligheidsvraagstukken op. Zo kunnen technologische doorbraken bestaande toepassingen en capaciteiten zinloos maken *('disruptive technologies')*. Robots en onbemande systemen worden op steeds grotere schaal ingevoerd in het militair optreden. Het bezit van moderne en hoogwaardige wapensystemen komt in toenemende mate binnen het bereik van meer

landen en niet-statelijke groeperingen. Groeiende afhankelijkheid van technologie van moderne open samenlevingen verhoogt de kwetsbaarheid voor technologische verstoringen.

- **De kracht van percepties.** De snelheid waarmee nieuws wordt verspreid, heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen, mede als gevolg van nieuwe en gemakkelijk beschikbare communicatievormen zoals het internet. Deze ontwikkeling zet vrijwel zeker door, waarbij ook irreguliere tegenstanders beschikken over ruime communicatiemogelijkheden. In deze *'battle of the narrative'* is het Westen niet noodzakelijkerwijs in het voordeel. Het behoud van politieke en maatschappelijke steun voor operaties vereist permanente communicatie over de toegevoegde waarde en de resultaten van het militaire optreden. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat percepties die elders over de doelstellingen en het karakter van ons politieke handelen en militair optreden bestaan, op gespannen voet staan met ons zelfbeeld. Percepties zijn onderdeel van de werkelijkheid waarin de krijgsmacht optreedt. Het is van belang ons in deze percepties en hun achtergronden te verdiepen. Dit maakt het mogelijk rekening te houden met reacties in onze omgeving en de effectiviteit van ons handelen te vergroten.

figuur 22 *Mondiale zekerheden en waarschijnlijkheden*



7. Drijvende krachten

7.1 Mondialisering: nieuwe remmen op het proces?

Sinds de jaren tachtig wordt de term 'mondialisering' gehanteerd om de groeiende verwevenheid en wederzijdse beïnvloeding op economisch, politiek, sociaal, cultureel en technologisch vlak tot uitdrukking te brengen, die het gevolg is van het intensieve, grensoverschrijdende verkeer van goederen, mensen, informatie en ideeën op wereldschaal. Mondialisering is echter geen recent verschijnsel: groeiende vervlechting en wederzijdse beïnvloeding tussen gemeenschappen is er sinds de prehistorie geweest, zelfs mondiaal. Evenmin is mondialisering een gelijkmatig proces. De snelheid en de intensiteit van het uitwisselingsproces is toegenomen, onder meer als gevolg van nieuwe technologische mogelijkheden die het onderling contact en de mobiliteit vergemakkelijkten. Daarbij is duidelijk sprake van een proces van horten en stoten. Zo nam de mondialisering in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw al een hoge vlucht, maar stagneerde zij tussen 1914 en 1945 als gevolg van de Eerste Wereldoorlog, het protectionisme en de ideologische tegenstellingen van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog. Ook de bipolaire verdeeldheid van de Koude Oorlog legde belangrijke beperkingen op aan het grensoverschrijdende verkeer; in deze periode was in het in tweeën gesplitste en dekoloniserende Europa juist sprake van terugtrekking op de eigen regio.

De afgelopen twee decennia heeft het proces van mondialisering een uitzonderlijk hoge vlucht genomen en op vrijwel alle samenlevingen – ook de Nederlandse – een stempel gedrukt. Communistische landen werden, op een enkele uitzondering na, opgenomen in een wereldomvattende markteconomie. Liberalisering van (kapitaal-)markten maakten een sterke groei van de buitenlandse investeringen mogelijk. Productielijnen werden mondiaal georganiseerd om zoveel mogelijk te profiteren van gunstige belastingklimaten en goedkope arbeidskracht elders. Tegelijkertijd nam ook de migratie naar rijkere landen toe, waardoor mondiaal verspreide migrantengemeenschappen sterk zijn gegroeid. Dankzij de snelle ontwikkeling en vooral de brede verspreiding van informatie- en communicatietechnologie, zoals het internet,

en de sterk gegroeide mogelijkheden op het gebied van transport (zoals de brede invoering van de container) is de uitwisseling van informatie, ideeën, mensen en goederen sinds het einde van de Koude Oorlog aanzienlijk intensiever geworden. Het proces van mondialisering werd tevens bevorderd door de na de Koude Oorlog overheersende positie van de Verenigde Staten in politieke, economische en militaire zin. Ook multilaterale instellingen leverden als gevolg van de ontdooide verhoudingen een grote bijdrage aan de periode van onstuimige mondialisering zoals we de afgelopen decennia hebben gekend.

Het proces van mondialisering houdt op de lange termijn zeker aan. Of de mondialisering zich de komende twee decennia met dezelfde vaart voortzet, is echter onzeker. Op sommige terreinen, zoals de mondiale invloed van informatie- en communicatietechnologie, lijkt het proces onstuitbaar. Op andere terreinen kan – al dan niet tijdelijk – een rem op het proces komen te staan. Politieke krachten die zich tegen de economische en culturele gevolgen van mondialisering verzetten en hun samenlevingen daartegen willen beschermen, kunnen de overhand krijgen (zowel in Europa als daarbuiten). Op energiegebied streven veel landen al enige jaren naar grotere onafhankelijkheid van buitenlandse leveranciers. De financieel-economische crisis heeft de wereldhandel en de kapitaalmarkt een forse klap toegebracht waarvan vooral het Westen zich de komende jaren weer moet zien te herstellen. Zij versterkt bovendien de behoefte de 'eigen' markten, werkgelegenheid en industrie te beschermen en de afhankelijkheid van de wereldeconomie te verminderen door de binnenlandse vraag te stimuleren. Ook de vermindering van het reizigersverkeer, immigratiebeperking, het verscherpte toezicht op internationale kapitaalstromen en de regionale consolidatie van banken en bedrijven zijn aanwijzingen dat het proces van mondialisering mogelijk vertraagt. De moeizame hervorming van internationale instellingen als de Verenigde Naties, nodig om grensoverschrijdende problemen op te lossen en de verschuiving naar multipolaire machtsverhoudingen in de wereldpolitiek is evenmin bevorderlijk voor het proces van mondialisering. Waar internationale samenwerking tekort schiet, dreigen staten terug te vallen op nationale maatregelen en bilaterale afspraken.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Ondeelbare veiligheid in een toenemend complexe wereld.** Veel problemen in onze samenleving hebben door het proces van mondialisering en de samenhang tussen interne en externe veiligheid een belangrijke internationale dimensie. Nationale grenzen hebben daarbij als demarcatielijn voor de veiligheid van het grondgebied van het Koninkrijk en van de Nederlandse samenleving onmiskenbaar aan betekenis ingeboet. Tegenwoordig heeft nationale veiligheid zowel een binnenlandse als een buitenlandse dimensie en deze dimensies zijn onlosmakelijk verbonden. De kernvraag daarbij is of de veiligheid van het Koninkrijk het best kan worden bevorderd door in de bescherming van het eigen grondgebied te investeren of door problemen bij de bron – dus vaak ver buiten de eigen landsgrenzen – op te lossen. Door de nauwe samenhang tussen onze interne en externe veiligheid sorteert een combinatie van inspanningen het meeste effect. Wordt uitsluitend vertrouwd op de bescherming van eigen huis en haard, dan kan slechts worden gereageerd op een dreiging – of de gevolgen van een dreiging – zonder de bron ervan weg te nemen. Andersom geldt dat het uitsluitend aanvatten van problemen bij de bron niet kan verhinderen dat sommige dreigingen zich dichtbij huis en haard kunnen manifesteren, ook al omdat bij het optreden buiten de landsgrenzen ook rekening moet worden gehouden met reacties die zich tegen het eigen grondgebied richten.

- **Het vraagstuk van de achterblijvers.** Mondialisering heeft op veel plekken in de wereld welvaart en nieuwe mogelijkheden gebracht. Lang niet iedereen heeft echter de sprong voorwaarts gemaakt en het proces van mondialisering stelt het aanpassingsvermogen van samenlevingen danig op de proef. De vergaande mondialisering van de afgelopen twee decennia heeft ook 'nieuwe' vraagstukken en tegenkrachten opgeroepen als gevolg waarvan nieuwe breuklijnen zichtbaar worden. Het gaat daarbij niet slechts om 'antiglobalisten' of het tegen de moderniteit en Westerse invloeden gerichte terrorisme van fundamentalistische groeperingen als Al-Qaeda. Ook in meer algemene zin worden politieke scheidslijnen, ook in Europa, steeds sterker bepaald door het uiteenlopende karakter van de reacties op

mondialisering. Een van de paradoxen van de mondialisering is dat zij de hang naar de 'eigen' culturele identiteit en naar bescherming tegen invloeden van buitenaf versterkt. Daardoor ontstaan ook nieuwe conflictbronnen en –vormen. Vooral fragiele staten lopen het risico achter te blijven of verder achterop te raken, waardoor zij een aanwijsbare bron voor veiligheidsrisico's blijven.

- **Pandemieën.** De kans is groot dat besmettelijke ziekten zich de komende decennia sneller en breder verspreiden. Behalve het ontstaan van resistente ziektevarianten, dragen groeiende bevolkingsconcentraties in de ontwikkelende wereld, de groei van het aantal mondiale reisbewegingen en de veelal illegale handel in dieren en dierproducten hieraan bij. Aids heeft als overdraagbare ziekte regionaal al epidemische vormen aangenomen. Behalve in Afrika ten zuiden van de Sahara, waar deze ziekte al geruime tijd haar tol eist, ontstaan door aids de komende twee decennia ernstige problemen in landen met snel groeiende economieën, zoals China, India en Brazilië. Behalve aids kunnen andere besmettelijke ziektes, zoals griep, tuberculose en hepatitis, samenlevingen ontwrichten. Pandemieën vormen vooral voor verstedelijkte samenlevingen een bedreiging. Ook Nederland is daarom kwetsbaar. Gelet op het grootschalige en mogelijk ontwrichtende karakter van een pandemie moet Defensie rekening houden met een beroep op de krijgsmacht ter ondersteuning van de civiele autoriteiten. In dat geval ontstaat voor het personeel van de krijgsmacht ook een groter risico op besmetting, tenzij daartegen maatregelen (kunnen) worden genomen. Personeelsuitval als gevolg van een pandemie heeft voor de krijgsmacht zelf ernstige gevolgen voor de inzet en de inzetgereedheid in binnen- en buitenland.

De visie van... François Heisbourg

De 'verdichting' van de wereld

Voor François Heisbourg is onvoorspelbaarheid het centrale begrip voor het denken over de toekomst van de krijgsmacht. De toenemende onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en gebeurtenissen is een gevolg van de alsmaar groeiende complexiteit van het wereldsysteem. Om hierop te zijn voorbereid, zijn kennis, anticipatie en veerkracht onontbeerlijk.

De krachtige 'Westfaalse' staten van het Westen die het toneel de afgelopen eeuwen hebben kunnen bepalen, zien hun speelveld in ijltempo veranderen in een uiterst dynamische en interdependente wereld. Aziatische staten dringen zich naar de voorgrond. Ook niet-statelijke actoren, zoals NGO's, multinationals en belangengroeperingen, worden naar het oordeel van Heisbourg een belangrijke aandeelhouder in het wereldsysteem. De politieke en economische macht van het Westen blijft aanzienlijk, maar zijn normatieve vermogen slinkt. Het kan de internationale agenda steeds minder naar zijn hand zetten. Integendeel, het moet zichzelf aanpassen.

De inherente onvoorspelbaarheid van het wereldsysteem gaat volgens Heisbourg elke analyse te boven. Vast staat slechts dat we voor nieuwe verrassingen komen te staan. Daarom is de beste strategie er een die zich wapent tegen het onverwachte. De sleutel hiertoe is kennis en anticipatie. Meedoen in de complexe wereld vraagt om hoogwaardige kennisontwikkeling en om een anticiperend vermogen waarbij kennis zoveel mogelijk preventief wordt ingezet. De onvoorspelbaarheid van het systeem gebiedt echter ook dat staten hun herstellend vermogen vergroten. Verrassingen moeten met veerkracht worden opgevangen.

François Heisbourg werkte mee aan het Livre Blanc van president Nicolas Sarkozy van Frankrijk. Hij is voormalig topdiplomaat en was directeur van het gerenommeerde International Institute for Strategic Studies en de Foundation pour la Recherche Stratégique. Hij is de auteur van L'épaisseur du monde (2007).

7.2 Economie: tast de crisis onze veiligheid aan?

De kredietcrisis heeft de wereldeconomie de afgelopen twee jaar in de diepste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw gestort. Nadat zij in 2008 begonnen, heeft zij in veel landen in korte tijd diepe sporen achtergelaten. In veel landen loopt de werkloosheid nog verder op. In Noord-Amerika, Europa en Japan – de belangrijkste geïndustrialiseerde regio's ter wereld – zijn de nationale economieën sinds 2008 aanzienlijk gekrompen. Hoewel er tekenen zijn van economisch herstel, is het onzeker of en in hoeverre dit herstel de komende jaren doorzet. In de opkomende economieën van Azië en Latijns-Amerika is de crisis echter veel minder voelbaar gebleken: de financiële sector is er vaak nauwelijks geraakt, de overheidsfinanciën zijn er beter op orde en de private sector gaat gebukt onder een geringere schuldenlast. Landen als Brazilië, China en India komen daardoor relatief gemakkelijk op het oude groeipad terug.

De kredietcrisis heeft de vraag opgeroepen over haar gevolgen voor de machtsverhoudingen in de wereld en de internationale en nationale veiligheid, zowel op de korte als op de lange termijn. Deze gevolgen zijn vooral afhankelijk van de duur en de ernst van de crisis en de manier waarop deze zich in verschillende landen manifesteert. Ook de mate waarin landen tot overeenstemming komen over een gezamenlijke aanpak van de crisis is van belang. Het risico bestaat dat landen protectionistische maatregelen treffen om hun eigen economie te beschermen. Het initiële optreden in het kader van internationale instellingen, in het bijzonder de G20 en de Europese Unie, is hoopgevend, hoewel er ook tekenen zijn van protectionistische reflexen.

De langetermijngevolgen van de crisis kunnen substantieel zijn. Hoe onevenwichtiger het economisch herstel en hoe minder wordt samengewerkt, hoe groter de kans op instabiliteit. De landen die tot de OESO behoren – de Verenigde Staten, Europa en Japan – voelen zich in economische zin kwetsbaarder dan ooit sinds de Koude Oorlog. In landen die door de crisis nauwelijks zijn getroffen, zoals China, neemt het zelfvertrouwen juist toe. Deze kentering heeft onvermijdelijk politieke implicaties en gevolgen voor de onderlinge betrekkingen. Ook in ideologische zin blijft zij mogelijk niet zonder gevolgen. Sinds het begin van de jaren tachtig was de zogenaamde 'Washington consensus' (deregulering, liberalisering, privatisering) in de wereld dominant. Door de kredietcrisis wint de redelijk robuust gebleken 'Peking consensus' (staatskapitalisme, centraal geleide marktverhoudingen, autoritair bestuur) aanhang.

De economische crisis heeft tot dusver niet geleid tot een daling van de totale militaire uitgaven in de wereld. Veel landen in Azië, waaronder China, India, Australië, Indonesië en Singapore, hebben hun defensie-uitgaven in 2009 verder opgevoerd. De Verenigde Staten hebben hun defensie-uitgaven op peil gehouden. Rusland heeft als enige grootmacht op defensie bezuinigd. In het licht van de begrotingsproblematiek in veel landen wordt verwacht dat de Verenigde Staten en veel landen in Europa hun uitgaven de komende jaren beperken.[11]

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Een versnelde verschuiving van de macht.** De al gaande verschuiving van economische en politieke macht naar opkomende machten in Azië (in het bijzonder China en India) en elders (in het bijzonder Brazilië) is door de kredietcrisis versneld. Het begrotingstekort is in de OESO-landen opgelopen tot gemiddeld boven acht procent van het bruto binnenlandse product, het hoogste niveau in zestig jaar. Als gevolg van de door de financieel-economische crisis veroorzaakte begrotingstekorten bestaat er een gerede kans dat veel NAVO- en EU-lidstaten zich de komende jaren gedwongen zien hun defensie-uitgaven (tijdelijk) te verlagen, terwijl de totale defensie-uitgaven in de wereld blijven stijgen. Onduidelijk is vooralsnog of hiervan nieuwe impulsen uitgaan om de defensiesamenwerking te versterken of dat de verlaging van defensie-uitgaven juist ten koste gaat van de internationale defensiesamenwerking;

11 International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 2010, blz 6.

- **Destabilisering van kwetsbare landen en fragiele staten.** De economische crisis verhoogt in veel landen het risico op politieke en sociale instabiliteit, met mogelijk negatieve gevolgen voor de veiligheid. Vooral landen in Centraal en Oost-Europa (die de omvang van hun economie nog veel verder hebben zien terugvallen dan de rest van Europa), Centraal-Azië, Zuid-Azië, Sub-Sahara Afrika en Latijns-Amerika beschikken over onvoldoende reserves of toegang tot krediet om de gevolgen van de crisis te verzachten. Ook de financiering van ontwikkelingsprojecten loopt terug en daarnaast is sprake van lagere financiële afdrachten van migranten als gevolg van de groeiende werkloosheid in westerse landen. Als de crisis langer aanhoudt, kunnen zich in deze landen ernstige binnenlandspolitieke onlusten voordoen met mogelijke gevolgen voor de internationale veiligheid en stabiliteit in de regio. Binnenlandspolitieke onrust in kwetsbare olie- en gasproducerende landen kan zich vertalen in een assertief en onberekenbaar buitenlands beleid, met de levering van olie en gas als drukmiddel;

- **Kans op de politieke en sociale instabiliteit in Europese landen.** In veel Europese landen loopt de werkloosheid de komende jaren verder op. De kans bestaat dat in West-Europese landen – ook in Nederland – polarisatie, sociale onrust en politieke instabiliteit de kop op steekt. Daarbij kunnen zich ook verstoringen van de openbare orde voordoen.

7.3 Demografie: de druk van onevenwichtige groei

Forse bevolkingsgroei is een verschijnsel van de laatste 250 jaar. In 1750 was de wereldbevolking 800 miljoen. Rond 1900 was dit aantal ruim verdubbeld tot 1,7 miljard. Vooral in Europa groeide de bevolking als gevolg van verbeterde levensomstandigheden sterk. In de zich ontwikkelende wereld concentreerde de groei zich in de vijftig jaar na 1945, waardoor de wereldbevolking is toegenomen tot 6,8 miljard in 2009. Hoewel de groeicijfers vanaf 1980 afnemen, stijgt de wereldbevolking nog altijd met 81 miljoen mensen per jaar (waarvan 35 procent voor rekening komt van China en India). In Europa en Japan groeide de bevolkingen tot ver in de twintigste eeuw. Sindsdien is sprake van een geboortedaling waardoor de gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt. Behalve de groei van de wereldbevolking treedt ook verstedelijking op. In 1800 woonde ongeveer twee procent van de wereldbevolking in de stad; in 2000 was dit aantal tot 47 procent gegroeid. Met ingang van 2008 wonen er voor het eerst in de menselijke geschiedenis meer mensen in stedelijk dan in landelijk gebied.

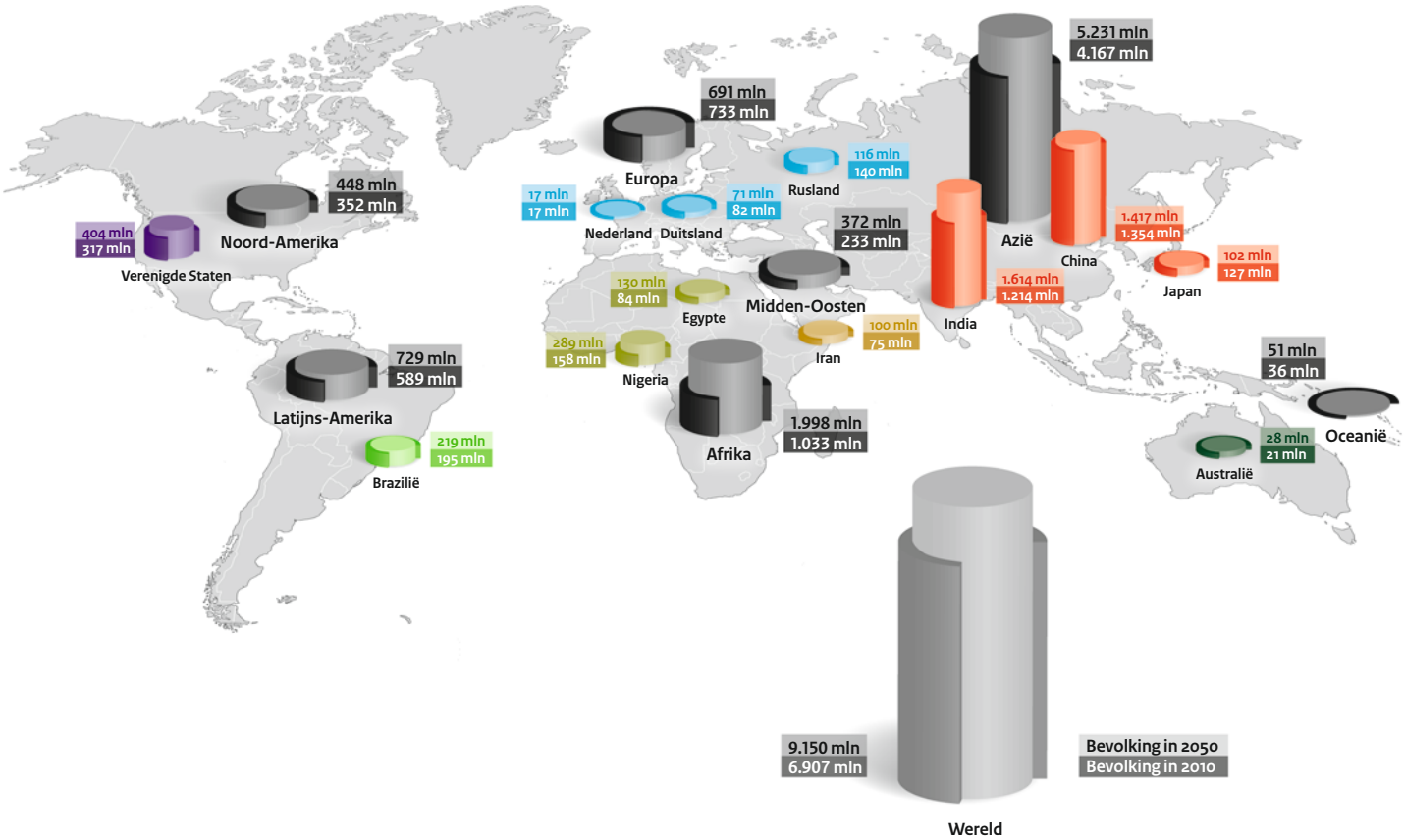
Met de groei van de wereldbevolking is ook het aantal migranten gegroeid en zijn migratiestromen complexer geworden. Van de in totaal 123 miljoen migranten in de ontwikkelingswereld verhuisden er 61 miljoen naar ontwikkelde landen en 62 miljoen naar andere ontwikkelingslanden. Selectieve migratie resulteerde in een ernstige braindrain van de ontwikkelingswereld. In veel ontwikkelingslanden vertrekt meer dan de helft van de mensen met een middelbare opleiding of hoger. Hoewel het aantal migraties binnen de ontwikkelingswereld het grootst blijft, vertrekt de meerderheid van de geschoolde arbeiders naar ontwikkelde landen. In 2008 zijn er wereldwijd veertien miljoen vluchtelingen, van wie ruim zes miljoen zich in het Midden-Oosten en Noord-Afrika bevinden. Ook Afrika ten zuiden van de Sahara en Azië kennen grote groepen ontheemden en vluchtelingen.

De komende decennia blijft de wereldbevolking verder groeien, waarschijnlijk tot ongeveer negen miljard mensen in 2050 (waarna de wereldbevolking naar verwachting stabiliseert als gevolg van dalende geboortecijfers). De gevolgen van deze groei zullen zich op een breed terrein doen gevoelen, te meer omdat zij onevenwichtig is. Zo concentreert de groei zich in hoge mate in minder ontwikkelde regio's. Deze regio's krijgen daardoor te maken met een 'jongerenoverschot', dat wil zeggen dat jongeren tussen 15 en 29 jaar oud meer dan veertig procent van de bevolking uitmaken. In 2030 leeft 87 procent van de jongeren tussen 10 en 19 in ontwikkelingslanden. In 2020 hebben Afghanistan, Pakistan, Colombia, Irak, de Gaza-strook en Jemen in percentuele zin de grootste jeugdpopulaties. Veel andere delen van de wereld krijgen juist te kampen met een ouder wordende en zelfs krimpende bevolking. De 'vergrijzing' wordt het sterkst gevoeld

in Europa, Japan en China. In 2050 is een derde van de bevolking er zestig jaar of ouder. Landen als Rusland, Duitsland, Japan en Italië krijgen te maken met een krimpende bevolking. Tussen 2010 en 2015 neemt de bevolking van Europa per saldo met ongeveer drie miljoen af. In 2030 bedraagt deze afname 23 miljoen. Ondanks de instroom van jongere migranten in Europa blijft de gemiddelde leeftijd de komende decennia stijgen (van ongeveer 40 jaar in 2010 tot ongeveer 45 jaar in 2030).

Naast deze onevenwichtigheid in de ontwikkeling van de wereldbevolking, stijgt de komende decennia het aantal mensen dat in steden woont verder. In 2050 woont bijna zeventig procent van de wereldbevolking naar verwachting in stedelijke gebieden, waardoor zij de gehele wereldbevolkingsgroei absorberen. Het aantal megasteden (met meer dan tien miljoen inwoners) groeit minder sterk, namelijk van negentien naar 25 in 2025, en hun aandeel in de wereldbevolking groeit de komende decennia slechts langzaam van negen procent naar tien procent. De verstedelijking doet zich daarom vooral voor in de vorm van meer steden met 500.000 inwoners en minder. In vooral Azië, Latijns-Amerika en Afrika zal de stedelijke bevolking groeien en dan hoofdzakelijk in landen die nu al problemen ondervinden op het vlak van hulpbronnen, infrastructuur en basale voorzieningen. In samenhang met de verstedelijking neemt het aantal mensen dat binnen vijftig kilometer van de kust woont de komende decennia verder toe.

figuur 23 *Demografische ontwikkelingen*
Bron: *United Nations Population Division, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database*



Nederland

Tot 2025 groeit de bevolking van Nederland naar verwachting met ongeveer 500.000 personen tot 16,9 miljoen personen. Deze groei wordt veroorzaakt door een geboorteoverschot, een positief migratiesaldo en een stijging van de gemiddelde levensverwachting. Het geboorteoverschot komt vooral voor rekening van de tweede generatie niet-westerse allochtonen, die de komende decennia meer kinderen krijgen dan autochtonen en westerse allochtonen. Het positieve migratiesaldo komt vooral voor rekening van de westerse allochtonen, vooral vanuit EU-landen als Polen, Hongarije en Roemenië. In 2007 wonen in Nederland ongeveer 835.000 mensen die afkomstig zijn uit een andere EU-lidstaat; in 2020 zijn dat er 980.000 en in 2030 1,1 miljoen. Ook het aantal mensen afkomstig uit andere Europese landen (niet lidstaten) neemt de komende jaren toe, van 136.000 in 2007 tot 175.000 in 2020 en 207.000 in 2030. Ook het aantal niet-westerse allochtonen neemt de komende jaren toe, naar verwachting met 500.000 tot 2,2 miljoen in 2025. Vanwege het vooralsnog relatief hoge vruchtbaarheidscijfer onder vrouwen van Marokkaanse en Turkse afkomst neemt het aantal mensen met een Marokkaanse en Turkse afkomst sneller toe. In 2025 zijn er daardoor in Nederland meer Marokkaanse dan Surinaamse Nederlanders.

De bevolkingsgroei neemt elk jaar in omvang licht af. In 1970 groeide de bevolking nog met 160.000 per jaar, in 1990 was dat 120.000, in 2010 wordt een groei van 35.000 verwacht, maar in 2030 bedraagt de groei niet meer dan 10.000. In 2034 bereikt naar verwachting de bevolkingsomvang het maximum met ongeveer 17 miljoen. Daarna volgt een afname.

Van 'ontgroening' is in Nederland tot 2025 slechts heel licht sprake. Het percentage jongeren neemt tot 2025 nauwelijks af. Het aantal twintigers en dertigers neemt tot 2020 zelfs nog licht toe van 2,2 miljoen in 2007 tot 2,32 miljoen in 2020. De vergrijzing is duidelijker zichtbaar. Het aantal 65-plussers neemt met 1,2 miljoen toe tot 3,6 miljoen in 2025 en hun aandeel stijgt van 14,5 procent in 2007 naar 21,4 procent in 2025. De vergrijzing is in Nederland beperkt in vergelijking tot ons omringende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Italië.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Verder groeiende behoefte aan grens- en vreemdelingentoezicht.** De legale en illegale migratie versterkt de druk op de buitengrenzen van de EU. De verwachte migratie van de ontwikkelingswereld naar ontwikkelde landen heeft een omvang van 2,3 miljoen mensen per jaar. Migranten komen hoofdzakelijk van Afrika, Azië en Latijns-Amerika naar Noord-Amerika en Europa. Naast armoede blijft oorlog een hoofdreden voor migratie. Het is de verwachting dat een groter beroep wordt gedaan op de krijgsmacht voor een bijdrage aan het toezicht aan de Europese buitengrenzen.

- **Verhoogde kans op regionale instabiliteit in Afrika en het Midden-Oosten.** Demografische ontwikkelingen dragen bij aan de (over)belasting van het sociale, economische en ecologische systeem, met instabiliteit als mogelijk gevolg. Het jongerenoverschot in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika in deze regio's vormt een voedingsbodem voor instabiliteit, mede als gevolg van een chronisch gebrek aan werk. In deze regio's wonen meer vluchtelingen en ontheemden dan waar ook ter wereld en de meeste daarvan zijn het slachtoffer van gewapende conflicten. Vanwege de nabijheid tot Europa hebben Europese landen belang bij bijdragen aan de stabilisering en de ontwikkeling van deze regio's.

- **Een verzwakt Rusland?** Rusland staat in de komende veertig jaar voor een scherpe daling van de bevolking, als gevolg van lage geboortecijfers, een slechte gezondheidssituatie van de bevolking en hoge sterftecijfers. Evenals in de rest van Europa treedt in Rusland een sterke stijging op van het percentage ouderen in de bevolking. In combinatie met de lage geboortecijfers zal dit een significante veroudering van de Russische bevolking teweegbrengen. Wegens de hoge sterfte onder de ouderen in het land stijgt de gemiddelde leeftijd niet zo snel als in Europa. De demografische situatie in Rusland kan in potentie

het land destabiliseren, met mogelijke gevolgen voor de veiligheid op het Europese continent.

- **Druk op sociale en politieke stabiliteit in Nederland.** Mede als gevolg van de komst van nieuwe bevolkingsgroepen en de reactie daarop staat de sociale en politieke stabiliteit in Nederland onder druk. De diaspora kan zich in politieke zin of als pressiegroep manifesteren en de buitenlandspolitieke handelingsvrijheid van Nederland in toenemende mate gaan beperken. Ook groeiende gettovorming is denkbaar, met risico's voor de openbare orde. Op de krijgsmacht kan tegen deze achtergrond een beroep worden gedaan om bij te dragen aan de sociale samenhang in Nederland. In het kader van de militaire bijstand is een beroep op de krijgsmacht mogelijk bij de beteugeling van woelingen.

- **Militair optreden in verstedelijkt gebied.** De waarschijnlijkheid dat militair wordt opgetreden in verstedelijkt gebied neemt toe. Onder deze omstandigheden zal de opponent er voor kiezen zich op te houden onder de bevolking in dichtbevolkte gebieden. Dit stelt hoge eisen aan het voorkomen van burgerslachtoffers en nevenschade. Tweederde van de verstedelijking is niet gepland en bevindt zich vaak in kustgebieden en rivierdelta's, in de nabijheid van industriële centra, of op plekken die aardbevingsgevoelig zijn of – mede ten gevolge van de opwarming van de aarde – snel overstromen. In stedelijke omgevingen zijn traditionele vormen van centraal gezag met een top-down benadering minder doeltreffend. Het onvermogen om zich aan te passen kan leiden tot minder adequaat bestuur, instabiliteit of zelf potentieel niet-bestuurbare stedelijke zones. Ook de kwetsbaarheid voor natuurrampen en de kans dat hierbij grote aantallen slachtoffers vallen neemt toe. Naast het bieden van noodhulp kan sprake zijn van de noodzaak om militair in te grijpen om rellen neer te slaan of menigten in bedwang te houden. Gezien de dichtheid en het aantal inwoners bestaat er daarnaast de kans dat stedelijke gebieden wegens hun kwetsbaarheid het doelwit vormen voor aanslagen.

- **Structurele schaarste en toenemende diversiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt.** Gegeven de demografische ontwikkelingen en de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is de totale omvang van de beschikbare arbeidscapaciteit tot 2025 stabiel. De samenstelling van het aanbod verandert echter nadrukkelijk: meer vrouwen (vooral dertig-plus), meer ouderen en meer allochtonen. Voor specifieke functiegroepen en opleidingsniveaus krijgt Defensie te kampen met schaarste. De grootste knelpunten dienen zich aan bij (vooral hoger opgeleid) personeel met een technische of exacte achtergrond, ICT-specialisten, medisch en zorgpersoneel. De huidige recessie doet niets af aan het structurele karakter van de schaarste, temeer omdat vanaf 2025 de totale arbeidscapaciteit krimpt. Defensie moet bij de werving en selectie inspelen op een potentieel dat gekenmerkt wordt door meer allochtonen, vrouwen en ouderen.

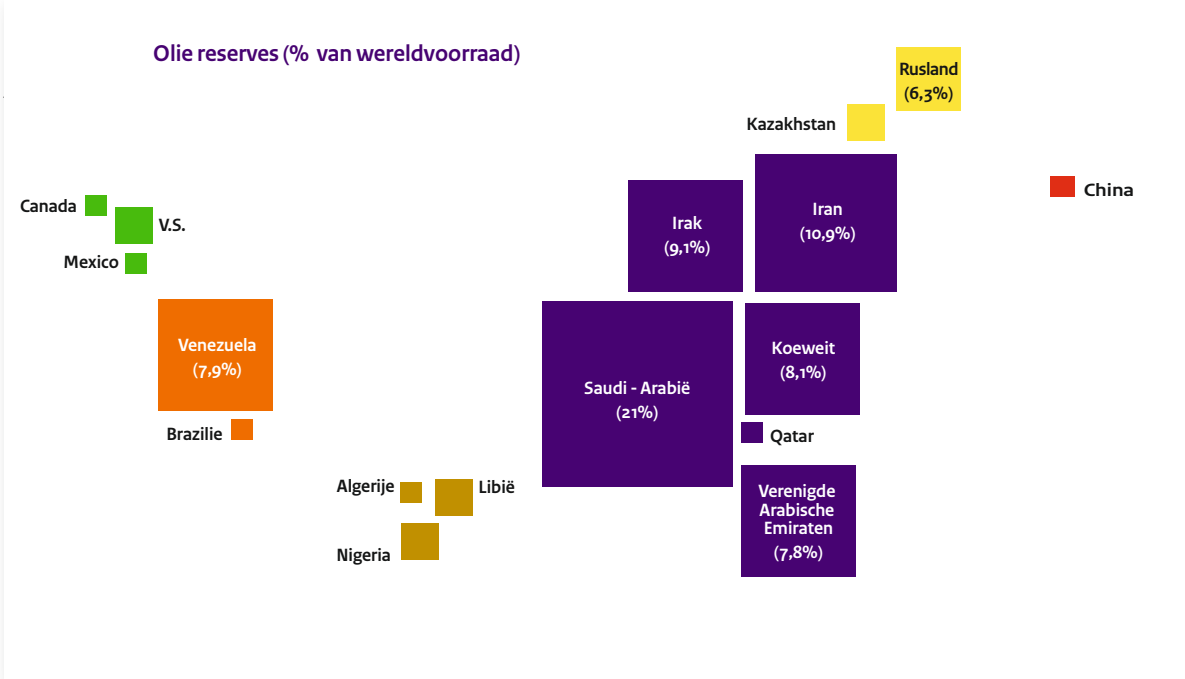
7.4 Natuurlijke hulpbronnen: bronnen van conflict?

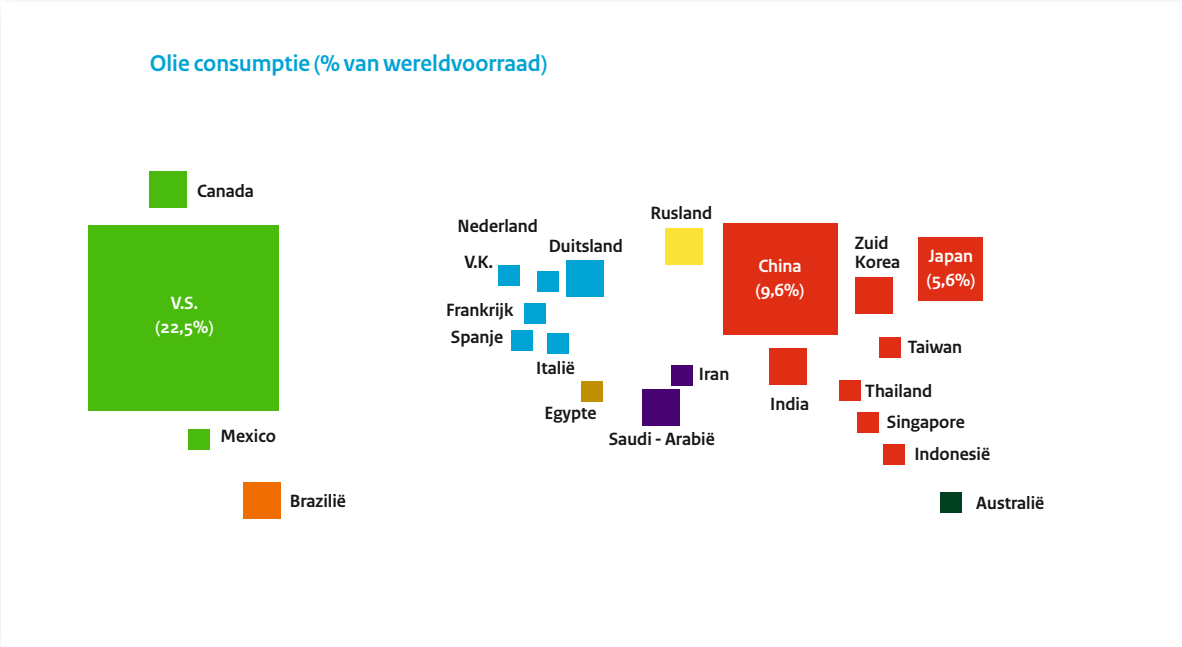
Het vraagstuk van de beschikbaarheid en de mondiale verdeling van energie, grondstoffen, voedsel en water – kortweg: natuurlijke hulpbronnen – is een zeer belangrijke factor in de internationale verhoudingen. Natuurlijke hulpbronnen staan immers aan de basis van vrijwel alle menselijke activiteiten en van de energievoorziening en daarmee van welvaart en welzijn. Hun beschikbaarheid en verdeling heeft daardoor grote invloed op de ordening van economische en geopolitieke macht. Ook voor Nederland en Europa zijn met dit vraagstuk grote belangen gemoeid.

De afgelopen decennia hebben de groei van de wereldbevolking en – in veel delen van de wereld – van de welvaart het beslag dat op natuurlijke hulpbronnen wordt gelegd aanzienlijk vergroot. Vooral de opkomende economieën van China en India hebben een belangrijk aandeel in deze groeiende vraag gehad. Tegelijkertijd is de eindigheid van sommige natuurlijke hulpbronnen in zicht gekomen. Behalve de dreigende uitputting van bepaalde hulpbronnen gaat het daarbij ook om hun moeilijker wordende toegan-

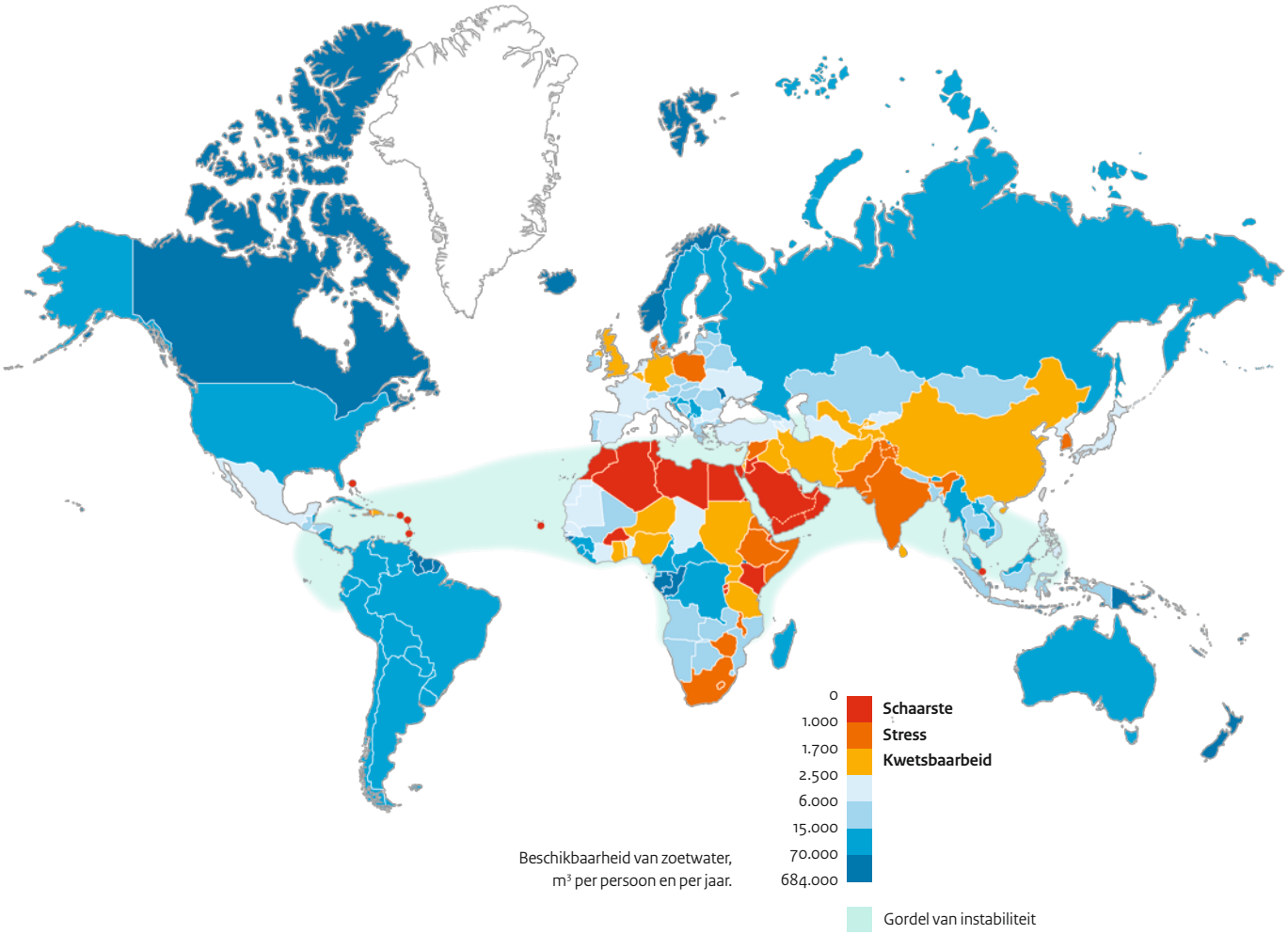
kelijkheid en de afwezigheid van toereikende alternatieven. Er is daardoor onmiskenbaar sprake van een groeiend en verontrustend schaarstevraagstuk.

Het schaarstevraagstuk doet zich het meest indringend voor bij fossiele brandstoffen, in het bijzonder aardolie en aardgas, wegens hun nog altijd overheersende belang voor de energieopwekking. Ook het dreigende tekort aan winbare mineralen en metalen, zoals fosfaat (de grondstof voor kunstmest), vraagt nadrukkelijk de aandacht. Verder is vooral in Afrika, het Midden-Oosten, Zuid-Azië en China sprake van een groeiend tekort aan water. Het wereldwijde verbruik van water voor de landbouw bedraagt 69 procent van het totale verbruik en dit percentage stijgt. De vraag naar water voor huishoudelijk en industrieel gebruik vertoont eveneens een stijgende lijn.



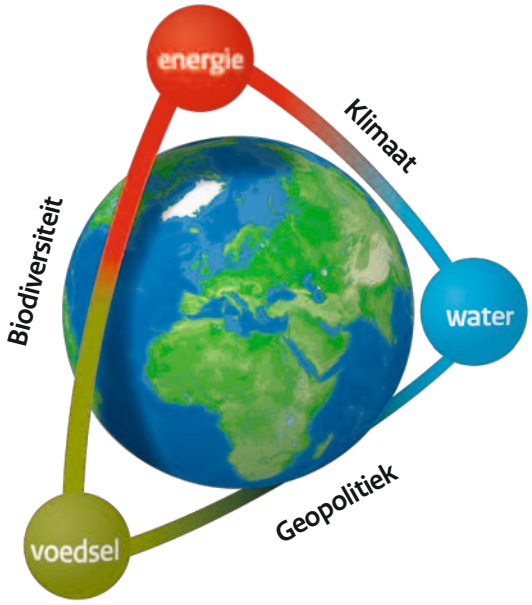


figuur 25 *Beschikbaarheid water*
Bron: *FAO, Aquastat*



Deze schaarstevraagstukken vertonen bovendien een nauwe samenhang. Er is in het bijzonder sprake van een dynamische relatie tussen energie, voedsel en water en het daarbij behorende land- en mineralengebruik. Ook de verandering van het klimaat heeft hierop invloed.

figuur 26 *Het verband tussen energie, voedsel, water en klimaat*



De ontginning en verdeling van grondstoffen en energie wordt op dit ogenblik in hoge mate gereguleerd door het internationale marktmechanisme. Dit laat onverlet dat overheden in de energiesector altijd nadrukkelijk aanwezig zijn geweest, als regulator en als eigenaar en producent. De verdeling tussen de rol van de staat en de markt varieert zowel per periode als per land. Vooral de afgelopen jaren is de energie- en grondstoffenmarkt vatbaar gebleken voor staatsingrijpen, waardoor sprake is van groeiende onzekerheid over bestaande of toekomstige afhankelijkheidsrelaties. Daarbij valt niet uitsluitend te denken aan de recente verwikkelingen tussen Rusland, Oekraïne en de EU over gasleveranties, met alle gevolgen van dien voor de doorvoer naar West-Europa. Ook China heeft zich in de afgelopen jaren via staatsbedrijven een sterkere positie verworven op de mondiale energiemarkt. De kwetsbaarheid van transportroutes en pijpleidingen, die beide vaak door instabiele regio's gaan, heeft aanleiding gegeven tot groeiende zorg. Tegen deze achtergrond is de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor energieveiligheid en voor grondstoffenstrategieën en –allianties. Wedijver om de toegang tot en de controle over grondstoffen, energie, voedsel en water heeft in sommige regio's – in het bijzonder in het Midden-Oosten, Afrika en Azië – ook aanleiding gegeven tot (potentiële) conflictsituaties.

Als gevolg van de groei van de wereldbevolking en van de stijging van de welvaart in opkomende economieën in vooral Azië en Latijns-Amerika, wordt het vraagstuk van de verminderende beschikbaarheid van of toegang tot bepaalde natuurlijke hulpbronnen – in het bijzonder olie, gas, mineralen, metalen en water – de komende twee decennia steeds prangender.

De wereldenergievraag stijgt de komende twintig jaar waarschijnlijk met meer dan de helft. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen zal daarbij niet wezenlijk verminderen; naast olie en gas, groeit vooral het verbruik van kolen. Hoewel het aandeel van 'schone' energie in het primaire energiegebruik toeneemt tot mogelijk acht of negen procent in 2030, blijven fossiele brandstoffen de komende twee decennia verreweg de belangrijkste energiebronnen.

Onze energieveiligheid kan de komende twee decennia door tal van factoren negatief worden beïnvloed. Behalve structurele, politieke en economische factoren, is daarbij de groeiende onevenwichtigheid in

de verdeling van olie- en gasreserves van belang. Deze is vooral het gevolg de geleidelijke uitputting van voorraden in Europa en de concentratie van betrekkelijk goedkope olie en gasreserves in Rusland, de Kaspische Zee-regio en de Golfregio. Rond 2025 ligt 75 procent van de olie- en gasreserves in een handvol landen in instabiele regio's. Alternatieve olie- en gasbronnen bevinden zich in de diepe *offshore* – zoals voor de kust van West-Afrika en Brazilië of in Arctische gebieden – en kunnen uitsluitend tegen veel hogere kosten worden gewonnen. De uitbreiding van de huidige productie vergt investeringen in de productie-, verwerkings- en vervoerscapaciteit die pas op langere termijn effect sorteren; deze investeringen zijn door de mondiale recessie bovendien onzekerder geworden. Naast de groeiende vraag, moet de toekomstige olie- en gasproductie ook een verval in de productie van de bestaande velden compenseren.

In de concurrentie om olie en gas, die onvermijdelijk verscherpt, is een hoofdrol weggelegd voor de grootste verbruikers: de Verenigde Staten, Europa, Japan en – in sterk toenemende mate – China en India. De strategische keuzes die zij in hun energiebeleid maken, zoals ten aanzien van de 'energiemix' van hun land, bepalen in belangrijke mate of – en zo ja: in hoeverre – er geopolitieke spanningen ontstaan. De breed levende wens de energieafhankelijkheid te verminderen en tevens de duurzaamheid van de energieopwekking te versterken (bijvoorbeeld door de uitstoot van kooldioxide tegen te gaan), heeft eveneens gevolgen. Tegen deze achtergrond wint kernenergie de komende twee decennia in de elektriciteitsopwekking hoogstwaarschijnlijk opnieuw aan belang. Dat geldt, zoals gezegd, ook voor kolen (zij het dat deze juist nog ernstig vervuilend zijn). Er ontstaat de komende twee decennia hoe dan ook een nieuwe energiearchitectuur, waarin bilaterale afspraken en strategische allianties tussen producenten en gebruikers waarschijnlijk overheersen.

Het dreigende tekort aan metalen en mineralen wordt de komende twee decennia een belangrijk thema. De mondiale vraag naar mineralen verdubbelt naar verwachting de komende 25 jaar. Aan de meeste metalen bestaat al een mondiaal tekort (bijvoorbeeld aardmetalen) of dreigt op afzienbare termijn een tekort (zoals platina, koper, zink en wolfraam); alleen magnesium, aluminium en ijzer zijn nog in voldoende mate aanwezig. Omdat deze metalen belangrijk zijn voor de productie van accu's, brandstofcellen en zonnecellen, wordt de transitie naar een meer duurzame energievoorziening bemoeilijkt. Sommige mineralen kunnen slechts op enkele plaatsen ter wereld worden gewonnen (zoals fosfaat in Marokko), waardoor deze een strategisch belang kunnen krijgen.

Naast de energieveiligheid en de schaarste aan metalen en mineralen, is ook de watervoorziening de komende twee decennia reden tot groeiende zorg. Dat geldt in het bijzonder voor ontwikkelingslanden; Zuid-Europa en China krijgen ook te kampen met meer droogte. In 2030 leeft bijna de helft van de wereldbevolking waarschijnlijk in een situatie van ernstige waterstress. Azië staat op de drempel van waterintensieve consumptiepatronen en drijft ook de vraag naar voedsel op. Hogere inkomens – vooral in China en India – leiden tot de consumptie van meer vlees en veeteelt doet een groot beroep op de watervoorraad. Door de toenemende vraag wordt water steeds meer een prijsgedreven goed. Een groeiend aantal landen wordt afhankelijk van voedsel- en waterimport. Hiervoor geldt dat bilaterale afspraken en strategische allianties tussen consumenten en producenten mogelijk gaan overheersen. Europa zelf heeft de komende twee decennia niet te vrezen van voedselschaarste: het is in hoge mate zelfvoorzienend en beschikt zo nodig over extra productiecapaciteit.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Meer conflictstof.** Naarmate vooral energiebronnen schaarser worden, wordt de toegang tot deze bronnen en de energietoevoer in toenemende mate gepolitiseerd. Daardoor stijgt de kans op grondstoffenconflicten, vooral in het Midden-Oosten, Afrika, de Kaspische Zeeregio en de Kaukasus, de Zuid-Chinese Zee en langs de belangrijkste aanvoerroutes en pijpleidingen. Het is denkbaar dat Europa en Nederland bij – de oplossing van – dergelijke conflicten betrokken raakt. Instabiliteit wordt ook in de hand gewerkt door de te verwachten stijging van de voedselprijzen en door wrijvingen over

waterbronnen en mijnbouwrechten. Verstoringen in de toevoer kunnen grote negatieve gevolgen hebben voor de Europese en de Nederlandse economie. De groeiende schaarste aan natuurlijke hulpbronnen kan ook tot meer politieke en economische samenwerking leiden bij de oplossing van knelpunten.

- **Groeiende aandacht voor militaire bijdragen aan energieveiligheid en grondstoffenstrategieën.** Daarbij kan het gaan om het brengen van stabiliteit in regio's die van belang zijn voor onze grondstoffenvoorziening of het beschermen van aanvoerroutes, pijpleidingen en vitale infrastructuur. Een deel van de oplossing kan ook gevonden worden in een geringere afhankelijkheid van de toevoer uit instabiele regio's. Dit kan worden bereikt door fossiele brandstoffen te vervangen door schone energie ("groene revolutie"). Ook een combinatie van importsubstitutie en geringere afhankelijkheid behoort tot de mogelijkheden.

- **Structureel hogere olie- en gasprijzen, zeker op de langere termijn.** Door de schaarste aan ruwe olie en alternatieve brandstoffen nemen de kosten van brandstof op termijn toe en wordt de defensiebegroting zwaarder belast.

- **De afnemende beschikbaarheid van ruwe olie dwingt Defensie na te denken over energiebesparende maatregelen, alternatieve energiebronnen en het daaruit voortvloeiende gebruik van nieuwe technieken.** Luchtsystemen gebruiken verreweg de meeste brandstof en lijken vast te zitten aan vloeibare brandstoffen. Luchtvaart en luchtmachten lopen dan ook voorop in het onderzoek naar alternatieve brandstoffen. Nieuwe ontwerpen en toepassing van lichte materialen kunnen in de toekomst het brandstofverbruik van vliegtuigen verminderen. Landsystemen kunnen energiezuiniger worden door voertuigen op een andere (lichtere) manier te beschermen. Kleine schepen kunnen gebruik maken van technieken uit de auto-industrie, voor grote schepen zijn technieken uit de stationaire energieopwekking of nucleaire energie mogelijke opties. Alternatieve brandstoffen en nieuwe technieken kunnen de afnemende beschikbaarheid van ruwe olie de komende decennia vermoedelijk niet opvangen. Traditionele wapensystemen komen ter discussie te staan wegens hun hoge brandstofverbruik. Andere, energie- doelmatige wapensystemen moeten hun plaats innemen. Het is noodzakelijk nu de juiste keuzes te maken bij de verwerving van nieuw materieel, te investeren in onderzoek en ontwikkeling en te zoeken naar samenwerking met relevante industriële partners. Defensie kan daarbij optreden als aanjager van de ontwikkeling van nieuwe energietechnologieën.

De visie van ... Robert Kaplan

Het belang van de Indische Oceaan

De Indische Oceaan, met inbegrip van het westelijke deel van de Stille Oceaan, met de kuststrook van Oost-Afrika tot aan Korea – in dat gebied woont het grootste deel van de wereldbevolking, is de economische groei het meest dynamisch en bestaat de grootste kans op conflicten; dáár ligt de toekomst volgens Robert Kaplan.

In de nieuwe wereldorde zoals die zich volgens Kaplan aan het ontvouwen is, nemen Azië en de zee een centrale plek in. In het tijdperk van de mondialisering blijft scheepvaart veruit de belangrijkste manier om goederen te verplaatsen. Met de opkomst van de Aziatische economie concentreert het mondiale handelsnet zich op de Indische Oceaan. De nieuwe welvaart van de Aziatische landen hangt nauw samen met veilige zeeroutes en zij zullen hun verworven macht dan ook vooral op zee projecteren. De wereldmacht ligt volgens Kaplan zelfs bij de staat die de eigen handelsvloot het beste kan beschermen. Zeker de laatste decennia waren dat de Verenigde Staten. De Aziatische landen zijn intussen hun marines snel aan het uitbreiden en richten hun aandacht in toenemende mate op maritieme knooppunten als de Straat van Malakka en de Straat van Hormoez. De Japanse zeestrijdkrachten zijn vier maal zo groot als de Britse Royal Navy en China en India breiden in hoog tempo hun vloot uit. Indonesië gaat de komende decennia eveneens een belangrijkere positie innemen. Het beheerst immers de doorgangen tussen de Indische en de Stille Oceaan, waarmee het de levenslijnen van de mondialisering in handen heeft.

Tegen deze achtergrond wekt het volgens Kaplan geen verbazing dat de Verenigde Staten hun aandacht naar de Indische en de Stille Oceaan verschuiven. Voor Europa is vooral een rol weggelegd in de Atlantisch Oceaan, bijvoorbeeld langs de westkust van Afrika. In de Indische Oceaan staat Europa militair gesproken zwakker. Omdat daar echter ook vitale Europese belangen te verdedigen zijn, moet de militaire – en volgens Kaplan vooral maritieme – projectie van Europa in deze regio niet worden uitgesloten.

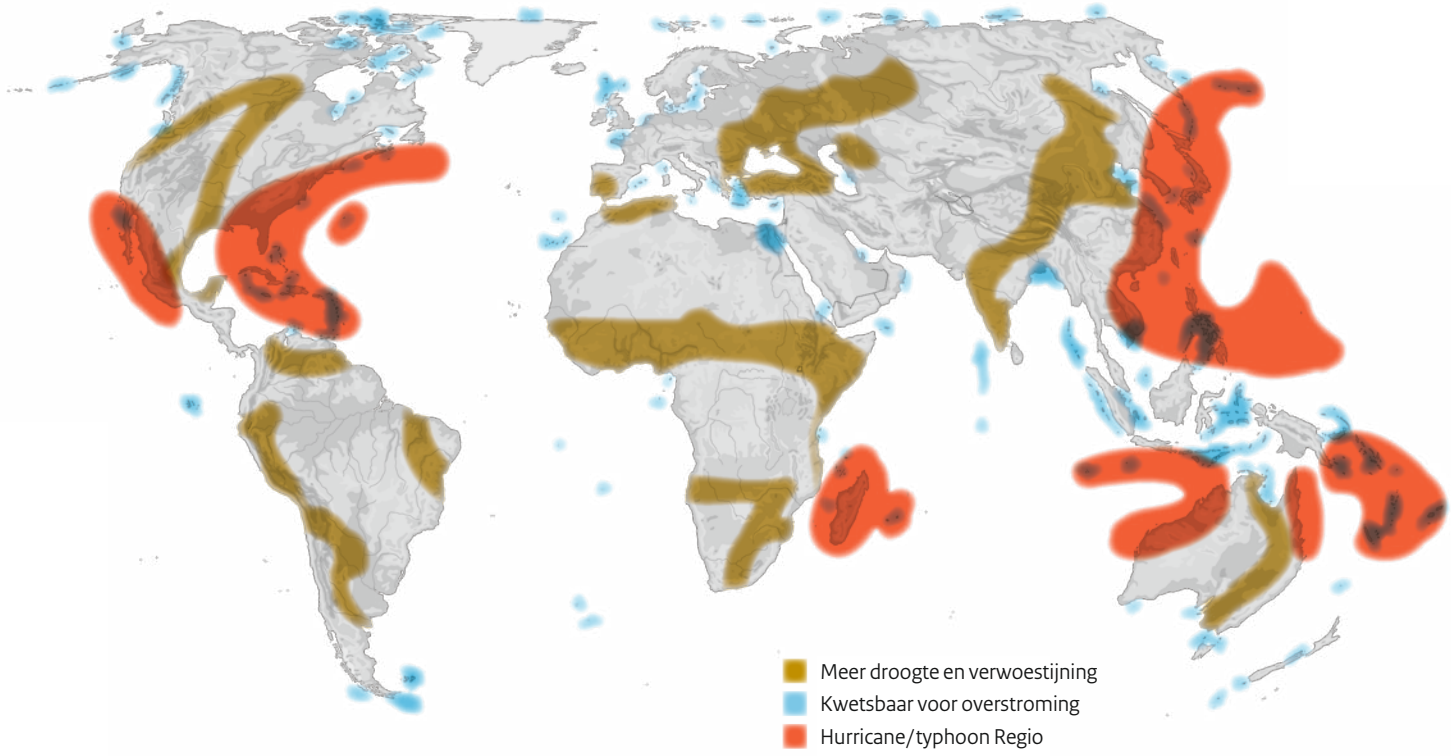
Robert Kaplan is gerenommeerd auteur van een groot aantal boeken en correspondent voor het tijdschrift The Atlantic Monthly. Hij was adviseur van het U.S. Army's Special Forces Regiment, de U.S. Air Force en de U.S. Marines.

7.5 Klimaatverandering: tempo en gevolg?

Het klimaat is zonder twijfel aan verandering onderhevig. In het bijzonder de stijging van de gemiddelde wereldtemperatuur en de invloed van de mens daarop hebben de afgelopen jaren volop in de aandacht gestaan. De afgelopen honderd jaar is de gemiddelde temperatuur gestegen. Volgens het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) zet deze stijging deze eeuw zeer waarschijnlijk door. Een temperatuurstijging heeft ingrijpende gevolgen voor mens en milieu. Een dergelijke stijging beïnvloedt de waterkringloop op onze planeet. De bedekking van de aarde met sneeuw en ijs neemt verder af. Op sommige plaatsen is de afkalving aan de randen van de Groenlandse en de West-Antarctische ijskap de laatste jaren al sterk toegenomen – en als deze versnelde afkalving doorzet, stijgt de zeespiegel nog verder. Veel kustgebieden, rivierdelta's en kleine eilandstaten zullen worden bedreigd door stijgende waterspiegels. Andere gebieden, zoals Afrika, het Midden-Oosten en Zuid-Europa, krijgen juist met meer droogte en verwoestijning te kampen. De verandering van het klimaat en de te verwachten groei van stedelijke conglomeraties in kustgebieden doet ook de frequentie van humanitaire rampen als gevolg van extreme weersomstandigheden

toenemen. Klimaatverandering heeft overigens soms ook positieve gevolgen doordat natuurlijke hulpbronnen beschikbaar kunnen komen die eerder niet toegankelijk waren. Rusland en Canada worden gezien als "klimaatwinnaars", onder meer met het vooruitzicht op mogelijke economische en commerciële baten van het bevaarbaar worden van de Noordelijke IJszee. Verder beschikt Rusland over grote nog onaangesproken reserves olie en gas in Siberië en het Arctisch gebied, die door de klimaatverandering makkelijker toegankelijk worden. Canada wint door de klimaatverandering mogelijk grote gebiedsdelen met ontginbare gronden en langere agrarische groeiperiodes.

figuur 27 *Gevolgen klimaatverandering*
Bron: *Le Monde Diplomatique*



Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Klimaatverandering als factor van instabiliteit** *('threat multiplier').* De gevolgen van klimaatverandering zijn met grote onzekerheid omgeven. Duidelijk is dat klimaat verandert. Minder duidelijk is hoe ingrijpend deze verandering is en hoe snel deze zich voltrekt – en wat hiervan de betekenis is voor de internationale en de nationale veiligheid. Omdat de precieze stijging van de temperatuur onzeker is, werkt het KNMI met verschillende klimaatscenario's. Hoewel klimaatverandering doorgaans een geleidelijk karakter heeft, kan er ook een abrupte verandering optreden. De verandering van het klimaat versterkt waarschijnlijk de al bestaande factoren van instabiliteit in kwetsbare regio's, zoals in Afrika en het Midden-Oosten en treedt daardoor op als een *"threat multiplier"*. Landen die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering krijgen te maken met toenemende migratie (mede) om milieuredenen (hongersnood, verwoestijning, overstromingen); zowel binnen als buiten de landgrenzen.

- **De Noordelijke IJszee als maritiem operatiegebied.** De hoeveelheid ijs rond de Noordpool vermindert de komende decennia waarschijnlijk verder, waardoor bevaarbare handelsroutes, grondstoffenwinning en andere economische activiteiten mogelijk worden. Gelet op zijn geografische ligging en positie als handels- en doorvoerland, zijn hierbij ook Nederlandse belangen in het geding.

- **Meer humanitaire noodhulp bij natuurrampen.** De gevolgen van deze rampen worden verergerd aangezien zij nieuwe afmetingen aannemen als gevolg van demografische ontwikkelingen. Een groeiend deel van de wereldbevolking woont in de buurt van de zee of rivieren, zodat zij direct aan de dreiging van een stijgende zeewaterspiegel en rivieroverstromingen wordt blootgesteld. Rampenstudies wijzen uit dat hoewel rijke landen evenveel rampen kennen als arme landen, zij er minder onder lijden en ook de slachtofferaantallen lager zijn. Door de toename van het aantal rampen en humanitaire crises in economisch zwakke regio's worden de beschikbare middelen van de donorlanden, met inbegrip van de mogelijkheden om noodhulpoperaties uit te voeren, zwaar onder druk gezet.

- **Ondersteuning civiele autoriteiten bij overstroming in Nederland.** De zeespiegelstijging kan steden in de kustregio's van Nederland bedreigen, evenals de ondersteunende infrastructuur van havenfaciliteiten en olieraffinaderijen. Hieruit kan een beroep op de krijgsmacht voortvloeien om hulp te verlenen bij overstromingen.

- **Klimatologische bestendigheid van het materieel.** De klimatologische condities waaronder de krijgsmacht wordt ingezet wijzigen als gevolg van de klimaatverandering. Hoewel de krijgsmacht ook nu al in staat moet worden geacht te opereren onder uiteenlopende omstandigheden – en sommige onderdelen zelfs onder extreme omstandigheden – is er reden bij toekomstige verwerving van materieel deze factor mee te wegen. Een aspect daarvan heeft betrekking op een meer duurzaam materieelbeleid. Door duurzaam energieverbruik verminderen bijvoorbeeld de milieubelasting, de exploitatiekosten en de afhankelijkheid van traditionele brandstof bij expeditionaire operaties. Daarnaast moet het materieel de krijgsmacht in staat stellen om ook te worden ingezet in gebieden die door natuurrampen zijn getroffen. De klimatologische condities hebben tot slot ook invloed op de prestaties van sensoren en motoren. Maar ook op de weersbestendigheid van materialen en infrastructurele werken.

- **Samenwerking of conflict? Klimaatverandering kan leiden tot economisch of fysiek verlies van grondgebied en daardoor tot grensgeschillen; veranderingen aan kustlijnen en overstromingen kunnen leiden tot het verdwijnen van kleine eilandstaten.** Tevens kunnen er door milieugerelateerde oorzaken conflicten optreden over hulpbronnen; toenemende overstromingen, droogte en een veranderend neerslagpatroon kunnen immers gevolgen hebben voor de landbouwproductie, voedselvoorraden en de watervoorziening. Spanningen met betrekking tot de energievoorziening zijn eveneens mogelijk. De toegang tot en beheersing van energievoorraden staat onder druk omdat een groot deel van de energievoorraden zich bevindt in instabiele regio's die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering. Klimaatverandering kan echter ook aanleiding zijn tot versterkte samenwerking en daarmee bijdragen aan de internationale rechtsorde. In dit licht werken momenteel verschillende landen aan een regeling met betrekking tot grensoverschrijdende rivieren.

7.6 Wetenschap en technologie: nieuwe kansen en bedreigingen

Technologie en innovatie zijn belangrijk voor de internationale positie van een land in zowel economisch als militair perspectief. Daarnaast is technologie een belangrijke succesfactor in het scheppen en handhaven van veiligheid. Alles wijst erop dat de technologie zich onverminderd blijft ontwikkelen. Uit trendanalyses blijkt dat de belangrijkste ontwikkelingen verwacht worden op het terrein van

ruimtetechnologie, biotechnologie, nano-technologie, energietechnologie, informatietechnologie, geavanceerde materialen en cognitieve wetenschappen. Convergentie van en wisselwerking tussen oorspronkelijk gescheiden velden van onderzoek en innovatie kunnen leiden tot kwalitatief nieuwe technologische opties met mogelijk revolutionaire gevolgen. De tendens dat civiele technologieën in toenemende mate worden gebruikt voor militaire toepassingen *("spin-in")* zet naar verwachting verder door.

De afhankelijkheid van technologie bergt echter ook een gevaar in zich. Samenlevingen zijn kwetsbaar geworden door hun afhankelijkheid van technische infrastructuur zoals elektriciteitsnetwerken en informatie- en communicatiesystemen. Uitval van deze voorzieningen of de beschadiging van gegevensbestanden kan aanzienlijke maatschappelijke en economische gevolgen hebben. Ook de militaire afhankelijkheid van technische infrastructuur en digitale communicatie is een kwetsbaar punt. Bovendien is kennis op het gebied van wapentechnologie voor meer partijen binnen bereik gekomen, als gevolg van de informatierevolutie en de groeiende overlap tussen civiele en militaire technologieën. Ook kleinere staten, groeperingen of zelfs individuen kunnen beschikken over effectieve geweldsmiddelen met een grote vernietigingskracht die mogelijk ook over grote afstand kunnen worden ingezet.

Het bestaande technologisch overwicht van Westerse strijdkrachten blijkt van relatieve waarde bij de strijd tegen irreguliere opponenten die zich ophouden in complex terrein – zoals bergen, oerwoud of een stedelijke omgeving. Daarnaast is het extra complicerend dat die tegenstander zich niet hoeft te houden aan moraal-ethische, politieke en juridische kaders. Statelijke en niet-statelijke opponenten kunnen het technologische overwicht van de Westerse strijdkrachten ontwijken en hun eigen comparatieve voordelen uitbuiten tegenover de relatieve zwakten van de tegenstander. Deze zoektocht naar asymmetrische voordelen is van alle tijden en zal ook in de toekomst impulsen geven aan de ontwikkeling van nieuwe technologieën en militaire toepassingen om het initiatief en het kwalitatieve overwicht op het slagveld te behouden. Naast de dimensies land, zee en lucht zijn cyber en ruimte de dimensies waarin toekomstige confrontaties zich voltrekken. De cyberaanvallen waaraan NAVO-landen nu al blootstaan en de opzettelijke vernietiging door China van een eigen communicatiesatelliet kunnen voorbodes zijn van een nieuwe militair-technologische wedloop, die in de civiele wereld al enige decennia gaande is.

Hieronder zijn de belangrijkste technologische ontwikkelingen opgenomen die nu worden voorzien. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen fundamentele technologieën, systeemontwikkeling en de toepassingen van technologieën.

Fundamentele (enabling) technologieën

De afgelopen decennia zijn bovenop de ontwikkelingen uit de industriële revolutie ook de innovaties als gevolg van de nucleaire en de digitale revolutie militair toegankelijk geworden. Er zijn aanwijzingen dat zich de komende decennia een nieuwe revolutionaire technologische doorbraak aftekent door de convergentie van innovatieve ontwikkelingen op het gebied van biotechnologie, nanotechnologie en cognitieve wetenschappen. Door deze integratie van de bètawetenschap met verworvenheden uit alfa- gammagerichte vakgebieden komen nieuwe militaire toepassingsmogelijkheden binnen bereik. Bij nanotechnologie draait alles om de ontwikkeling van technieken om de eigenschappen van materialen te beheersen en toe te passen op de schaal van 100 nm of kleiner. In de moderne biotechnologie gaat het onder meer om technieken die het mogelijk maken de genetische code van organismen te repareren of modificeren. Bio- en nanotechnologie brengen nieuwe mogelijkheden binnen bereik op het gebied van miniaturisering en robotisering. In combinatie met informatietechnologie en cognitieve kennis hebben deze ontwikkelingsgebieden de potentie om te komen tot microsystemen die bijvoorbeeld beschikken over uiteenlopende mechanische, elektrische, chemische, optische en zelfs intelligente eigenschappen. De toepassingsmogelijkheden hiervan zijn grensverleggend en gaan onvermijdelijk gepaard met discussies over ethische en morele kwesties en mogelijke risico's voor gezondheid en milieu. Waarschuwende geluiden zijn te horen die wijzen op het

gevaar dat deze technieken in verkeerde handen vallen en dan gebruikt worden om machines, dieren of organismen zelfstandig als "warriors" te laten optreden.

Systeemontwikkeling

Door de groeiende schaal waarop civiele technologieën in het militaire domein worden toegepast, wordt het militaire overwicht in toenemende mate bepaald door het innovatieve vermogen om nieuwe toepassingsmogelijkheden te combineren in functioneel samenhangende systemen. Systeemintegratie zal, met andere woorden, in de toekomst van grotere betekenis zijn dan specifieke militair-technologische ontwikkelingen. Daarbij zal zich ook een verruiming van de systeemgrenzen aftekenen, als gevolg van de notie dat militaire dominantie naast het technologische overwicht mede bepaald wordt door kennis op het terrein van alfa- en gammawetenschappen, zoals de sociale, culturele en psychologische dimensies van conflict(preventie).

Militaire toepassingen

De mogelijke doorbraken in enabling technologieën en systeemontwikkeling brengen een breed veld van nieuwe militaire toepassingen binnen bereik. Hieronder worden de belangrijkste terreinen belicht.

Network enabled capabilities

Gebruikmakend van de snelle technologische ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en *command- , control-, communications-, computer-, intelligence* (C4I)-systemen zal de integratie van militaire capaciteiten in een informatienetwerk steeds verder veld winnen. Door binnen een operatiegebied alle sensoren te koppelen, ontstaat een gedeeld en compleet overzicht van de situatie. Door ook wapensystemen in het netwerk te integreren kan bovendien de precisie en de reactietijd van wapeninzet worden vergroot.

Cyber warfare

Als gevolg van de stormachtige ontwikkelingen op het gebied van ICT, vormt zogeheten cyberwarfare een nieuw fenomeen in de oorlogvoering. Dit houdt in dat door infiltratie in softwareprogramma's de systemen van de opponent kunnen worden beïnvloed of zelfs vernietigd. Aangezien steeds meer defensiesystemen van elektronische componenten met software zijn voorzien, zal de bescherming tegen cyberaanvallen een steeds belangrijkere rol spelen op het slagveld.

Training en simulatie

Een belangrijke trend uit de civiele technologie is de ontwikkeling van *gaming software*. Naast opleidings- en trainingsdoeleinden kan simulatie gebruikt worden bij doctrinevorming of om in het veld de optimale handelingswijze in bepaalde militaire situaties te bepalen.

Remote diagnostics

Het onderhoud kan in toenemende mate worden ondersteund met intelligente technologische hulpmiddelen om bij apparatuurstoringen de diagnose te stellen en reparaties uit te voeren. Deze ontwikkeling brengt een verdere reductie van de logistic footprint van uitgezonden militaire eenheden binnen bereik.

Miniaturisering en robotisering

Naast logistieke voordelen biedt miniaturisering in operationele zin verdere mogelijkheden om gebruik te maken van onbemande of gerobotiseerde systemen voor de uitvoering van arbeidsintensieve, routinematige of gevaarlijke taken. Robots kunnen worden ingezet onder omstandigheden en in omgevingen die voor militairen minder of niet verantwoord zijn. In de toekomst valt het te verwachten dat volledig autonome onbemande systemen die gebruik maken van kunstmatige intelligentie het operatiegebied betreden. Deze ontwikkeling gaat in toenemende mate gepaard met een discussie over de ethische toelaatbaarheid van

het automatiseren van dodelijk geweld. Nu al kunnen onbemande bewapende vliegtuigen worden ingezet en op grote afstand van het operatiegebied worden bestuurd. Op het land worden robotvoertuigen ingezet voor het uitvoeren van tactische verkenningen en het onschadelijk maken van bijvoorbeeld explosieven en bermbommen. Ook op zee hebben onbemande platforms hun intrede gedaan, zowel boven als onder water.

Directed energy weapons

Directed Energy Weapons (DEW's) kunnen een revolutionaire wijze van oorlogvoeren teweeg brengen. DEW's zijn wapens die een straal van geconcentreerde energie gebruiken om uitrusting, infrastructuur en personen schade toe te brengen of zelfs te vernietigen. Westerse strijdkrachten zijn door hun technische afhankelijkheid relatief kwetsbaar voor dit soort wapensystemen, die in primitieve vorm nog redelijk doeltreffend en betaalbaar te vervaardigen zijn. Meer dan twintig landen beschikken over programma's om dit soort wapens te ontwikkelen.

Non-lethal weapons

Op het gebied van de niet-letale wapens doet zich een grote verscheidenheid aan ontwikkelingen voor. De toepassing van dit soort systemen valt in het lage deel van het conflictspectrum en biedt de commandant dus meer flexibiliteit in complexe situaties met strikte regels voor de toepassing van dodelijk geweld. De operationele waarde en inzetmogelijkheden van non-letale wapens is mede afhankelijk van wat juridisch en ethisch toelaatbaar wordt geacht.

Alternatieve energievoorziening

De afnemende beschikbaarheid van ruwe olie dwingt krijgsmachten na te denken over de invoering van energiebesparende maatregelen, duurzame alternatieve energiebronnen en het daaruit voortvloeiende gebruik van nieuwe technieken. De energiezekerheid van het defensiematerieel wordt versterkt door in te zetten op verbreding van de energiemix. Door minder afhankelijk te zijn van één soort brandstof kan bij uitval van een energiestroom snel worden overgeschakeld op andere brandstoffen. Deze flexibiliteit kan binnen bereik worden gebracht door elektriciteit zoveel mogelijk als gemeenschappelijke energiedrager te introduceren.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Het belang van een sterke kennispositie.** Technologische ontwikkelingen blijven ook in de toekomst in hoge mate bepalend voor de doeltreffendheid van het militaire optreden. De krijgsmacht moet zich voortdurend bewust zijn van haar technologiebehoefte. Als *smart specifier, smart buyer* en *smart maintainer* moet Defensie ook in de toekomst in staat zijn te beoordelen welke technologieën voldoende levensvatbaar, robuust en betaalbaar zijn om op korte termijn voor militaire toepassing gebruikt te kunnen worden. Waar mogelijk wordt het defensiematerieel van de plank verworven, waar nodig moet Defensie als smart designer bij kunnen blijven dragen aan de ontwikkeling van specifieke middelen die niet of alleen tegen aanzienlijk hogere prijzen van de plank kunnen worden verworven. Het doelmatig opsporen, volgen en evalueren van relevante technologische ontwikkelingen vraagt om een sterke kennispositie binnen een netwerk van nationale en internationale experts.

- **Militair optreden in netwerken.** Als gevolg van de toenemende complexiteit van militaire operaties worden steeds hogere eisen gesteld aan de interoperabiliteit van middelen en het optreden in operationele netwerken. De ontwikkeling van zogenoemde *Network Enabled Capabilities* is van wezenlijk belang om de benodigde interoperabiliteit met bondgenoten te waarborgen en de gezamenlijke inzet van eenheden uit diverse krijgsmachtdelen mogelijk te maken. Deze ontwikkeling zal vooral voor landstrijdkrachten grote gevolgen hebben en nieuwe mogelijkheden binnen bereik brengen om internationale landstrijdkrachten met elkaar te laten samenwerken of te integreren. Tevens zal sprake zijn van een toenemende verwevenheid tussen de traditionele niveaus van militair optreden (tactisch, operationeel en strategisch). Deze strategische compressie heeft grote procesmatige, sociale en organisatorische gevolgen voor de inrichting van de gevechtseenheden.

- **Ethische en juridische ontwikkeling.** Ontwikkelingen in *enabling* technologieën zoals nanotechnologie en biotechnologie ontsluiten ook binnen het militaire domein geheel nieuwe paden die van grote invloed kunnen zijn op de wijze van optreden en de rol van de mens hierin. Tegelijkertijd met die ontwikkelingen en de kansen die daaruit ontstaan, dringt zich de vraag op of "het kunnen" ook automatisch "willen en doen" betekent. Ethische en juridische aspecten moeten parallel aan nieuwe technologische ontwikkelingen mee ontwikkelen. Rekening moet worden gehouden met maatschappelijk draagvlak voor dit soort ontwikkelingen die zich immers niet alleen beperken tot het militaire domein.

- **Nieuwe kwetsbaarheden.** Nieuwe technologieën kunnen ook ontwrichtend werken. De vermogens en intenties van de tegenstander zullen voortdurend gericht zijn op onder meer de technologische kwetsbaarheden en afhankelijkheden van de krijgsmacht en de Nederlandse samenleving. Vooral op het terrein van digitale veiligheid dienen zich nieuwe uitdagingen aan.

7.7 Verspreiding van massavernietigingswapens: een beheersbaar probleem?

De mogelijke verspreiding van nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens – kortweg: massavernietigingswapens – houdt een bijzonder risico in voor de internationale en de nationale veiligheid. Dat geldt ook voor de verspreiding van technologie waarmee risicolanden raketten kunnen produceren die geschikt zijn om deze wapens over grote afstanden in te zetten.

Kernwapens en radiologische wapens

Vooral de verspreiding van kernwapens, waarvan de vernietigende kracht groter is dan die van alle overige wapens, vraagt nadrukkelijk de aandacht. Nadat de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China kernwapens hadden ontwikkeld, kon mede dankzij het nucleaire non-proliferatieverdrag (NPV) van 1968 de verdere verspreiding van deze wapens enkele decennia in toom worden gehouden; het NPV werd door slechts drie landen – Israël, India en Pakistan – niet ondertekend.[12] De bondgenootschappelijke kernwapentaken en de Amerikaanse nucleaire veiligheidsgarantie zorgden ervoor dat Europese lidstaten geen eigen kernwapens hoefden te ontwikkelen (zoals het Verenigde Koninkrijk en Frankrijk). Hoewel verschillende landen tijdens de Koude Oorlog heimelijk hebben geprobeerd kernwapens te ontwikkelen, leken alleen Israël en Zuid-Afrika hier in te slagen; Israël heeft dit nooit formeel erkend en Zuid-Afrika heeft zijn kernwapens begin jaren negentig weer ontmanteld.

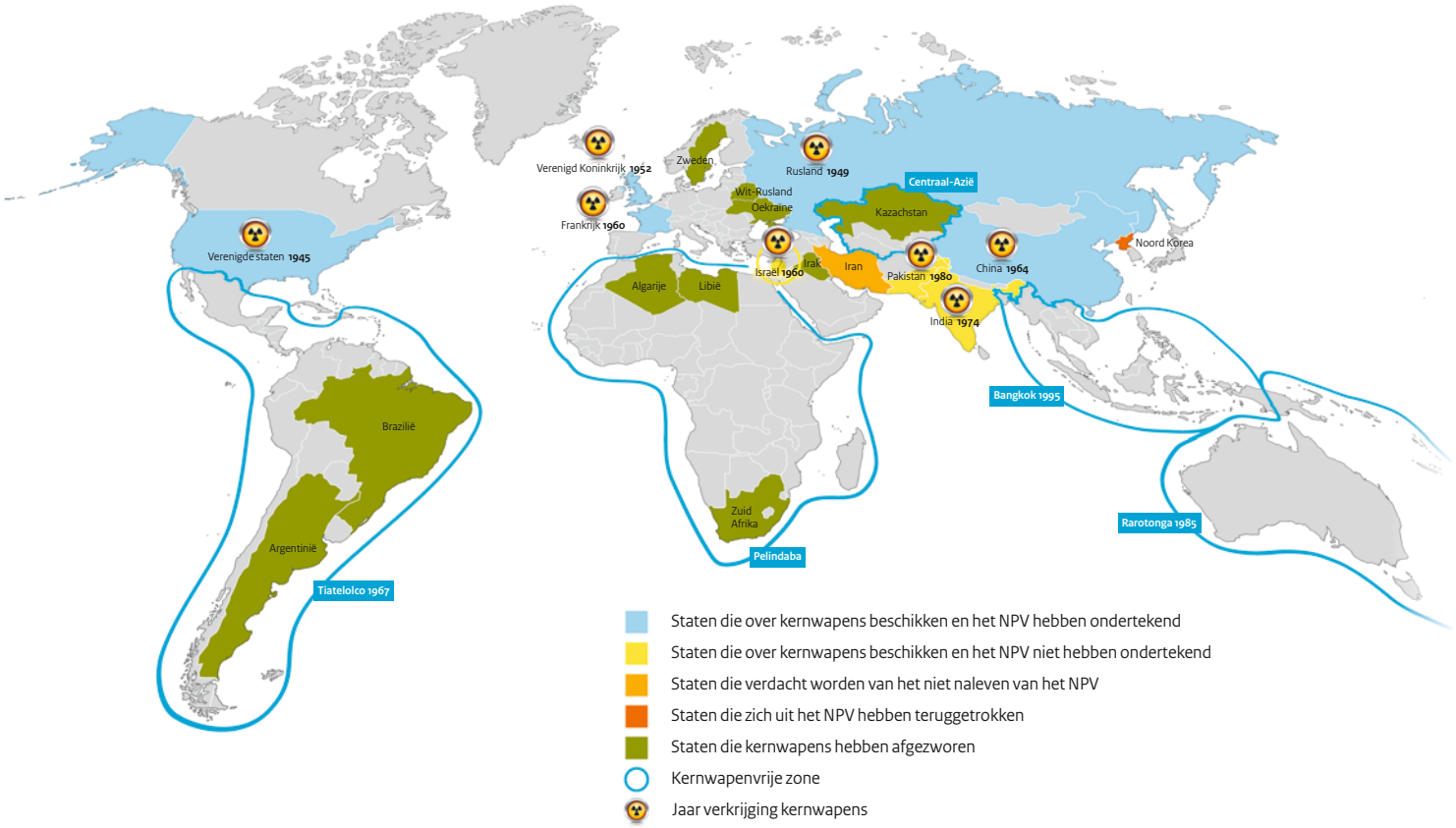
Sinds het einde van de Koude Oorlog is het aantal kernwapens in de wereld sterk afgenomen – van 65.000 inzetbare kernwapens in 1985 tot ongeveer 8.000 inzetbare kernwapens in 2009. Enkele landen hebben hun nucleaire aspiraties al dan niet onder internationale druk opgegeven. Alle erkende kernwapenstaten hebben hun arsenaal aanzienlijk verkleind. Het aantal staten dat over kernwapens beschikt, is desondanks gegroeid en het nucleaire non-proliferatieregime is in toenemende mate onder druk komen te staan. In 1998 voerden zowel India als Pakistan kernproeven uit. In 2003 trok Noord-Korea zich uit het NPV terug, waarna het in 2006 en 2009 een kernproef uitvoerde. Sinds enige jaren staat vooral Iran onder de ernstige verdenking dat het heimelijk kernwapens ontwikkelt. De NPV-toetsingsconferentie van 2005 strandde op verdeeldheid tussen kernwapenstaten en niet-kernwapenstaten. Het tegengaan van nucleaire proliferatie werd bemoeilijkt door de bredere beschikbaarheid en toepassing van nucleaire kennis in de civiele sector en de activiteiten van niet-statelijke actoren bij de verspreiding van nucleaire kennis en benodigdheden.

12 In het NPV beloofden de staten die voor 1967 in het bezit waren van kernwapens de kennis slechts aan te wenden voor civiele doeleinden en de staten die nog niet over kernwapens beschikten beloofden er voor altijd van af te zien. Als tegenprestatie verklaarden de kernwapenstaten de nucleaire wapens op termijn volledig af te schaffen en de niet-kernwapenstaten te assisteren bij de vreedzame toepassing van kernenergie.

De afgelopen decennia zijn criminele netwerken en bedrijven aan het licht gekomen die nucleaire kennis en benodigdheden illegaal verhandelden; het is onduidelijk of deze nog steeds bestaan.

Het is onwaarschijnlijk dat de erkende kernwapenstaten hun kernwapenarsenalen de komende twee decennia volledig ontmantelen en hun kernwapenprogramma´s continueren. Dat geldt ook voor Pakistan, India en Israël.

figuur 28 *Internationale verspreiding kernwapens*



De mogelijkheid dat de komende twee decennia meer landen over kernwapens willen of gaan beschikken, is reden tot aanzienlijke bezorgdheid. Zij heeft vooral de Verenigde Staten inmiddels aanleiding gegeven nieuwe initiatieven te ontplooien ter versterking van het nucleaire non-proliferatieregime, waaronder hervatting van de onderhandelingen met Rusland over een verdere verkleining van de kernwapenarsenalen (START-follow on) en het voornemen het Kernstopverdrag (CTBT) te ratificeren. Te hopen valt dat deze initiatieven bijdragen tot een gunstiger politiek klimaat rondom het NPV. De eerstvolgende NPV-toetsingsconferentie in 2010 vormt hiervoor een belangrijk toetsmoment.

Of deze diplomatieke inspanningen het gewenste effect sorteren, blijft vooralsnog onzeker. De drijfveren van landen die over kernwapens willen beschikken, staan doorgaans los van de vraag over hoeveel kernwapens de erkende kernwapenmogendheden beschikken. Deze drijfveren wortelen vooral in de regionale veiligheidssituatie en de overtuiging dat het bezit van kernwapens conventionele aanvallen afschrikt, evenals in de wens het internationale prestige van het land te verhogen en eventueel zijn regionale positie en onderhandelingspositie te versterken. Hoewel internationale druk in het verleden landen als Zuid-Afrika

en Libië er toe heeft gebracht hun nucleaire aspiraties op te geven, is niet gegarandeerd dat landen met soortgelijke aspiraties hiertoe in de toekomst eveneens bereid blijken te zijn. Vooral in het Midden-Oosten bestaat er een groot risico op verdere uitbreiding van het aantal kernwapenlanden ondanks initiatieven ter versterking van het nucleaire non-proliferatieregime. Indien Iran metterdaad gaat beschikken over een kernwapen, dan is niet uit te sluiten dat andere landen dat voorbeeld volgen. Een kernwapenprogramma blijft overigens voor veel landen niet haalbaar gelet op de grote technologische uitdagingen en aanzienlijke kosten die ermee gepaard gaan. Evenmin is uit te sluiten dat zich de komende twee decennia in Oost-Azië strategische veranderingen voordoen die in deze regio de kans op verspreiding van kernwapens verhogen.

Dat terroristische organisaties de komende twee decennia zelfstandig kernwapens produceren, is niet erg waarschijnlijk. Diefstal of aankoop van deze wapens of van radiologisch materiaal is wel denkbaar. Dit risico neemt toe naarmate meer staten over kernwapens beschikken, zeker als het instabiele regimes betreft. Rekening moet worden gehouden dat terroristen gebruik maken van een 'vuile' bom *('dirty bomb')*, een wapen dat met behulp van een conventioneel explosief radioactief materiaal verspreidt.

Chemische en biologische wapens

De verspreiding van chemische en biologische wapens kent een duidelijk andere dynamiek dan die van kernwapens. Hoewel zowel chemische als biologische wapens steeds eenvoudiger zijn te vervaardigen en relatief goedkoop zijn, is het proliferatierisico op statelijk niveau de komende twee decennia beperkt als gevolg van de geringe effectiviteit van deze wapens op het strijdtoneel. De inzet van chemische of biologische wapens heeft militair gezien hooguit een vertragend effect en waarschijnlijk alleen door minder ontwikkelde landen wordt overwogen. Voor chemische wapens geldt bovendien dat de verspreiding wordt voorkomen door het Chemische Wapenverdrag (CWC), dat voorziet in een verificatieregime. Het CWC is op dit ogenblik één van de meest effectieve wapenbeheersingsregimes. Voor biologische wapens geldt het Biologische en Toxische Wapenverdrag (BTWC). Dit verdrag kent aanzienlijk minder ondertekenaars en ontbeert een verificatieprotocol, maar het belang van het verdrag wordt internationaal breed erkend. De verspreiding van chemische en biologische wapens op niet-statelijk niveau vraagt meer aandacht, ook al is ook op voorhand geen gegeven. Terroristische aanslagen, zowel door organisaties als individuen, met chemische of biologische wapens zijn de komende twee decennia niet uit te sluiten.

Raketten

Behalve de verspreiding van nucleaire, biologische, chemische en radiologische wapens is de voortgaande verspreiding van rakettechnologie van betekenis, te meer omdat deze verspreiding risicolanden in staat stelt over grote afstanden massavernietigingswapens in te zetten. Zo is denkbaar dat meer landen in het Midden-Oosten een ballistische raketcapaciteit gaan nastreven in antwoord op het groeiende rakettenarsenaal van Iran en Syrië en wellicht Israël. Een soortgelijke ontwikkeling kan zich voordoen in Azië rondom India, China en Pakistan. Veel minder waarschijnlijk is dat terroristische organisaties de komende twee decennia ballistische raketten ontwikkelen of er de beschikking over krijgen. Zij kunnen zich echter van andere overbrengingsmiddelen bedienen.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Een groeiend aantal kernwapenstaten?** De vraag of Iran kan worden afgehouden van een eigen kernwapenarsenaal in combinatie met de toekomstige geloofwaardigheid van het NPV en de Amerikaanse nucleaire veiligheidsgarantie aan bondgenoten in Europa en Azië is van wezenlijk belang om de verspreiding van kernwapens tegen te gaan. Een doeltreffend exportcontroleregime om nucleaire proliferatie tegen te gaan, is daarbij van groot belang. Groeit het aantal kernwapenstaten, dan is dit van grote

betekenis voor de regionale en de mondiale veiligheid. De kans dat kernwapens worden ingezet in regionale conflicten neemt toe naarmate meer landen over deze wapens beschikken, te meer als deze landen zelf minder stabiel zijn. Bovendien groeit dan de kans op ongelukken en misverstanden met kernwapens – en de kans dat criminele organisaties zich van deze wapens meester maken. Het risico dat het grondgebied van de NAVO of van Nederland wordt bedreigd door de inzet van kernwapens is zeer gering zolang de geloofwaardigheid van het bondgenootschappelijke afschrikkingsbeleid is gewaarborgd, maar is niet geheel uit te sluiten.

- **Groeiende kwetsbaarheid voor ballistische raketten van risicolanden.** Landen als Iran, Noord-Korea, Pakistan en Syrië beschikken al over een inzetbare ballistische raketcapaciteit, waarmee zij delen van het bondgenootschappelijke grondgebied kunnen bereiken. Zij zetten hun ballistische raketprogramma's de komende twee decennia waarschijnlijk voort en gaan verder met de ontwikkeling van geavanceerdere rakettechnologie, waarbij de nadruk ligt op de verbetering van de effectiviteit en in sommige gevallen de vergroting van het bereik. Mogelijk beginnen ook andere landen een ballistisch raketprogramma, afhankelijk van de beschikbaarheid van rakettechnologie en de bereidheid van landen deze te delen. Tegen deze achtergrond blijft, zowel in bondgenootschappelijk verband als daarbuiten, de verdediging van uitgezonden eenheden, bevolkingscentra en het eigen grondgebied tegen raketten van risicolanden *(missile defence)* de komende twee decennia waarschijnlijk hoog op de agenda staan. Ook een beroep op de Nederlandse krijgsmacht is in dat verband mogelijk.

- **Kans op inzet van massavernietigingswapens in conflictgebieden.** Bij militair optreden tegen staten of terroristische organisaties die beschikken – of mogelijk beschikken – over massavernietigingswapens moet rekening worden gehouden met de inzet van deze wapens tegen de krijgsmacht of tegen bevolkingscentra.

- **Terroristische aanslagen met chemische, biologische of radiologische wapens op Nederlands of bondgenootschappelijk grondgebied niet uit te sluiten.** Deze aanslagen kunnen zowel door organisaties als individuen worden gepleegd en kunnen samenhangen met conflicten elders in de wereld. Ter ondersteuning van de civiele autoriteiten kan in dat geval een beroep op de krijgsmacht worden gedaan, zowel ter verijdeling van een aanslag als ter beperking van de gevolgen ervan. Speciale eenheden van de krijgsmacht kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld determinatie van het gebruikte wapen, voor het binnengaan van het 'besmette gebied' met beschermende voertuigen en kledij, alsmede voor het desgewenst afsluiten van dit gebied om verdere verspreiding van de besmetting tegen te gaan. Verder speelt het grenstoezicht hierbij een grote rol.

- **Blijvend belang van inlichtingen.** Inlichtingendiensten, zoals in Nederland de AIVD en de MIVD, vervullen een rol van betekenis bij het tegengaan van proliferatie.

7.8 Polarisatie en radicalisering: begin van een geweldspiraal?

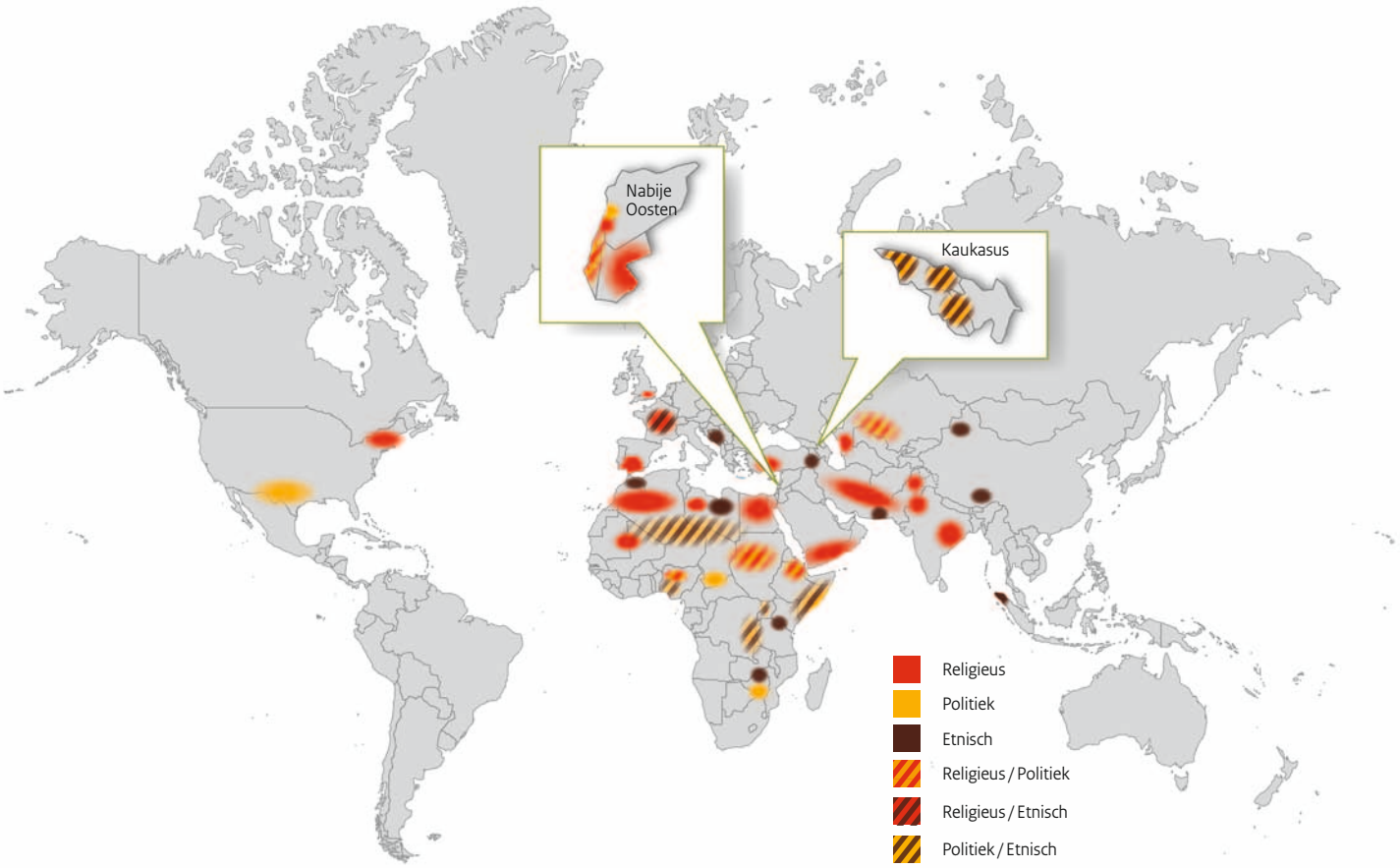
Polarisatie en radicalisering zijn complexe en diffuse processen met een brede voedingsbodem. Bij polarisatie gaat het om segregatie van bevolkingsgroepen of scherpe tegenstellingen van opvattingen en gedragingen tussen groepen binnen de samenleving. Radicalisering is de toenemende bereidheid om, eventueel op ondemocratische wijze of door middel van geweld, diep ingrijpende veranderingen in de samenleving na te streven, te ondersteunen of anderen daartoe aan te zetten.

Processen van polarisatie en radicalisering of het tegengaan daarvan hebben te maken met politieke misstanden, sociaal-economische achterstanden, beeldvorming van groepen over elkaar, de toon van het maatschappelijk debat en de mate van segregatie. Deze factoren kunnen slechts via de constructie

van een identiteit tot radicalisering leiden, omdat radicalisering in wezen een bepaalde interpretatie van deze omgevingsfactoren is. Radicalisering vindt plaats rond verschillende ideologieën en overtuigingen. Welke factoren bijdragen aan het wereldbeeld waar radicalisering uit volgt, verschilt van persoon tot persoon. Religieuze en ideologische drijfveren en identiteitsvraagstukken of combinaties daarvan hebben belangrijke invloed op de nationale en de internationale veiligheid en kunnen de verdeeldheid tussen bevolkingsgroepen bevestigen of benadrukken.

Wanneer radicaliseringsprocessen niet worden geremd, kunnen individuen of groepen overgaan tot geweld. Dan vormt radicalisering een bedreiging voor de internationale veiligheid. Vooral in landen met zwakke economieën, veel werkloosheid en armoede komt radicalisering vaak voort uit afkeer van het huidige bestuur, dat door de bevolking als corrupt en repressief wordt beschouwd. Een dergelijke combinatie is als explosief te kenschetsen in kansarme regio's met een jongerenoverschot. Indien radicalisering tot geweld leidt, kan dat de aanzet zijn tot terroristische of irreguliere acties tegen andere bevolkingsgroepen of landen. Deze regionale of lokale conflicten in vergelegen gebieden kunnen tevens een mondiale dimensie krijgen, wanneer minderheidsgroepen in de diaspora – of anderen die zich associëren met één van beide partijen in het conflict – radicaliseren en een extra bron van sympathisanten en potentiële strijders in den vreemde vormen. Los van conflicten elders levert toenemende diversiteit en haperende integratie in een stedelijke omgeving op zich al spanningen op tussen allochtonen en autochtonen, maar eveneens tussen de diverse groepen migranten. Gettovorming is niet ondenkbaar, vergezeld van onlusten op basis van (waargenomen) etnische of religieuze verschillen.

figuur 29 *Radicalisering*
Bron: *Den Haag Centrum voor Strategische Studies, 'Radicalisering en Identiteitsvraagstukken', 2008*



In Westerse landen heeft zich in de afgelopen decennia een relatief grote groep migranten gevestigd die qua levenshouding meer of minder afwijken van de autochtone culturele en etnische meerderheid. Integratie- en vreemdelingenbeleid staan hoog op de agenda in alle Europese democratieën. In de Nederlandse samenleving zijn het afgelopen decennium scherpere tegenstellingen ontstaan. Het politieke en maatschappelijke debat over onze identiteit, over waarden en normen, over de rol van religie, over de vrijheid van meningsuiting en over de verhouding tussen 'burger' en 'elite' kan uitmonden in meer maatschappelijke onrust. Evenals in veel andere Europese landen is het nationale element meer van betekenis geworden in de politiek. Naarmate de fysieke grenzen minder betekenis krijgen als gevolg van mondialisering en Europese integratie, wordt de behoefte aan onderscheid en onderlinge binding groter. De nadruk ligt de komende decennia op een breuklijn tussen 'wereldburgers' die een kosmopolitische levensstijl voorstaan en degenen die daaraan niet kunnen of willen deelnemen. Er heerst veel onzekerheid over het voortbestaan van de welvaart, de veiligheid en de sociale verworvenheden die de Nederlandse samenleving over een lange reeks van jaren voor zichzelf heeft opgebouwd. Deze onzekerheid vertaalt zich in boosheid, wantrouwen en afkeer van het gevestigde politieke leiderschap, maar ook in polarisatie tussen bevolkingsgroepen en dat niet alleen langs de scheidslijn tussen autochtonen en allochtonen. Vooral onder jongeren ligt het gevaar van radicalisering op de loer.

Het aantal jongeren dat gevoelig is voor links extremisme, anti-globalisme en dierenactivisme ligt duidelijk hoger dan het aantal jongeren dat er extreem rechtse attitudes op nahoudt. Tevens blijkt dat het aantal jongeren dat er radicaal Islamitische attitudes op nahoudt veel lager ligt dan deze twee groepen. Een nieuwe seculiere ideologie met eventueel mondiale (radicale) politieke implicaties tekent zich de komende twee decennia vooralsnog niet af.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Optreden in binnen- en buitenland tegen geradicaliseerde groeperingen.** Bij het tegengaan van radicalisering kan de krijgsmacht een ondersteunende rol vervullen. In preventieve zin kan de krijgsmacht bijdragen aan de bevordering van *"good governance"*, door het helpen opbouwen van veiligheidsinstituties in landen die kwetsbaar zijn voor radicaliserende groeperingen. In repressieve zin kan de krijgsmacht worden ingezet om op te treden tegen een radicale of terroristische groepering die een bedreiging vormt voor de Nederlandse samenleving, de internationale rechtsorde of de mensenrechten. In eigen land verleent de krijgsmacht bijstand aan de minister van Justitie wanneer sprake is van een dreiging van terrorisme of de beveiliging van de bevolking of objecten tegen geweld van radicale groeperingen.

- **De Nederlandse samenleving: hoe ver gaat de polarisatie?** De afgelopen jaren zijn in de Nederlandse samenleving steeds scherpere tegenstellingen ontstaan. Fundamentele vragen over onze identiteit, over waarden en normen, over de rol van religie, over de vrijheid van meningsuiting en over de verhouding tussen de 'burger' en de 'elite' zijn inzet geworden van politieke en maatschappelijke strijd. De Trendanalyse Polarisatie en Radicalisering 2008 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008) maakt duidelijk dat autochtonen en allochtonen meer gesegregeerd leven. Verder stijgt het aantal meldingen van discriminatie, is er sprake van een groot aantal racistische spanningen en confrontaties en voelt dertig procent van de burgers zich buitengesloten. Tegen deze achtergrond moet rekening worden gehouden met grootschaliger verstoringen van de openbare orde. In uiterste gevallen kunnen de civiele autoriteiten daarbij een beroep moeten doen op de krijgsmacht in het kader van de daarvoor geldende regelingen.[13]

- **De krijgsmacht als integratiebevorderaar in de Nederlandse samenleving.** Meer nog dan in de afgelopen twintig jaar gaat de krijgsmacht bestaan uit personeel met een grote verscheidenheid aan levensbeschouwelijke en etnische achtergronden. De krijgsmacht kan een positieve, integrerende actor blijven: hier zullen mensen met zeer diverse afkomst en levensovertuiging intensief met elkaar

13 Rapport, Onderzoek naar de inzet van de krijgsmacht (uitgezonderd de Koninklijke Marechaussee) als medehandhaver van openbare orde bij grootschalige crisis, gezamenlijk onderzoek van de Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en de Nederlandse Defensieacademie, 14 december 2009.

samenwerken en op elkaar moeten vertrouwen. Dit neemt niet weg dat Defensie waakzaam dient te zijn voor het risico van polarisatie en radicalisering in eigen gelederen.

7.9 Het conflictspectrum: complex en dynamisch

In het huidige ambitieniveau wordt een onderscheid gemaakt tussen operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum en die in het hogere deel. Dit onderscheid stamt uit de Prioriteitennota van 1993 waarin bij ontstentenis van een duidelijk aanwijsbare vijand voor het eerst uitdrukking werd gegeven aan het ambitieniveau ten aanzien van het aantal en het soort operaties dat de krijgsmacht gelijktijdig moet kunnen uitvoeren. Operaties "laag in het geweldspectrum" appelleerden destijds vooral aan het beeld van de VN-vredesmissies ("blauwhelmen"). Er was een groot verschil met de operaties hoog in het geweldspectrum of vredesafdwingende missies waarbij gewapenderhand wordt opgetreden om strijdende partijen uit elkaar te houden of om de status-quo te herstellen.

Dit onderscheid heeft in de praktijk allengs aan betekenis ingeboet, zoals ook in de beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar is vastgesteld. Vooral de ervaringen op de Balkan, in Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat ook bij stabilisatieoperaties rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms ook hoge geweldsintensiteit, waardoor zowel onder burgers als aan eigen zijde slachtoffers kunnen vallen. Ook in de VN wordt niet meer met dit onderscheid gewerkt. VN vredesmissies worden complexer en meer robuust. De traditionele vredesoperaties waarbij met gebruik van minimaal geweld werd toegezien op de naleving van een interstatelijk bestand hebben in toenemende mate plaats gemaakt voor zogenoemde multidimensionale vredesoperaties, waarbij een zwaarbewapende troepenmacht met een breed mandaat een veelheid aan taken uitvoert in complexe intrastatelijke conflictsituaties. Deze ontwikkeling houdt in dat het tot nu gemaakte onderscheid tussen operaties "hoog" en operaties "laag" in het geweldspectrum geen opgeld meer doet. In alle militaire operaties kan sprake zijn van een lage en een hoge geweldsintensiteit, die elkaar afhankelijk van de aard van het conflict snel kunnen afwisselen.

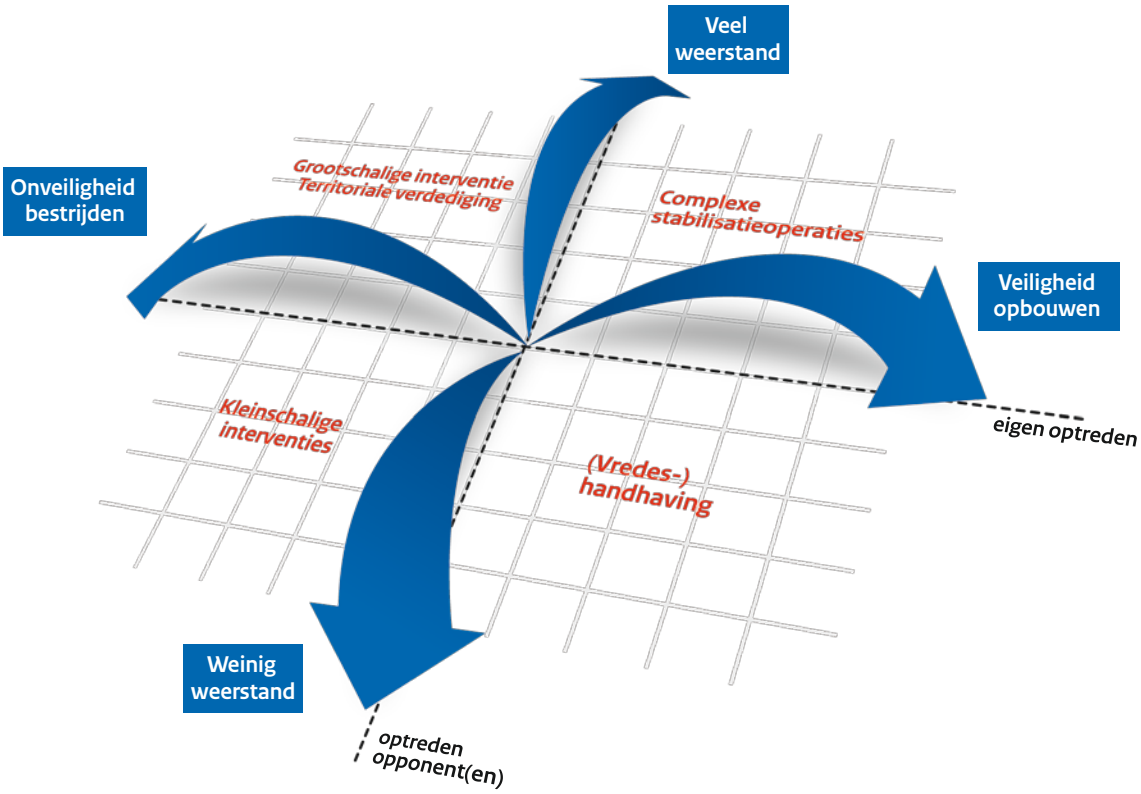
Een tweede ontwikkeling die voor de komende decennia van belang is betreft de toenemende toepassing van irreguliere tegenstand om het conventionele en technologische overwicht van reguliere strijdkrachten te omzeilen. De komende twee decennia moet, naast de mogelijkheid van conventionele conflicten, vooral rekening worden gehouden met meer "hybride" conflicten, dat wil zeggen conflicten waarin tegenstanders zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes hanteren in een poging onze kwetsbare plekken te raken. Strijdmethodes zijn irregulier als zij afwijken van door Westerse krijgsmachten aanvaarde beginselen van het militaire optreden, zoals deze zijn vastgelegd in het humanitaire oorlogsrecht. Irreguliere tegenstanders zijn doorgaans paramilitairen of bewapende burgers, die hun relatieve militaire zwakte compenseren door onorthodoxe methodes te hanteren en die geen rekening houden met de vereisten van militaire noodzaak en proportionaliteit.

Ook staten bedienen zich hiervan, al dan niet met behulp van niet-statelijke partijen. Andersom beschikken sommige niet-statelijke actoren eveneens over een regulier militair potentieel waarmee zij op westerse leest geschoeide krijgsmachten veel weerstand kunnen bieden. De Taliban in Afghanistan en Hezbollah in Libanon zijn hiervan op dit ogenblik pregnante voorbeelden. Bij toekomstige militaire optredens moet rekening worden gehouden met zowel reguliere militaire tegenstand als irreguliere strijdmethodes. Deze hybride vorm van oorlogvoering kenmerkt zich door grote complexiteit en veranderlijkheid. Zowel op land, op zee als in de lucht vervaagt het onderscheid tussen combattanten en niet-combattanten. Ook is niet langer sprake van een afgebakend en beheersbaar "operatiegebied". Het irreguliere optreden heeft een veel groter geografisch bereik en kan zich uitstrekken tot aan het "thuisfront" en in het informatie- en communicatiedomein. Conflicten zijn veranderlijk. We betreden het tijdperk van een dynamisch conflictspectrum.

Niet alleen de geweldsintensiteit binnen een conflict kan wisselen, maar ook de aard, de intensiteit en de reikwijdte van een conflict als geheel kan veranderen. Dit betekent voor de krijgsmacht dat bij toekomstig militair optreden altijd moet kunnen worden beschikt over voldoende escalatiedominantie en inlichtingen om toereikend te kunnen reageren op nieuwe uitdagingen in het operatiegebied. Daarnaast moet bij toekomstige internationale spanningen of conflicten rekening worden gehouden met zowel reguliere als irreguliere tegenstand, mogelijk zowel gericht tegen de eigen troepen als op het verstoren van het maatschappelijk leven in Nederland of het beïnvloeden van het draagvlak voor de missie.

Het hybride en veranderlijke karakter van veel huidige en toekomstige conflicten laat onverlet dat nog wel een onderscheid is aan te brengen in verschillende typen van conflict. Het type conflict is enerzijds afhankelijk van de aard van het eigen militaire optreden. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen operaties die gericht zijn op de afdwinging van een gedragsverandering of de verdediging van het eigen grondgebied en operaties die beogen bij te dragen aan de veiligheid en de stabiliteit in een bepaald gebied. Anderzijds wordt het type conflict bepaald door de aard van het optreden van de andere actoren. In welke mate stellen zij zich coöperatief dan wel non-coöperatief op? Waaruit bestaat hun (militaire) vermogen en wat is hun manier van optreden? Ofwel hoeveel weerstand is te verwachten?

figuur 30 *Het dynamische conflictspectrum*



De combinatie van de eigen intenties en aard van het optreden met die van de opponent is bepalend voor het type conflict waarin de krijgsmacht optreedt. Hoewel rekening moet worden gehouden met wisselende geweldsniveaus en tegenstanders die zowel reguliere als irreguliere strijdmethoden hanteren, blijft het onderscheid tussen staten en niet-statelijke actoren relevant. Doorgaans hebben staten namelijk meer mogelijkheden weerstand te bieden dan niet-statelijke actoren. Anders dan niet-statelijke actoren, beschikken staten immers vaak over geavanceerde wapensystemen als jachtvliegtuigen, helikopters, gepantserde

voertuigen en een marinevloot. Bovendien kunnen politieke gezagsdragers in staten een oorlog beëindigen, terwijl irreguliere strijdgroepen dikwijls niet centraal worden geleid en er tevens belang bij kunnen hebben die strijd zo lang mogelijk te rekken.

8. Actoren

8.1 Grootmachten: het Aziatische tijdperk?

De verhoudingen tussen grootmachten en verschuivingen daarin hebben grote invloed op de internationale vrede en veiligheid. De afgelopen twee decennia was sprake van een betrekkelijk overzichtelijke machtsverdeling, waarin de Verenigde Staten als enige supermacht de internationale politieke agenda domineerde. Sinds het begin van deze eeuw is sprake van een verschuiving van het economische en politieke zwaartepunt in de richting van Azië, vooral als gevolg van de opkomst van de economieën van China en in mindere mate van India. Deze landen worden samen met Brazilië en mogelijk Rusland gezien als mogendheden die de internationale politieke agenda in 2020 meer dan nu mede bepalen. De financieel-economische crisis heeft hun relatieve machtspositie verder versterkt.

Veel wijst erop dat het Westen in de periode 2020 tot 2030 een minder dominante positie in het wereldbestel innemen, ook in militair opzicht. De **Verenigde Staten** blijven de komende twee decennia waarschijnlijk het machtigste land ter wereld, maar zij moet – zeker in economisch opzicht – de macht in toenemende mate delen met andere belangrijke spelers als China, Japan, India, Brazilië, Rusland en de Europese Unie. In militair opzicht behouden de Verenigde Staten de komende decennia waarschijnlijk hun overwicht. Aan onderzoek en ontwikkeling van nieuwe militaire middelen gaven zij in de afgelopen jaren ruim drie keer zoveel uit als de gezamenlijke inspanning op dit gebied van de acht landen met de hoogste defensie-uitgaven.

Als de economische groei van **China** zich voortzet, kan de Chinese economie na 2020 die van de Verenigde Staten voorbijstreven. China slaagt er bovendien in toenemende mate in zijn binnenlandse vraag te stimuleren, waardoor de economie minder afhankelijk wordt van de export naar de Amerikaanse en Europese markten. De opkomst van China laat echter ook een ander gezicht zien, namelijk dat van maatschappelijke

en ecologische problemen die aan de stormachtige economische ontwikkeling van het land zijn verbonden. China is kwetsbaar voor sociale en politieke instabiliteit. Het risico bestaat dat de sociaal-maatschappelijke verhoudingen te zeer uit de pas gaan lopen met de economische ontwikkelingen. De druk om te komen tot strengere milieueisen, de toenemende schaarste aan energie en grondstoffen en de vergrijzing van de bevolking plaatsen de Chinese leiding bovendien voor de uitdaging om de industriële groei een duurzaam karakter te geven. Als de Chinese Communistische Partij er niet in slaagt de noodzakelijke (politieke) hervormingen door te voeren kan dat economische stagnatie of interne onrust tot gevolg hebben. Dit kan grote consequenties hebben voor de rest van de wereld, ook op het terrein van veiligheid.

Evenals andere landen maakt China aanspraak op een militaire positie die in overeenstemming is met de (economische) statuur van het land. Sinds midden jaren negentig is het budget van het Chinese Volksbevrijdingsleger (PLA) jaarlijks met meer dan tien procent toegenomen (dit jaar ligt deze groei voor het eerst lager dan dit percentage). Extern moet China rekening houden met een aantal potentiële risico's voor de regionale stabiliteit, in relatie tot landen als Noord-Korea, India en Taiwan. Door internationaal behoedzaam te opereren probeert China bovendien grote spanningen met het buitenland te vermijden en zijn stabiele economische ontwikkeling veilig te stellen. China zal zich echter niet *a priori* laten intimideren door het militaire overwicht van de Verenigde Staten. Uit de modernisering en uitbreiding van de Chinese marine spreekt een duidelijke bereidheid om China's behoefte aan een ongestoorde toevoer van olie en grondstoffen veilig te stellen. Vooral de Stille en de Indische Oceaan en de daarmee verbonden zeestraten zijn de komende decennia het toneel van groeiende – maritieme – wedijver tussen in het bijzonder India, China en de Verenigde Staten.

Naast de Indiase economie zijn het de omvang en de groei van de bevolking, de technologische en de culturele ontwikkeling, de geopolitieke ligging en de status als nucleaire macht die India een speler van betekenis maken. In de regio vreest men een dominantie van India. India is omgeven door fragiele staten en wordt tegelijkertijd geconfronteerd met tal van interne veiligheidsproblemen. Sinds 1991 is het buitenlands beleid gericht op de zogenoemde '*Look East Policy*', (LEP). Het markeert een omslag in het buitenlands beleid, waarbij goede economische banden met de landen in de regio centraal staan. Het is echter voorstelbaar dat er tussen India en China spanningen ontstaan over de hegemonie op het subcontinent en de controle over strategische vaarroutes. India kan de militaire achterstand, die het ten opzichte van China de afgelopen twee decennia heeft opgelopen, niet meer inhalen. Dat geldt wellicht ook voor de economische groei en welvaartsontwikkeling. In het komende decennium heeft China de beste vooruitzichten op dominantie in Zuidoost- Azië. Toch blijft India als direct aan China grenzende grootmacht met een centrale ligging in de Indische Oceaan een betekenisvolle positie in het machtsbestel innemen.

Brazilië heeft een lange weg te gaan voordat het zich de status van grootmacht kan aanmeten. Brazilië dankt zijn economische potentie vooral aan het bezit van de grote "Tupi en Carioca" olievoorraden voor de kust bij Rio de Janeiro. Het ziet zichzelf vooral als een regionale macht, met aspiraties op langere termijn, waarbij het op veiligheidsgebied vooral zijn internationale rol in de Zuid-Amerikaanse regio probeert te vergroten.

Rusland bevindt zich van de mondiale spelers in een lastige situatie. De voornaamste drijfveer van het Russische buitenlandse beleid is dat het als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad, lid van de G-8 en G-20 en gelet op zijn overheersende rol in de nabuurregio op het internationale toneel serieus genomen wil worden. Hierbij geeft Rusland de voorkeur aan samenwerkingsvormen die zijn machtspositie consolideren of versterken. Het streven naar internationale erkenning kan de intrinsieke zwakheden van Rusland echter niet verhullen. De economie is onvoldoende divers en sterk gericht op grondstoffen. Ook ziet Rusland zich geconfronteerd met een sterk krimpende bevolkingsomvang en separatistische krachten, zoals in de Noordelijke Kaukasus. Het is onzeker of het bestuursmodel van "soevereine democratie" de komende decennia kan standhouden in het licht van de wensen en noden van de Russische bevolking. Dat alles neemt niet weg dat Rusland de komende decennia een belangrijke veiligheidspolitieke speler blijft. Dat

geldt zowel voor Europa, waar Rusland zijn invloed doet gelden ten aanzien van de gemeenschappelijke buurlanden, als in Azië, waar Rusland een lange grens deelt met China en de Centraal-Aziatische landen .

De positie van **Japan** is in de toekomstige machtsconstellatie met onzekerheid omringd. De Japanse economie is op dit ogenblik nog de tweede ter wereld, maar is de economische crisis van de jaren negentig nooit geheel te boven gekomen. Als gevolg van de vergrijzing van de Japanse bevolking komt de Japanse economie de komende decennia onder grotere druk te staan. Zowel vanwege de dreiging van Noord-Korea als de (mogelijke) bedreiging van de overzeese handelsroutes heeft Japan er belang bij om de militaire macht van de Verenigde Staten bij de Zuid-Oost Aziatische regio en het Midden-Oosten betrokken te houden. Veranderingen in de positie van en de relatie tot de Verenigde Staten kunnen Japan ertoe bewegen een meer zelfstandige koers te varen.

De **Europese Unie** heeft de potentie haar machtspositie in het wereldbestel verder te verstevigen. Het in 2009 geratificeerde Verdrag van Lissabon legt de basis voor de verdere verdieping van de integratie binnen de Unie en uit te breiden naar de buitenlandse en veiligheidspolitiek. Tegelijkertijd ziet de Unie zich geconfronteerd met een scala aan uitdagingen, zoals een vergrijzend arbeidspotentieel, een groeiende energie-onzekerheid en schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, een groeiende migratiedruk, klimaatverandering en instabiliteit aan de grenzen. Onzeker is nog of de Unie onder invloed van deze druk uitgroeit tot een zelfstandig machtsblok in het wereldbestel of juist aan kracht en invloed inboet.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Verloopt de opkomst van nieuwe grootmachten vreedzaam?** Hoewel de opkomst van andere mogendheden positieve kanten heeft, gaan machtsverschuivingen dikwijls gepaard met een grotere kans op politieke, economische en militaire conflicten. Een multipolaire wereldordening is doorgaans minder stabiel dan een bipolaire (zoals in de Koude Oorlog) of unipolaire (zoals na de Koude Oorlog).

- **Groeiend strategisch belang voor Europa van het gebied van de Indische Oceaan als toneel van wedijver.** Verwacht moet worden dat dit gebied de komende twee decennia aan strategisch belang wint, ook vanuit Nederlands en Europees oogpunt. Voor de Indische Oceaan geldt dat zij het toneel is van groeiende wedijver tussen in het bijzonder India, China en de Verenigde Staten en dat het merendeel van de mondiale toevoer van grondstoffen, energie en goederen via zeestraten in deze regio loopt.

- **Groeiende verantwoordelijkheid van Europa voor de Europese veiligheid.** Omdat de Verenigde Staten hun strategische focus naar Azië verleggen, is Europa meer op zichzelf aangewezen om de veiligheid op en rond het Europese continent te waarborgen. Daarbij dient Europa rekening te houden met een assertieve en potentieel instabiele Russische Federatie.

De visie van... Yan Xuetong

Een prominent China in een multipolaire wereld

Voor Yan Xuetong bestaat er geen twijfel over: China groeit de komende twee decennia uit tot een van de grote mogendheden en een geduchte factor in een toenemend multipolaire wereld. Het land is politiek voldoende stabiel en de sterke economische groei van de afgelopen decennia zet ondanks de kredietcrisis door. Het 'Chinese model' zal in toenemende mate een stempel op de internationale betrekkingen drukken. Chinese politieke, culturele en economische waarden zullen aan belang winnen ten koste van het Westerse begrip van democratie.

Yan is optimistisch over de ontwikkeling van de verhoudingen van China tot de andere grote mogendheden. Hij verwacht dat macht in de toekomst minder op nationale en meer op regionale leest wordt geschoeid. Japan, Rusland en India worden China's belangrijkste regionale partners. China richt zich verder vooral op de Verenigde Staten, waarmee allengs een gelijkwaardigere relatie ontstaat die waarschijnlijk voor groeiend ongemak aan Amerikaanse kant zorgt. De twee landen worden hoe dan ook de grootste economieën van de wereld. De rol van de Europese Unie in dit wereldbestel is afhankelijk van de vraag of zij erin slaagt eensgezind op te treden. China is uit op een constructieve relatie met Europa.

De prominente rol die Yan de komende twee decennia voor China op economisch en politiek vlak voorziet, steekt af tegen de bescheiden rol die het land zich aanmeet op het terrein van de internationale veiligheid. Terwijl de Verenigde Staten zich volgens Yan mengt in conflicten die zij niet kunnen winnen, onthoudt China zich van militaire avonturen. Hij acht ook de kans op een militair conflict in Oost-Azië klein. Zoals het confucianisme voorschrijft, bejegent China zelfs kwaadwillenden met respect en houdt hen ondertussen op afstand.

Yan Xuetong is een van de meest invloedrijke Chinese deskundigen op het gebied van de internationale betrekkingen. Hij is directeur van het 'Institute of International Studies' van de Tsinghua Universiteit in Beijing en hoofdredacteur van 'The Chinese Journal of International Politics'.

De visie van... **JOHN HULSMAN**

Een realistische strategie voor de VS

John Hulsman is een krachtig pleitbezorger van het realisme in de Amerikaanse veiligheidspolitiek. Zowel het 'neoconservatisme' als het 'multilateralisme' bieden naar zijn oordeel onvoldoende houvast om de talrijke uitdagingen in de wereldpolitiek het hoofd te bieden. Hulsman verwacht dat het tijdperk van de Amerikaanse mondiale overheersing snel ten einde loopt, al blijven de VS voorlopig "*the chairman of the global board of directors*". Het probleem volgens Hulsman is dat de VS zich in toenemende mate met "a unipolar mindset and a bipolar toolbox in a multipolar world" bevinden.

Hulsman licht zijn stelling op toegankelijke wijze toe aan de hand van de klassieke maffiafilm The Godfather. De onrust in de maffiawereld van de familie Corleone biedt een kleurrijke setting om de huidige internationale betrekkingen uit te leggen. Net als de familie Corleone zien de VS zich geplaatst voor de strategische uitdaging om de opkomende landen in het internationale systeem te integreren. Het bewaren van de Pax Americana – c.q. de Pax Corleone – vraagt om een realistische benadering. Tom Hagen uit de film vertegenwoordigt volgens hem het enigszins naieve "*liberal institutionalism*" (of multilateralisme), waaraan in de VS volgens Hulsman vooral de Democraten zich schuldig maken. Sonny belichaamt het militaristische neoconservatisme. Michael is de realist die de opkomst van rivaliserende maffiafamilies weet te verwerken met behulp van een "carrot and stick"-benadering. Zoals de familie Corleone weinig winst boekt met geweld of onderhandelen, komen de VS volgens Hulsman ook niet ver met het neoconservatisme of het multilateralisme. De nieuwe omstandigheden vragen om een realistische en pragmatische strategie die niet uitgaat van idealen maar van belangen.

Zowel in de wereld van de maffia als in het Westfaalse toekomstbeeld van de wereld van Hulsman, spelen bondgenootschappen een doorslaggevende rol. Europa is een van de 'families' waarmee de Verenigde Staten zaken moeten doen en blijft als bondgenoot van de VS van grote betekenis. Zij kunnen hun belangen, die in hoge mate overeenkomen, in de toekomst het beste behartigen door samen te blijven werken.

John Hulsman is lid van de Council of Foreign Relations en co-auteur van The Godfather Doctrine (2009). Hij was onder meer adjunct professor aan The School of Advanced International Studies van de Johns Hopkins University. Sinds kort is hij verbonden aan het Haagse Centrum voor Strategische Studies (HCSS).

8.2 Fragiele staten: bronnen van onveiligheid

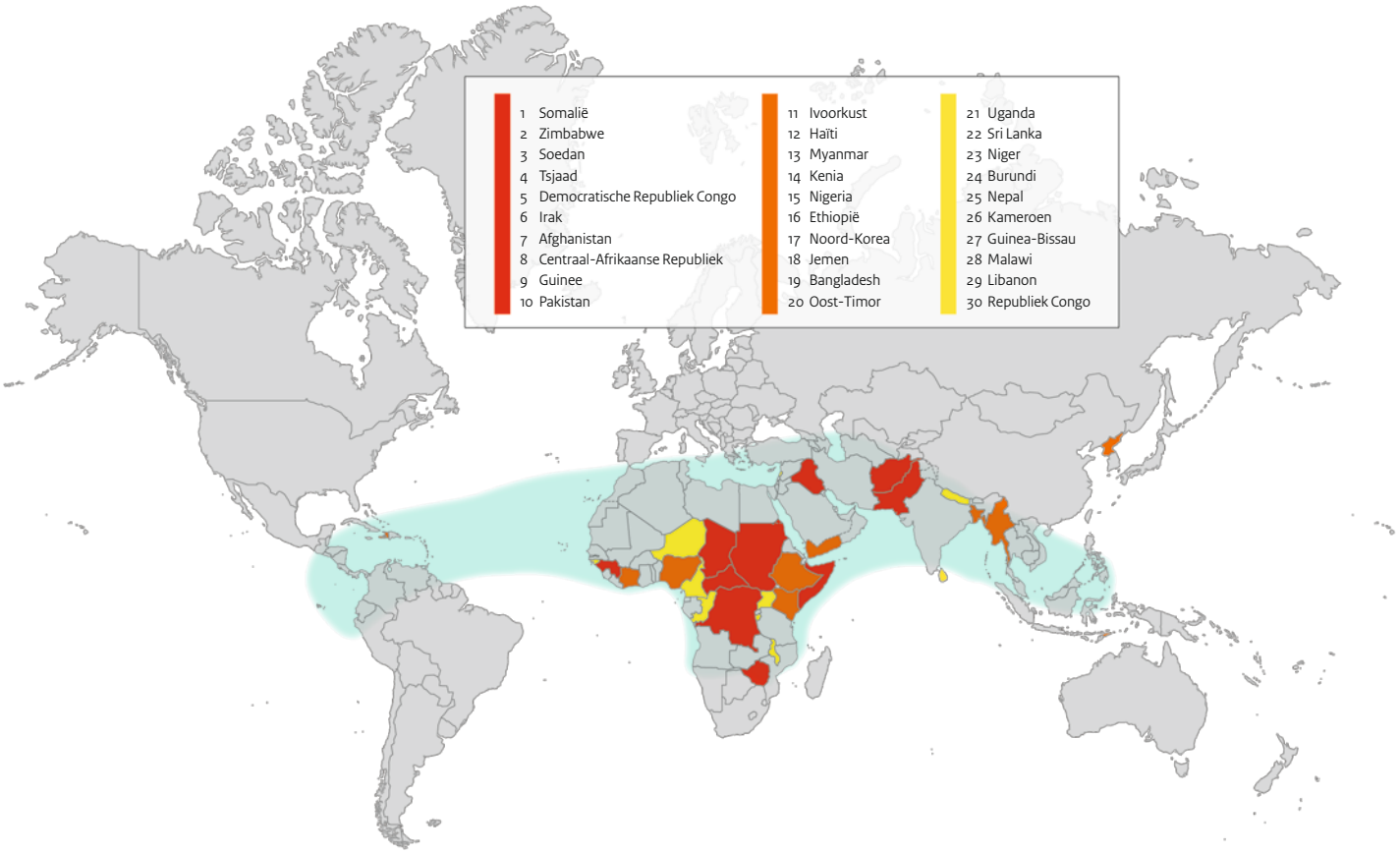
Ongeveer een miljard mensen leven in fragiele staten en onveilige gebieden waarin de autoriteiten niet in staat zijn wezenlijke overheidstaken als veiligheid en openbare orde te vervullen en in de eerste levensbehoeften van hun burgers te voorzien. Het bestuur is zwak ontwikkeld en heeft vaak te kampen met corruptie. Er is geen geweldsmonopolie van de staat en de rechtstaat is onderontwikkeld, waardoor gewapende conflicten aan de orde van de dag zijn. Fragiele staten herbergen vaak grootschalige criminele netwerken. De economische ontwikkeling blijft in deze landen achter bij die in de rest van de wereld en ook in sociale sectoren zoals gezondheidszorg en onderwijs liggen deze landen ver achter. De inwoners van fragiele staten kunnen daarom niet of nauwelijks meeprofiteren van de vergaande mondialisering en economische expansie van de afgelopen twee decennia.

Tientallen landen moeten op dit ogenblik tot deze categorie van staten worden gerekend of lopen het risico daarin af te glijden. De meeste fragiele staten liggen in Afrika, het Midden-Oosten en Zuid- en Centraal-Azië. Het probleem doet zich tevens voor in delen van Latijns-Amerika en de Caribische regio. Het Europese continent is er evenmin van gevrijwaard; vooral in Oost-Europa, de Kaukasus en de Balkan kampen veel landen met instabiliteit en achterblijvende ontwikkeling die het gevolg is van conflict, slecht bestuur en criminele netwerken. Ook in andere delen van de wereld bevinden zich slecht functionerende staten of bestaat zelfs de mogelijkheid van ineenstorting van een staat (bijvoorbeeld Noord-Korea), met regionale en wellicht zelfs mondiale instabiliteit als gevolg. De oorzaken van fragiliteit en conflicten hebben dikwijls een duidelijk regionaal karakter. Er kan daarom ook gesproken worden van fragiele regio's. Volgens onderzoek van de Universiteit van Maryland bedragen de 'kosten' van fragiele staten voor de wereldgemeenschap 186 miljard euro, waarvan het merendeel – 87 procent – voor rekening komt van de omringende landen.[14]

Het probleem van fragiele staten zal de komende twee decennia nadrukkelijk de aandacht blijven vragen. De ontwikkeling van een goed functionerend bestuur en van economische welvaart is doorgaans immers een meerjarig proces dat met vallen en opstaan gepaard gaat. Fragiele staten kennen bovendien meestal een verleden van aanhoudend conflict of kampen daar op dit ogenblik mee. Dit vergroot de kans op conflicten in de toekomst aanmerkelijk; ongeveer 40 procent van de landen waar een burgeroorlog heeft gewoed, wordt binnen tien jaar opnieuw met geweld geconfronteerd. Voorts liggen juist veel fragiele staten in "multiple stress zones", regio's die het de komende decennia om uiteenlopende redenen zwaar te verduren hebben. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de gevolgen van klimaatverandering, de ongeremde groei van de bevolking, epidemieën en de naweeën van de economische crisis. Hoewel sommige fragiele staten beschikken over aanzienlijke natuurlijke hulpbronnen die voor de wereldeconomie van wezenlijk belang zijn, wijst de ervaring uit dat juist ook hiervan vaak een destabiliserende werking uitgaat en dat deze natuurlijke rijkdom corruptie en conflicten in de hand werkt. Duidelijk is dat fragiele staten de komende twee decennia een bron van onveiligheid blijven, ondanks de grote civiele en militaire inspanningen die in internationaal verband zijn en worden gepleegd om de problemen in deze landen en regio's te beheersen.

14 Peace and Conflict 2010, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.

figuur 31 *Fragiele staten*
Bron: *The Fund for Peace, Failed States Index 2009, http://www.fundforpeace.org*



The Fund for Peace is een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat jaarlijks een ranglijst van fragiele staten samenstelt. Deze Failed States Index is gebaseerd op onderzoek naar twaalf sociale, economische en politieke indicatoren.

Sociale indicatoren
1 Toenemende demografische druk
2 Sporen van grieven of angst binnen of tussen de bevolkingsgroepen
3 Grootschalige vluchtelingenstromen of bewegingen van binnenlandse ontheemden
4 Aanhoudende, langdurige uittocht van mensen

Economische indicatoren
5 Ongelijke economische ontwikkeling langs de grenzen van de bevolkingsgroepen
6 Scherpe of ernstige economische daling

Politieke indicatoren
7 Afkalvende rechtsbasis van de staat
8 Progressief degenereren van de publieke diensten
9 Suspensie of arbitraire toepassing van de rechtsregels en wijdverbreide aantasting van de mensenrechten
10 Een ongecontroleerd veiligheidsapparaat
11 Groter wordende segregatie van elites
12 Interventie van andere staten of externe politieke actoren

Een fragiele staat is een staat die in staat of bereid is essentiële overheidstaken te vervullen en de bevolking een minimum aan diensten te verschaffen. Fragiliteit van een staat kan een grote impact hebben de veiligheid in het land zelf, maar ook op een regio of op de rest van de wereld.

Volgens de onderzoeken die in opdracht van de verkenningen zijn uitgevoerd, valt te verwachten dat de huidige fragiele staten ook in de periode 2020 - 2030 fragiel zullen blijven, en dus de aandacht van de internationale gemeenschap zullen blijven vergen. Het Instituut Clingendael heeft de verschillende ranglijsten, waaronder de Fund for Peace-ranglijst, met elkaar vergeleken en een aantal landen als "topscoorders" geïdentificeerd. Deze vergelijking is opgenomen als bijlage bij het eindrapport van de Verkenningen.

Risico top 10
Risico top 20
Risico top 30
Gordel van instabiliteit

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Bronnen van onveiligheid.** De veiligheidsbelangen van het Koninkrijk en in bredere zin van Europa worden de komende twintig jaar op tal van manieren door fragiele staten beïnvloed, te meer omdat veel van deze landen zich in de periferie van de Europese Unie bevinden, in een gebied dat zich uitstrekt over noordwest en Sub-Sahara Afrika via het Midden-Oosten tot Zuid-Azië. Doordat de overheid in fragiele staten niet goed functioneert en het geweldsmonopolie niet is gewaarborgd, kunnen zogenaamde *"ungoverned spaces"* ontstaan waarin internationale misdaadorganisaties en terroristische organisaties vrij spel hebben. Van deze organisaties gaat een – potentiële – bedreiging uit jegens de Nederlandse samenleving. De stabiliteit in het Caribische gebied en van de Nederlandse Antillen en Aruba wordt bedreigd door de internationale drugshandel die opereert vanuit fragiele staten in Zuid- en Midden-Amerika. Fragiliteit verhoogt tevens de kans op regionale conflicten tussen staten, zoals de afgelopen jaren is gebleken in het Grote Merengebied in Afrika, de Hoorn van Afrika en West-Afrika. Veel belangrijke natuurlijke hulpbronnen en zeevaartroutes waarvan de Europese en Nederlandse economie afhankelijk is, liggen in of nabij fragiele staten, waardoor ernstige verstoringen in de aanvoer kunnen optreden. Ook migratiestromen komen vaak op gang uit fragiele staten. In het licht van de groei van de bevolking van deze staten en de slechte veiligheidsomstandigheden en economische vooruitzichten ter plekke valt een verdere groei van het aantal migranten en van de mensenhandel naar Europa te verwachten.
- **Toenemend belang van staatsopbouw in en groeiende complexiteit van militaire missies.** De meeste internationale militaire missies sinds het einde van de Koude Oorlog zijn uitgevoerd in fragiele staten. Te verwachten valt dat hierin de komende twintig jaar geen wezenlijke verandering optreedt en dat ook de komende jaren een beroep op de Nederlandse krijgsmacht wordt gedaan om aan militaire missies in of nabij fragiele staten deel te nemen, al dan niet in VN-verband. In deze missies staat de opbouw van een goed functionerende en legitieme staat centraal, evenals het scheppen van de voorwaarden voor politieke, economische en sociale ontwikkeling. Daarom is de komende jaren versterking van een samenhangende civiel-militaire aanpak vereist, gericht op het verbeteren van de *"human security"* (veiligheid, stabiliteit en welvaart) in deze landen. Een samenhangende aanpak kan bovendien slechts blijvend effect sorteren als er sprake is van een langdurige internationale betrokkenheid. Het militaire optreden in fragiele staten wordt verder doorgaans gekenmerkt door een grote mate van complexiteit en veranderlijkheid. Behalve de noodzaak van coördinatie tussen civiele en militaire organisaties, moet daarom rekening worden gehouden met soms krachtige tegenstanders die alles in het werk stellen om het proces van staatsopbouw en ontwikkeling te ondergraven. Naast reguliere methodes hanteren zij daarbij irreguliere strijdmethodes die gericht kunnen zijn tegen zowel de internationale militaire en civiele aanwezigheid als de plaatselijke bevolking. Het geweldsniveau in dergelijke missies kan snel wisselen.
- **Groeiend belang van militaire adviestaken op het gebied van vrede en veiligheid.** Het gaat er hierbij om landen tijdig ondersteuning te bieden met gerichte economische, politieke en bestuurlijke steun. De inzet van de krijgsmacht spitst zich daarbij toe op het aangaan van duurzame samenwerkingsverbanden en het bieden van ondersteuning en advies bij de opbouw van veiligheidsorganisaties (security sector reform).
- ***'Human security'*, *'Responsibility to Protect'* en humanitaire interventie.** De omstandigheden in fragiele staten gaan in de eerste plaats ten koste van de veiligheid en de ontwikkelingsmogelijkheden van de plaatselijke bevolking. De *'human security'* – de veiligheid en het welzijn van individuele burgers – is in veel van deze staten in het geding. Veel internationale militaire missies in fragiele staten staan daarom in het teken van het beschermen van burgers. Bij grootschalige schendingen van de rechten van de mens kan de VN-Veiligheidsraad voorts besluiten tot militair ingrijpen om deze schendingen een halt toe te roepen, met een beroep op het beginsel van *'responsibility to protect'*.

De visie van ... Thomas Barnett

"Mind the Gap"

Thomas Barnett is optimistisch over de toekomst. Zijn visie is geïnspireerd door het debat over de mondialisering, waarbij hij een geografische component toevoegt aan sociaal-culturele en economische invalshoeken. Volgens hem vallen in de wereld ruwweg twee geografische zones te onderscheiden: de *functioning core* en de *non-integrating gap*. Wat de core betreft gaat het om het merendeel van de grote landen en regio's in Noord-Amerika, Europa en delen van Azië en Zuid-Amerika die betrekkelijk goed kunnen meekomen in het proces van mondialisering. Zij gaan, ondanks belangentegenstellingen, vreedzaam met elkaar om en zijn economisch nauw met elkaar verbonden. The *gap* heeft betrekking op dat deel van de wereld dat achterblijft en niet of nauwelijks in de wereldeconomie integreert. Het betreft een gordel van instabiliteit die delen van Latijns Amerika, een groot deel van Afrika en het Midden-Oosten en delen van Zuid- en Centraal-Azië omvat.

De veiligheidsvraagstukken van de toekomst concentreren zich volgens Barnett in de *gap*. Het is de wereld van armoede, fragiele staten en maatschappelijke onveiligheid. De afgelopen twee decennia zijn Westerse krijgsmachten vooral in dit deel van de wereld actief geweest. De opgave voor de komende twee decennia is de *gap* verder te verkleinen. Daarvoor is een nieuwe vorm van strijdkrachten nodig: een *SysAdmin-force* (SysAdmin – *System Administrators*) die beschikt over een breed palet van militaire en civiele capaciteiten. Deze civiel-militaire 'krijgsmacht' is gericht op staatsopbouw en conflictbeheersing in fragiele staten en op hun integratie in de wereldeconomie. Ook de private sector heeft daaraan een belangrijke bijdrage te leveren. De *SysAdmin-force* onderscheidt zich van het klassieke idee van de krijgsmacht als *Leviathan-force*, de technologische superieure krijgsmacht die grote oorlogen kan winnen (waarop in zijn ogen vooral de Amerikaanse krijgsmacht is geschoeid).

Barnett verwacht dat behalve het Westen vooral China de komende twee decennia een prominente rol gaat vervullen bij het verkleinen van de *gap*. China beschikt niet alleen over veel menskracht en middelen, maar ook over de kennis en ervaring die nodig is voor ontwikkeling vanaf een laag niveau van integratie in de wereldeconomie. De opgave voor het Westen is over de stabiliteit in de *core* te waken en de Chinese betrokkenheid in de *gap* in goede banen te leiden.

Thomas Barnett is een vooraanstaand militair-strategisch denker in de Verenigde Staten. Hij is de auteur van The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century (2004) en Great Powers: America and the World after Bush (2009).

8.3 Risicolanden: lakmoesproef voor de internationale rechtsorde

Risicolanden vormen een risico voor de internationale vrede en veiligheid doordat zij zich niet neerleggen bij algemeen aanvaarde internationale gedragsregels en door hun opstelling de stabiliteit van het internationale systeem in het geding brengen. Het kan daarbij gaan om het handelen in strijd met internationale afspraken om de verspreiding van massavernietigingswapens tegen te gaan, het verlenen van steun aan terroristische groeperingen of criminele organisaties, en het dreigen met of het inzetten van politieke, militaire of economische machtsmiddelen ter versterking van de eigen positie. In risicolanden is doorgaans sprake van een autoritair binnenlandspolitiek systeem en zijn beperkingen aan de persvrijheid opgelegd.

Zij maken zich dikwijls schuldig aan schendingen van de rechten van de mens en staan niet of nauwelijks open voor diplomatieke toenaderingen of internationale druk.

De veranderingen in de internationale krachtsverhoudingen bieden de komende jaren mogelijk nieuwe ontplooiingsmogelijkheden aan landen die het geheel van internationale afspraken niet willen aanvaarden. Evenals fragiele staten liggen deze (potentiële) risicolanden overwegend in de gordel van instabiliteit van Latijns-Amerikaan via Afrika en het Midden-Oosten naar Centraal en Zuid-Azië. Niet uit te sluiten valt dat één of enkele van deze landen de komende twee decennia een zodanige bedreiging gaan vormen voor de internationale vrede en veiligheid dat militair optreden tegen hen geboden is.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Iran: een nucleaire machtsfactor in het Midden-Oosten?** De antiwesterse politiek en retoriek van het regime, de openlijke steun aan organisaties als Hezbollah en Hamas tegen Israël en de aanhoudende vermoedens van een programma voor de vervaardiging van kernwapens maken van Iran een risicoland. Iran stelt zich ten doel de nucleaire splijtstofcyclus volledig te beheersen en boekt hiermee de afgelopen jaren ook gestage voortgang. Omdat dit nucleaire programma voor zowel civiele als militaire doeleinden kan worden gebruikt, bestaan er ernstige twijfels over de bedoelingen van Iran. Er moet ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het land werkt aan een kernwapen. Iran beschikt al over de technologie voor middellange afstandsraketten (maar zover bekend nog niet over het vermogen om een raket van een kernkop te voorzien). Van het rakettenarsenaal – en later mogelijk dus ook kernwapenarsenaal – van Iran gaat een potentiële bedreiging uit voor het grondgebied van Europa en Nederland. Ook kan de versterking van de regionale militaire positie van Iran leiden tot verdere destabilisering van het Midden-Oosten. Mocht Iran over een kernwapen gaan beschikken, dan bestaat het risico dat ook andere staten in de regio dit voorbeeld zullen volgen.

- **Noord Korea: onzekere factor op een strategisch brandpunt.** Noord-Korea is een risicoland wegens zijn nucleaire wapenprogramma, de mogelijke productie van chemische en biologische wapens en het uitzonderlijk repressieve karakter van zijn regime. Noord-Korea is in 2003 uit het non-proliferatieregime gestapt en voerde in 2006 een ondergrondse kernproef uit. Algemeen wordt aangenomen dat het land de beschikking heeft over een operationeel kernwapen. Ook is Noord-Korea een belangrijke exporteur van technologie, kennis en materiaal voor het produceren van overbrengingsmiddelen, zoals ballistische raketten. Op dit gebied werkt Noord-Korea samen met Syrië en Iran. Het politieke systeem van Noord-Korea is zeer autoritair en gesloten, waardoor het lastig is inzicht te krijgen in de bedoelingen en de capaciteiten. De kans is reëel dat het regime de komende twee decennia ineenstort, met onvoorspelbare gevolgen voor de regionale en de mondiale veiligheid.

- **Nieuwe risicolanden?** Onzeker is hoe de bovengenoemde landen zich de komende twee decennia manifesteren en welke andere landen een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid gaan vormen. Het gevaar bestaat dat Pakistan zich tot een risicoland ontwikkelt als de invloed van moslimfundamentalisten blijft groeien en de economische crisis aanhoudt. Het gegeven dat Pakistan al over kernwapens beschikt en in een instabiele regio ligt, maakt de toekomst van dat land des te belangrijker.

8.4 Niet-statelijke actoren: partners en tegenstanders

Niet-statelijke actoren zijn de afgelopen decennia in het wereldbestel sterker op de voorgrond getreden en hebben zich dikwijls in mondiale netwerken georganiseerd. Het gaat daarbij zowel om

niet-gouvernementele organisaties, regionale en mondiale instituties, media, bedrijven en religieuze organisaties als om misdaadsyndicaten, milities en terroristische organisaties. De wereldbevolking is in toenemende mate via politieke, culturele en economische netwerken verbonden geraakt. Staten staan bloot aan de druk van mondialisering en de daarmee samenhangende opkomst van een activistische, transnationale *civil society* die de staat als overheersende bron van identiteit en forum voor politieke mobilisatie naar de kroon steekt. De politieke legitimiteit van staten wordt steeds meer afgemeten aan hun vermogen om hun samenlevingen 'mondialiseringsbestendig' te maken, bijvoorbeeld door de economische concurrentiekracht te versterken, de nadelige gevolgen van mondialisering buiten de deur te houden of wereldwijd de veiligheid van onderdanen, bedrijven en bezittingen te kunnen waarborgen. Het soevereiniteitsbeginsel komt hierdoor in een ander daglicht te staan.

Ook op veiligheidspolitiek gebied, traditioneel het domein van statelijk handelen, hebben niet-statelijke actoren hun intrede gedaan. Deze actoren manifesteren zich op elke positie in de veiligheidsketen; van het signaleren van risico's en dreigingen tot en met interventie en het toezien op vredesregelingen. Mondialisering en de opkomst van nieuwe niet-statelijke actoren leiden tot een spreiding van de macht en een internationaal systeem dat moeilijker is te controleren en te besturen. In een dergelijk systeem wordt de macht in het wereldsysteem niet langer gedomineerd door louter staten, maar in toenemende mate ook door niet-statelijke actoren. Deze wereld met vele spelers die weinig gecoördineerd opereren, wordt in veel analyses als een trend gezien die op zich wereldwijde samenwerking niet uitsluit, maar juist door zijn onoverzichtelijkheid kan leiden tot verdere onvoorspelbaarheid, instabiliteit en wellicht zelfs chaos.

Niet-statelijke partners

Organisaties als onder meer Artsen Zonder Grenzen, het Rode Kruis, *Amnesty International*, CORDAID, het IKV en de *International Crisis Group* zijn stuk voor stuk niet-statelijke spelers die zich verantwoordelijk voelen voor hun eigen bijdrage aan de veiligheid in de wereld of van het individu. Voor hun succesvol optreden is het essentieel dat zij hun onpartijdigheid behouden, waartoe het nodig kan zijn hun onafhankelijkheid ten opzichte van de in het gebied aanwezige militairen te benadrukken. Het zijn desalniettemin onmisbare partners in de zogenoemde *"Comprehensive Approach"*, waarbij het tot stand brengen van militaire veiligheid en stabiliteit hand in hand gaat met diplomatie en wederopbouw. Een betrekkelijk nieuwe loot aan de stam betreft het partnerschap van private ondernemingen die zich laten inhuren voor het uitvoeren van militaire taken, tot en met het gewapend optreden. Het gaat hier om private militaire en veiligheidsbedrijven die steeds vaker worden ingezet om militaire operaties te ondersteunen op voornamelijk logistiek gebied, maar ook in het kader van beveiliging. Hoewel de inzet van deze bedrijven niet altijd onomstreden is, is een trend waarneembaar waaruit blijkt dat het belang van deze bedrijven tijdens militaire operaties groter wordt. In sommige gevallen voeren private bedrijven zelfs gevechtstaken uit.

Niet-statelijke opponenten

Er zijn ook spelers met minder nobele doelstellingen, zoals Al-Qaeda of zeerovers die zelfs het traditioneel aan staten voorbehouden gebruik van geweld overnemen. Vooral sinds het einde van de Koude Oorlog is een opvallende opleving te zien geweest van niet-statelijke actoren die gewapenderhand optreden, vaak ook met gezagsondermijnende bedoelingen. Doordat regionale aangelegenheden niet langer werden gedomineerd door de wedijver tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie is er meer ruimte gekomen voor partijen die handelden op basis van regionale, etnische of religieuze motieven. Deze ontwikkeling werd en wordt nog versneld door de opkomst van het internet, waardoor gewelddadige elementen in staat zijn zich wereldwijd heimelijk te organiseren en snel, relatief onvoorspelbaar te handelen. Geografisch en cultureel verspreide groepen blijken in staat te zijn tot gezamenlijke radicale activiteiten. Vooral in fragiele staten waar het gezag en de effectiviteit van de staat afwezig of gering zijn hebben terroristische groeperingen en irreguliere strijdkrachten ruim baan.

In dit licht heeft het internationale terrorisme de afgelopen decennia een opkomst te zien gegeven en naar verwachting laat het zich ook in de komende decennia van zich spreken. Brede toegang tot informatie geeft velen een scherper zicht op ongelijkheid en achtergesteldheid, waardoor haat en etnisch of religieus extremisme voeding kunnen geven aan radicale activiteiten. Naar verwachting blijft daarbij vooralsnog sprake van autonome acties door losse verbanden van terroristische netwerken en cellen, die niet te beschouwen zijn als afdelingen van één organisatie met centraal vastgestelde doelen, middelen en tijdsplanning. Nauw verbonden met het verschijnsel van terrorisme is het optreden van irreguliere strijdkrachten. Buitenlandse interventie-eenheden komen steeds regelmatiger in contact met deze irreguliere eenheden, zo deze al niet de primaire aanleiding voor de interventie vormen. Evenals terroristen bedienen irreguliere strijdkrachten zich van methoden die afwijken van de in het oorlogsrecht toegestane strijdmethoden. Tegenstand wordt omzeild door zich zonder militaire noodzaak of proportionaliteit te richten op het zwakste punt van de opponent. Als gevolg van de informatierevolutie en de groeiende overlap tussen civiele en militaire technieken zullen kleine groeperingen of zelfs individuen zich in de toekomst betrekkelijk eenvoudig voorzien van geweldsmiddelen met een grote vernietigingskracht. De zogenoemde *"superempowered individual"* is niet langer denkbeeldig, maar een geduchte irreguliere tegenstander.

Zonder verbindende ideologie, maar eveneens internationaal en gewelddadig zijn grote misdaadorganisaties. Terrorisme en internationale misdaad vinden beide een voedingsbodem in landen waar het centrale staatsgezag zwak is. Ook in de toekomst zal de internationale criminaliteit onverminderd op zoek zijn naar de mazen in het mondiale netwerk van samenwerkingsrelaties. Zij maakt doeltreffend gebruik van zwaktes in regulering en rechtshandhaving door onder meer het smokkelen van drugs, mensen, wapens en geld. Zij heeft relaties met het internationaal terrorisme en irreguliere strijdmachten, onder meer via de financiering daarvan en de verwerving van wapens en technologie. Grootschalige georganiseerde criminaliteit speelt zich af in Zuid-Amerika, het Caribische gebied en in toenemende mate in West-Afrika. De belangrijkste oorzaak hiervan is de internationale drugshandel, die ondanks alle repressieve maatregelen nog geruime tijd zal renderen. Vooral zwakke en financieel afhankelijke staten, met een gunstige geografische ligging voor de verbouw van grondstoffen voor drugs en ten opzichte van drugstransportstromen, blijven kwetsbaar voor criminele beïnvloeding. Deze vorm van misdaad hangt nauw samen met overheidscorruptie – een verschijnsel dat zich overigens niet slechts beperkt tot de ontwikkelingslanden. Ook Nederland blijft onverminderd kwetsbaar voor de doorvoer van drugs en de daarmee samenhangende verweving tussen boven- en onderwereld.

Een bijzondere vorm van georganiseerde misdaad is piraterij, vooral bij de Straat van Malakka en aan de oost- en westkust van Afrika. De oorzaken komen voort uit een gebrek aan economisch perspectief, gekoppeld aan de afwezigheid van staatsgezag en meer in het bijzonder het ontbreken van een functionerend juridisch systeem. Deze criminele activiteiten resulteren in een nog verdergaande erosie van de staat, die in grote delen van Afrika toch al onder druk staat.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Samenwerken met niet-statelijke partners.** Het militair optreden zal in de toekomst vaak zijn ingebed in een brede samenhangende aanpak waarin ook niet-statelijke partners hun aandeel leveren aan het creëren van duurzame vrede en stabiliteit. Dit vereist dat de krijgsmacht goede samenwerkingsrelaties met deze partners onderhoudt, met inachtneming van de mogelijkheden, beperkingen en randvoorwaarden van hun optreden. Voorts zal mede in het licht van flexibel en doelmatig opereren de betekenis van civiele dienstverleners aan belang winnen. Ook de Nederlandse krijgsmacht heeft hiermee te maken.

- **Optreden tegen niet-statelijke opponenten.** De verwachting is dat terrorisme van alle tijden is en dus ook in de toekomst een probleem blijft en mogelijk in aard en omvang verergert. Dergelijk terrorisme kan ook tegen westerse landen of westerse doelen daarbuiten zijn gericht. Bij elk toekomstig militair optreden van de Nederlandse krijgsmacht dient rekening te worden gehouden met irreguliere

tegenstand – ook van individuen die de controle hebben over geweldsmiddelen met een grote vernietigingskracht – mogelijk zowel gericht tegen de eigen troepen als op het verstoren van het maatschappelijk leven in Nederland. Evenals terrorisme is de internationale criminaliteit een verschijnsel van alle tijden. De bestrijding van de internationale criminaliteit doet een groeiend beroep op de krijgsmacht bij de onderschepping van smokkel van drugs, mensen en wapens. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de maritieme transportroutes rond de Hoorn van Afrika, de Middellandse Zee, de Afrikaanse Westkust en het Caribische gebied. Nauwe samenwerking met nationale en internationale inlichtingendiensten is hierbij noodzakelijk.

- **Voorbereid zijn op reguliere en irreguliere tegenstand.** Ook staten beperken zich in de toekomst niet tot het gebruik van reguliere strijdmethoden. Naast het gebruik van bijvoorbeeld cyberaanvallen, zullen staten zich – al dan niet openlijk – inlaten met milities, paramilitairen of gewapende burgers. Bij toekomstige internationale spanningen of conflicten moet daarom rekening worden gehouden met zowel reguliere als irreguliere tegenstand. Bijgevolg zijn de open Westerse democratieën kwetsbaar voor terroristische of maatschappijontwrichtende aanslagen.

8.5 Internationale en regionale organisaties: hervorming of de-institutionalisering?

Verenigde Naties

Vooralsnog blijven de Verenigde Naties het meest aangewezen forum om mondiale vraagstukken aan te pakken en is de VN-Veiligheidsraad het belangrijkste internationale besluitvormingsorgaan op het terrein van vrede en veiligheid. Zij kunnen daarvoor een beroep doen op de bijdragen van lidstaten. De Verenigde Naties beschikken zelf eveneens over instrumenten, fondsen en deskundigheid die op een breed terrein kunnen worden ingezet.

VN-operaties zijn de afgelopen jaren complexer geworden, kennen vaak een wisselend – en soms hoog – geweldsniveau en staan in het teken van een brede en samenhangende aanpak. Als gevolg hiervan tekent zich een groeiende behoefte af aan kwalitatief hoogstaande militaire en civiele bijdragen van de lidstaten. Om aan de uitdagingen het hoofd te bieden hebben de VN voorts verschillende hervormingen geïnitieerd op het gebied van vredeshandhaving en vredesopbouw. Deze hervormingen hebben onder meer betrekking op het waarborgen van duidelijke en uitvoerbare mandaten en richtlijnen voor operaties, een nieuwe bevelvoeringstructuur en een grotere betrokkenheid van troepenleverende landen bij de besluitvorming ten aanzien van operaties. Ten opzichte van andere internationale of regionale organisaties hebben VN-operaties het voordeel dat de kosten van de operaties worden verdeeld over alle lidstaten en dat troepenleverende landen worden vergoed.

Hoewel Westerse landen het overgrote deel van de financiële lasten van VN-operaties dragen, zetten zij sinds de Koude Oorlog hun eigen troepen steeds meer in via andere organisaties, zoals de NAVO en de EU, of in het kader van gelegenheidscoalities. Hoewel deze operaties doorgaans zijn gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad, is het gevolg van deze ontwikkeling dat Nederland en andere westerse landen op de ranglijst van VN-troepenleveranciers onderaan staan. Meer samenwerking tussen enerzijds de VN en anderzijds regionale en gelegenheidscoalities ligt in de toekomst voor de hand. Naast de EU en de NAVO toont de Afrikaanse Unie zich op dit terrein actiever, ondanks historische en culturele verschillen, de beperkingen op het gebied van besluitvorming en een gebrek aan financiële en militaire middelen. Verder buigt de *Association of South East Asian Nations* (ASEAN) zich over een raamwerk voor de omgang met de regionale veiligheidsproblematiek *(de zogenaamde Asian Security Community)*.

De toekomstige effectiviteit van de VN op het gebied van de vredeshandhaving hangt af van veel factoren. Behalve de mate waarin de VN er in slagen zich institutioneel te hervormen, zijn de politieke wil van lidstaten om troepen of materieel te leveren en de mate waarin de leden van de VN-Veiligheidsraad erin slagen om realistische mandaten te verstrekken doorslaggevend. Verreweg de meeste troepen worden geleverd door landen die niet in de Veiligheidsraad zijn vertegenwoordigd, waardoor sprake is van een onevenwichtige lasten- en risicodeling tussen de mandaatverstrekkers en troepenleveranciers. Belangrijke factor is tevens dat de zetelverdeling van de VN-Veiligheidsraad ter discussie staat omdat zij de internationale machtsverhoudingen niet weerspiegelt.

NAVO

De NAVO blijft met haar 28 lidstaten in politiek en militair opzicht voor de voorzienbare toekomst de belangrijkste veiligheidsorganisatie van de wereld. Het bondgenootschap heeft zich de afgelopen twintig jaar met succes omgevormd van een collectieve verdedigingsorganisatie naar een collectieve veiligheidsorganisatie. De uitbreiding van het bondgenootschap heeft de stabiliteit in Europa bevorderd. Partnerschappen en consultatiemechanismen hebben de internationale betekenis van de NAVO versterkt. Ook ontwikkelde de NAVO het vermogen om buiten het eigen grondgebied militaire middelen in te zetten. Vooral op de Balkan en in Afghanistan levert de NAVO een wezenlijke bijdrage aan de internationale stabiliteit en veiligheid.

Desondanks is binnen het bondgenootschap de onzekerheid over de toekomstige rol van de NAVO toegenomen. De veiligheidsagenda van de NAVO is aanzienlijk verbreed. De ISAF-operatie in Afghanistan vergt zowel in politiek als in militair opzicht veel van het bondgenootschap. Tegelijkertijd staan als gevolg van de financieel-economische crisis de defensie-inspanningen van veel lidstaten onder druk. De eerder geschetste veranderingen in de verhoudingen tussen grootmachten roepen nieuwe vragen op over hun verhouding tot de NAVO. De bezorgdheid van bondgenoten uit Centraal- en Oost-Europa en Noorwegen over hun territoriale integriteit in het licht van ontwikkelingen in Rusland moet daarbij in het bijzonder serieus worden genomen, al is vooralsnog geen sprake van een reële militaire dreiging van Russische zijde jegens het bondgenootschap. Voorts is tegen de achtergrond van de terroristische aanslagen op bondgenootschappelijk grondgebied en de digitale aanvallen op communicatie- en informatiesystemen van bondgenoten de vraag gerezen onder welke omstandigheden de collectieve verdedigingsgarantie die voortvloeit uit Artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag precies van toepassing is.

In het nieuwe Strategische Concept moeten de lidstaten een gezamenlijk antwoord formuleren op de vraag wat daarbij de komende jaren de hoofddoelstellingen van de NAVO zijn. De behoefte aan herziening van het Strategische Concept is in belangrijke mate ingegeven door de veranderende omgeving waarbinnen de NAVO moet optreden. Daarbij wordt gezocht naar een balans tussen de herbevestiging van de collectieve verdedigingstaak van het bondgenootschap en het bieden van collectieve veiligheid door veiligheidsrisico's zo nodig ver buiten het NAVO-grondgebied te helpen voorkomen of aan te pakken. Voor beide doelen zijn flexibele en expeditionaire strijdkrachten van groot belang.

Europese Unie

In 1998 kwam dankzij een Frans-Brits initiatief het Europees Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB) van de grond. Sinds dit initiatief heeft de samenwerking een sterke ontwikkeling doorgemaakt en heeft de EU achttien civiele en vijf militaire operaties uitgevoerd. Sinds 2007 beschikt de EU over snel inzetbare multinationale EU *Battlegroups* voor militaire operaties die spoed vereisen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het EVDB veranderd in het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB).

De kracht van een gezamenlijk Europees buitenlandsbeleid is dat de militaire en civiele capaciteiten van het GVDB van de lidstaten aangevuld worden door gemeenschappelijke diplomatieke en economische instrumenten van de Europese Unie. De EU is daardoor in staat tot een effectieve en geïntegreerde aanpak. Het Verdrag van Lissabon geeft hieraan een impuls door beleid en middelen meer bij elkaar te brengen. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan de instelling van de Hoge Vertegenwoordiger die tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie is. Belangrijk is ook dat de civiel-militaire samenwerking verder wordt versterkt. Samenwerking met andere organisaties, in het bijzonder de NAVO, is eveneens van belang. Daarnaast verschaft de verdergaande integratie de Unie instrumenten om veiligheidsvraagstukken zoals georganiseerde misdaad en het internationale terrorisme aan te pakken. De grotere veiligheidsrol van de Europese Unie, ook op defensiegebied, wordt door de Verenigde Staten steeds uitdrukkelijker gesteund. Dat de Unie daarbij moet blijven werken aan het opheffen van de Europese militaire tekortkomingen staat buiten kijf. De Europese defensiesamenwerking krijgt daarbij ook gestalte in het kader van het Europees Defensieagentschap (EDA).

figuur 32 *De relatieve omvang van internationale veiligheidsorganisaties waarin Nederland participeert*

ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA
richt zich op de bevordering van veiligheid op het Europees continent. Haar activiteiten variëren van wapenbeheersing tot conflict-preventie en wederopbouw.

EUROPESE UNIE
heeft in haar veiligheids-beleid de Petersbergtaken als uitgangspunt. Hierbij heeft de EU de kracht dat zij haar civiele en militaire capaciteiten in samenhang met diplomatieke en economische instrumenten in kan zetten.

NOORD-ATLANTISCHE VERDRAGSORGANISATIE
garandeert van oudsher de collectieve verdediging van het grondgebied van haar lidstaten, maar richt haar focus ook steeds meer naar het bestrijden van de veiligheidsrisico's buiten dit grondgebied.

Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

De belangrijke plaats die de OVSE gedurende de Koude Oorlog innam als trans-Atlantische en pan-Europese veiligheidsorganisatie voor politieke consultatie, wapenbeheersing en mensenrechten is naar de achtergrond verdwenen als gevolg van het overleg met Rusland door de NAVO en de Russische grieven over het binnen de OVSE afgesproken Verdrag over de Conventionele Strijdkrachten in Europa. Toch kunnen de OVSE-missies die met succes worden uitgevoerd op de Balkan en in Centraal-Azië ook voor de komende jaren een waardevolle bijdrage leveren aan de veiligheid op het Europese continent.

De opkomst van regionale verbanden op het gebied van veiligheid

Wereldwijd bestaat een groot aantal regionale organisaties. Slechts een relatief klein deel hiervan is specifiek opgericht als of uitgebreid tot een veiligheidsorganisatie. Wel valt een trend te constateren dat 'klassieke' politieke en economische regionale samenwerkingsverbanden zich – zeker op papier – ook op het brede terrein van vrede, veiligheid, stabiliteit en defensie begeven. Deze vorm van regionale (veiligheids-)samenwerking is niet alleen extern gericht, maar vaak ook een uiting van een streven interne rivaliteiten en conflicten tussen lidstaten op vreedzame wijze tegemoet te treden (en dus primair intern gericht). Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan betreft de Afrikaanse Unie. De oprichting van de Afrikaanse Unie in 2002 heeft geleid tot een revitalisering van het idee van pan-Afrikanisme en het nemen van verantwoordelijkheid voor de oplossing van nijpende problemen op het eigen Afrikaanse continent ("African solutions for African problems"), inclusief de uitvoering van militaire operaties om vrede en veiligheid te herstellen of op te treden in geval van grove schendingen van de mensenrechten.

De relatieve machtsverschuiving naar Azië vertaalt zich vooralsnog niet in de vorming van een regionaal Aziatisch veiligheidsverband. Dit hangt samen met de in Azië breed gedeelde aarzeling ten opzichte van formele, bovennationale instituties en de Aziatische tradities van stille bilaterale diplomatie en niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Op papier heeft de Shanghai Cooperation Organisation (SCO) de potentie om uit te groeien tot een militaire veiligheidsorganisatie van betekenis. Met een omvangrijk grondgebied in en rondom Centraal-Azië, de helft van de wereldbevolking, energiebronnen, vier kernwapenstaten (China, Rusland, India en Pakistan) en kolossale legers, beschikt de SCO in theorie over een geducht economisch, politiek en militair potentieel. Naast militair-politieke zaken is energieveiligheid met de vorming in juli 2007 van een 'Energieclub' binnen de SCO hoog op de agenda komen te staan. Hoewel de organisatiegraad van de SCO toeneemt, zijn de belangentegenstellingen binnen de organisatie groot en is niet sprake van gemeenschappelijke doeleinden met betrekking tot buitenlands en veiligheidsbeleid.

De regionale veiligheidssamenwerking tussen Georgië, Oekraïne, Azerbeidzjan en Moldavië (de "GUAM Organization for Democracy and Economic Development") kampt met soortgelijke problemen. De gedeelde moeizame veiligheidspositie ten opzichte van Rusland blijkt onvoldoende bindend voor een volwaardig regionaal samenwerkingsverband. Eveneens opererend binnen het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, maar met een grotere relevantie, is de Collective Security Treaty Organisation (CSTO), waarin Rusland vooral op militair gebied samenwerkt met Armenië, Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Wit-Rusland en Oezbekistan. Het gezamenlijk militair hoofdkwartier in Moskou beschikt over een permanente strijdmacht van ongeveer 4.500 militairen. De CSTO heeft het plan voor het einde van 2010 een omvangrijke en modern toegeruste troepenmacht op te zetten. Deze versterking van de CSTO vormt voor Rusland een tegenwicht tegen zowel de Westerse invloed als de Westerse militaire infrastructuur in Centraal-Azië.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Toenemend beroep op multinationale militaire bijdragen.** De VN, de NAVO en de EU leggen zich toe op een breed pakket van crisisbeheersingsoperaties waaraan internationaal een groeiende behoefte bestaat. Ook de komende decennia wordt op Nederland een groot beroep gedaan voor kwalitatief hoogstaande militaire bijdragen aan multilaterale operaties in complexe conflictsituaties en veelal in nauwe samenwerking met civiele partijen. In het licht van de beschreven fundamentele kwesties is de veiligheidssamenwerking binnen het verband van de VN, de NAVO en de EU de komende decennia met onzekerheid omgeven. Hieruit kan een beroep op Nederland volgen om zijn verantwoordelijkheid te nemen door een grotere bijdrage te leveren aan het functioneren en het voortbestaan van deze multilaterale verbanden waarvan onze veiligheid afhankelijk is. Met het oog op de Nederlandse kandidatuur voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad in 2017 en 2018, komt een Nederlandse militaire bijdrage aan VN-vredesmissies meer in de belangstelling te staan.

- **Opheffen van capaciteitstekorten.** Zowel in de VN, de NAVO als de EU bestaan tekorten aan capaciteiten en worden initiatieven ontplooid om nationale defensie-inspanningen meer op elkaar af te stemmen en tekorten op te heffen. Door de druk op de defensiebegrotingen als gevolg van de financieel-economische crisis is de noodzaak hiertoe nog groter. Van Nederland wordt gevraagd bij te dragen aan het opheffen van capaciteitstekorten.

- **Optreden in wisselende verbanden en *ad hoc*-coalities.** Bij toekomstige missies is in toenemende mate sprake van optreden met nieuwe internationale partners in steeds wisselende verbanden. Dit betekent dat Nederland steeds vaker zal moeten kiezen tussen afstemming van het beleid met bondgenoten en het zoeken naar tijdelijke samenwerkingsverbanden om een antwoord te kunnen bieden aan specifieke dreigingen. Dit stelt eisen aan de breedte van samenwerkingsverbanden en de interoperabiliteit van procedures en het materieel.

De visie van... Kishore Mahbubani

De geopolitieke incompetentie van Europa

Volgens Kishore Mahbubani is de opkomst van Azië deze eeuw ontstuitbaar en moet het Westen voor zijn eigen bestwil een stap terug doen. De periode van Westerse overheersing, die enkele eeuwen heeft geduurd, loopt snel ten einde.

Juist in deze periode van verandering lijkt het Westen zijn geopolitieke competentie te hebben verloren. Vooral Europa is niet bij machte goed in te spelen op de geopolitieke uitdagingen die de komende twee decennia op het continent afkomen. De EU heeft intern belangrijke successen geboekt, maar het beseft onvoldoende waar haar strategische prioriteiten liggen en is nauwelijks in staat tot effectief optreden. Voor de veiligheid van Europa is de relatie met Noord-Afrika en het Midden-Oosten van groot belang, maar Europa doet daar veel te weinig mee. Ook de betrekkingen met Rusland worden onvoldoende aangehaald. In plaats van Rusland de hand te reiken, houdt Europa dat land voortdurend op afstand.

De relatie van Europa met Noord-Afrika en het Midden-Oosten moet volgens Mahbubani worden gezien in de bredere context van de relatie van het Westen met de islamitische wereld. Het Israëlisch-Palestijnse vraagstuk treedt hierin op als stoorzender. De EU zou een twee-staten oplossing krachtiger moeten bevorderen; zij heeft hierbij vanwege de geografische nabijheid tot het Midden-Oosten een groter belang dan de Verenigde Staten. De relatie met de islamitische wereld kan ook worden versterkt door Turkije als lidstaat van de EU te aanvaarden. Turkije kan dienen als het Europese "paard van Troje" in de islamitische wereld.

De geopolitieke incompetentie van het Westen wordt in de hand gewerkt door de 'incestueuze' beoordeling van internationale vraagstukken, waarin niet naar niet-Westerse opvattingen wordt geluisterd. Het Westen weet te weinig van de wereld buiten het Westen. Mahbunani slaat de geopolitieke competentie van China aanmerkelijk hoger aan. China is als geen ander land in staat een langetermijnstrategie uit te stippelen en te implementeren.

Kishore Mahbubani is rector van de prestigieuze Lee Kuan Yew School of Public Policy in Singapore en was voorheen topdiplomaat voor zijn land. Hij geldt als een van Azië's belangrijkste strategische denkers. Hij is de auteur van The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East (2008).

8.6 De Nederlandse samenleving: bepalend voor de krijgsmacht

De Nederlandse samenleving is voortdurend in beweging. Ze verandert van samenstelling, opvattingen en samenhang. De maatschappelijke veranderingen voltrekken zich in hoog tempo in het politieke, sociale, economische, wetenschappelijke en technologische domein. Door de wisselwerking tussen deze veranderingen lijkt de samenleving steeds complexer te worden. Deze dynamiek raakt ook de defensieorganisatie op tal van facetten. Voor de toekomst van de krijgsmacht zijn de volgende ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving van belang.

Nationale veiligheid, de komende twee decennia

De Nederlandse samenleving wordt, mede door haar groeiende complexiteit en afhankelijkheden, kwetsbaarder voor massale ontwrichting. In het kader van de nationale risicobeoordeling heeft het Programma Nationale Veiligheid daarom voor de komende decennia een reeks incidentscenario's in kaart gebracht en beoordeeld op mogelijke gevolgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om scenario's die samenhangen met de kwetsbaarheid van netwerken en communicatie, de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de verandering van het klimaat en de kans op pandemieën en massale verstoringen van de openbare orde (zie TK 2008/2009, 30 821, nr. 8). Deze scenario's hebben, als zij zich voordoen, een zeer ernstige uitwerking op het functioneren van de samenleving en de nationale veiligheid in Nederland. Op dat moment wordt het voortzettingsvermogen en de capaciteit van de civiele hulpverleningsdiensten zwaar op de proef gesteld.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Bij grootschalige ontwrichting van de Nederlandse samenleving is de hulp van Defensie onontbeerlijk, zowel op het terrein van rampenbestrijding als op het terrein van openbare orde. De behoefte van de civiele autoriteiten aan bijstand van Defensie beperkt zich niet tot "handjes", maar heeft ook betrekking op de inzet van specialistisch personeel en materieel. De nu waarneembare trend geeft aan dat niet alleen het huidige palet aan gegarandeerde defensiecapaciteiten nodig is, maar dat een vergroting van de vraag te verwachten is. Dit geldt vooral op het terrein van stafcapaciteit (zie ervaringen bij de oefening Waterproef), op het terrein van bewaking en beveiliging en op het terrein van verkeersregeling en verkeersbegeleiding. Ook is er een behoefte te verwachten aan gegarandeerd beschikbare helikoptercapaciteit voor evacuatiedoeleinden, het vervoer van reddings- en reparatieploegen en het blussen van natuurbranden. De trend om ten behoeve van de veiligheid binnen de landsgrenzen en het functioneren van samenlevingen een groter beroep te doen op de krijgsmacht is overigens niet uniek voor Nederland.

Individualisering

Sinds de ontzuiling van de Nederlandse samenleving heeft het proces van individualisering zich steeds sterker doorgezet, mede gevoed door de toenemende informatisering en het hogere opleidingsniveau van jonge mensen. Met de individualisering stijgt ook het aspiratie- en mondigheidsniveau van de individu. Hiërarchische verhoudingen in de samenleving verliezen aan betekenis en het maatschappelijk verkeer wordt informeler door de grotere gelijkheid in menselijke verhoudingen. Mensen komen steeds zelfbewuster in de samenleving te staan en voelen zich betrokken bij allerlei maatschappelijke vraagstukken. Door middel van netwerken vergroten zij de druk op overheidsbeleid en overheidsprocessen. Er is een toenemende behoefte aan op maat gesneden voorzieningen. De informatisering verschaft de mogelijkheid om naast traditionele samenlevingsverbanden nieuwe wereldwijde allianties vorm te geven, die vaak een vluchtiger karakter hebben dan de traditionele verbanden van gezin, werk en verenigingen en die minder eisen stellen aan het individu.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

De toegenomen individualisering raakt ook de krijgsmacht. Als moderne werkgever moet ook Defensie openstaan voor individuele wensen en voorkeuren van haar (toekomstige) werknemers. Tegelijkertijd wordt de mate waarin daaraan gehoor kan worden gegeven ingeperkt door de specifieke aard van een militaire organisatie waarin acceptatie van gezag, autoriteit en het optreden in teamverband (zeker onder gevechtsomstandigheden) een voorname rol vervullen. In het licht van de maatschappelijke context is dit voor de krijgsmacht een belangrijk aandachtpunt bij de vorming van iedere militair.

Naar een duurzame samenleving

Naast een toenemende individualisering is de samenleving zich in toenemende mate bewust dat het maatschappelijk handelen van vandaag langetermijngevolgen heeft voor de kwaliteit van de leefomgeving. Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling zijn de afgelopen twintig jaar gevestigde begrippen geworden. De kwaliteit van bodem, water en lucht is de laatste decennia sterk verbeterd. Toch zijn er ook zorgen over de duurzaamheid van de kwaliteit van de leefomgeving, als gevolg van de klimaatverandering, het verlies aan biodiversiteit en het opraken van grondstoffen en energievoorraden. In reactie hierop wordt in steeds bredere kring gezocht naar alternatieve energiebronnen (waardoor ook de afhankelijkheid van de toevoer van fossiele energiedragers uit instabiele regio's kan afnemen), ecologisch en sociaal verantwoorde productiemethoden en minder omgevingsbelastende consumptiewijzen. Ook komt er steeds meer aandacht voor een duurzame beslaglegging op de landschappelijke ruimte op aarde. Het zijn te meer lastige vraagstukken omdat voor de oplossingen een internationale aanpak nodig is.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

De overheid ziet zich gesteld voor de uitdaging om duurzaamheid te vertalen naar bijvoorbeeld het inkoopbeleid, energiebesparing, ruimtelijke ordening en mobiliteitsregelingen van de werknemers. Voor Defensie, als grote uitvoerende overheidsorganisatie, is dit een belangrijke ontwikkeling met potentiële effecten voor het gebruik van materieel, objecten en terreinen. Daarnaast kan in de toekomst een mogelijk beroep op de krijgsmacht worden gedaan voor de handhaving van op duurzaamheid geënte wetten en richtlijnen, bijvoorbeeld door toe te zien op de naleving van milieu- en visserijreglementen op zee.

Integratie en emancipatie

Door de toegenomen complexiteit, individualisering en veranderende samenstelling van de Nederlandse samenleving is de sociale samenhang onder druk komen te staan. In reactie hierop zet de Nederlandse overheid in op de bevordering van gelijke kansen voor iedereen. Dat neemt niet weg dat de integratie van grote groepen nieuwe Nederlanders een grote uitdaging betekent voor de Nederlandse samenleving. Vooral in de grote steden ondergaat de samenstelling van de bevolking ingrijpende wijzigingen. Waar het proces van integratie stagneert komt de sociale samenhang nog verder onder druk te staan. Ook de emancipatie en integratie van andere minderheidsgroeperingen en kansarme jongeren blijft een speerpunt van het overheidsbeleid om de burgerparticipatie te bevorderen. Inzet van het beleid is tevens gericht op het voorkomen van de sociale ontsporing van jongeren teneinde verloedering en maatschappelijke onveiligheid tegen te gaan.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Als grote werkgever en opleider en vanwege het bijzondere karakter van het militaire beroep, heeft de krijgsmacht een belangrijke sociaal-maatschappelijke positie. Het wervingsbeleid van Defensie levert gerichte bijdragen aan de integratie en arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen. Sinds het opschorten van de opkomstplicht in 1996 heeft de maatschappelijke positie van de krijgsmacht zich allengs ontwikkeld tot die van een actieve maatschappelijke speler, met personeelswerving als cruciale motor. Vanaf midden jaren negentig van de vorige eeuw is de Nederlandse krijgsmacht meer dan vroeger naar buiten gericht met een scherper besef van ontwikkelingen in de samenleving. De positie van vrouwen en minderheden vormt een centraal aandachtspunt van het diversiteitbeleid van Defensie. Dit diversiteitbeleid is behalve op de werving en de integratie tevens gericht op een effectieve taakuitvoering van de krijgsmacht, wat meer dan in het verleden neerkomt op het winnen van de steun onder de plaatselijke bevolking in missiegebieden.

Toenemende regel- en informatiedruk

De groeiende bevolkingsdichtheid en complexiteit van de samenleving, de bescherming van de individuele rechten en het toegenomen belang van duurzaamheid op het gebied van milieu en ruimtelijke indeling geven aanleiding tot regulerend optreden van overheden zowel op lokaal niveau, Rijksbreed als in Europa. Het maatschappelijk handelen wordt op steeds meer terreinen mede bepaald door de Europese Unie. Ook zijn vitale maatschappelijke functies in de Nederlandse samenleving onderhevig geworden aan Europese regelgeving. In de samenleving tekent zich een paradoxaal spanningsveld af. Om inzicht en grip te krijgen op de toenemende complexiteit van de samenleving hebben overheden en instanties een groeiende behoefte aan regels en informatieverstrekking. Maar deze informatie- en regeldruk wordt tegelijkertijd gevoeld als een opwaartse trend van formalisering, juridisering en politisering, waardoor de complexiteit en maatschappelijke kosten juist verder toenemen.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Ook de krijgsmacht als belangrijke maatschappelijke speler staat bloot aan de toenemende regel- en informatiedruk. Alleen in specifieke gevallen kan zij zich vanwege haar bijzondere taken en middelen beroepen op een uitzonderingspositie. De voor Defensie belangrijkste terreinen van regelgeving hebben betrekking op arbeidsomstandigheden, werk- en rusttijden, milieu, verwerving en ruimtelijke ordening. In toenemende mate is de regeldruk ook van toepassing op het gebruik van militair geweld. Deze regelgeving is steeds sterker bepalend voor de bedrijfsvoering van de krijgsmacht, de werving en inzet van het personeel, het ontwerp en de verwerving van het materieel en het ruimtelijk beslag van defensie-objecten en oefeningen. Ondanks het streven van de Nederlandse overheid om de regeldruk te verminderen, moet Defensie rekening houden met een toenemende regel- en informatiedruk, vooral als gevolg van het aanhoudend belang van de bescherming van het milieu en de individuele rechten.

Ontkokering van de overheid

De overheid ziet zich geconfronteerd met tal van nieuwe uitdagingen en vraagstukken in de samenleving. Ontwikkelingen in de maatschappij, zowel nationaal en internationaal als economisch, politiek en maatschappelijk, vergen een hoge mate van oplettendheid, deskundigheid en inlevingsvermogen. Bovendien doen deze ontwikkelingen een beroep op het vermogen van de overheid om in samenspraak met maatschappelijke partijen snel en adequaat met integrale beleidsmaatregelen te komen. Meer en meer wordt onderkend dat bij het maken van integraal beleid niet moet worden uitgegaan van de toch enigszins toevallige departementale indeling, maar van de vraagstukken in de samenleving. Er is een toenemende behoefte de beleidsonderdelen van de overheid te ontkokeren en waar nodig gezamenlijk te laten optrekken. Op het gebied van veiligheid, zowel buiten als binnen de landsgrenzen, is de noodzaak hiertoe onderkend en wordt gestreefd naar een geïntegreerde aanpak. Daarnaast tekent zich een tendens af om activiteiten die niet behoren tot de kerntaken van de overheid in de vorm van publiek-private samenwerking door de markt te laten uitvoeren. Afgezien van mogelijke doelmatigheidsvoordelen wordt met dit soort constructies vooral gestreefd naar een effectiever functionerende overheid, die zich volledig kan toeleggen op de unieke overheidstaken.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Beide vormen van ontkokering zijn relevant voor Defensie. In het licht van de geïntegreerde veiligheidsaanpak moeten de activiteiten van Defensie zowel nationaal als internationaal zonder dubbelingen aansluiten op de inspanningen van de andere departementen. Waar sprake is van overlap moeten de taakgebieden worden afgebakend op basis van comparatieve voordelen. Daarnaast speelt ook voor Defensie de uitdaging om blijvend te excelleren op de kerntaken, waartoe het in de toekomst noodzakelijk kan zijn meer ondersteunende activiteiten via publiek-private samenwerkingsconstructies van de markt te betrekken.

Een innovatieve en concurrerende economie

De welvaart van de Nederlandse samenleving is sterk afhankelijk van het innovatieve en concurrerende vermogen van de Nederlandse economie en het bedrijfsleven. De opkomst van nieuwe economische grootmachten, vooral in Azië, biedt nieuwe kansen maar leidt – ook op technologisch hoogwaardige gebieden – eveneens tot meer internationale concurrentie. Nederland stelt zich open op naar de EU en de rest van de wereld. Niet alleen omdat het buitenland een belangrijke afzetmarkt is, maar ook omdat buitenlandse investeerders en kenniswerkers direct bijdragen aan de Nederlandse welvaart. Het Nederlandse onderwijs en onderzoek kan alleen op hoog niveau presteren als de onderzoeksinfrastructuur van een hoge kwaliteit blijft.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Van de totale defensiebegroting wordt 80 tot 90 procent in Nederland besteed. Deze bestedingswaarde omvat de salarissen, aankopen bij (lokale) toeleveranciers van diensten, gebruiks- en consumptieartikelen, hoogwaardige investeringen bij Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen en compensatieorders voor buitenlandse aanbestedingen. In dit beeld is nog niet de toegevoegde economische waarde begrepen die Defensie heeft als motor voor kennisopbouw en innovatie in Nederland, zowel in militair als in civiel opzicht. Hoewel bij verwervingsbesluiten de operationele behoefte van de krijgsmacht leidend is en blijft, bevordert Defensie op uiteenlopende manieren het innovatieve vermogen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie en industrie. Dit leidt uiteindelijk tot extra omzet voor Nederlandse bedrijven, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten op de exportmarkten. De Defensie Industrie Strategie is leidend voor de samenwerking in dit veld.

Nederland in de wereld

De laatste jaren lijkt zich in de Nederlandse samenleving een trend af te tekenen van verminderde betrokkenheid bij de wereld om ons heen en een afnemende ambitie om grote internationale problemen te lijf te gaan. Onderwerpen van internationale politiek spelen bij verkiezingen zelden een grote rol en mensen lijken zich bij het maken van politieke keuzes meer door nationale thema's zoals inkomen, zorg en onderwijs te laten leiden. Deze houding lijkt in contrast te staan met het activisme en internationalisme van de jaren zeventig en tachtig. Onderzoek naar dit fenomeen rechtvaardigt echter een nuance. De Nederlander heeft wel degelijk ideeën en zorgen over de wereld om ons heen en is ook wel bereid hier iets aan te doen. Dit laat onverlet dat internationale kwesties en militaire zaken door veel Nederlanders als "ver van het bed" worden beschouwd.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Uit een in 2006 door Defensie gevoerde reeks gesprekken met vertegenwoordigers uit de top van het bedrijfsleven, de wetenschap en cultuur is naar voren gekomen dat voor velen onvoldoende duidelijk is waar Defensie voor staat.[15] Dat laat onverlet dat gemiddeld ruim driekwart van de Nederlandse bevolking een krijgsmacht noodzakelijk acht. Dat geldt voor alle drie de hoofdtaken, zonder dat voor bepaalde hoofdtaken beduidend meer (of minder) steun is dan voor andere. Zelfs ingrijpende veranderingen zoals het einde van de Koude Oorlog, de overgang van een dienstplichtigen- naar een professionele krijgsmacht en

15 Ministerie van Defensie, Kopstukken over de krijgsmacht. Interviews over de toekomst van Defensie (november 2006).

de omvorming van een krijgsmacht die in de eerste plaats was ingericht voor de verdediging van het eigen (en bondgenootschappelijk) grondgebied in NAVO-verband naar een meer expeditionaire krijgsmacht, hebben geen merkbaar grote invloed op het niveau van steun uitgeoefend. Ook de taakvervulling door de krijgsmacht wekt bij tweederde van de Nederlanders vertrouwen, aldus een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 2005. Vergeleken met andere organisaties in de veiligheidssector, scoort de krijgsmacht op dit punt bovengemiddeld. Erkenning van de noodzaak en het vertrouwen in de taakuitvoering leveren een mate van legitimatie voor de krijgsmacht op, die behoorlijk breed en tamelijk stevig is.

Ongeacht de vrij permanente steun voor de krijgsmacht en voor de ingezette militairen, is de steun voor specifieke operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit niet verzekerd. De steun voor de internationale inzet van de krijgsmacht blijkt overigens geen rechtstreeks verband te hebben met het risico van het vallen van slachtoffers. De steun voor een operatie is vooral afhankelijk van factoren als de legitimiteit van de operatie, de belangen en waarden die in het geding zijn, de verwachte effectiviteit van het optreden en het leiderschap bij het nemen van het besluit tot inzet. De acceptatie van het risico dat er slachtoffers vallen wordt mede door de bovenstaande factoren bepaald.

Invloed van de media

Met de informatisering van de samenleving hebben ook de rol en de snelheid van berichtgeving via de media een vlucht genomen. De media spelen een belangrijke rol in het weerspiegelen en eventueel versterken van de publieke opinie over kwesties die de krijgsmacht raken. Bij de besluitvorming over alle grotere militaire missies die de krijgsmacht sinds de Koude Oorlog heeft uitgevoerd is sprake geweest van een intensieve wisselwerking van media-aandacht, publieke opinie en politieke besluit. Berichtgeving over misstanden in de wereld of binnen de krijgsmacht missen hun uitwerking op de beeldvorming van het publiek niet. Deze beeldvorming is mede bepalend voor het imago van de krijgsmacht en de publieke steun voor een militaire missie.

Wat betekent dit voor de krijgsmacht?

Sinds enige jaren wordt het conflict zelf indringend in de huiskamers gebracht. Door de hoge snelheid en de reikwijdte waarmee tegenwoordig informatie en beeldmateriaal over de wereld wordt verspreid, voltrekt het militair optreden zich als het ware onder een vergrootglas. Beslissingen en gebeurtenissen in het operatiegebied – op welk niveau dan ook – kunnen daardoor een strategisch effect sorteren. Deze strategische compressie legt hogere eisen op aan het omgevingsbewustzijn en de professionaliteit van iedere individuele militair. Verder vereist het (behoud van) draagvlak voor de missie een permanente communicatie over de toegevoegde waarde van het Nederlandse optreden, met een helder beeld van de politieke doelstellingen en de vorderingen die ten aanzien daarvan worden gemaakt, en een doorlopend aantonen van nut en noodzaak.

8.7 De Caribische delen van het Koninkrijk: een blijvende verantwoordelijkheid

figuur 33 *Het Caribische gebied*

De defensietaak in het Caribische gebied is verankerd in het Statuut uit 1954, waarin de staatkundige verhoudingen tussen de huidige drie landen van het Koninkrijk (Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba) zijn geregeld. Het Koninkrijk is op grond van artikel 3 van het Statuut verantwoordelijk voor de handhaving van de onafhankelijkheid en de externe verdediging van de tot dit Koninkrijk behorende gebiedsdelen. De uitvoering van deze taak is opgedragen aan de Commandant Zeemacht in het Caribische gebied (CZMCARIB). Het aandachtsgebied van CZMCARIB strekt zich uit van Colombia tot de Verenigde Staten en omvat alle eilanden in het Caribische gebied alsmede Midden-Amerika en de kustwateren van Suriname.

Taken van de krijgsmacht

De aan CZMCARIB opgedragen taak valt uiteen in drie deeltaken:

De externe verdedigingstaak:
Deze omvat de bescherming van de integriteit van het grondgebied van de Nederlandse Antillen en Aruba. De permanente aanwezigheid van de krijgsmacht in het Caribische gebied houdt primair verband met deze

verdedigingstaak, namelijk als drempelverhogend effect op potentiële agressors. In geval van een verhoogde dreiging tegen het grondgebied, zal de militaire aanwezigheid in de regio vanuit Nederland worden versterkt. Afhankelijk van de omstandigheden zal daarbij ook sprake zijn van internationale militaire betrokkenheid.

De bevordering van regionale veiligheid en stabiliteit:
In het licht van deze taak werkt CZMCARIB intensief samen met internationale krijgsmachten, onder meer in de vorm van gezamenlijke oefeningen, trainingen en opleidingen onder leiding van Nederland, waaraan wordt deelgenomen door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en landen vanuit de regio. Zo wordt een jaarlijkse vlootoefening gehouden met de Venezolaanse marine. Een belangrijk onderdeel van de internationale samenwerking in de regio staat in het teken van drugsbestrijding. Voor een effectieve drugsbestrijding is internationale samenwerking en informatie-uitwisseling een vereiste. De Amerikaanse *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S) opererend vanuit Key West (Florida) coördineert de drugsbestrijdingoperaties in de regio. Aan JIATF-S nemen naast de Verenigde Staten ook Nederland, Argentinië, Brazilië, Colombia, Ecuador, El Salvador, Frankrijk, Mexico, Peru, het Verenigd Koninkrijk en binnenkort ook de Dominicaanse Republiek en Trinidad en Tobago deel. Nederland heeft de leiding over een onderdeel van deze internationale operaties, als *Commander Taskgroup* 4.4. die verantwoordelijk is voor het oostelijk deel van het Caribische gebied. Verder zijn op Curaçao en Aruba door de VS zogenoemde *Forward Operating Locations* ingericht. Dit zijn faciliteiten die aan de VS ter beschikking zijn gesteld op de civiele vliegvelden op Curaçao en Aruba ter uitvoering van anti-drugsoperaties vanuit de lucht met ongewapende vliegtuigen.

De ondersteuning van civiele autoriteiten:
Onder deze taak valt de verlening van militaire bijstand aan de regeringen van de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba en de ondersteuning van de kustwachtorganisatie van deze landen. Bij militaire bijstand wordt onderscheid gemaakt tussen “harde” en “zachte” bijstand. Van harde bijstand is sprake wanneer een bijdrage wordt geleverd aan het handhaven van de interne veiligheid en openbare orde. Zachte bijstand bestaat uit hulp in geval van rampen en ongevallen en bij verstoringen in verkeer en communicatie. Deze hulp wordt verleend op verzoek van de Gouverneur. Voor harde bijstand is vooraf toestemming benodigd van de Rijksministerraad en, in spoedeisende gevallen, de minister van Defensie.

Onder de beheersverantwoordelijkheid van de minister van Defensie levert de krijgsmacht ondersteuning aan de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba (KWNAA). Deze kustwachtsamenwerking is vastgelegd in een rijkswet die per 1 mei 2009 van kracht is geworden. De kustwacht is een samenwerkingsverband tussen de landen van het Koninkrijk en bestaat sinds 1995. De taken van de kustwacht hebben betrekking op enerzijds toezicht en opsporing binnen de aangrenzende wateren van de eilandgebieden (bestrijding van de smokkel van drugs, wapens en personen, grensbewaking, douanetoezicht en toezicht op scheepvaart, milieu en visserij) en anderzijds op de maritieme dienstverlening in het centrale deel van de Caribische baai (hulpverlening, rampenbestrijding en de afwikkeling van nood-, spoed- en veiligheidsverkeer). De kustwacht beschikt over eigen middelen (personeel, schepen, vliegtuigen, infrastructuur en een kustradarsysteem). Defensie is verantwoordelijk voor het beheer en de inrichting van de kustwacht. Daarnaast levert Defensie een bijdrage aan de kustwachtoperaties door de beschikbaarstelling van vaardagen en vlieguren van het stationsschip en de boordhelikopter.

Staatkundige wijzigingen

De voorgenomen aanstaande staatkundige wijzigingen binnen het Koninkrijk vloeien primair voort uit de wens van de vijf eilanden (Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba) om zich los te maken uit het verband van de Nederlandse Antillen. Sint Maarten en Curaçao worden in de nieuwe structuur zelfstandig Land binnen het Koninkrijk. Daarmee krijgen zij dezelfde staatkundige positie en juridische status als Aruba en komen zij in Koninkrijksverband staatkundig op gelijke voet met Nederland. De drie kleine eilanden krijgen de status van “openbaar lichaam” binnen het Nederlandse staatsbestel. Ze lijken op gemeenten,

maar hebben een andere juridische grondslag in de Nederlandse grondwet. Nederland wordt daarmee politiek, juridisch en bestuurlijk verantwoordelijk voor deze drie eilanden op 8000 km afstand van Europa. Het Land Nederlandse Antillen wordt opgeheven. Het behoud van de banden met Nederland binnen het Koninkrijksverband vormt een centraal uitgangspunt van het staatkundige transitieproces. Het proces is in volle gang en moet eind 2010 zijn afgerond. Het Land Nederlandse Antillen wordt pas opgeheven als de nieuwe structuur, inclusief de wetgeving, gereed is.

Venezuela: opstandige speler in kwetsbare regio

De assertieve politiek van president Hugo Chavez van Venezuela is erop gericht de invloedssfeer van Venezuela in de regio uit te breiden en die van de Verenigde Staten terug te dringen. Hij zoekt daarbij de samenwerking met Cuba, Iran en Rusland. Ook bestaan er banden met criminele en terroristische groeperingen, zoals de Colombiaanse FARC. De assertieve opstelling van de regering-Chavez wordt mede mogelijk gemaakt door de inkomsten uit grote oliereserves. Als Chavez erin slaagt zijn presidentschap door een grondwetwijziging van onbepaalde duur te laten zijn, bestaat het gevaar dat Venezuela afglijdt naar een dictatuur. De veiligheid van het Koninkrijk en in het bijzonder de Benedenwindse eilanden kan door het optreden van Venezuela in de regio in het gedrang komen, al bestaan daarvoor vooralsnog geen aanwijzingen.

Implicaties voor onze veiligheid en voor de krijgsmacht

- **Drempel tegen agressie.** Vooralsnog wordt geen dreiging voorzien gericht tegen de territoriale integriteit van de eilanden. Toch kan de mogelijkheid hiertoe niet geheel worden uitgesloten. Er moet rekening worden gehouden met de eventuele noodzaak om de militaire presentie in de regio te versterken. Onder meer als gevolg van verschuivingen in de geopolitieke invloedssferen tussen Noord- en Zuid-Amerika kunnen de internationale verhoudingen tussen de landen in de regio de komende decennia onder druk komen te staan. Dit kan met het oog op de strategische ligging mogelijk gevolgen hebben voor de stabiliteit binnen het Caribische gebied en de externe veiligheid van de eilandgebieden van het Koninkrijk. Het behoud van de drempelfunctie in het kader van de externe verdedigingstaak blijft in dit licht onverminderd van belang. Nederland levert dankzij zijn internationaal ingebedde militaire aanwezigheid en de stra tegische ligging van de eilanden een bijzondere bijdrage aan de bevordering van de veiligheid en stabi liteit in de regio. Die bijzondere bijdrage wordt door de andere landen in de regio ook herkend en erkend.

- **Nieuwe structuren, nieuwe taken?** De interne herinrichting van het Koninkrijk heeft geen gevolgen voor de formulering van de drie taken van de krijgsmacht in het Caribische gebied, Defensie is een stabiele factor voor de nieuwe landen en gebieden. De verwachtingen ten aanzien van de toekomstige rol van de krijgsmacht zijn daarom onverminderd hoog. Die verwachtingen hebben vooral betrekking op de blijvende militaire presentie en internationale samenwerking in het kader van de drempelfunctie en de bevordering van de veiligheid en stabiliteit in de regio. Daarnaast wordt uitgegaan van een blijvende bijdrage van Defensie aan de bestrijding van de drugssmokkel en andere vormen van criminaliteit, het verlenen van bijstand bij orkaannoodhulp en de ondersteuning van de kustwacht. Op het gebied van grensbewaking wordt in de nieuwe staatkundige structuur een uitbreiding van het takenpakket van de Koninklijke Marechaussee voorzien, doordat Nederland verantwoordelijk wordt voor de grensbewaking van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze taak zal op Saba en St Eustatius gecombineerd worden met de basispolitiezorg. Daarnaast zal de Koninklijke Marechaussee naar verwachting ondersteuning blijven leveren op Sint Maarten en Curaçao, onder andere op het gebied van grenstoezicht en de bestrijding van drugs- en geweldscriminaliteit.

- **Middelen tegen drugstransporten.** De stabiliteit in de regio staat aanhoudend onder druk van de ontwrichtende effecten van drugssmokkel en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.

De geschatte productie van cocaïne is nagenoeg stabiel. De vraag in de Verenigde Staten is redelijk constant. De vraag naar drugs in Europa is gestegen. Hierdoor blijft de maritieme route via het Caribische gebied en West-Afrika naar Europa een belangrijk smokkeltraject. Als gevolg van hun kleinschaligheid en hun zwakke economische basis blijven ook de eilandgemeenschappen van het Koninkrijk kwetsbaar voor deze criminele invloeden. De positie van CZMCARIB als ondercommandant van JIATF-S onderstreept het belang dat aan de Nederlandse bijdrage aan de maritieme drugsbestrijding wordt toegekend. Het aantal onderscheppingen van drugstransporten via de zee en door de lucht laat over de afgelopen jaren een stijgende lijn zien. Maar daarmee is dit fenomeen nog geen halt toegeroepen. Er is een verschuiving waarneembaar in de richting van kleinere hoeveelheden drugs per transport. Dit betekent dat voor de zelfde opbrengst meer onderscheppingen nodig zijn, waardoor de behoefte aan onderscheppingplatforms toeneemt. Daarnaast worden meer geavanceerde transportmiddelen zoals minionderzeebootjes waargenomen, waardoor ook in kwalitatieve zin hogere eisen worden gesteld aan de opsporings- en onderscheppingsmiddelen.

- **Meer bevoegdheden tegen drugstransporten.** Het Verdrag van San José betreft een regionale samenwerkingsovereenkomst inzake de bestrijding van drugssmokkel in het Caribische gebied. Het geeft aan verdragspartijen de mogelijkheid om op volle zee op te treden tegen schepen die verdacht worden van drugssmokkel. Het verdrag is in 2003 door het Koninkrijk ondertekend en zal naar verwachting in de eerste helft van 2010 worden geratificeerd. Als het verdrag voor het Koninkrijk in werking is getreden worden het Commando zeestrijdkrachten en de KWNAA met de uitvoering ervan belast. Het geeft beide organisaties een instrument in handen voor handhavend optreden tegen drugssmokkel op volle zee. De inwerkingtreding van het verdrag biedt een potentiële doorbraak in de effectiviteit van de drugsbestrijding in het Caribische gebied, waar tot nu toe de lappendeken van verschillende jurisdicties van de kuststaten en eilandgroepen in het voordeel van de smokkelaars lijkt te werken. Het uitgebreidere instrumentarium voor handhavend optreden in het Verdrag van San José leidt naar verwachting tot een toenemend beroep op de bijdrage aan drugsbestrijding.

- **Een groeiend beroep op militaire bijstand als gevolg van extreme weersomstandigheden.** Het Caribische gebied wordt jaarlijks getroffen door tien tot vijftien tropische stormen waarvan ongeveer de helft uitgroeit tot orkaankracht. De klimaatverandering lijkt tot op heden niet te resulteren in meer orkaanpassages maar wel in een toenemende hevigheid ervan. Elk orkaanseizoen wordt door de civiele autoriteiten een beroep gedaan op militaire bijstand voor noodhulp.

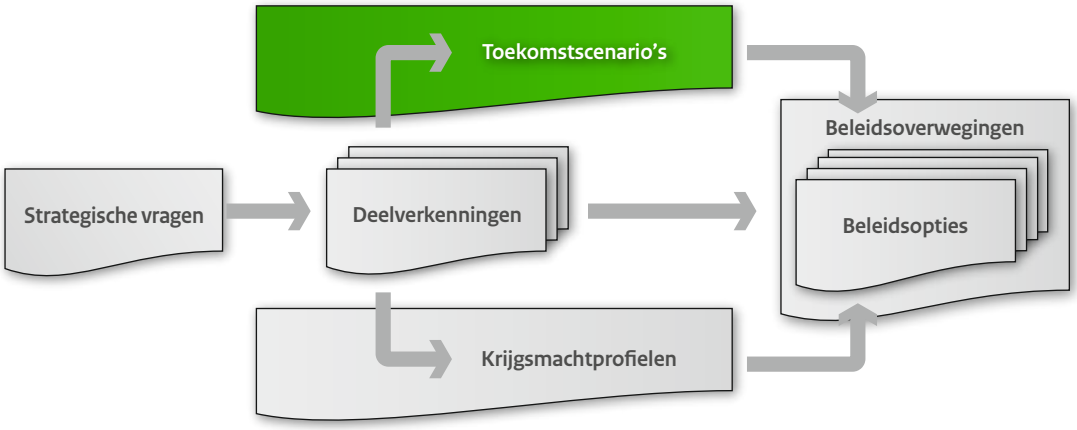
- **Structureel beroep op rechtshandhaving, opsporing en grenstoezicht.** Daarnaast levert de krijgsmacht de afgelopen jaren ook in meer structurele zin ondersteuning op het vlak van de rechtshandhaving, opsporing en grenstoezicht. De buitengrenzen van het Koninkrijk zijn kwetsbaar. De landen zijn thans zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het grenstoezicht, maar het Koninkrijk wordt internationaal aangesproken op eventuele lacunes. Daarom raakt gebrekkig grenstoezicht de belangen van het Koninkrijk. Sinds 2009 zijn de verschillende vormen van bijstand van de Koninklijke Marechaussee gecombineerd in een flexibel inzetbare pool. Deze levert bijstand aan de Antilliaanse politie ten behoeve van de bestrijding van geweldscriminaliteit, drugscontroles, grenstoezicht, de bestrijding van mensensmokkel en waar nodig de basispolitiezorg op de eilanden Saba en St. Eustatius. Het mandaat loopt tot en met 31 december 2010. De staatkundige wijzigingen in het Koninkrijk zullen resulteren in een groter beroep op de krijgsmacht vooral bij de uitvoering van het grenstoezicht, rechtshandhaving en de bestrijding van geweldscriminaliteit, mede in het licht van de internationale druk die op het Koninkrijk wordt gelegd.

- **Meer druk op de kustwacht.** De maritieme bedrijvigheid in de Caribische wateren neemt toe. De verwachting is dat met de verbreding van het Panama kanaal in 2014 de behoefte aan overslagcapaciteit en daarmee de scheepvaartdichtheid in de Caribische regio nog verder zal groeien. Op vrijwel alle eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba worden initiatieven ontplooid om de havenfaciliteiten uit te breiden om hiermee meer schepen doelmatiger te kunnen ontvangen. Dit geldt voor beroeps-, cruise- en

pleziervaart. Dit toenemend gebruik van het maritieme domein vormt niet alleen een extra belasting maar veroorzaakt ook extra risico's voor het (mariene) milieu, door bijvoorbeeld ongevallen en verontreinigingen. Dit leidt tot een toenemende behoefte aan handhaving- en toezichtcapaciteit op het gebied van de scheepvaart. Dit wordt nog versterkt door de toenemende combinatie van drugssmokkel met illegale immigratie. Tenslotte gaat het groeiend aantal (plezier-)vaartuigen in de regio ook gepaard met aandacht voor de veiligheid op zee. Het aantal search and rescue (SAR-)incidenten zal naar verwachting toenemen. Dat betekent dat de kustwacht ook op dit taakgebied moet zijn berekend en toegerust.

DEEL III

SCENARIO'S EN STRATEGISCHE SCHOKKEN



9. Toekomstscenario's

De in deel II gebleken onzekerheid over de toekomst maakt het werken met uiteenlopende toekomstscenario's des te belangrijker. Zij brengen de belangrijkste onzekerheden namelijk in kaart en helpen hun mogelijke uitwerking te doordenken. Ook helpen toekomstscenario's ons de wereld beter te begrijpen en de betekenis van hedendaagse gebeurtenissen en ontwikkelingen te beoordelen. Het zijn consistente toekomstbeelden, niet bij wijze van voorspelling, maar als denkbaar resultaat van belangrijke ontwikkelingen. In de Verkenningen vervullen toekomstscenario's, samen met de krijgsmachtprofielen, een centrale rol om tot toekomstbestendige beleidsopties te komen.

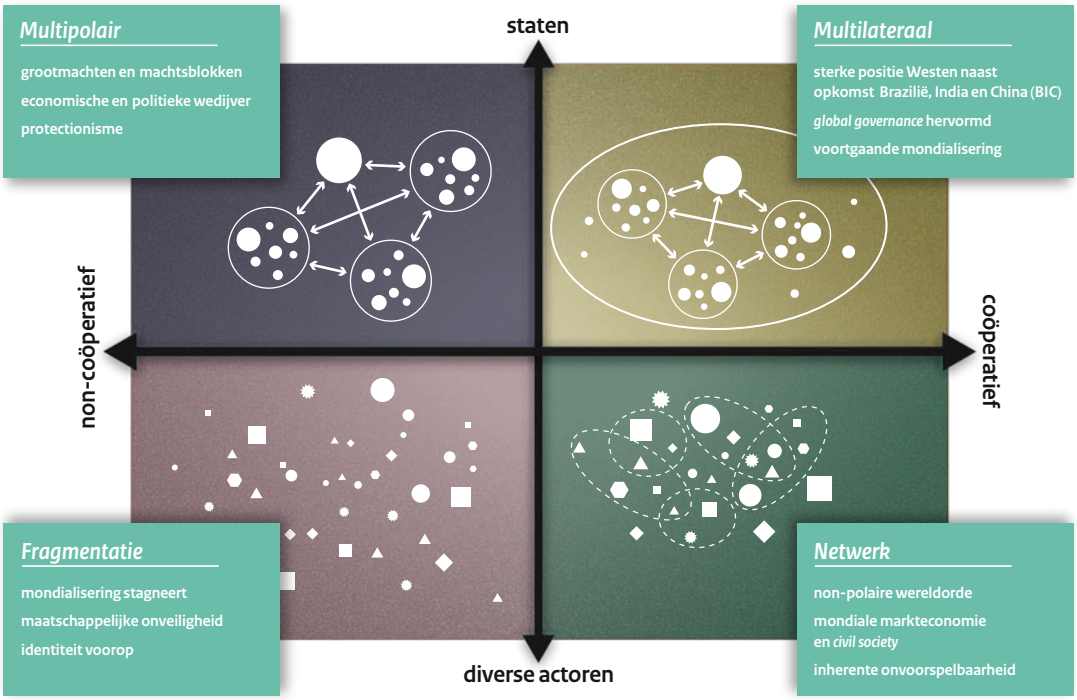
De toekomstscenario's in het kader van de Verkenningen zijn ontwikkeld tijdens een lange reeks workshops met vertegenwoordigers en deskundigen van binnen en buiten de overheid. Aan de scenario's ligt ook een uitvoerige oriëntatie ten grondslag op verschillende scenariomethoden. Ook hebben we ons verdiept in vergelijkbare scenariostudies in binnen- en buitenland, zoals het *Multiple Futures-project* van de NAVO en de scenario's van zowel de Amerikaanse *National Intelligence Council* (in het rapport "Global Trends 2025") als het Duitse *Zentrum für Transformation der Bundeswehr.* Met de vertegenwoordigers van deze instellingen is hierover tevens uitvoerig contact geweest.

Het onderstaande scenarioraamwerk van de Verkenningen gaat uit van de twee kernonzekerheden die in deel II zijn geformuleerd:

- Ontwikkelt het wereldsysteem zich in de richting van toenemende samenwerking en integratie of van afkalvende samenwerking en fragmentatie?
- Wordt onze veiligheid vooral bepaald door staten of door niet-statelijke actoren?

De combinatie van deze vragen brengt op overzichtelijke wijze een centraal vraagstuk in de veiligheidspolitiek in kaart: om welke actoren gaat het in de toekomst en hoe gaan zij met elkaar om? De richting waarin dit vraagstuk zich de komende twee decennia ontwikkelt, bepaalt in hoge mate de dynamiek binnen het wereldsysteem en binnen Nederland. Zij is van grote invloed op de nationale en internationale veiligheidsvraagstukken waarmee het Koninkrijk zal worden geconfronteerd en waaraan de krijgsmacht het hoofd moet helpen bieden. Daarom is dit vraagstuk gekozen als basis voor de toekomstscenario's van de Verkenningen.

figuur 34 *Het scenarioraamwerk*



De scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR zijn staatscentrisch, ook al blijven niet-statelijke actoren ook in deze scenario's een rol spelen. Zij lijken daardoor een klassiek en relatief herkenbaar beeld op te roepen. Van een 'terugkeer naar de geschiedenis' is in deze scenario's echter geen sprake. Zo is in beide scenario's het zwaartepunt verschoven van het Westen naar Azië, zij het in verschillende mate en met verschillende uitkomsten. Technologische ontwikkelingen hebben nieuwe perspectieven geopend. Nieuwe veiligheidsvraagstukken en coalitievormen hebben zich aangediend. In MULTILATERAAL is sprake van een verder ontwikkeld systeem van internationale samenwerking in het kader waarvan wordt gewerkt aan de oplossing van conflicten en belangentegenstellingen. In MULTIPOLAIR hebben zich machtsblokken gevormd en treden internationale belangentegenstellingen scherper naar voren.

De scenario's NETWERK en FRAGMENTATIE hangen nauw samen met de opkomst van niet-statelijke actoren. Ze trekken deze ontwikkeling door, al blijven staten in deze scenario's aanwezig. In deze scenario's komen begrippen als nationale soevereiniteit, het geweldsmonopolie van de staat en de internationale rechtsorde in een nieuw en dikwijls nog onbekend daglicht te staan. Deze scenario's zijn wellicht minder herkenbaar, maar daardoor niet minder plausibel of minder relevant. In het bijzonder deze twee scenario's brengen de breuklijnen in kaart die zijn ontstaan in reactie op de in de afgelopen twee decennia versnelde

mondialisering. In NETWERK zet het proces van mondialisering in hoog tempo door, zij het dat een deel van de wereldbevolking daarin nog altijd niet kan meekomen. In FRAGMENTATIE hebben de tegenkrachten van mondialisering de overhand gekregen en staat het behoud van een eigen identiteit en de bescherming van de eigen welvaart en veiligheid voorop.

Voor alle scenario's geldt dat, in de woorden van de leer der internationale betrekkingen, het wereldsysteem 'anarchisch' is: in geen enkel scenario is een wereldregering voorzien. De wereldorde verschilt per scenario echter wel. De dynamiek in de scenario's is bepalend voor de aard van de veiligheidsvraagstukken die zich in het scenario zouden kunnen voordoen en de wijze waarop met deze vraagstukken wordt omgegaan. Zij bieden daardoor een conceptueel kader waarbinnen de overige drijvende krachten en actoren een plaats hebben gekregen. Ontwikkelingen die we als zeker veronderstellen, keren in ieder scenario als vaste waarde terug, al kan hun uitwerking per scenario verschillen; relatieve onzekerheden kunnen per scenario sterk verschillen. Per scenario zijn de drijvende krachten en de actoren geanalyseerd en binnen het scenario op consistentie en plausibiliteit beoordeeld. De scenario's zijn aan de hand hiervan zowel op het mondiale niveau als op dat van Europa en het Koninkrijk uitgewerkt. Hoewel het denkbaar is dat ontwikkelingen binnen het Koninkrijk losstaan van die in de 'buitenwereld', is het – zeker gelet op het open karakter en de relatief geringe omvang van ons land – waarschijnlijker dat deze juist nauw samenhangen.

Ook zijn in ieder scenario de veiligheidsimplicaties en de militaire implicaties in kaart gebracht. Dat geldt eveneens voor het mogelijke beroep dat op de Nederlandse krijgsmacht wordt gedaan.

Gebruik van de scenario's

De scenario's hebben geen voorspellende waarde. Ook kan men geen scenario 'kiezen', al kan men een van de scenario's wel het meest wenselijk achten en beleidsdoelen daarop enten. De scenario's maken vooral duidelijk hoe – en met welke gevolgen – de wereld zich de komende twee decennia op hoofdlijnen zou kunnen ontwikkelen. Doel is om een scala aan mogelijke toekomsten te schetsen om goed voorbereid te zijn op een realiteit die zich kan gaan ontwikkelen.

De scenario's sluiten elkaar in werkelijkheid niet uit. Zij laten onverlet dat aspecten van de verschillende scenario's zich hoogstwaarschijnlijk gelijktijdig manifesteren, en in verschillende delen van de wereld in verschillende mate. In het kader van de ontwikkeling van de beleidsopties voor de krijgsmacht zijn de scenario's om die reden als een geheel gehanteerd.

9.1 Scenario Multilateraal

Wat kunnen we samen oplossen?

Het scenario in vogelvlucht

- effectieve, hervormde *global governance*
- mondialisering schrijdt voort; vrij verkeer van goederen en mensen
- risicolanden worden tot de orde geroepen
- geïntegreerde aanpak van onderontwikkelde regio's
- meer invloed BRIC-landen, maar Westen blijft eveneens sterk
- hoog niveau van wederzijds vertrouwen

Algemene kenschets

Er is in dit scenario geen sprake van een wereldregering of – helaas – van wereldvrede. In antwoord op een indringende reeks grensoverschrijdende uitdagingen – de sterke wisselingen in de economische conjunctuur en daarmee gepaard gaande machtsverschuivingen, de schaarste van energie en grondstoffen, de groei van de wereldbevolking, de vermindering van biodiversiteit, de gevolgen van klimaatverandering, het risico van nucleaire proliferatie, terrorisme – heeft het systeem van *global governance* zich echter wel met vallen en opstaan verder ontwikkeld.

De meeste staten, ook de Verenigde Staten en China en tot op zekere hoogte Rusland, kiezen in meer of mindere mate voor samenwerking, te meer omdat zij beseffen daardoor uiteindelijk ook hun staatsbelangen of de belangen van hun burgers beter te kunnen behartigen. De Europese Unie gedijt en de Europese samenwerking ontwikkelt zich stapsgewijs verder. De EU oefent een stabiliserende invloed uit op de regio

die zich uitstrekt van Noord-Afrika tot in het Midden-Oosten, waarmee het een losse Mediterrane Unie heeft gevormd. Het economisch sterk ontwikkelde Brazilië werpt zich nadrukkelijker op als stabiliserende factor in Latijns-Amerika en de Caraïben zonder dat dit tot een confrontatie met de Verenigde Staten leidt.

De samenstelling van de VN-Veiligheidsraad is veranderd door nieuwe permanente leden toe te laten. De veranderde economische en politieke machtsverhoudingen in de wereld worden daarin beter weerspiegeld en de Verenigde Naties functioneren beter. Om internationale vraagstukken hanteerbaar te maken, zijn bestaande internationale fora – de G20, de Wereldhandelsorganisatie, het internationale atoomenergie-agentschap (IAEA), de NAVO – verder ontwikkeld en zijn nieuwe organisaties opgericht op het gebied van milieu en klimaat, energie en de omgang met de ruimte. De wereldeconomie heeft zich hersteld, na een depressie die enkele jaren heeft geduurd. Hoewel dit herstel ook voor het Westen geldt, hebben Aziatische grootmachten als China, India en Indonesië een prominentere plaats in het wereldbestel ingenomen.

De versterking van de *global governance* laat onverlet dat staten voor hun belangen opkomen en dat belangentegenstellingen soms aan het licht treden. Desondanks wordt ook vaak overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijke aanpak. Ter bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde wordt daarom dikwijls een beroep op de krijgsmacht gedaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het tot de orde roepen van landen die een risico vormen voor de internationale vrede en veiligheid of die de rechten van de mens op grove wijze schenden. Het geldt in het kader van een verder geïntegreerde aanpak ook voor de bestrijding van het internationale terrorisme en de internationale georganiseerde misdaad, waartussen de banden zijn verstevigd. Het geldt, tot slot, voor de oplossing van regionale conflicten en de ondersteuning van slecht functionerende staten met civiele en militaire middelen (ook in de preventieve sfeer).

Leeswijzer

Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere (2008)*
Andrew Hurrell, *On Global Order (2007)*
Joseph S. Nye Jr, *Soft Power (2004)*

Europa

De Europese Unie verdiept zich op het terrein van de economische en monetaire samenwerking door verdere vervolmaking van de gemeenschappelijke markt en uitbreiding van de Eurozone. De financieel-economische crisis en de economische uitdaging waarmee de EU wordt geconfronteerd als gevolg van de opkomst van de nieuwe grootmachten, blijken in dit opzicht een belangrijke katalysator te zijn bij verdieping van de economische en monetaire integratie. Ook vraagstukken als klimaatverandering, grondstoffenschaarste en energieveiligheid zetten de lidstaten aan tot verdere samenwerking. Tegelijkertijd is sprake van grote terughoudendheid bij de lidstaten als het gaat om overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau. Via de Europese Raad houden de EU-landen, de grote lidstaten voorop, de touwtjes stevig in eigen hand.

De Europese samenwerking heeft zich ook ten aanzien van de buitenlandpolitiek en de veiligheidspolitiek stapsgewijs verder ontwikkeld, in vervolg op de afspraken gemaakt in de jaren negentig en in het bijzonder in het kader van het Verdrag van Lissabon. Hoewel de veiligheidspolitieke band met de Verenigde Staten hecht binnen het trans-Atlantische kader blijft verankerd, is de NAVO niet langer de enige hoeksteen voor de Europese veiligheid. De verdieping van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid heeft geresulteerd in een zekere arbeidsverdeling tussen de EU en de Verenigde Staten, waarbij de laatste nog altijd het leiderschap hebben en de EU vooral als 'junior partner' optreedt. De Europese lidstaten leveren, dankzij een nauwere samenwerking op het terrein van capaciteitenontwikkeling en taakspecialisatie, een meer evenredige bijdrage aan de collectieve verdediging van het Europese continent. In onderlinge

samenwerking vervullen de EU en de Verenigde Staten bovendien een belangrijke rol bij conflictmanagement in multilateraal kader.

De EU ontwikkelt geen gemeenschappelijk vermogen tot projectie van harde militaire macht buiten het Europese continent. Hiervoor biedt de NAVO nog steeds het politiek-militaire instrumentarium. Dat laat onverlet dat ook bij expeditionaire missies sprake is van intensieve samenwerking tussen beide organisaties, waarbij de EU primair met civiel-militaire instrumenten bijdraagt aan een omvattende aanpak van crisisbeheersing. Op basis van haar brede buitenlandpolitieke instrumentarium manifesteert de Unie zich als een normatieve of civiele macht, waarvan de ambities op het terrein van veiligheid en stabiliteit zich vooral richten op de directe omgeving in de vorm van handel, hulp, associatie, etc. Voor zover sprake is van militair optreden in EU-verband beperkt zich dit tot post-conflict herstel en vredeshandhaving met inzet van vooral ook civiele middelen. De EU probeert zo een stabiliserende invloed uit te oefenen op de regio die zich uitstrekt van Noord-Afrika tot in het Midden-Oosten, waarmee het een losse Mediterrane Unie heeft gevormd. Deze taakverdeling en samenwerking tussen de EU en de NAVO kan ook wereldwijd ten goede komen aan VN-geleide missies.

Koninkrijk

Nederland

Nederland neemt binnen het systeem van *global governance* een voorname plaats in als "juridische hoofdstad" en vestigingsplaats voor belangrijk internationale instellingen. Nederland heeft groot belang bij een stabiele en vreedzame internationale omgeving en levert hieraan een actieve en constructieve bijdrage. De Nederlandse economie vaart wel bij de sterke positie die Nederland inneemt in het internationale handelsverkeer. Onder de bevolking overheerst een externe oriëntatie en bestaat brede steun voor de samenwerking in de EU. In internationale organisaties vervult Nederland een voortrekkersrol ter bevordering van de mensenrechten, het duurzaam gebruik van schaarse hulpbronnen, verbetering van het klimaat en verdeling van de welvaart in de wereld. Op het gebied van de internationale veiligheid, stabiliteit en rechtsorde levert Nederland eveneens een actieve bijdrage, ook met militaire middelen ter ondersteuning van multilaterale operaties. Mede dankzij de gunstige economische situatie, de lage werkloosheid en de naar vooruitgang strevende internationale context bestaan er weinig spanningen binnen de Nederlandse samenleving. Segregatie en onveiligheidsgevoelens zijn substantieel gedaald. Er bestaat steun voor een selectief maar niet bijzonder restrictief vreemdelingenbeleid.

Nederlandse Antillen en Aruba

In het Caribische gebied worden de verhoudingen bepaald door de Verenigde Staten en Brazilië, die in onderlinge afstemming hun invloed aanwenden om de stabiliteit in de regio te bevorderen en de internationale criminaliteit en drugshandel aan banden te leggen. Het Verdrag van San José vormt het kader waarbinnen de landen in de regio intensief samenwerken ter bestrijding van de overzeese drugstransporten. Door de centrale ligging van de eilandgebieden, levert het Koninkrijk hieraan een substantiële bijdrage.

Veiligheids- en militaire implicaties

In dit scenario is sprake van een functionerend stelsel van internationale en multilaterale instellingen, dat is aangepast aan de 'nieuwe' veiligheidsvraagstukken en dat de machtsverschuivingen in de wereld heeft weten te accommoderen (onder meer dankzij de hervorming van de VN-Veiligheidsraad). Dit betekent niet dat er geen veiligheidsvraagstukken zijn, maar dat er in de regel wordt samengewerkt om de risico's het hoofd te bieden.

Veel veiligheidsvraagstukken in dit scenario hangen samen met bedreigingen van de internationale rechtsorde en van breed geïnterpreteerde veiligheidsbelangen. De staat is de centrale actor gebleven, maar de

soevereiniteit van staten is niet onbetwist. De meeste staten functioneren redelijk en zijn bereid internationaal overeengekomen gedragsregels te respecteren. Veiligheidsproblemen ontstaan als hiervan geen sprake is. Dit scenario kenmerkt zich door een relatief grote internationale verbondenheid en collectieve bereidheid om de internationale rechtsorde te handhaven en de inzet van militaire middelen voor dit doel te legitimeren. Veel landen zijn bereid te delen in de lasten en de risico's van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

Er doet zich een verscheidenheid aan conflicttypes voor, behoudens het grootschalig militair conflict. De belangrijkste veiligheids- en militaire implicaties in dit scenario zijn:

- **risicolanden.** De internationale gemeenschap treedt eensgezind en resoluut op tegen de landen die zich intentioneel onttrekken aan de regels van de internationale gemeenschap en er blijk van geven zich niet te willen neerleggen bij de status-quo van het internationale systeem. Daarbij valt onder meer te denken aan landen die zich niet aan non-proliferatieafspraken houden, of op andere wijze een bedreiging vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Het optreden tegen deze risicolanden wordt door de VN-veiligheidsraad gecoördineerd, waarbij in beginsel een beroep wordt gedaan op een regionale veiligheidsorganisatie die geopolitiek het best is gepositioneerd.

- **zwakke staten.** De bevordering van de politieke en economische ontwikkelingen van fragiele staten in de 'gordel van instabiliteit' staat hoog op de internationale agenda. De internationale gemeenschap is bereid om ook in preventieve zin hieraan een bijdrage te leveren, ook door het aanknopen van militaire samenwerkingsrelaties. In landen waar het staatsgezag wordt ondermijnd door rivaliserende bevolkingsgroepen zal op verzoek bemiddelend en stabiliserend worden opgetreden. Verder wordt in beginsel mandaat verleend om op te treden in regio's of landen waar het staatsgezag faalt en de internationale stabiliteit wordt ondermijnd door terroristische of criminele organisaties die daar hun toevlucht zoeken.

- **'human security'-issues.** De rechten van de mens staan in dit scenario hoog op de agenda, waardoor internationaal de bereidheid groeit om humanitaire interventies uit te voeren.

- **terroristen, separatisten, en antiglobalisten.** Ondanks de bereidheid tot internationale samenwerking bestaan ook tegenkrachten van misdeelde of ideologisch gedreven groeperingen. Deze krachten kunnen de internationale stabiliteit onder druk zetten, maar tevens een directe bedreiging vormen voor de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk.

- **ecologische veiligheidsvraagstukken.** Internationale milieuafspraken staan in dit scenario bovenaan op de agenda. Op de naleving hiervan wordt politiek hoog ingezet. Er bestaat een grote bereidheid tot samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving op de belasting van het milieu en zeegebieden.

- **mogelijkheden voor taakspecialisatie.** De krijgsmacht treedt in de regel op in multinationale of multilaterale samenwerkingsverbanden. Ondanks het brede palet van inzetscenario's biedt deze samenwerking mogelijkheden voor meer specialisatie, zowel bilateraal als multilateraal.

9.2 Scenario Multipolair

Wie bedienen de 'power button'?

Het scenario in vogelvlucht

- multipolaire machtsordening
- wedijver om schaarse olie- en gasreserves en grondstoffen
- verminderde mondiale economische interdependentie en technologieoverdracht
- sterke ontwikkeling (militair) gebruik van de ruimte

Algemene kenschets

De dichtbevolkte en sterk verstedelijkte wereld van 2030 is verdeeld in politieke, economische en militaire coalities rond de Verenigde Staten, China, India, Rusland, Brazilië, Japan en de EU. Deze zeven machtsblokken beconcurreren elkaar vooral om schaars geworden natuurlijke hulpbronnen. Het gaat daarbij niet alleen om het nog altijd belangrijke olie en gas, maar ook om schaarse mineralen die voor de industriële productie van wezenlijke betekenis zijn. Door de sterk gegroeide wereldbevolking is sprake van een toegenomen mondiale schaarste aan grondstoffen, waarvoor geen technologische oplossingen voorhanden zijn. Dit verscherpt de competitie tussen machtsblokken in grondstofrijke gebieden in het Midden-Oosten, Afrika, Centraal-Azië en op zee. Naast grondstoffen is water een bron van conflicten, vooral in het Midden-Oosten en Afrika.

Het unipolaire stelsel dat volgde op het bipolaire stelsel van de Koude Oorlog is in 2030 veranderd in een multipolair stelsel. Vanwege het grote aantal spelers is dit stelsel minder stabiel dan de situatie van de Koude Oorlog en de periode daarna, waarin de Verenigde Staten de enige supermacht waren. Het niveau

van defensie-uitgaven ligt mondiaal structureel op een hoger niveau. Het aantal staten dat beschikt over kernwapens is gegroeid.

Hoewel de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen de belangrijkste oorzaak van belangentegenstellingen en conflicten is, zijn deze belangentegenstellingen en conflicten niet louter economisch van aard. Territoriale aanspraken, religieuze, culturele en ideologische verschillen worden scherper aangezet en dragen bij aan gespannen verhoudingen tussen staten. Vooral wegens het risico van nucleaire escalatie vermijden de grootmachten een rechtstreeks en grootschalig militair treffen tussen de machtsblokken. Toch kan de mogelijkheid hiertoe evenmin worden uitgesloten. Vaker is sprake van *'proxy wars'*, kleinere conflicten waarin de strijdende partijen – al dan niet heimelijk – worden gesteund door grootmachten. De dreiging van internationaal terrorisme is verminderd, mede als gevolg van het repressieve optreden van staten en door samenwerking binnen en incidenteel ook tussen blokken.

In deze multipolaire wereld domineren de Verenigde Staten en China. Zij botsen vooral over de hegemonie in het gebied van de Stille Oceaan en de Indische Oceaan en de toegang tot energiedragers in Centraal-Azië en het Midden-Oosten. De EU, India, Japan en Brazilië zijn tevens machtsfactoren van betekenis. Dat geldt ook voor een zelfbewust Rusland, dat dankzij structureel hoge grondstofprijzen kapitaalkrachtig is en zich autonoom gedraagt. Rusland duldt geen 'inmenging' in de Noordelijke IJszee, waar belangrijke nieuwe vaarroutes en wingebieden zijn ontstaan als gevolg van de opwarming van de aarde, en stuit daar vooral op Canadese, Amerikaanse en Europese belangen. India en China betwisten elkaars aanspraken en invloedssferen in en rondom de Indische Oceaan en op het Euraziatische vasteland, waar de voor de energie- en voedselvoorziening respectievelijk de internationale handel belangrijkste vaarroutes ter wereld liggen. Veel kleinere landen proberen hun positie te versterken, door banden aan te knopen met een grootmacht of door juist tussen de machtsblokken te laveren.

Staten stimuleren en beschermen doelbewust hun economieën en technologische en industriële basis om hun positie op het internationale speelveld te versterken en hun afhankelijkheid te verminderen. Er wordt in het bijzonder gestreefd naar energie- en voedselonafhankelijkheid en naar een militairtechnologische voorsprong. Het militair en civiel gebruik van de ruimte krijgt krachtige impulsen.

De Verenigde Naties bestaan nog, maar komen nauwelijks tot besluiten als gevolg van de scherpe belangentegenstellingen. De kloof tussen arm en rijk wordt groter. De welvaart van de grootmachten oefent grote aantrekkingskracht uit op de armere delen van de wereldbevolking. Mondiale klimaatafspraken zijn niet te maken, vooral niet omdat economische belangen voorrang krijgen boven de aanpak van ecologische vraagstukken. Bilaterale topontmoetingen staan in het teken van handelsverdragen, toegang tot energiebronnen en wapenbeheersingsafspraken.

Leeswijzer

John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics (2001)*
Robert Kagan, *The Return of History (2007)*
Bill Emmott, *Rivals (2008)*
Michael Klare, *Rising Powers, Shrinking Planet (2008)*

Europa

De eenheid in Europa wordt door de multipolaire krachtsverhoudingen en verscherpte belangentegenstellingen danig op de proef gesteld. Andere machtsblokken zullen immers proberen de Europese landen voor hun belangen te winnen en verdeeldheid te zaaien tussen de lidstaten van de EU. De EU kampt bovendien met uiteenlopende geografische en culturele oriëntaties die verdieping van de samenwerking bemoeilijkt. Desondanks zien de lidstaten in dat hun belangen het best worden gediend met een EU die

zich krachtig kan manifesteren. Zonder hechte samenwerking dreigt in een multipolaire wereld namelijk marginalisering op het wereldtoneel. Onder druk van de internationale omstandigheden slaagt de EU erin de samenwerking ook op het terrein van de buitenlandse en defensiepolitiek te verdiepen. Hoewel het conflictpotentieel zich vooral in Azië voordoet, is Europa niet gevrijwaard van de rivaliteit tussen machtsblokken. De Europese Unie heeft vooral te stellen met een assertief en kapitaalkrachtig Rusland en met een zich sterker manifesterend China. Tegen deze achtergrond is nog altijd sprake van veiligheidssamenwerking met de Verenigde Staten, hoewel deze samenwerking afstandelijker is geworden. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat de landen van de EU, als gevolg van het relatieve machtsverlies van de Verenigde Staten en de toenemende Amerikaanse oriëntatie op Azië, meer op zichzelf en elkaar zijn aangewezen om het hoofd te bieden aan tal van veiligheidspolitieke uitdagingen aan de eigen grenzen. Samen met de aanhoudende druk op de nationale defensiebudgetten, industrieën en kennisdomeinen, leidt dit gegeven tot een aanzienlijke verdieping van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Europa ontwikkelt zich tot een volwaardige militaire pilaar binnen de NAVO, maar aarzelt niet om binnen zijn eigen invloedssfeer ook zelfstandig op te treden. De NAVO transformeert naar een podium voor trans-Atlantische veiligheidspolitieke consultatie.

Binnen de EU neemt een kopgroep van lidstaten onder Frans-Duits-Britse leiding het initiatief tot nauwere samenwerking op het terrein van capaciteitenontwikkeling en taakspecialisatie. Hiertoe levert de via het Verdrag van Lissabon gecreëerde optie van de permanent gestructureerde samenwerking nieuwe mogelijkheden. De al bereikte mate van monetaire en economische integratie – verder verdiept in antwoord op de financieel-economische crisis – biedt daartoe een stevig fundament. Dit vertaalt zich in de oprichting van een Europese Veiligheidsraad met de grote lidstaten als permanente leden en participatie van kleinere landen op roulatiebasis, dit mede afhankelijk van de vraag of zij op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid capaciteiten kunnen inbrengen. De Britse en Franse kernwapenarsenalen krijgen een rol in het afschrikkingsbeleid van de EU. In de VN-Veiligheidsraad spreekt de EU vrijwel altijd met één stem. Wat optreden betreft strekt het militaire handelen van de EU zich vooral uit tot de eigen directe omgeving, wat onder andere leidt tot spanningen en rivaliteit in de verhouding met Rusland. De EU treedt ook vaker op in de gordel van instabiliteit van Marokko en Sub-Sahara Afrika via het Midden-Oosten tot Zuid-Azië alsmede in het Noordpoolgebied omdat Europese economische en veiligheidsbelangen hier rechtstreeks in het geding zijn. Daarmee verzekert de EU zich onder meer van de toegang tot fossiele brandstoffen en mineralen en vermindert zij haar afhankelijkheid van Rusland. De EU heeft ook haar buitengrenzen aanzienlijk versterkt om ongewenste migratie vanuit zwakkere regio's tegen te gaan. Maar om de vergrijzing op te vangen, zijn getalenteerde en geschoolde jonge migranten uit het Midden-Oosten en Afrika welkom. Door deze selectieve migratie stroomt het intellectueel potentieel echter weg uit deze gebieden.

Of in dit scenario nog van het 'Westen' kan worden gesproken, is onzeker. De energiebelangen van de EU en de Verenigde Staten lopen sterk uiteen. Ook geopolitiek overlappen Europese en Amerikaanse belangen minder dan voorheen, vanwege Amerika's oriëntatie op de Stille Oceaan en de Indische Oceaan en die van Europa op Rusland en het zuiden. De demografische veranderingen die zich hebben voltrokken in de Verenigde Staten en Europa hebben de beide continenten ook in cultureel opzicht verder van elkaar verwijderd, mede als gevolg van de migratie van Latijns-Amerika naar Noord-Amerika en van het Midden-Oosten en Noord-Afrika naar Europa. De Verenigde Staten en de EU houden de NAVO waarschijnlijk nog wel in stand in het licht van de wederzijdse bijstandsverplichting, maar gebruiken deze vooral als forum voor veiligheidsconsultaties.

In een wereldeconomisch bestel dat wordt gedomineerd door wedijver om schaarse middelen (energie, grondstoffen, etc.) en waarin de EU onder grote druk staat van concurrenten van buitenaf, ontwikkelt de Unie zich tot een 'Fort Europa'. Steeds vaker wordt er aanleiding gezien om de grenzen te sluiten voor producten van buiten af, ter bescherming van het eigen niveau van sociale voorzieningen en ecologische normering. Het externe beleid van de EU staat in dienst van dit 'Fort Europa' en is er vooral op gericht de aanvoer van energie en grondstoffen veilig te stellen. De bereidheid van de Verenigde Staten om te

investeren in de relatie met de Europeanen wordt er daarbij overigens niet groter op, omdat 'Fort Europa' ook gepaard gaat met groeiende handelsconflicten tussen de EU en de Verenigde Staten.

Koninkrijk

Nederland

Nederland maakt als lid van de EU deel uit van het Europese machtsblok, hoewel het ook sterk georiënteerd is op de internationale handel. De wens om tegenwicht te bieden aan de snelle economische opkomst van Azië, dwingt tot een Europese aanpak. Daarbij worden protectionistische maatregelen niet geschuwd. Ook wordt hoog ingezet op de omstandigheden waaronder in Azië wordt gewerkt. Die kritiek heeft betrekking op de arbeidsomstandigheden, kinderarbeid en milieubelasting. Door de internationale wedijver komt de Nederlandse handelspositie en welvaart onder druk te staan. Dit effect wordt nog versterkt door de geleidelijke uitputting van fossiele energiebronnen wat een ongunstige uitwerking heeft op de wereldeconomie. Daar staat tegenover dat de Nederlandse economie in het licht van de stijgende energieprijzen baat heeft bij hogere aardgasopbrengsten en bij zijn kennispositie op het gebied van duurzame energievoorziening en energiearme productiemethoden. Niet alleen de economie, maar ook de samenleving en de politiek ondervinden gevolgen van de toenemende vergrijzing van de Nederlandse bevolking. De instroom van nieuw arbeidspotentieel vanuit Oost-Europea, Afrika en het Midden-Oosten leidt tot aanhoudende sociale spanningen. Deze spanningen worden mede gevoed doordat de oudere autochtone bevolking een nadrukkelijker en behoudender stempel drukt op media en politiek, een accent dat aansluit bij de plaats van een klein land in een onveilige wereld. Bij overheidsinstellingen, bij bedrijven en aan de grenzen is een grote rol weggelegd voor civiele en militaire (cyber)beveiligingsorganisaties, zodat misdaad en andere machtsblokken geen kans krijgen. Internationaal geldt hetzelfde voor inlichtingendiensten, terwijl de krijgsmacht onder EU-vlag aanwezig is aan buitengrenzen en in economisch relevante (zee)gebieden. Zo kunnen olie, gas en andere grondstoffen veilig gewonnen, bewerkt en richting Europa worden vervoerd. Waar deze belangen in het geding raken, wordt desnoods en in beginsel in Europees verband militair opgetreden.

Nederlandse Antillen en Aruba

Het Caribische gebied ligt op het raakvlak van de invloedsferen waar de Verenigde Staten en Brazilië hun gezag willen doen gelden. Ook China heeft belang bij deze regio, met het oog op de onverstoorde doorvaart van en naar de Stille Oceaan via het Panama-kanaal. Dit kruispunt tussen de grootmachten biedt ruimte aan kleinere landen om met een laverend buitenlandsbeleid hun eigen belangen te dienen. Landen als Venezuela en Colombia kunnen daarvoor gebruikmaken van hun strategische ligging. Venezuela's olievoorraden en contacten met anti-Amerikaanse mogendheden verschaffen het bovendien extra instrumenten voor een onafhankelijk buitenlands beleid. Oplopende spanningen in deze regio kunnen in potentie uitlopen op interstatelijk geweld, al dan niet met een directe betrokkenheid van de grootmachten. Met het oog op hun strategische ligging kan daarbij de territoriale integriteit van de eilandgebieden van het Koninkrijk in het geding zijn.

Veiligheids- en militaire implicaties

Veel veiligheidsvraagstukken in dit scenario hangen samen met de sterk toegenomen geopolitieke, economische en militaire rivaliteit tussen mondiale en regionale grootmachten en machtsblokken. Andere veiligheidsvraagstukken zijn niet afwezig, maar treden minder pregnant op de voorgrond.

De belangrijkste veiligheids- en militaire implicaties in dit scenario zijn:

- **een verslechterde verstandhouding tussen grootmachten.** *Binnen* de machtsblokken en de invloedssferen van grootmachten is sprake van soms vergaande veiligheidssamenwerking; *tussen* hen blijft deze samenwerking meestal beperkt tot vertrouwenwekkende maatregelen ter voorkoming van militaire

conflicten. De defensie-uitgaven liggen mondiaal structureel hoger dan nu; daarbij is het verschil tussen de Verenigde Staten en vooral China ook in dit opzicht aanzienlijk kleiner geworden. Ideologische verschillen worden uitvergroot, waarbij zich vooral een scherpe tegenstelling voordoet tussen op westerse leest geschoeide democratieën (aangevoerd door de Verenigde Staten) en landen met autoritaire regimes.

- **het risico van grootschalige militaire conflicten met betrokkenheid van grootmachten.** Vooral in het Midden-Oosten en in Azië hoopt het conflictpotentieel tussen grootmachten op. In de Stille Oceaan en de Indische Oceaan proberen de Verenigde Staten, China en India elkaar angstvallig in evenwicht te houden; in dit 'evenwichtsspel' spelen ook Japan, Indonesië en Australië een belangrijke rol. Betrokkenheid van Rusland in een grootschalig militair conflict laat zich eveneens voorstellen, niet alleen in Azië maar ook in Europa en in de Noordelijke IJszee.

- ***'proxy wars'*.** Omdat zij een rechtstreeks militair conflict in de regel uit de weg zullen gaan, zullen grootmachten hun belangentegenstellingen vaker via derden uitvechten. Door in een kleiner conflict – tussen of binnen staten – een der partijen te steunen, zullen zij hun invloedssfeer proberen uit te breiden. Dergelijke conflicten zullen zich waarschijnlijk vooral voordoen in het Midden-Oosten, Centraal- en Zuid-Oost Azië en Afrika. Overigens bestaat het risico dat een *'proxy war'* uitmondt in een rechtstreeks militair conflict tussen grootmachten.

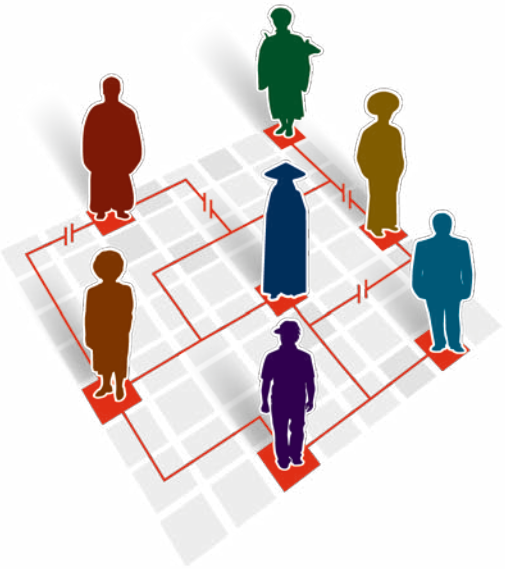
- **spanningen in het Caribische gebied.** De eilandgroepen van het Koninkrijk liggen op het kruispunt van de invloedssferen van de Verenigde Staten en de toekomstige grootmachten Brazilië en China. De vrije doorvaart van en naar de Stille Oceaan geven aan deze positie een strategische betekenis die tot internationale spanningen kan leiden.

- **de wedijver om de controle over energiebronnen, grondstoffen en transportroutes.** Omdat sprake is van een groeiende schaarste – of soms zelfs een nijpend tekort – aan energiebronnen en grondstoffen spitst de wedijver tussen grootmachten zich toe op de controle daarover en over transportroutes over zee en land. Grootmachten en machtsblokken zullen zich militair willen manifesteren in grondstofrijke gebieden in het Midden-Oosten, Afrika, Centraal-Azië en op zee. Ook zullen zij, met onder meer militaire middelen, de veiligheid van aanvoerlijnen willen waarborgen. Rusland duldt geen inmenging in de Noordelijke IJszee, waar belangrijke nieuwe vaarroutes en wingebieden zijn ontstaan als gevolg van de opwarming van de aarde, en stuit daar vooral op Amerikaanse, Canadese en Europese belangen. Naast grondstoffen is water een bron van regionale conflicten, vooral in het Midden-Oosten en Afrika.

- **de wedijver om de ruimte.** In hun streven naar een economische en (militair-) technologische voorsprong investeren grootmachten en machtsblokken fors in hun ruimteprogramma's. Het militair en civiel gebruik van de ruimte neemt daardoor toe, zonder dat hierover in multilateraal verband afspraken worden gemaakt.

- **het grotere aantal kernwapenstaten.** Om hun regionale machtspositie te versterken en hun bewegingsruimte ten opzichte van de grootmachten te beschermen, zullen meer staten beschikken over een kernwapen- en raketarsenaal. Behalve door de verspreiding van technologische kennis is dit mogelijk gemaakt door de verzwakking van het non-proliferatiestelsel als gevolg van de gebrekkige samenwerking tussen de machtsblokken.

9.3 Scenario Netwerk



Is iedereen goed aangesloten?

Het scenario in vogelvlucht

- transnationale netwerken prominent aanwezig in mondiale *civil society*
- soevereiniteit van staten minder vanzelfsprekend; privatisering van veiligheidsfuncties van de staat
- non-polaire wereldorde
- inherente onvoorspelbaarheid en volatiliteit
- aanpassingsvermogen landen en gemeenschappen aan mondiale ontwikkelingen onder druk; achterblijvende gemeenschappen veroorzaken instabiliteit

Algemene kenschets

In dit scenario zijn de dynamiek van de wereldmarkt, van het grote kapitaal en van de technologische vernieuwing de belangrijkste drijvende krachten. De 'verdichting' van het wereldsysteem en de 'verdunning' van de staatsmacht hebben zich vergaand doorgezet. Het maatschappelijk verkeer wordt gedomineerd door allerlei mondiale netwerken. Hierin is een scala aan niet-statelijke actoren met elkaar verbonden: multinationals, NGO's, handelsconglomeraten, metropolen, filantropen, transnationale criminele netwerken, terroristische organisaties, *private military companies* enzovoort. Deze netwerken trekken zich weinig aan van nationale grenzen. De invloed van de markt is groot. De economische, politieke en militaire macht binnen dit open wereldsysteem is zo verspreid dat ook grote mogendheden hun wil niet kunnen opleggen. Er is feitelijk sprake van een non-polaire wereldorde.

Burgers identificeren zich in dit scenario minder met hun staat dan met de transnationale sociale, culturele, economische en virtuele netwerken waarin zij zijn opgenomen. Staten en internationale organisaties hebben zich in dit tijdperk van transnationalisme aan de nieuwe omstandigheden aangepast. Hoewel zij belangrijk zijn gebleven, treden zij in dit scenario hoofdzakelijk op als regulerende en verbindende factoren in een mondiale *civil society*. In dit 'post-Westfaalse' tijdperk hebben zij zich eveneens als netwerken georganiseerd en zijn nationale grenzen en nationale soevereiniteit allengs minder belangrijk geworden. Voor de Europese Unie geldt dit evenzeer, wat overigens de mogelijkheid openlaat dat Europese lidstaten preferentiële banden aangaan met niet-Europese grootmachten (zoals de Verenigde Staten). Veel regeringen zien het als hun voornaamste opdracht in deze dynamische wereld hun ingezetenen 'mondialiseringsbestendig' te maken, welvaartsgroei te faciliteren en sociale rust te bewaren.

In dit scenario zijn de wederzijdse afhankelijkheden groot en complex. Het grensoverschrijdende en 'open' karakter van het mondiale netwerk biedt individuen en groepen veel ontplooiingsmogelijkheden en zorgt voor groeiende welvaart in grote delen van de wereld. Gebeurtenissen waar ook ter wereld kunnen onvoorspelbare gevolgen hebben op plekken elders in de wereld. Veranderingen voltrekken zich bijgevolg in een zeer hoog tempo. Hierdoor wordt het netwerk tevens gekenmerkt door inherente onvoorspelbaarheid en volatiliteit. De economie is daarbij vatbaar voor soms heftige conjunctuurschommelingen *('booms and busts')*. In de politiek van vooral democratische landen is voorts sprake van snel wisselende politieke voorkeuren. Daar staat tegenover dat het netwerk veerkrachtig is en beschikt over een zeker zelfherstellend vermogen.

De voornaamste veiligheidsuitdaging voor de internationale gemeenschap wordt in dit scenario gevormd door het contrast tussen de winnaars en de verliezers van de mondialisering, tussen samenlevingen met voldoende aanpassingsvermogen en mogelijkheden om zich in het dynamische mondiale netwerk staande te houden en samenlevingen die daarin niet slagen, tussen economisch sterke steden die zich tot grotendeels zelfstandige metropolen ontwikkelen en nauwelijks te beheersen *urban jungles* die zich aan het gezag van overheden onttrekken, tussen functionerende staten en falende staten waar kwaadwillende niet-statelijke actoren alle ruimte krijgen.

Waar staten terugtreden ten gunste van niet-statelijke actoren, daalt de relevantie van 'klassieke' militaire macht en van de machtsbalans tussen grootmachten. Veiligheidsvraagstukken hangen vooral samen met groepen en landen die de aansluiting op het mondiale netwerk niet hebben kunnen maken. De frictie tussen deze verliezers en winnaars vormt een risico voor de internationale veiligheid en stabiliteit. Naast massale migratiestromen geeft deze frictie in gebieden van gemankeerde staatsvorming ook voeding aan kwaadwillende niet-statelijke actoren. Terroristische groeperingen, misdaadsyndicaten en zelfs individuen, weten gebruik te maken van het wereldwijde netwerk om hun maatschappijontwrichtende doelen kracht bij te zetten. Veel van deze veiligheidsvraagstukken staan in het teken van de nog sterker geworden verwevenheid tussen interne en externe veiligheid en de kwetsbaarheid van moderne samenlevingen voor invloeden van buitenaf. Zij hebben dan ook geleid tot een vergaande geïntegreerde transnationale aanpak, in het kader waarvan onder meer nauw wordt samengewerkt met NGO's en civiele dienstverleners. Op westerse krijgsmachten wordt vooral een beroep gedaan bij de aanpak van falende staten, de bestrijding van terroristische netwerken en misdaadsyndicaten (drugs, piraterij, mensenhandel, illegale wapenhandel) en de beheersing van migratie- en vluchtelingenstromen. Krijgsmachten worden ook ingezet om de kwetsbaarheid van geavanceerde samenlevingen voor een breed palet van veiligheidsrisico's te verminderen.

Leeswijzer

Manuel Castells, *The Rise of the Network Society (1996)*
Anne-Marie Slaughter, *A New World Order (2004)*
Thomas Barnett, *The Pentagon's New Map (2004)*
Richard N. Haass, *'The Age of Nonpolarity', Foreign Affairs (May/June 2008)*
François Heisbourg, *L' épaisseur du monde (2008)*
Rupert Smith, *The Utility of Force (2008)*
David Singh Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization (2008)*
Jeremy Scahill, *Blackwater (2007)*

Europa

Door de snelle uitbreiding van de EU en als gevolg van hervormingsmoeheid is in dit scenario sprake van een verwatering van de Europese Unie. Het is een toekomst waarin het proces van (economische) mondialisering doorzet, met als resultaat dat nationale economieën steeds verder vervlochten raken met de wereld buiten de EU. In dit mondiale netwerk waarin zich ook steeds meer niet-gouvernementele spelers manifesteren, zien nationale overheden hun invloed en bewegingsvrijheid sterk aan banden gelegd. Bij een terugtredende Europese en nationale overheid worden de verhoudingen toch vooral bepaald tussen markten, NGO's en internationale instituties, regio's, provincies, en metropolen. In een wereld waarin economische globalisering centraal staat en waarin sprake is van een relatief stabiel internationaal bestel is er geen reden voor de EU om zich op veiligheidspolitiek terrein te manifesteren. Het bestaande instrumentarium van vooral economische middelen om de relaties met andere landen vorm te geven, voldoet om de belangen van de lidstaten en van de EU te behartigen. Dit betekent dat de Unie vooral actief is ten opzichte van haar omringende landen om via handel en hulp en toetreding deze landen te betrekken bij respectievelijk op te nemen in de *'zone of peace'* waarvoor de EU model staat.

De NAVO blijft als consultatieforum bestaan, maar speelt geen prominente rol in de verhoudingen tussen de EU en de Verenigde Staten. De organisatie heeft op mondiale schaal partnerschappen aangeknoopt met landen, met andere internationale organisaties (zoals de VN, de AU, Asean en de Shanghai Cooperation Organisation) en zelfs met niet-gouvernementele organisaties. Zij levert op die manier een preventieve bijdrage aan de internationale vrede en veiligheid. Van geval tot geval wordt bepaald of en in welk samenwerkingsverband een eventueel militair optreden aan de orde is. Ook ad hoc- samenwerkingsverbanden kunnen zich daarbij regelmatig voor doen.

Koninkrijk

Nederland

De Nederlandse samenleving beschikt met zijn open economie en van oudsher wereldomvattende handelsrelaties over een wijdvertakt netwerk van relaties met zowel andere overheden als niet-statelijke partijen. Schiphol en de haven van Rotterdam zijn belangrijke knooppunten in het internationale verkeer van personen en goederen. De 'Amsterdam Internet Exchange' is het grootste internetknooppunt ter wereld. In de internationale arbeidsverdeling draagt de Nederlandse economie vooral bij aan kennisopbouw en dienstverlening. De overheid investeert daartoe fors in onderwijs, kennisontwikkeling en innovatie. Nederlandse universiteiten staan in de wereld hoog aangeschreven. De bevolking is zich bewust van deze internationale inbedding, toont belangstelling voor nieuwe ontwikkelingen en staat open voor externe invloeden. De samenleving vaart hier wel bij en ondersteunt via tal van overlappende netwerken de verspreiding van het mondialiserings- en moderniseringsproces naar nog achtergebleven regio's in de wereld, ook via de weg van (militaire) wederopbouwmissies. Tegelijkertijd is de Nederlandse samenleving meer kwetsbaar geworden voor invloeden van buitenaf. Invloeden waarop de Nederlandse overheid niet of nauwelijks grip

kan uitoefenen en die zich niets aantrekken van onze nationale grenzen. Door de grote afhankelijkheid van informatie en communicatiesystemen is de economie en het maatschappelijk leven kwetsbaar voor digitale verstoringen. Door de groeiende economische, politieke en sociaal-culturele verwevenheid staat de Nederlandse economie en samenleving bloot aan onvoorzienbare gebeurtenissen en ontwikkelingen die zich ergens op de wereld kunnen aandienen en tot in Nederland voelbare effecten kunnen leiden. Deze onzekerheid voedt ook gevoelens van onveiligheid en weerstand, waardoor delen van de Nederlandse bevolking zich sterker oriënteren op de 'eigen' (sub)culturele identiteit, maar tevens een beroep doen op de overheid om de sociale veiligheid te blijven zekerstellen en zijn grip op de grensoverschrijdende invloeden te verstevigen.

Nederlandse Antillen en Aruba

In instabiele regio's in het Caribische gebied hebben internationale misdaadorganisaties aan terrein gewonnen. Door het corrumperen van fragiele overheden hebben zij een vrijplaats gecreëerd voor hun illegale praktijken, zoals wapenhandel, mensenhandel en drugssmokkel. De misdaadsyndicaten voelen zich in deze regio soeverein en zijn desnoods bereid deze verworvenheid gewapenderhand af te dwingen. Als gevolg van deze ontwikkeling dreigt de georganiseerde drugscriminaliteit zijn grip op de eilandgebieden van het Koninkrijk te verstevigen.

Veiligheids- en militaire implicaties

Dit scenario staat in het teken van het contrast tussen de winnaars en de verliezers van de mondialisering, tussen samenlevingen met voldoende aanpassingsvermogen en mogelijkheden om zich in het dynamische mondiale netwerk staande te houden en samenlevingen die daar niet in slagen. Veel veiligheidsvraagstukken hangen samen met het optreden van niet-statelijke actoren waarvan een maatschappijontwrichtende werking uitgaat. Andere veiligheidsvraagstukken zijn niet afwezig, maar treden minder pregnant op de voorgrond.

De belangrijkste veiligheids- en militaire implicaties in dit scenario zijn:

- **de uitholling van het geweldsmonopolie van de staat.** Door de verdunning van de staatsmacht en het vervagen van nationale grenzen weten verzetsgroeperingen, politieke actiegroepen, terroristische groeperingen en criminele organisaties meer ruimte voor zichzelf te verwerven om hun doelstellingen desnoods met de toepassing van gewapend geweld te bereiken. Maar ook de staten zelf besteden een deel van hun geweldsmonopolie uit door een beroep te doen moderne en goed geoutilleerde *private military companies*, niet alleen voor beveiligingstaken maar ook voor offensieve geweldsacties.

- **fragiele staten.** De voortschrijdende mondialisering kent ook verliezers. Een grote groep kampt met zwakke besturen die niet in staat zijn zich te moderniseren en de aansluiting op het wereldwijde netwerk te realiseren. Het merendeel van deze landen bevindt zich in de gordel van instabiliteit, die ook in dit scenario veel conflictpotentieel in zich heeft, met mogelijke uitstralingseffecten naar de welvarende open samenlevingen die wel met het netwerk verbonden zijn.

- **kleinschalige hybride conflicten.** Vooral in het niet-aangesloten deel van de wereld doen zich aanhoudend kleinschalige conflicten voor tussen combinaties van staten en niet-statelijke gewapende milities. In strategisch cruciale regio's kunnen deze conflicten vanwege hun destabiliserende werking aanleiding zijn voor internationaal militair ingrijpen.

- **onvoorspelbaarheid.** De inherente onvoorspelbaarheid en volatiliteit van het wereldomspannende netwerk leidt tot onzekerheid en kan onvermoede effecten teweegbrengen voor de territoriale, economische, ecologische, fysieke, sociale en politieke stabiliteit en veiligheid van Nederland.

- **gewelddadige, extremistische netwerken en individuen (inclusief terrorisme).** Het internet stelt groeperingen en individuen in staat om mondiaal te communiceren, invloed uit te oefenen en wijdvertakte organisaties aan te sturen. Voor kwaadwillenden biedt het een platform voor de commandovoering van ondermijnende acties. Evenzeer verbindt het wereldwijd subculturen en volgelingen van fanatieke voorgangers die de wereld desnoods op een gewelddadige manier van hun (on)heilstijding willen overtuigen.

- **transnationale misdaadsyndicaten.** Ook de maffia heeft zich wereldwijd georganiseerd in een wijd vertakt netwerk dat zowel de boven- als onderwereld bestrijkt in nagenoeg alle landen van de wereld. Het netwerk stelt de syndicaten in staat een deel van hun criminele doelstellingen te bereiken via beïnvloeding van de bovenwereld. Ook weten ze terroristische groeperingen, milities en huurlingen aan zich te binden, die in ruil voor geld en wapens tot wederdiensten bereid zijn.

- **illegale immigratie.** Mensensmokkelaars en multinationale ondernemingen bedienen zich van hun wereldwijde contacten om met winstoogmerk overheidsregels en immigratieprocedures te omzeilen en mensen illegaal landen binnen te voeren en aan het werk te stellen.

- **pandemieën.** Het intensieve mondiale verkeer van personen verhoogt het risico van de verspreiding van infectieziektes. Ondanks de betere beheersmogelijkheden is het gevaar voor pandemieën reëel.

- **vitale kwetsbaarheid van informatiesystemen.** Netwerkgeorganiseerde groeperingen, bedrijven, samenlevingen en subculturen leunen zwaar op de beschikbaarheid van digitale informatiesystemen. Daarmee is hun functioneren kwetsbaar voor verstoringen van communicatieverbindingen of de verminking van gegevensbestanden.

9.4 Scenario Fragmentatie

Hoe blijven WIJ veilig?

Het scenario in vogelvlucht

- mondialisering gestagneerd
- handhaving eigen identiteit, welvaart en veiligheid staan voorop
- staten komen op voor eng gedefinieerde nationale belangen
- maatschappelijke onveiligheid door misdaad, polarisatie en sociale onrust
- wantrouwen overheerst

Algemene kenschets

In 2030 is het proces van mondialisering gestagneerd doordat de tegenkrachten de overhand hebben gekregen, ook in de politiek van veel landen. Veel individuen, groepen en samenlevingen voelen zich door een noodlottige reeks gebeurtenissen op hun nationale, culturele, sociale of politieke kring en identiteit teruggeworpen. Hun streven naar zo groot mogelijke onafhankelijkheid in een onzekere wereld en naar veiligheid en welvaart in eigen kring voert de boventoon. Ze zijn daardoor overwegend naar binnen gekeerd. Het geloof in de voordelen van internationale samenwerking en van een internationale markteconomie is allengs verminderd. In veel gevallen vertrouwen mensen voor hun veiligheid en welzijn zelfs niet meer op de 'eigen' staat; in veel landen heerst daardoor politieke en sociale verdeeldheid en onrust.

Het voert wellicht te ver om te spreken van een mondiale terugkeer naar de 'donkere' Middeleeuwen of naar de jaren dertig van de vorige eeuw; op veel fronten lijkt het moderne leven onbekommerd door te gaan.

Ook is niet overal de hang naar autonomie even krachtig of het gezag van de staat even ver geërodeerd; in relatief stabiele regio's slagen staten er nog wel in hun burgers bescherming te bieden tegen interne en externe bedreigingen. Toch onderscheidt deze wereld zich sterk van die van de eerste twee decennia na de Koude Oorlog, die achteraf een tijdperk van ongebreidelde vrijheid en welvaart blijken te zijn geweest. Na de vergaande en razendsnelle integratie van de wereldeconomie als gevolg van het einde van de Koude Oorlog en de dominantie van de Verenigde Staten is de pendule onmiskenbaar teruggeslingerd naar een veel groter accent op kleinere – plaatselijke, nationale of regionale – verbanden. Wantrouwen is een belangrijkere factor geworden in de betrekkingen tussen landen en binnen samenlevingen. Ook Europa en Nederland ondervinden hiervan de gevolgen.

Hoe heeft het zover kunnen komen? De kentering begon zich al af te tekenen aan het begin van de eenentwintigste eeuw, met de opkomst van religieus geïnspireerde terroristennetwerken, de groeiende weerzin in veel samenlevingen tegen de ontwrichtende kanten van de mondialisering en de steeds moeizamer verlopende samenwerking in internationale instellingen. Zij werd vervolgens onomkeerbaar als gevolg van de langdurige periode van economische laagconjunctuur en geslonken wereldhandel die werd ingeluid door de mondiale bankencrisis vanaf september 2008. De Amerikaanse economie wist zich, ondanks het stimuleringsbeleid van president Barack Obama, onvoldoende te herstellen, waardoor ook de 'ordenende' militaire macht van de Verenigde Staten allengs aan slagkracht en betekenis inboette. Tegelijkertijd werden de andere grootmachten, die de plaats van de Verenigde Staten wellicht geheel of gedeeltelijk hadden kunnen innemen, in toenemende mate geplaagd door interne problemen. In vooral Rusland en China werd het separatisme sterker, aangewakkerd door grote inkomensverschillen tussen regio's en door veranderingen in de bevolkingssamenstelling; landen als India, Pakistan en Indonesië kampten al langer met dit soort problemen. Een moeilijk te beheersen mondiale pandemie, opeenvolgende natuurrampen (mede als gevolg van een abrupte klimaatverandering) en een nijpend tekort aan grondstoffen verslechterden het wereldbeeld nog verder.

Leeswijzer

Thomas Hobbes, *Leviathan* (1651)
Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations* (1996)
Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State* (1999)
Harold James, *The End of Globalization* (2001)
Rik Coolsaet, *De geschiedenis van morgen* (2008)
Harald Welzer, *De klimaatoorlogen* (2008)

Europa

De kans dat ook Europa fragmenteert is in dit scenario groot. De effectiviteit en het gezag van de Europese Unie werden gaandeweg danig aangetast door de herhaaldelijk gebleken feilen van het Europees Parlement, desinteresse van burgers en de groeiende divergentie tussen de lidstaten, die zich steeds minder van de Europese afspraken zijn gaan aantrekken. De 'vergrijzing' van de Europese bevolking en het in veel Europese landen uitblijven van hierdoor noodzakelijk geworden hervormingen heeft de internationale concurrentiekracht van de Europese economie ondermijnd en het welvaartsniveau extra doen afnemen. Door een falend integratiebeleid en de opkomst van rechts-populistische bewegingen in veel Europese landen zijn vooral de omvangrijke niet-Westerse minderheden in Europa zich bovendien in toenemende mate buitengesloten gaan voelen. Zij identificeren zich nauwelijks met het land waarin zij woonachtig zijn en oriënteren zich sterker dan ooit op hun oorspronkelijke gemeenschappen. Naast etniciteit, religie en ideologie bieden ook grotere bedrijven en particuliere organisaties een 'veilige haven' aan werknemers en leden.

In dit scenario is sprake van een terugkeer in de Europese geschiedenis. Mede als gevolg van de financieel-economische crisis komt het fundament van de economische integratie onder steeds grotere druk te staan.

De euro blijkt niet bestand tegen de middelpuntvliedende krachten en de eurozone valt mede als gevolg van grote instabiliteit op de internationale financiële markten uiteen. De snelle uitbreiding van de EU heeft hoe dan ook de interne solidariteit aangetast. Lidstaten grijpen in antwoord op de binnenlandse sociaaleconomische problemen steeds vaker naar nationale protectionistische maatregelen, waardoor de interne markt fragmenteert. Als gevolg van deze factoren ontbreekt iedere ambitie tot verdieping van de Europese integratie. Op veiligheidspolitiek gebied begint zich het feit te wreken dat landen in geheel verschillende mate en op geheel verschillende wijze door uitdagingen worden bedreigd. In de directe omgeving van Europa doen zich wijdverbreidt kleinschalige conflicten voor tussen combinaties van staten en niet-statelijke gewapende milities. Voor Centraal-Europese landen ligt de uitdaging in het Oosten. De Zuid-Europese landen zien hun belangen vooral in Noord-Afrika op het spel staan. Bij gebrek aan onderlinge solidariteit zijn de lidstaten niet in staat om een gemeenschappelijk antwoord te vinden op deze divergerende krachten. Bovendien steken in de oostelijke en zuidelijke regio's van Europa separatistische krachten weer de kop op.

In de tussentijd is de NAVO haar rol als hoeksteen van de Europese veiligheid kwijtgeraakt. De organisatie wordt steeds meer als irrelevant ervaren. Het bondgenootschap slaagde er niet in duurzame stabiliteit te brengen in Afghanistan, waardoor het de facto zijn mondiale ambities opgaf en had te lijden onder een terugkerend isolationisme in de Verenigde Staten en de groeiende verdeeldheid in Europa.

Koninkrijk

Nederland

Verdeeldheid is er ook in Nederland. Er heerst veel onzekerheid over het voortbestaan van de welvaart en de veiligheid. Het solidariteitsidee van één maatschappij is verzwakt en sociale fragmentatie ontstaat langs economische, etnische en ideologische lijnen. Er is veel boosheid, wantrouwen en afkeer van het gevestigde politieke leiderschap. Nationaal georiënteerde partijen spelen een hoofdrol in de politiek. Nederland is een angstig en in zichzelf gekeerd land geworden. Steeds meer Nederlanders zoeken hun identiteit in een eigen 'clan'. Elke groep heeft eigen media die vaak agressief 'preken voor eigen parochie'. De krimpende oudere autochtone bevolking is steeds wantrouwender ten opzichte van de grote instroom van niet-Europeanen. Als gevolg hiervan is de polarisatie in de Nederlandse samenleving tussen 'oude' en 'nieuwe' bevolkingsgroepen belangrijk toegenomen. Maar ook binnen de beide groepen is dit het geval. Vooral onder jongeren ligt het gevaar van radicalisering op de loer. Het geweld binnen de samenleving neemt toe. In veel grootstedelijke gebieden bestaat een gerede kans op grootschalige verstoringen van de openbare orde.

De machteloosheid van de overheid leidt ook tot verwaarlozing van de vitale infrastructuur waardoor Nederlands fysieke kwetsbaarheid toeneemt voor de gevolgen van de waterspiegelstijging en elkaar opvolgende ecologische crises en milieurampen. Een andere grote zorg is de wildgroei van misdaad, met name *cybercrime*. De boven- en onderwereld raken ook in Nederland met elkaar verweven. Gezien die dreigingen is het beroep op de overheid groot voor wat betreft haar klassieke veiligheidsrol. Het belang van Defensie staat niet ter discussie. Het beroep dat in dit scenario op de krijgsmacht wordt gedaan, is immers vooral ingegeven door vitale belangen. Daarbij zal de nadruk komen te liggen op de bescherming van het grondgebied van het Koninkrijk (inclusief de bewaking van de nationale grenzen te land, ter zee en in de lucht), de verdediging van de Nederlandse economische belangen en de nationale bijstands- en steunverleningstaken van de krijgsmacht. Extra inspanningen zijn vereist voor de bewaking van de nationale grenzen, de bescherming van Nederlandse Antillen en Aruba en de beteugeling van binnenlandse onrust. Herinvoering van de opkomstplicht is in dit scenario aannemelijk.

Nederlandse Antillen en Aruba

Ook het Koninkrijk komt als gevolg van fragmentatiekrachten ernstig onder druk te staan en dreigt uiteen te vallen. Een machtig drugssyndicaat heeft de politieke bovenwereld weten te infiltreren en volledig greep gekregen op een aantal eilandregeringen. Door een separatistische koers te varen, probeert men onder het handhavend gezag van het Koninkrijk uit te komen.

Veiligheids- en militaire implicaties

De mate van stabiliteit en veiligheidssamenwerking is in dit scenario gering. Staten richten zich op de bescherming van eng gedefinieerde nationale belangen. Zij komen soms tot regionale, maar vaker hooguit tot nationale oplossingen – of zij bezwijken onder de druk van niet-statelijke actoren (zoals separatistische bewegingen, misdaadsyndicaten, terroristische groeperingen). Ook de grote mogendheden ontberen mede door interne spanningen voldoende gezag om ordenend op te treden. In deze omstandigheden lijkt autonomie – vermindering van de afhankelijkheid van anderen en de versterking van de zelfredzaamheid en zelfvoorzienendheid – de veiligste keuze. Andere veiligheids- en ontwikkelingsvraagstukken zijn niet afwezig, maar krijgen door de eng gedefinieerde veiligheidsoriëntatie nauwelijks aandacht. Internationale samenwerking is alleen mogelijk via de weg van ad hoc coalities die gegroepeerd zijn rondom gedeelde belangen. Ook niet-statelijke actoren zoals grote multinationals nemen verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid en voorzien zich daartoe van eigen geweldsvermogen. Als min of meer zelfstandige veiligheidspolitieke spelers werken ze al dan niet samen met overheden.

De belangrijkste veiligheids- en militaire implicaties in dit scenario zijn:

- **de uitholling van het geweldsmonopolie van de staat.** Het staatsgezag en het behoud van het geweldsmonopolie staan in dit scenario ernstig onder druk. Niet alleen milities beschikken over – vaak geavanceerde – geweldsmiddelen, ook individuele burgers bewapenen zich. Het is daarmee nog geen gegeven dat de staat in alle gevallen gedoemd is van het toneel te verdwijnen. In reactie op de druk zullen staten juist een extra inzet plegen om hun gezag te herbevestigen, door zijn grip op de openbare orde en veiligheid te verstevigen. In Nederland wordt naast de verdedigingscapaciteit van de krijgsmacht een groter beroep gedaan op de bewaking en controle van de nationale grenzen, de bescherming van Nederlandse Antillen en Aruba en de beteugeling van binnenlandse onrust;

- **polarisatie, politiek geweld en maatschappelijke onveiligheid.** Segregatie van bevolkingsgroepen en radicalisering leiden in dit scenario tot uitbarstingen van maatschappelijke onvrede en politiek geweld. Vooral in de moeilijk beheersbare grootstedelijke gebieden wordt het vermogen van de staat om de openbare orde te handhaven en geweld te beteugelen regelmatig aangesproken;

- **gebrek aan vertrouwen tussen landen.** Een opeenvolgende reeks van noodlottige gebeurtenissen en teleurstellingen heeft elke basis voor internationale samenwerking ondermijnd. Gebrek aan vertrouwen slaat in veel gevallen om in wantrouwen. Onder die omstandigheden worden staten voor hun veiligheid op zichzelf teruggeworpen. Hun handelen wordt daarbij bepaald door het klassieke veiligheidsdilemma, die niet anders dan kan resulteren in een bewapeningsspiraal;

- **risicolanden.** Dictaturen blijken beter weerbaar in deze woelige wereld. Een groeiend aantal landen zal zich in de hang naar overleving ontwikkelen tot een dictatuur, gebruik makend van interne populistische sentimenten en met een serieuze externe onveiligheid als rechtvaardiging;

- **proliferatie van massavernietigingswapens.** De verspreiding van massavernietigingswapens neemt toe. Steeds meer staten voorzien zich hiermee van afschrikkingsvermogen als laatste redmiddel voor hun veiligheid. Ook onvermogende landen zoeken hun toevlucht tot relatief goedkope versies, zoals gas- en biologische wapens. Niet-statelijke spelers en zelfs individuen kunnen beschikken over wapens met *'low cost but massive effect'*. Niet als met het oogmerk van afschrikking, maar met de intentie grootschalige ontwrichtende effecten te sorteren.

10. Strategische schokken

Behalve met uiteenlopende toekomstscenario's moet bij een besluit over de toekomst van de Nederlandse defensie-inspanning ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat zich de komende twee decennia specifieke gebeurtenissen of plotselinge ontwikkelingen voordoen die de veiligheid van het Koninkrijk in een nieuw daglicht plaatsen en tevens een beroep op de krijgsmacht kunnen inhouden. Het gaat daarbij om gebeurtenissen of specifieke ontwikkelingen die naar tijdstip en plaats moeilijk te voorspellen zijn en een zeer grote uitwerking kunnen hebben op het Koninkrijk en de krijgsmacht. Zij lijken soms onwaarschijnlijk of ons voorstellingsvermogen te boven te gaan. Dergelijke gebeurtenissen of ontwikkelingen worden vaak aangeduid als 'strategische schokken'.

Het belang van een analyse van strategische schokken wordt niet alleen onderstreept in de academische literatuur,[16] maar schokken hebben ook in het verleden aanzienlijke gevolgen gehad voor de (inzet van de) Nederlandse krijgsmacht. Het plotselinge uiteenvallen van het Warschau Pact en de Sovjet Unie in 1991, de Bosnisch-Servische aanval op de VN-'safe area' Srebrenica in 1995, de aanval van Al-Qaeda terroristen met burgervliegtuigen op New York en Washington op 11 september 2001 en de kredietcrisis zijn hiervan slechts enkele recente voorbeelden. De geschiedenis leert ons dat ook misverstanden tot een strategische schok kunnen leiden en dat meerdere schokken in korte tijd elkaar kunnen versterken.

De uitwerking van een strategische schok is sterk afhankelijk van de context waarin deze zich voordoet. Er bestaat dientengevolge een nadrukkelijk verband met de hierboven beschreven toekomstscenario's. In elk van deze toekomstscenario's kunnen zich strategische schokken voordoen. De uitwerking van deze schokken en de wijze waarop op een schok wordt gereageerd is per scenario verschillend. De gevolgen kunnen zich bovendien onmiddellijk manifesteren zoals in het geval van een aanval op Nederlands grondgebied, maar een schok kan ook pas op langere termijn effect hebben.

16 N. Freier, Known Unknowns: Unconventional 'Strategic Shocks' in Defense Strategy Development (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008); Schwartz and Randall, "Ahead of the Curve: Anticipating Strategic Surprise", in Fukuyama, Blindside.

Met behulp van een reeks workshops zijn vijfentwintig strategische schokken in kaart gebracht die zich in de komende twee decennia kunnen voordoen. Voor deze inventarisatie zijn drie niveaus gehanteerd waarop deze schokken zich kunnen manifesteren: mondiaal, Europa en Koninkrijk. Tevens is gebruik gemaakt van onderzoek van de *Royal United Services Institute* (RUSI) ten behoeve van de Verkenningen, de incidentscenario's die zijn ontwikkeld in het kader van het Programma Nationale Veiligheid (PNV) en studies van het *Development, Concepts, Doctrine & Centre* (DCDC) in het Verenigd Koninkrijk en de *National Defense University* in de Verenigde Staten.

Voor de inventarisatie is een aantal categorieën onderscheiden om zeker te stellen dat de analyse voldoende breed is opgezet, opdat ook aandacht wordt besteed aan strategische schokken die in eerste aanleg niet in het veiligheidsdomein liggen, maar desondanks de veiligheid van het Koninkrijk kunnen beïnvloeden. Daarnaast kunnen ook positief ervaren gebeurtenissen of ontwikkelingen een grote uitwerking op de krijgsmacht hebben. In de workshops zijn de schokken beoordeeld op hun mogelijke consequenties voor de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk, de internationale rechtsorde en voor de krijgsmacht.

De strategische schokken zijn in de Verkenningen gebruikt als een toets om de beleidsopties op robuustheid te beoordelen, in aanvulling op de toets aan de toekomstscenario's. Om die reden is bij de inventarisatie van de schokken vooral gezocht naar gebeurtenissen of ontwikkelingen die de krijgsmacht op de proef zouden stellen.

In de workshops zijn tien strategische schokken geselecteerd die volgens de deelnemers bijzondere aandacht verdienen. In de onderstaande tabel zijn alle vijfentwintig strategische schokken opgenomen. De tien schokken die bijzondere aandacht verdienen hebben in figuur 35 een accent gekregen en zijn vervolgens kort beschreven.

figuur 35 *Overzicht mogelijke strategische schokken*

	Mondiaal	Europa	Koninkrijk
Demografie			**Pandemie** leidt tot mondiale ontwrichting; ook Nederland getroffen.
Economie	**VS** komen economische crisis niet te boven; Amerikaans machtsverval.	Eurozone valt uiteen; **nieuwe breuklijnen in Europa**.	**Aanvoerlijnen geblok-keerd**; Nederlandse economie in ademnood.
	Energiebronnen en grondstoffen raken versneld uitgeput; geen alternatieven voorhanden.		
Sociaal	**Volkerenmoord**	**Georganiseerde misdaad** beheerst Europees land.	**Ernstige ongeregeldheden in grote steden.**
Technologie	**Westers militair overwicht teniet gedaan.**		Grootschalige **uitval van informatiesystemen en betalingsverkeer** na digitale aanval.
Ecologie	Sterk **versnelde opwarming van de aarde**; klimaatramp stelt mensheid op de proef.		Grote delen van Nederland lopen onder **water**.
Politiek	**Islamitische radicalen** grijpen de macht in het Midden-Oosten of Zuid Azië.	**NAVO valt uiteen.**	
	Regime **Noord-Korea** stort in.	Extremisten verwerven regeringsmacht.	
Veiligheid	**Kernwapens** ingezet in regionaal conflict.	**Rusland** valt NAVO- en EU-lidstaat binnen.	**Venezuela** valt Curaçao en Aruba aan.
	Grootmachten raken verwikkeld in **militair conflict**.	**Burgeroorlog** in Oost-Europa.	**Terroristen** voeren grote aanslag uit op Nederlands grondgebied.
	China verwikkeld in interne machtstrijd en burgeroorlog.	Europa doelwit van **raketaanval**.	

10.1 Mondiaal

"Verenigde Staten komen economische crisis niet te boven; Amerikaans machtsverval"

Ondanks een kortstondig herstel in 2010 en 2011 komen de Verenigde Staten de economische crisis, die in het najaar 2008 begon met de val van Amerikaanse banken en verzekeraars, niet te boven. De Amerikaanse economie zakt in het tweede decennium van de 21ste eeuw verder weg. Dat geldt ook voor de Amerikaanse dollar, die zijn centrale positie als *reserve currency* verliest. Het immense begrotingstekort dwingt de Amerikaanse overheid ook op defensiegebied tot ingrijpende bezuinigingen en tot protectionistische maatregelen die de werkgelegenheid beogen te beschermen maar de groeimogelijkheden van de Amerikaanse economie op lange termijn schaden. Al deze ontwikkelingen nopen de Verenigde Staten tot een sterkere binnenlandse oriëntatie en een bescheidener rol op het wereldtoneel. De Verenigde Staten worden ook door anderen niet meer gezien als 'wereldleider'. In het machtsvacuüm zien anderen hun kans schoon hun invloedssfeer uit te breiden, waarbij de kans op conflict reëel is. Het Amerikaanse machtsverval heeft vergaande gevolgen voor Nederland, dat zowel in Europa als in de Caribische regio als voor de veiligheid van handelsroutes overzee in hoge mate afhankelijk is van de bescherming die de Verenigde Staten bieden. Voor de bescherming van de eigen belangen zou het Koninkrijk aanzienlijk meer op zichzelf – en indien mogelijk op samenwerking met zijn Europese partners – zijn aangewezen. Een grotere defensie-inspanning, in nationaal of Europees verband, is vereist om de tanende macht van de Verenigde Staten te compenseren. De Nederlandse krijgsmacht richt zich allengs minder op de Amerikaanse krijgsmacht als partner.

"Energiebronnen en grondstoffen versneld uitgeput; geen alternatieven"

De wereldvoorraden aan energiebronnen en grondstoffen raken sneller uitgeput dan was voorzien, terwijl er onvoldoende alternatieve bronnen voorhanden zijn om in de nog altijd groeiende vraag naar energie te voorzien. Deze situatie leidt tot economische ontwrichting en wedijver. Internationale samenwerking wordt verruild voor nationaal egoïsme en landen proberen ten koste van anderen hun aanvoer veilig te stellen. Er ontstaat een nieuwe *resource*-orde, waarin bilaterale overeenkomsten de boventoon voeren. Plaatselijke machthebbers in onderontwikkelde maar grondstofrijke landen zijn of marionetten van de energiegrootverbruikers of weten een geduchte eigen machtspositie te verwerven.

"Volkerenmoord"

Een regime besluit een vijandig of minderwaardig geachte bevolkingsgroep door geweld voorgoed uit te schakelen en richt daaronder een grote slachting aan. De internationale media doen hiervan uitvoerig verslag. Aanvankelijk bestaat onenigheid in de Veiligheidsraad over de wenselijkheid van buitenlandse inmenging en de daaraan te verbinden mandaten. De gezamenlijke wil om een herhaling van de Holocaust, Vietnam, Rwanda '94 en Srebrenica '95 te voorkomen en de betrekkelijke afwezigheid van belangentegenstellingen tussen grootmachten leidt uiteindelijk tot internationaal ingrijpen.

"Westers militair overwicht teniet gedaan"

Door de ontwikkeling en de verspreiding van (militaire) technologie verliest het Westen binnen korte tijd het kwalitatieve militaire overwicht waarvan het zolang heeft kunnen uitgaan. Nieuwe technologieën maken oude overbodig of zelfs onbruikbaar. Zowel gevaarlijke statelijke als niet-statelijke actoren trekken hiervan profijt, met alle gevolgen van dien voor de mondiale machtsverhoudingen.

“Aarde wordt sneller warmer; klimaatramp stelt mensheid op de proef”

Mede door de druk die de mens op zijn leefmilieu uitoefent, schuilt in de toekomst veel potentieel ecologisch onheil. Zo kan het massaal vrijkomen van methaangas leiden tot een sterk versnelde opwarming van de aarde. De arctische toendra’s en de diepe oceanen bevatten grote hoeveelheden van dit gas, dat als gevolg van stijgende temperaturen in steeds grotere hoeveelheden in de atmosfeer terecht komt. Dit proces kan de verandering van het klimaat sterk bespoedigen. Naarmate de temperatuur verder stijgt en meer methaangas vrijkomt, wordt het gevaar acuter. De kettingreactie die hierdoor ontstaat, kan rampzalige gevolgen hebben voor het klimaat en voor het leven op aarde. Een groter beroep op de Nederlandse krijgsmacht ligt voor de hand. Daarbij valt te denken aan het bieden van humanitaire hulp en noodvoorzieningen bij de opvang van klimaatvluchtelingen, hulp bij overstromingen en bosbranden. Het snel veranderende klimaat kan in kwetsbare landen ook leiden tot meer instabiliteit.

“Islamitische radicalen aan de macht”

In een kernwapenstaat in het Midden-Oosten of Zuid-Azië grijpen islamitische radicalen met succes naar de macht. Het nieuwe regime werpt zich op als leider van de islamitische wereld en kiest positie tegen de invloed van het Westen en het bestaan van Israël. Het weet zich daarbij gesteund door wijdvertakte terroristische netwerken. De jarenlange internationale politieke en militaire inspanningen om stabiliteit in de regio te bevorderen zijn ernstig in het geding.

“Regime Noord-Korea implodeert”

Demografische en ecologische druk gevoegd bij economisch mismanagement leiden tot de val van het Noord-Koreaanse regime en storten het land in een onbeheersbare chaos. Er komen grote vluchtelingenstromen op gang naar China, Rusland en Zuid-Korea. Uiteindelijk volgt een noodgedwongen hereniging van de beide Korea’s, wat een zware economische en maatschappelijke belasting voor Zuid-Korea met zich mee brengt. De verhoudingen tussen de Verenigde Staten, China en Japan komen onder druk te staan door de sterk gewijzigde situatie. Mede bepalend daarbij is de vraag hoe Korea omgaat met de nucleaire erfenis van Noord-Korea en met de Amerikaanse troepenaanwezigheid. De VN roepen op het land te steunen bij het opvangen en verzorgen van de sterk verarmde en verzwakte Noord-Koreaanse bevolking.

“Kernwapens voor het eerst ingezet in een regionaal conflict”

Als gevolg van de voortgaande ontwikkeling en verspreiding van nucleaire technologie, neemt het aantal landen dat over een kernwapenarsenaal beschikt snel toe. Ook is het goed denkbaar dat kernwapentechnologie in handen van niet-statelijke actoren komt. De nieuwe nucleaire machten tonen zich bereidwilliger het nieuwe wapen in te zetten. In het kader van een regionaal conflict ontsnapt de geest uit de fles: voor het eerst sinds 1945 wordt een nucleaire aanval uitgevoerd.

“Grootmachten raken plotseling verwikkeld in een militair conflict”

Hoewel grootmachten lange tijd gericht blijven op samenwerking, groeit onderhuids de spanning als gevolg van toenemende belangentegenstellingen en economische en politieke machtsverschuivingen. Mede als gevolg van toenemende bevolkingsdruk en concurrentie op gebied van grondstoffen en energiebronnen kunnen de onderlinge verhoudingen ernstig worden verstoord. Naarmate grootmachten zich in deze omstandigheden ook militair krachtiger manifesteren, neemt de kans op een conflict toe.

“China in chaos”

De vruchten der vooruitgang smaken in China niet voor iedereen even zoet. Naarmate de kloof tussen arm en rijk groter wordt, nemen de spanningen onder de bevolking toe. De explosieve economische en industriële ontwikkeling heeft bovendien een sterke wissel getrokken op China’s milieu, waardoor hoe langer hoe meer landbouwgronden onbruikbaar worden. Het Chinese regime bezwijkt onder de druk vanuit de bevolking, waarna het land vervalt in chaos en burgeroorlog, vergelijkbaar met de periode na de val van het Keizerrijk. China raakt verwikkeld in interne machtstrijd en burgeroorlog en verwordt in deze omstandigheden tot een falende staat, wat door de internationale verhoudingen mondiale uitwerking heeft.

10.2 Europa

“Eurozone valt uiteen; nieuwe breuklijnen in Europa”

Landen langs de periferie van de Europese Unie komen in betalingsproblemen. De overige EU-landen zijn niet bereid deze landen voldoende te steunen. De Economische en Monetaire Unie komt onder druk. Nationalistische politici in de landen die in moeilijkheden zijn, spelen in op anti-Europese gevoelens en stellen zich terughoudend op ten opzichte van de Europese Unie. Aldus ontstaan breuklijnen in Europa waarbij een kopgroep van EU-landen de perifere landen achter zich laat. In de achterblijvende landen groeien de economische problemen en de maatschappelijke onvrede. De Europese verbrokkeling leidt tot afnemende macht en betekenis van allerlei Europese instituties. De mondiale grootmachten richten zich in toenemende mate op individuele Europese landen.

“Georganiseerde misdaad krijgt vaste voet aan de grond in Europa”

Grote criminele organisaties opereren steeds prominenter als niet-statelijke actoren en surfen mee op de golven van de mondialisering. Deze (georganiseerde) misdaad profiteert bovendien optimaal van de mogelijkheden van de moderne technologie (o.a. cyberspace) en gebruikt legale structuren om zijn activiteiten te ontplooiien én te verbergen. Ook smeden de misdaadsyndicaten steeds sterkere banden met terroristische groeperingen. De vervagende grenzen tussen criminele activiteiten en (corruptie binnen de) staatsmacht zijn een onmiskenbaar element van de hedendaagse veiligheidsomgeving. In een belangrijk Europees land weten zij de staatsmacht te overvleugelen. Zonder werkelijke bestuurlijke macht uit te oefenen, heeft de georganiseerde misdaad deze samenleving aan een allengs steviger touwtje. Nepotisme en patronagebanden corrumperen bestuur en maatschappij. Na verloop van tijd raakt het openbaar bestuur zodanig geinfiltreerd dat het land afglijdt naar bestuurlijke chaos. Uiteindelijk roept de nationale regering de hulp

in van EU-partners om te assisteren bij het herstel van de controle over het land en het bestrijden van de misdaadorganisaties.

"NAVO valt uiteen"

Veranderende mondiale machtsverhoudingen en toenemende binnenlandse problemen brengen de Verenigde Staten tot neo-isolationisme. De Amerikanen heroriënteren zich op hun positie in de wereld en ten opzichte van Europa. Het afgenomen strategische belang van dit continent doet de Amerikaanse belangstelling voor hechte militaire samenwerking verflauwen, wat uiteindelijk uitmondt in het uiteenvallen van de NAVO. Tegelijkertijd zorgt de Amerikaanse terugtrekking van het wereldtoneel voor een machtsvacuüm waarvan allerlei kwaadwillenden profiteren. In deze bedreigende omstandigheden moeten de Europese landen op eigen benen leren staan.

"Extremisme verwerft regeringsmacht in Europa"

Een extremistische partij verwerft regeringsmacht in een (belangrijk) Europees land. Hiermee komen de Europese verhoudingen onder spanning te staan. De situatie heeft toenemende maatschappelijke polarisatie tot gevolg en betekent een impuls voor extremisten in andere Europese landen. Het gevoel van onveiligheid neemt toe, zowel onder de autochtone als onder de allochtone bevolking. Tegelijk komen ook de internationale betrekkingen, vooral die met de Islamitische landen onder grote druk te staan.

"Rusland valt NAVO- en EU-lidstaat aan"

In één van de Baltische staten ontstaat grote sociale onrust. Gevoed door verslechterende economische omstandigheden lopen de spanningen tussen de eigen bevolking en de Russische minderheid steeds hoger op. Nadat diplomatieke inspanningen vruchteloos zijn gebleken, gaat Rusland over tot militaire interventie om zijn volksgenoten te ondersteunen. Het getroffen land beroept zich terstond op artikel 5 van het Noord-Atlantische Verdrag om de Russische overmacht het hoofd te bieden. Er ontspint zich een grote mondiale crisis met de dreiging van een nucleair conflict. NAVO-bondgenoten incl. Nederland mobiliseren hun krijgsmachten en sturen troepen richting het conflictgebied. Daarnaast wordt grote diplomatieke druk op Rusland uitgeoefend om zich terug te trekken.

"Recessie mondt uit in burgeroorlog op Europees grondgebied"

In verschillende Europese landen bestaan binnenlandse breukvlakken. Als in één van deze landen een grote regio besluit zich van het centrale gezag los te maken, treedt een geweldsspiraal in werking. Het centrale gezag weigert de afscheiding te aanvaarden en treedt uiteindelijk gewapenderhand op. Een nieuwe burgeroorlog is uitgebroken.

"Europa doelwit van raketaanval"

Een Europees land wordt getroffen door een aanval met een langeafstandsraket uit het Midden-Oosten, al dan niet in het kader van een lopend conflict. Hoewel de directe schade beperkt is, ontstaat in heel Europa maatschappelijke onrust. Naast de roep om vergelding klinkt ook een dringende behoefte aan versterking van de landsverdediging tegen dergelijke gevaren (zoals in de vorm van een raketschild).

10.3 Koninkrijk

“Pandemie leidt tot mondiale ontwrichting; ook Nederland zwaar getroffen”

Een tot dan toe onbekend en onbehandelbaar virus verspreidt zich in snel tempo over de wereld. De pandemie maakt massaal slachtoffers en leidt in veel landen tot maatschappelijke ontwrichting. Economieën, landsbesturen en tal van openbare voorzieningen raken ontregeld. Vooral dichtbevolkte gebieden worden getroffen. Ook een mondiale verstoring van de voedselproductie is een reëel risico. Europa en Nederland worden door de pandemie eveneens getroffen. Op het hoogtepunt van de pandemie is in veel landen sprake van uitval van dertig procent van de beroepsbevolking. In Nederland alleen al vallen tienduizenden doden en zijn miljoenen met het virus besmet. Er ontstaan problemen bij de levering van essentiële producten en diensten, zoals levensmiddelen, drinkwater, energie, telecommunicatie en vervoer. Ook publieke diensten komen in gevaar. Voorbeelden hiervan zijn de gezondheidszorg, de openbare orde en veiligheid, de gelddistributie en de uitvoering van gemeentelijke taken (ophalen huisvuil, opslag en begraven van de slachtoffers). De maatschappelijke onrust in de getroffen of kwetsbare landen is groot. Wegens het ontwrichtende karakter van een pandemie kan binnen en buiten Nederland een beroep op de krijgsmacht worden gedaan ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Daarbij valt te denken aan de bewaking van vitale objecten en personen; transport en distributie van essentiële producten, waaronder geneesmiddelen, voedsel, water; (extra) grensbewaking, vooral bij lucht- en zeehavens; vervoer van zieken of doden en begraven van doden; inzet op specialistische taken. Tegelijkertijd kan door de verspreiding van het virus onder haar personeel de inzetbaarheid van de krijgsmacht ernstig in het geding komen. Hoewel vanzelfsprekend eerst de binnenlandse nood wordt gelenigd, vindt in een later stadium ook beperkte (geneeskundige) ondersteuning door de krijgsmacht plaats in andere getroffen landen, evenals ondersteuning van de ordehandhaving in landen waar het gezag als gevolg van de pandemie niet meer functioneert.

“Aanvoerlijnen geblokkeerd; Nederlandse economie in ademnood”

Een ogenschijnlijk lokaal conflict met een terroristische groepering krijgt mondiale dimensies wanneer het Suez-kanaal wordt geblokkeerd. De Westerse economieën, inclusief de Nederlandse, raken zeer snel in ademnood. Onder aanvoering van de Verenigde Staten wordt de militaire en politieke druk opgevoerd om het conflict te beëindigen. Dit stuit echter op grote weerstand in de betrokken regio.

“Ernstige ongeregeldheden in grote steden na moordaanslag”

Een moord op een prominente persoonlijkheid of een aanslag op een cultureel icoon binnen Nederland leidt tot ernstige en langdurige ongeregeldheden in de grotere steden. De vlam slaat in de pan en de onrust wordt van kwaad tot erger. Er vinden op grote schaal aanslagen plaats op moskeeën en culturele iconen. Het gezag van de overheid staat onder druk. Burgers nemen het heft in eigen hand. Van de gebeurtenis gaat een aanzuigende werking uit, die ertoe leidt dat mensen vanuit het hele land naar de plek van de aanslag stromen om zich aan te sluiten bij de onruststokers.

“Digitale aanval: massale uitval informatiesystemen treft heel Nederland”

Nederland wordt doelwit van een cyberattack vanuit een schurkenstaat. Economie en maatschappij raken ernstig ontregeld. Communicatiesystemen en betalingsverkeer worden grotendeels lamgelegd en tal van elektronische beveiligingssystemen raken buiten werking. Als gevolg hiervan vinden op grote schaal diefstallen en plunderingen plaats. Een groot aantal maatschappelijke voorzieningen hapert en veroorzaakt grote onrust. De civiele autoriteiten zien zich geconfronteerd met een enorme veiligheidsuitdaging en ernstig beperkte middelen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De extreme kwetsbaarheid van de moderne samenleving is op een dramatische manier aangetoond.

“Grote delen van Nederland lopen onder water”

Als gevolg van een extreem zware storm in combinatie met hoge waterstanden stroomt een groot deel van westelijk Nederland onder water. De aanhoudende storm en de verstoring van het wegennet zorgen ervoor dat hulpverlening aanvankelijk moeizaam verloopt. In de getroffen gebieden zijn geen functionerende openbare voorzieningen meer, waardoor grote aantallen mensen op zichzelf zijn aangewezen. De materiële en immateriële schade is immens. Omdat de civiele hulpdiensten overweldigd zijn, doen civiele autoriteiten in het kader van de steunverlening en de openbare orde een fors beroep op de krijgsmacht.

“Venezuela valt Curaçao en Aruba aan”

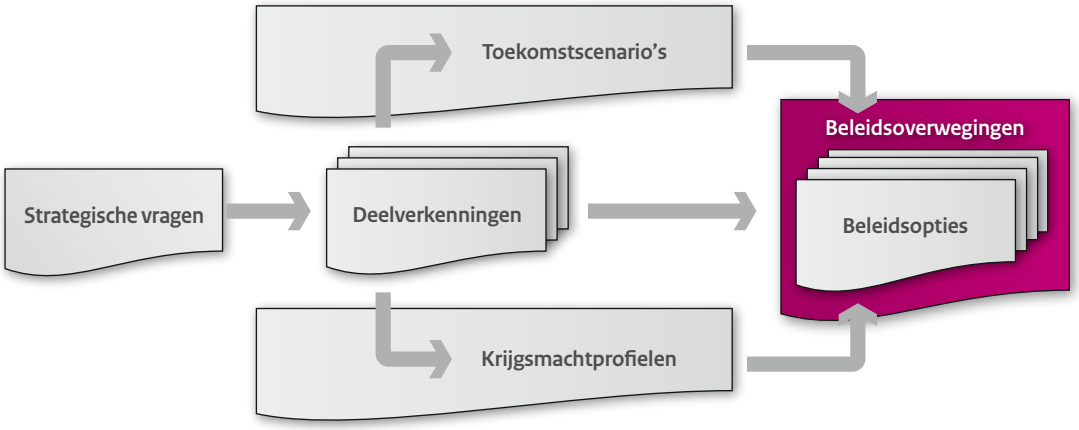
Om de aandacht van binnenlandse problemen af te leiden of in verband met een ander conflict in de regio, doet Venezuela een poging de eilanden Curaçao en Aruba gewapenderhand in te nemen.

“Terroristen plegen grote aanslag in Nederland”

Een groep terroristen pleegt een goed gecoördineerde aanslag op prominente Nederlandse doelen. Daarbij vallen veel burgerslachtoffers en wordt grote schade aangericht. Ook de maatschappelijke dienstverlening raakt gedurende langere tijd ontwricht.

DEEL IV

BELEIDSOVERWEGINGEN



11. Inleiding

Dit deel is gewijd aan enkele overkoepelende beleidsoverwegingen: onderwerpen en ideeën die op iedere beleidsoptie in deel V van toepassing zijn of kunnen zijn. Zij staan los van de keuze voor een van de beleidsopties, al moeten zij nadrukkelijk in samenhang met deze beleidsopties worden beoordeeld. Voor zover een overkoepelende beleidsoverweging relevant is om te worden betrokken bij de uitwerking van een of meer van de beleidsopties wordt daar bij de desbetreffende beleidsopties op ingegaan. Eventuele financiële consequenties die hieruit voortvloeien zijn in de berekening van de beleidsopties meegenomen.

Voor de toekomstige ontwikkeling van de krijgsmacht worden beleidsoverwegingen met betrekking tot de volgende terreinen van betekenis geacht:

- **omgaan met onzekerheid: een slimme en slagvaardige organisatie.** De fundamentele onzekerheid over de richting waarin de veiligheidssituatie zich de komende decennia zal ontwikkelen vraagt om versterking van het vermogen te anticiperen op nieuwe en onvoorziene ontwikkelingen en omstandigheden. Als het er op aan komt moet de krijgsmacht er staan, professioneel en betrouwbaar. Alleen al vanwege de betaalbaarheid is het echter geen optie om in de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht alle denkbare risico's compleet af te dekken. Omgaan met onzekerheid vereist een slimme en slagvaardige defensieorganisatie, die anticipeert op nieuwe ontwikkelingen;

- **de verdere ontwikkeling van de civiel-militaire samenwerking ten gunste van een brede en samenhangende aanpak.** Deze samenwerking is de afgelopen jaren belangrijk verdiept. Verwacht mag worden dat deze verdieping de komende jaren verder doorzet en in nationaal en internationaal verband aanleiding geeft tot nieuwe samenwerkingsvormen en coördinatiemechanismen;

- **internationale militaire samenwerking en taakspecialisatie.** Internationale samenwerking dient uiteenlopende doelen en verdieping ervan blijft nastrevenswaardig, zeker in het licht van de financieel-economische crisis. Nederland moet zich daarbij voortdurend afvragen welke taken Defensie zelfstandig moet kunnen uitvoeren en welke aan andere landen en organisaties kunnen worden overgelaten. Zolang landen aan hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht vasthouden, gelden echter ook beperkingen;

- **militair gebruik van de ruimte.** De beschikbaarheid en de civiele en militaire toepassingsmogelijkheden van systemen in de ruimte nemen sterk toe. Tegelijkertijd groeit daardoor de afhankelijkheid van de ruimte. Nederland is primair in Europees verband bij deze ontwikkelingen betrokken. Defensie moet de beleidsontwikkeling en de kennisopbouw op dit terrein hogere prioriteit verlenen. Een 'new look' is gerechtvaardigd doordat ruimtesystemen, zoals satellieten, goedkoper worden en binnen het financiële en materiële bereik van Nederland komen te liggen;

- **bescherming en weerbaarheid in het militaire en civiele informatiedomein ('digitale veiligheid').** Het aantal doelbewuste verstoringen van deze systemen door andere staten of door niet-statelijke actoren groeit aanwijsbaar. Om de inzetbaarheid van de krijgsmacht te blijven waarborgen, moet Defensie de komende jaren capaciteiten ontwikkelen voor het digitale strijdtoneel. Daarbij dient zich de vraag aan welke bijdrage Defensie kan leveren aan civiele inspanningen ter verdediging tegen digitale aanvallen;

- **bijdragen van de krijgsmacht aan de sociale samenhang in de Nederlandse samenleving.** Als grote werkgever en opleider en vanwege het bijzondere karakter van het militaire beroep, heeft de krijgsmacht een belangrijke sociaal-maatschappelijke positie. Het wervingsbeleid van Defensie levert gerichte bijdragen aan de integratie en arbeidsparticipatie van specifieke doelgroepen. Hoewel het geen hoofdtaak van de krijgsmacht is, kan worden overwogen in het kader van een 'sociaal jaar' voor jongeren een beroep te doen op Defensie;

- **ontwikkeling en de beheersing van de kosten van personeel en materieel.** Onderzoek wijst uit dat de salarisontwikkeling bij Defensie de trend volgt van de arbeidsmarkt. De kosten van defensiematerieel lijken daarentegen harder te stijgen dan de inflatie. Ook wet- en regelgeving hebben een kostenopdrijvende werking. De defensiebegroting is mede hierdoor in toenemende mate onder druk komen te staan. Beheersing van deze kosten is een belangrijk aandachtspunt voor de toekomstige ontwikkeling van de krijgsmacht;

- **financieel houvast voor de krijgsmacht.** Kiezen voor één van de beleidsopties van de Verkenningen, is kiezen voor een lange termijn perspectief voor de krijgsmacht. Om in verband hiermee een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht mogelijk te maken, is ook op langere termijn politieke en financiële duidelijkheid wenselijk.

12. Omgaan met onzekerheid: een slimme en slagvaardige organisatie

De fundamentele onzekerheid over de richting waarin de omgeving van Defensie zich de komende decennia zal ontwikkelen, stelt bijzondere eisen aan de inrichting van de organisatie en de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht. Klassieke planningsmethoden waarbij de eigen defensie-inspanning een afgeleide is van een duidbare dreiging, doen al sinds het einde van de Koude Oorlog geen opgeld meer. Sindsdien is het accent van de defensieplanning komen te liggen op het beschikbaar hebben van een generieke '*toolbox*' van capaciteiten waarmee een antwoord kan worden geboden op uiteenlopende risico's en potentiële dreigingen *(capability planning)*. Onzekerheden doen zich niet alleen voor met betrekking tot toekomstige veiligheidsrisico's en dreigingen, ook organisatorisch kunnen zich voor Defensie onvoorziene uitdagingen en kansen voordoen als gevolg van bijvoorbeeld technologische doorbraken, veranderingen in de overheidsorganisatie, arbeidsmarktontwikkelingen en nieuwe samenwerkingsmogelijkheden. Een van de grootste opgaven voor de toekomstige defensie-inspanning is het voorbereid zijn op moeilijk voorspelbare ontwikkelingen. Versterking van het vermogen om te gaan met deze fundamentele onzekerheid en te anticiperen op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen vraagt dan ook nadrukkelijk aandacht.

De scenarioaanpak uit deze Verkenningen legt daarvoor de basis. Deze aanpak gaat ervan uit dat de richting waarin de toekomstige veiligheidssituatie zich zal ontwikkelen niet kan worden voorspeld. Het is wel mogelijk om verschillende voorstellingen te maken van de kanten die het op zou kunnen gaan. De vier scenario's van de Verkenningen staan voor vier mogelijke toekomstige uitkomsten. Sommige uitkomsten verdienen wellicht de voorkeur, maar het kan allerminst worden gegarandeerd dat onze wensen ook bewaarheid worden. Alle vier scenario's zijn plausibel en het kan inderdaad nog alle kanten opgaan. Een toekomstbestendig defensiebeleid dient dan ook rekening te houden met elk van deze uitkomsten. De in het volgende hoofdstuk uitgewerkte beleidsopties zijn op hun toekomstbestendigheid getoetst in het licht van de vier scenario's en de daaraan ten grondslagliggende trends, ontwikkelingen en strategische schokken uit de

omgevingsanalyse. Een stapeling van deze veelheid aan risico's en dreigingen vraagt om onbetaalbare oplossingen. Een beleidsoptie die in gelijke mate rekening houdt met alle mogelijke onzekerheden valt dan ook niet binnen het vermogen van Nederland. In elk van de in deel V gepresenteerde beleidsopties worden andere accenten gezet wat betreft ambities en capaciteiten en elke beleidsoptie houdt dus in meer of mindere mate rekening met de ontwikkelingen in de omgevingsanalyse. Daarom gaat elke beleidsoptie uit van samenwerking in nationaal en internationaal verband. Maar ook dan resten onzekerheden waarmee de komende decennia moet worden omgegaan.

12.1 Het anticiperend vermogen van Defensie

Omgaan met onzekerheid betekent voorbereid zijn op onvoorziene schokken en gebeurtenissen door slim en slagvaardig in te spelen op nieuwe strategische ontwikkelingen die zich de komende decennia kunnen aftekenen. Hiertoe dient het anticiperend vermogen van Defensie te worden versterkt. Dat kan door voortbouwend op de Verkenningen de toekomstige geopolitieke, militaire, economische, demografische, technologische en sociale ontwikkelingen gestructureerd te blijven volgen en analyseren. Het vroegtijdig identificeren van nieuwe signalen en trendbreuken vergroot het vermogen om te anticiperen op scenario's die als gevolg hiervan meer waarschijnlijk worden. De scenariomethodiek uit deze Verkenningen legt zo een basis voor een toekomstig *'early warning'*-systeem, om toekomstige zekerheden, waarschijnlijkheden en risico's blijvend te actualiseren. Naast het verzamelen en verwerken van inlichtingen vergt het vermogen tot anticiperen ook een gerichte strategische kennisagenda en een gestructureerd netwerk van nationale en internationale kennisinstellingen om de veiligheidspolitieke en defensiegerelateerde implicaties objectief te duiden. Risicoanalyses spelen een belangrijke rol bij de afweging of onderkende ontwikkelingen gevolgen moeten hebben voor de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht. Vanzelfsprekend vergt dit interdepartementale afstemming, waarbij samenwerking in het kader van de Strategie Nationale Veiligheid onontbeerlijk is.

Het vermogen tot anticiperen stelt ook eisen aan de strategische flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van Defensie. Voor het creëren van flexibiliteit en aanpassingsvermogen bestaan verschillende elkaar aanvullende benaderingen die hieronder als overweging bij de beleidskeuze worden meegegeven:

Het beginsel van 'no regret'

Het omgaan met onzekerheid houdt in dat onomkeerbare beslissingen niet eerder dan strikt noodzakelijk worden genomen, om te voorkomen dat ze door onvoorziene ontwikkelingen worden achterhaald en tot *'regret'* leiden. Deze *'no regret'*-benadering stelt grote uitdagingen aan de flexibiliteit van de strategische planning en de snelheid van besluitvormingsprocessen over de toekomstige defensie-inspanning. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot de verwerving van defensiematerieel waaraan een lange ontwikkelingstermijn is verbonden. In het defensieplanningproces wordt nu gepland in termen van capaciteiten, ofwel militaire functionaliteiten die nog niet zijn vertaald naar concrete middelenkeuzes. Ook wanneer die keuze wordt gemaakt moet sprake zijn van zoveel mogelijk flexibiliteit. Bijvoorbeeld door te kiezen voor modulaire of multifunctionele oplossingen en een *batchgewijze* verwervingsstrategie. Waar mogelijk kan aan flexibiliteit worden gewonnen door te kiezen voor materieel dat 'van de plank' kan worden verworven. Daarnaast dient het planningsproces in toenemende mate uit te gaan van snelle ontwikkelings- en verwervingstrajecten van materieel dat voor specifieke missies benodigd is.

Het beginsel van *'no regret'* heeft behalve op de verwerving van nieuw materieel ook betrekking op het afstoten van bestaande capaciteiten. Ook hiervoor geldt dat voor specifieke strategische capaciteiten onomkeerbare besluiten zo lang mogelijk moeten worden uitgesteld. Het *'no regret'*-beginsel kan impliceren dat

van strategische capaciteiten en expertisegebieden een minimaal kennisniveau in de organisatie wordt aangehouden, teneinde de regeneratie hiervan mogelijk te maken wanneer dat later nodig mocht blijken.

Innovatief denken in netwerken

Een organisatorische manier om met onzekerheid om te gaan is het spreiden van risico's door het creëren van een netwerk aan samenwerkingsverbanden en partnerschappen. Deze stellen de krijgsmacht in staat snel toegang te krijgen tot urgent benodigde expertise, voorzieningen en capaciteiten. Elke beleidsoptie laat nog keuzes open over zelf doen, uitbesteden of samenwerken. In toenemende mate vindt een verschuiving in denken plaats van ketens naar netwerken, ofwel van uitbesteden naar samenwerken. Samenwerken in netwerken is onvermijdelijk en biedt meer flexibiliteit, maar het maakt de krijgsmacht ook in toenemende mate afhankelijk van partners en een veelsoortig pakket van samenwerkingsafspraken en businessmodellen. Defensie kan het zich niet veroorloven dat een dienst niet of te laat wordt geleverd. Het opereren in een netwerk vergt daarom een zorgvuldig management van de netwerkrelaties om een tijdige en gegarandeerde toegang tot benodigde expertise, voorzieningen en capaciteiten te kunnen zekerstellen.

Flexibele opties

Een toepassing van het beginsel van *"no regret"* en het denken in netwerken betreft het creëren van flexibele opties waarmee Defensie als het erop aankomt op afroep gebruik kan maken van diensten, voorzieningen of middelen waarover ze zelf niet beschikt. Als voorbeeld kan overwogen worden een afroepcontract te sluiten met civiele partijen over het (mede)gebruik van specifieke werktuigen die de krijgsmacht alleen in geval van een grote calamiteit op het Nederlands gebied nodig heeft. Uiteraard zijn hieraan ook kosten verbonden, maar die wegen niet op tegen de offers die gemoeid zijn met het in eigendom houden van specifieke capaciteiten die de krijgsmacht zelden gebruikt. Ook andersom laat het zich voorstellen dat Defensie met andere partijen afspraken maakt over het recht op medegebruik of overname van specifieke middelen die de krijgsmacht aanhoudt. Een dergelijke constructie stelt de krijgsmacht in staat om specifieke middelen, bijvoorbeeld voertuigen die voor een operatie moeten worden aangeschaft, te laten meefinancieren door een andere krijgsmacht of civiele partij die na de missie het recht heeft op overname. Bovenstaande flexibele opties zijn louter bedoeld als illustratie van de flexibiliteit en slagvaardigheid die dergelijke slimme constructies kunnen bieden. Ze illustreren eveneens de hoge eisen die gesteld worden aan het netwerkmanagement om deze opties te onderkennen en werkbaar te maken.

In- en uitbesteding

Ook verstandige keuzes ten aanzien van het in- en uitbesteden van activiteiten kunnen bijdragen aan het creëren van flexibiliteit en aanpassingvermogen. Defensie heeft al belangrijke stappen gezet op het terrein van uitbesteding van ondersteunende diensten en producten. Zonder samenwerking met civiele partijen en andere overheden zou de huidige defensieorganisatie niet meer kunnen functioneren. Deze samenwerking strekt zich ook uit tot ondersteuning in de inzetgebieden van de krijgsmacht. Het *"sourcing"* beleid van Defensie garandeert dat bij elke aanbesteding van nieuw materieel of nieuwe diensten een weloverwogen afweging wordt gemaakt over de keuze voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden. Naast doeltreffendheid en doelmatigheid speelt daarbij ook de afweging in hoeverre een bepaalde dienst of activiteit behoort tot de kerncompetenties die Defensie zelf in huis moet hebben om haar slagvaardigheid niet te zeer afhankelijk te maken van de markt. Het betreft in veel gevallen hoogwaardige en kennisintensieve onderhoudsprocessen van het defensiematerieel. Deze kennis is op de markt niet voorhanden of de beschikbaarheid kan niet onder alle omstandigheden worden gegarandeerd.

In de toekomst zou ook meer aandacht kunnen worden besteed aan de omgekeerde benadering, waarbij Defensie met hoogwaardige en kennisintensieve competenties diensten levert aan derden. Door werk van derden in te besteden kan het rendement van kostbare kapitaalgoederen en noodzakelijke specialistische kennis en capaciteiten aanzienlijk worden verhoogd. Dit biedt slimme perspectieven die de betaalbaarheid van Defensie ten goede komen en de slagvaardigheid van de krijgsmacht blijvend garanderen. De bescherming van de concurrentiepositie van commerciële partijen mag hierbij uiteraard niet uit het oog worden verloren, maar die staat op voorhand het leveren van diensten aan andere overheden of buitenlandse krijgsmachten niet in de weg. Het onderhoud dat het Marinebedrijf verricht voor buitenlandse marines en de inzet om het Onderhouds- en Logistiekcentrum van de Koninklijke Luchtmacht te positioneren in een Europese *"maintenance valley"* voor het onderhoud aan vliegtuigmotoren zijn aansprekende voorbeelden. Dat geldt ook voor het netwerkbeheer dat Defensie uitvoert voor de overheidsbrede geclassificeerde informatiesystemen.

Leasegebruik en poolvorming

Twee specifieke instrumenten waarmee Defensie zich toegang kan verschaffen tot capaciteiten waarover ze zelfstandig niet kan beschikken zijn leasegebruik en poolvorming. Een aansprekend voorbeeld is de multinationale C-17 pool waarin 16 NAVO-landen, waaronder Nederland, gezamenlijk hebben geïnvesteerd. Andere mogelijke vormen zijn leaseconstructies waarbij capaciteiten door een private onderneming worden gegarandeerd en op afroep worden ingezet, al dan niet met een aanvullende inbreng van defensiespecifieke capaciteit en expertise. Met een dergelijke constructie wordt ervaring opgedaan in het Caribische gebied, waar gebruik wordt gemaakt van een geleased maritiem patrouillevliegtuig met aan boord waarnemers van de Koninklijke Marine. Beide voorbeelden kunnen model staan om in de toekomst ook andere operationele capaciteiten te verwerven en te beheren. In het licht van de Defensie Industrie Strategie dient hiertoe te worden gezocht naar intensieve en slimme vormen van samenwerking binnen de zogenoemde "gouden driehoek" tussen overheid, kennisinstituten en industrie.

Beleidsoverweging: innovatief denken in netwerken

Defensie kan (en hoeft) niet alles in huis (te) hebben. Van geval tot geval moet Defensie bepalen of zij het personeel en de middelen binnen de eigen organisatie wil hebben of dat hun beschikbaarheid beter en goedkoper kunnen worden gewaarborgd door met andere organisaties samen te werken of door uitbesteding aan marktpartijen. Een actieve *sourcing*-strategie, innovatieve samenwerkingsvormen en het denken in netwerken en kerncompetenties zijn hiervoor onontbeerlijk. Hierdoor wordt ook een bijdrage geleverd aan het omgaan met onzekerheid.

Beleidsoverweging: structurele inbedding van de Verkenningen

Een van de grootste uitdagingen van de komende twee decennia is het voorbereid zijn op moeilijk voorspelbare ontwikkelingen. De fundamentele onzekerheid over de richting waarin de veiligheidssituatie zich zal ontwikkelen, stelt bijzondere eisen aan de beleidsontwikkeling en planning bij Defensie en de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht. De Verkenningen hebben de basis gelegd voor een dynamische beleidsontwikkeling bij Defensie. In het kader hiervan kan de ontwikkelrichting van de krijgsmacht regelmatig worden getoetst en zo nodig aangepast aan te verwachten ontwikkelingen in de omgeving. Het verdient dan ook aanbeveling de Verkenningen structureel in te bedden in het beleidsproces van Defensie (BPB-model). Anticiperen, flexibiliteit en adaptiviteit zijn daarbij kernbegrippen die nadere uitwerking verdienen.

13. Een brede en samenhangende aanpak

De beleidsopties van de Verkenningen zijn nadrukkelijk ontwikkeld in een bredere context waarin Defensie samen met anderen een bijdrage levert aan veiligheid en stabiliteit. De afgelopen jaren is de civiel-militaire samenwerking in binnen- en buitenland op tal van manieren verdiept als antwoord op de toegenomen samenhang tussen de interne en de externe veiligheid, de grotere kans op maatschappelijke ontwrichting en het gegroeide besef dat veiligheid en ontwikkeling onlosmakelijk zijn verbonden. Het belang hiervan vermindert de komende jaren waarschijnlijk niet. Te verwachten valt dat in nationaal en internationaal verband de verdere verdieping van de civiel-militaire samenwerking hoog op de agenda blijft staan, waarbij nieuwe samenwerkingsvormen en coördinatiemechanismen kunnen worden overwogen. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen ontwikkelingen ten aanzien van de samenhangende aanpak buiten de landsgrenzen, het grenstoezicht en de samenhangende aanpak in het binnenland.

13.1 Een samenhangende aanpak in het buitenland

In het overheidsbeleid gaat steeds meer aandacht uit naar de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling binnen een samenhangend buitenlands beleid. Een belangrijke les van de afgelopen jaren is dat vrede en veiligheid voorwaarden zijn voor duurzame ontwikkeling. Een minimum aan gegarandeerde veiligheid en het opbouwen van een rechtsstaat zijn randvoorwaardelijk voor wederopbouw en (duurzame) ontwikkeling. Het scheppen van een veilige situatie is een taak die in de eerste plaats aan militairen toevalt. Maar hedendaagse conflicten kunnen niet langs één dimensie worden opgelost. Een succesvolle versterking van fragiele staten en de duurzame wederopbouw van staten na een conflict vereisen een aanpak die de inspanningen op het terrein van bestuur, veiligheid en economie bundelt. Initiatieven voor het verbeteren van veiligheid, de opbouw van de staat en sociaaleconomische ontwikkeling moeten elkaar onderling

versterken. Het moet daarbij gaan om de opbouw van een civiele samenleving met een goed bestuur en een systeem van rechtshandhaving dat verdere sociale en economische ontwikkeling mogelijk maakt.

Verschillende ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren het belang en de noodzaak van crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten onderstreept. De nadruk in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is voor een deel verlegd van hulp aan landen met een goed bestuur naar hulp aan fragiele staten. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren het beroep op Nederland toegenomen om ook op militair gebied een inspanning te leveren in fragiele staten, vooral in het kader van de toegenomen dreiging van terrorisme en het belang van de handhaving en bevordering van de internationale stabiliteit en rechtsorde. In de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' is vanuit het perspectief van *human security* gekozen voor verbetering van de veiligheid van burgers, het opbouwen van de staat en veiligheidsinstituties en het bevorderen van sociaaleconomische ontwikkeling. Aan de basis van deze strategie staat de zogenaamde *comprehensive approach*, ofwel een alomvattende aanpak waarin de inspanningen van alle betrokken partijen, civiel, militair, gouvernementeel, niet-gouvernementeel, nationaal en internationaal op elkaar zijn afgestemd. De Nederlandse overheid streeft ernaar met diverse ministeries een samenhangende bijdrage te leveren aan deze alomvattende aanpak. Om aan deze zogenoemde *whole of government*-benadering invulling te geven is gekozen voor een coördinatiemodel waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken de coördinerende bevoegdheid heeft. Naast de intensieve relatie tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken (met inbegrip van Ontwikkelingssamenwerking) wordt ook samengewerkt met de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de inzet van bestuurders, politie en justitie-experts die de lokale autoriteiten kunnen adviseren bij de opbouw van bestuurlijke organisaties en veiligheidsinstituties. Verder kunnen in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken bedrijven worden geholpen en gefinancierd bij het stimuleren van de lokale economie. Ook kunnen andere ministeries een rol spelen, zoals het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) dat kan worden betrokken bij de ontwikkeling van de landbouwsector in fragiele staten en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij de ontwikkeling van het onderwijssysteem.

Ten aanzien van de invulling en werking van deze *whole of government*-benadering kan de komende jaren nog vooruitgang worden gemaakt. Om beter in te spelen op de vraag naar deskundigheid en voor het vergroten van de capaciteit heeft de regering het voornemen om een pool van civiele deskundigen op te richten op het gebied van politie, justitie, private sector ontwikkeling en andere relevante terreinen. Verder heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) opgericht, die de Nederlandse inzet in fragiele staten ondersteunt door de samenwerking tussen ambassades, ministeries en maatschappelijke en internationale organisaties te coördineren. Ook de in oprichting zijnde Operationele Staf van de Commandant der Strijdkrachten kan de samenwerking verder ondersteunen en bevorderen, door ruimte te bieden aan specialisten van andere ministeries en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele hulporganisaties.

De kwaliteit van de samenwerking tussen militaire en civiele partners vergt permanente aandacht. Hoewel cultuurverschillen altijd zullen bestaan, kunnen oefeningen en uitwisselingsprogramma's tussen militaire en civiele partners bevorderend werken voor het onderlinge begrip van elkaars mogelijkheden en randvoorwaarden. Belangrijk is daarbij de wijze waarop militairen en niet-gouvernementele hulporganisaties elkaar aanvullen en zo bijdragen aan de bescherming en de ontwikkeling van de plaatselijke bevolking. Voor de krijgsmacht betekent dit dat het militair optreden steeds ingewikkelder wordt, met aandacht voor opbouwaspecten waarbij meer en meer moet worden samengewerkt met een netwerk van civiele instanties. Het militair instrument is echter niet ingericht voor taken als het op gang brengen van de economie, het tot stand brengen van een functionerend politiek- en rechtssysteem en andere noodzakelijke instituties in het civiele domein. Toch blijkt in de praktijk vaak dat militairen vanwege de veiligheidssituatie tijdelijk "civiele taken" moeten uitvoeren. De taak van militairen is echter in de eerste plaats om een voldoende veilige omgeving te scheppen, zodat deze activiteiten in het civiele domein kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast richt de militaire bijdrage zich, als onderdeel van een breder hervormingsproces van de veiligheidssector,

vooral op de opleiding en training van militairen in het desbetreffende land en advisering van de civiele autoriteiten over de organisatie en verantwoordelijkheden van een ministerie van Defensie. Ook de Koninklijke Marechaussee kan als gendarmeriekorps in de overgangsfase tussen militair optreden en de overname van verantwoordelijkheden door plaatselijke autoriteiten een cruciale rol spelen in de versterking van stabiliteit.

De interdepartementale taakorganisatie die nodig is om een samenhangende aanpak uit te voeren vergt een breed opgezette en samenhangende planning en coördinatie. Het gaat daarbij vooral om een op de operationele praktijk gerichte *mindset*. Vanaf het begin moet worden nagedacht over de koppeling tussen de civiele- en militaire operationele planningen, niet alleen nationaal, maar ook in een breder internationaal kader. De aanpak moet gebaseerd zijn op een plan waarin de Nederlandse samenhangende inzet wordt omschreven, de te behalen doelen zijn vastgelegd en de bijdragen van de verschillende actoren duidelijk zijn verwoord. In het operatiegebied moeten korte termijn doelstellingen (militair) en lange termijn doelstellingen (ontwikkelingssamenwerking) op elkaar worden afgestemd. De (tussen)doelen moeten waar mogelijk worden vastgesteld in overleg met lokale actoren. Vanzelfsprekend dienen politieke afspraken, budgetten, civiele en militaire inspanningen daarbij aan te sluiten. Voor de invulling van deze samenhang bestaan geen vaste sjablonen. Van belang is dat betrokken deskundigen de zaak in samenhang bezien en met een gecoördineerde (re-)actie komen. Cultuurverschillen tussen de verschillende partijen mogen de samenwerking nooit in de weg staan. Door bijvoorbeeld meer personeel uit te wisselen en gezamenlijk te oefenen kan dit worden voorkomen. Zo leert men elkaar kennen en elkaars vaardigheden en toegevoegde waarde beter begrijpen.

De samenwerking van de krijgsmacht met civiele dienstverleners in operatiegebieden verdient hier bijzondere aandacht. Nu al wordt in toenemende mate civiel personeel door Defensie ingehuurd ter ondersteuning van operationele missies. Ook kan civiele ondersteuning noodzakelijk zijn voor de introductie van nieuw materieel dat specifiek voor de missie is aangeschaft of voor het onderhoud aan complexe systemen waarvan geen kennis aanwezig is bij de militaire eenheid. Daarbij kan in toenemende mate sprake zijn van de bediening van niet-bewapende operationele capaciteiten, zoals transportmiddelen en sensorplatforms. Hierbij zal echter strikt de hand moeten worden gehouden aan de beperkingen die door de regering aan de inzet van civiel personeel worden gesteld. Allereerst mag het geweldsmonopolie van de staat niet in het geding raken. Onder geen beding mag bewapend civiel personeel worden ingezet voor offensieve taken of voor het bedienen van militaire wapensystemen. De inzet voor bewakingstaken met handvuurwapens behoort wel tot de mogelijkheden, maar ook hierbij past terughoudendheid omdat zorgvuldig moet worden omgesprongen met de risico's die civiele partijen in het operatiegebied kunnen lopen en de aansprakelijkheden van de staat die uit het optreden van civiel niet-overheidspersoneel kunnen voortvloeien. Ook gelden beperkingen ten aanzien van de toegang tot gerubriceerde gegevens en informatie die de operationele veiligheid van de eigen strijdkrachten kunnen ondermijnen.

Beleidsoverweging: samenhang door afstemming en planning

De samenwerking tussen civiele, militaire, gouvernementele en niet-gouvernementele partijen kan zowel in de planning als de uitvoering van operaties worden verbeterd door structurele afstemming. Integrale planning en coördinatie is cruciaal voor een samenhangende aanpak. Op dit pad zijn de komende jaren nog belangrijke stappen te maken. Dit kan worden bereikt door de strategische planning op het politieke niveau door te vertalen naar een op de praktijk gerichte operationele planning waarbij politieke, militaire en civiele bijdragen aan de samenhangende aanpak op elkaar worden afgestemd. De vaardigheid op dit gebied kan in de praktijk worden versterkt door bijvoorbeeld meer personeel uit te wisselen en ook gezamenlijk te oefenen.

13.2 Grenstoezicht

Grenstoezicht dient ter voorkoming en ter bestrijding van illegale migratie en van de aanvoer van ongewenste goederen. Tevens draagt het bij aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme en criminaliteit. Verschillende geledingen van de krijgsmacht zijn op uiteenlopende manieren bij het toezicht op de grenzen betrokken:

- De Koninklijke Marechaussee is van oudsher belast met het grenstoezicht op het gebied van passagiers- en reizigersstromen van en naar Nederland, de politietaak op de burgerluchtvaartterreinen alsmede de politietaak op de (zee)doorlaatposten. De douane is belast met het toezicht op de goederenstroom;

- In 2007 is de vernieuwde Kustwacht Nederland operationeel geworden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het beleid en Defensie voor de organisatie en het beheer. De uitvoering van de kustwachttaken is ondergebracht bij het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) te Den Helder. De Kustwacht Nederland draagt bij aan een verantwoord gebruik van de Noordzee en aan de veiligheid op zee en ziet toe op de naleving van (inter)nationale wetgeving en verplichtingen;

- De beveiliging van het Nederlandse luchtruim is geregeld in het bondgenootschappelijk verband. De gevechtsleidingscentra van de NAVO-lidstaten informeren elkaar over niet-geïdentificeerde vliegtuigen. De daadwerkelijke uitvoering van de beschermingstaak is een nationale verantwoordelijkheid. Nederland heeft daartoe steeds twee F-16 jachtvliegtuigen paraat staan. Via het gevechtsleidingscentrum in Nieuw Milligen kan in het uiterste geval de Minister van Justitie opdracht geven om vliegtuigen met een terroristisch oogmerk uit te schakelen.

- Defensie draagt bij aan de bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie. Hiertoe leveren de Koninklijke Marine en de Koninklijke Marechaussee middelen aan het daartoe opgerichte Europese agentschap ´Frontex´;

- De krijgsmacht wordt ingezet in het kader van het grenstoezicht in de Nederlandse Antillen en Aruba. De bestrijding en opsporing van drugsgerelateerde criminaliteit blijft daarbij onverminderd de aandacht vragen, waarbij sprake is van een toenemende vraag naar ondersteuning. In het kader van de staatkundige vernieuwingen binnen het Koninkrijk gaat het takenpakket van de Koninklijke Marechaussee zich mede uitstrekken tot de BES-eilanden. Ook bestaat de mogelijkheid dat de Koninklijke Marechaussee op termijn het grenstoezicht voor het gehele Koninkrijk gaat uitvoeren.

Uit de omgevingsanalyse in deel II blijkt dat de migratiedruk op de Europese Unie de komende decennia waarschijnlijk verder toeneemt. Deze druk stelt hoge eisen aan het grenstoezicht. De vluchtelingen die Europa, vooral vanuit Afrika, trachten te bereiken nemen nog altijd in aantal toe. Deze groeiende stroom van vluchtelingen trekt ook internationale criminele organisaties aan die uit zijn op mensenhandel. Hier ligt een voorname handhavingstaak voor samenwerkende marines en kustwachtorganisaties van Europese en andere landen. Ook de smokkel van drugs en wapens en de dreiging van terroristische aanslagen tegen offshore installaties, waterbouwwerken of havengebieden noodzaken tot een gecoördineerde toezicht- en handhavingsinspanning op de aan Europa en het Koninkrijk grenzende zeegebieden.

Als gevolg van het Verdrag van Schengen is de aard van grenscontroles de afgelopen twee decennia sterk gewijzigd. Er bestaat in toenemende mate sprake van een spanningsveld tussen “mobiliteit” en “veiligheid”. Enerzijds is om economische redenen een vlotte afhandeling van passagiersstromen wenselijk, anderzijds is uit oogpunt van veiligheid een gedegen controle noodzakelijk. Dit spanningsveld vraagt een andere aanpak. Het Europese grenstoezicht wordt in de toekomst meer informatie- en risicogestuurd waardoor risicopassagiers al voor hun aankomst in de Schengenzone kunnen worden herkend. Deze veranderingen vragen een andere inzet van de Koninklijke Marechaussee. Hierdoor ontstaat behoefte aan ander type personeel (“van controleur naar analist”). Daarnaast dienen zich nieuwe technologische mogelijkheden aan om het grenstoezicht effectiever te laten verlopen. Daarbij valt te denken aan nieuwe radarsystemen,

camerasystemen, onbemande vliegtuigen, biometrie, het vooraf ontvangen van informatie over voorgenomen grenspassages en analyse van deze informatiestromen. De bescherming van de privacy vormt hierbij een belangrijk juridisch kader voor de informatie uitwisseling tussen de betrokken partijen.

Beleidsoverweging: het spanningsveld tussen "mobiliteit" en "veiligheid"

In het kader van de vernieuwing van het Europese grenstoezicht werkt het Programma Vernieuwing Grensmanagement van het ministerie van Justitie aan een effectieve en doelmatige invulling van grenscontroles. Daarbij staat een goede balans tussen veiligheid en mobiliteit voorop. Hiertoe wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt geautomatiseerd toezicht. Het optreden gebeurt in toenemende mate op grond van vooraf ontvangen informatie en risicoanalyses over passagiers en goederen. Het samenbrengen van handhavingsdiensten in een nationaal analysecentrum naar het voorbeeld van het Joint Border Operation Center uit het Verenigd Koninkrijk verdient overweging.

13.3 Geïntegreerde aanpak in het binnenland

De nationale veiligheid is in het geding als vitale belangen van de Nederlandse staat en samenleving zodanig worden bedreigd dat sprake is van – potentiële – maatschappelijke ontwrichting. Het interdepartementale Programma Nationale Veiligheid streeft een rijksbrede benadering van veiligheid na. De door het kabinet in 2007 goedgekeurde Strategie Nationale Veiligheid richt zich op de bescherming van de samenleving en de bevolking op het eigen grondgebied tegen interne en externe dreigingen. Een gezamenlijke, rijksbrede benadering van onze nationale veiligheid staat daarin centraal. De Strategie Nationale Veiligheid onderkent vijf vitale belangen: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, en sociale en politieke stabiliteit. De krijgsmacht vervult taken ter bevordering van al deze vitale belangen (zie hoofdstuk 1).

Met de Strategie Nationale Veiligheid kan de overheid in het belang van de nationale veiligheid rijksbreed tot beleidskeuzes komen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de analyse van dreigingen en de beoordeling van risico's. Volgens deze risicobeoordeling moet de komende decennia rekening worden gehouden met verschillende scenario's die een grote uitwerking op de nationale veiligheid kunnen hebben. Daarbij valt vooral te denken aan de gevolgen van natuurrampen (al dan niet als gevolg van klimaatverandering), polarisatie en radicalisering en energievoorzieningszekerheid.[17] Daarnaast komen pandemieën en digitale onveiligheid als grote risico's naar voren. De risicobeoordeling geeft vervolgens richting aan de strategische planning van de capaciteiten die lokaal, regionaal en nationaal nodig zijn om de risico's en dreigingen het hoofd te bieden.

17 Ook gezamenlijk onderzoek van de Politieacademie, Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid en de Nederlandse Defensieacademie wijst dit uit. Onderzoek naar de inzet van de krijgsmacht (uitgezonderd de Koninklijke Marechaussee) als medehandhaver van openbare orde bij grootschalige crisis, 14 december 2009.

Beleidsoverweging: ICMS-plus?

In het licht van de Strategie Nationale Veiligheid ondertekenden de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie in 2007 een convenant met bestuursafspraken over de intensivering van de civiel-militaire samenwerking. Kern van deze Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is dat Defensie vooraf overeengekomen capaciteiten gegarandeerd beschikbaar stelt aan civiele autoriteiten in Nederland. In het kader van de nationale risicobeoordeling wordt verwacht dat de civiele autoriteiten de komende jaren op enkele terreinen een aanvullende behoefte hebben aan gegarandeerd beschikbare defensiecapaciteiten. Het betreft stafcapaciteit, bewaking en beveiliging, verkeersregeling en verkeersbegeleiding. Voorts vormt de bescherming van vitale infrastructuur in Nederland en de beschikbaarheid van helikoptercapaciteit een punt van aandacht. De mogelijkheid van uitbreiding van de ICMS-afspraken moet daarom worden bezien.

Beleidsoverweging: een civiel-militaire crisisbeheersingsorganisatie in Nederland

De landelijke, regionale of plaatselijke crisisbeheersingsorganisatie moet goed aansluiten op het geschetste risicoprofiel en de in het licht daarvan benodigde capaciteiten. In verband hiermee heeft de regering in 2007 het wetsvoorstel veiligheidsregio's ingediend. Met dit wetsvoorstel wordt een organisatie van de brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing gerealiseerd onder één regionale bestuurlijke regie. De civiele en militaire autoriteiten moeten elkaar bij rampenbestrijding en crisisbeheersing blindelings kunnen vinden en bij de voorbereiding daarop tot structurele samenwerking komen. Deze samenwerking kan de komende jaren verder gestalte krijgen.

14. Internationale samenwerking en taakspecialisatie

Internationale samenwerking is al decennia lang volledig verweven met de bedrijfsvoering en de operationele taakuitvoering van Defensie. De NAVO en de EU zijn daarbij de belangrijkste institutionele kaders voor de samenwerking op defensiegebied. Deze samenwerking is zich sinds het einde van de Koude Oorlog blijven ontwikkelen. De Nederlandse krijgsmacht is operationeel ingebed in een reeks bi- en multinationale samenwerkingsverbanden vanuit de wetenschap dat Nederlands militair optreden nagenoeg altijd in een multinationaal kader plaatsvindt. Voorbeelden hiervan zijn de Belgisch-Nederlandse samenwerking op maritiem gebied, de landmachtsamenwerking met Duitsland in het kader van het volledige geïntegreerde Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier, de marinierssamenwerking met het Verenigde Koninkrijk, de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen Europese luchtmachten en de deelneming van de Koninklijke Marechaussee aan de multinationale Europese gendarmerie-eenheid.

Internationale samenwerking is onlosmakelijk verbonden met de wijze waarop Defensie bijdraagt aan behartiging van de (veiligheids-)belangen van het Koninkrijk en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Nederland heeft internationale verplichtingen op zich genomen voor de bescherming van het NAVO-grondgebied en het grondgebied van de EU. Ook kan Nederland een bijdrage leveren aan crisisbeheersingsoperaties buiten het bondgenootschappelijke grondgebied, hetzij in verband van de NAVO, de EU, de VN of in een ad hoc coalitie van landen. Daarnaast is internationale militaire samenwerking een vehikel om de slagvaardigheid en doelmatigheid van de Nederlandse krijgsmacht te vergroten door gebruik te maken van elkaars ervaringen, kennis, capaciteiten en faciliteiten.

Ook op materieelgebied is internationale samenwerking onontbeerlijk. Defensie heeft als klant belang bij een competitief en hoog kwalitatief aanbod van militaire producten voor een zo gunstig mogelijke prijs. Via internationale materieelsamenwerking kan Nederland toegang krijgen tot nieuwe technologieën, maar kunnen mogelijk ook financiële voordelen worden bereikt door schaalvergroting en door

ontwikkelingskosten te delen. Voorwaarde is echter dat landen bereid zijn tot gezamenlijke oplossingen te komen en industriële belangen te laten samenvloeien. Bi- en multinationale samenwerkingsvormen bieden een praktisch vehikel om de slagvaardigheid en doelmatigheid van de Nederlandse krijgsmacht te vergroten door gebruik te maken van elkaars ervaringen, kennis, capaciteiten en faciliteiten. Het samenbrengen van gelijksoortige militaire middelen van verschillende landen (pooling) of verwervingsconstructies naar het voorbeeld van de C-17 pool zijn hiervan overtuigende voorbeelden. De noodzaak tot materiële samenwerking in Europa dringt zich steeds meer op, onder meer vanwege de stijgende materieelkosten bij gelijkblijvende of dalende budgetten en vanwege de behoefte om essentiële industriële en technologische capaciteiten op een competitieve basis in Europa te behouden.

14.1 Samenwerking ter voorkoming van conflicten

Een samenwerkingsdoelstelling die de komende jaren meer aandacht blijft vergen betreft *Security Sector Reform* (SSR), de bevordering van goed bestuur door middel van de advisering, de training en de opleiding van veiligheidsfunctionarissen en -organisaties in andere landen, zowel in het kader van militaire operaties als ter voorkoming van conflicten. Met deze vormen van civiele en militaire samenwerking kan worden voorkomen dat de toekomst een ongewenste richting inslaat, of positiever gesteld, worden bijgedragen aan het vormgeven van een gewenste ontwikkelrichting. Naast gerichte missies waarbij wel degelijk sprake kan zijn van dreiging en gewapend optreden kan hierbij ook worden gedacht aan een regelmatige aanwezigheid van militaire eenheden in cruciale gebieden en het aanknopen van langdurige militaire samenwerkingsverbanden in deze regio's zonder dat daarbij (de dreiging van) gewapend geweld aan de orde is. Een dergelijke voorwaartse zichtbaarheid en vriendschappelijke betrokkenheid kunnen stabiliserend werken en verschaffen tegelijkertijd de krijgsmacht partnerschappen en ingangen die van pas kunnen komen bij mogelijke toekomstige operaties in de desbetreffende regio. Ook valt te denken aan samenwerking met landen om hen te helpen volwaardig lid te worden van de NAVO of de EU. Deze vorm van militair-diplomatieke samenwerking wordt ook wel aangeduid als *"soft power"*.

Het aangaan van langdurige goede relaties in de voor de veiligheid van het Koninkrijk cruciale gebieden is een inspanning waarvan de directe resultaten weliswaar moeilijk meetbaar zijn, maar die in het licht van het omgaan met onzekerheid en het belang van het voorkomen van conflicten van strategische betekenis is.

De Nederlandse krijgsmacht kan in *"soft power"* investeren door bijvoorbeeld het opleiden van buitenlandse militairen, het oefenen met buitenlandse krijgsmachten, het leveren van militaire deskundigheid en advies, de ontwikkeling van stabiele en betrouwbare veiligheidsinstituties en het in voorkomende gevallen bijdragen aan humanitaire noodhulp en rampenbestrijdingsoperaties. De ontwikkeling van *"soft power"* moet zijn ingebed in het bredere buitenlandse beleid dat Nederland voert op het gebied van onder meer het aangaan van politieke, diplomatieke, economische en culturele betrekkingen met andere landen.

Beleidsoverweging: investeren in het voorkomen van conflicten.

De Nederlandse krijgsmacht kan naast de traditionele vormen van internationale militaire samenwerking, trainingsmissies en SSR-missies ook bijdragen aan de voorkoming van conflicten en de bevordering van stabiliteit door te investeren in "soft power". Het ontwikkelen van "soft power" door het aangaan van langdurige goede relaties in de voor de veiligheid van het Koninkrijk cruciale gebieden is een inspanning waarvan de directe resultaten weliswaar moeilijk meetbaar zijn, maar die in het licht van het omgaan met onzekerheid en het belang van het voorkomen van conflicten van strategische betekenis is.

14.2 Defensiesamenwerking in Europa

De Europese krijgsmachten zijn ondanks internationale samenwerkingsverbanden voor de afzienbare tijd nog steeds op nationale leest geschoeid. Bijgevolg is de defensie-inspanning op het Europese continent versnipperd. De Europese lidstaten van de NAVO geven samen jaarlijks minder dan de helft aan defensie uit van wat de Verenigde Staten aan defensie besteden. Zij krijgen hiervoor aanzienlijk minder dan de helft aan gevechtskracht terug. De afgelopen twee decennia zijn in NAVO- en vanaf eind jaren negentig ook in EU-verband opeenvolgende initiatieven ontplooid om nationale defensie-inspanningen meer op elkaar af te stemmen en tekorten op te heffen. Binnen de NAVO wordt dit gestroomlijnd via het militaire planningsproces. In EU-verband is hiertoe in 2004 het Europese Defensie Agentschap (EDA) opgericht. Het EDA beschikt over een steeds beter instrumentarium om de capaciteitenontwikkeling van de EU te regisseren en de concurrentie op de Europese defensiemarkt te bevorderen. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – en daarmee van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) – biedt nieuwe mogelijkheden de samenwerking te verdiepen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese defensie-inspanning te verbeteren. Tegelijkertijd heeft de financieel-economische crisis de druk op Europese overheidsbegrotingen en dus ook op de defensiebegrotingen sterk verhoogd. Mogelijk kunnen deze omstandigheden nieuwe impulsen geven aan een verdere verdieping van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid. Er bestaat echter ook een reëel risico dat de bezuinigingen op de Europese defensiebudgetten ten koste gaan van internationale samenwerkingsverbanden en projecten. In dat geval worden de Europese doelen op veiligheidsgebied niet gehaald.

Overigens heeft de Europese veiligheidssamenwerking op een aantal nieuwe terreinen reeds concreet vorm gekregen. Zo besteedt het Europese ruimteprogramma van het *European Space Agency* in toenemende mate aandacht toepassingmogelijkheden die tevens voor militair gebruik openstaan. De bewaking van de Europese buitengrenzen krijgt vorm in het kader van het Europese agentschap Frontex. Op het terrein van strategisch luchttransport wordt gewerkt aan de oprichting van een Europees commando waarin militaire transportvliegtuigen van de lidstaten worden samengebracht voor gemeenschappelijk gebruik. Vliegbasis Eindhoven is voorzien als de vestigingsplaats van dit commando. Ook op het terrein van digitale veiligheid zijn begin 2009 nieuwe impulsen gegeven aan de samenwerking binnen het European and Information Security Agency (ENISA) om de lidstaten beter te beschermen tegen grootschalige cyberaanvallen en digitale verstoringen. Verder heeft de Europese Commissie onlangs belangrijke stappen gezet richting de integratie van de maritieme surveillance-inspanningen van de lidstaten. Het oogmerk is om al het scheepvaartverkeer op de aan Europa grenzende zeegebieden in kaart te brengen en te volgen. Daarnaast draagt de geïntegreerde maritieme beeldopbouw bij aan het toezicht op en de handhaving van de (milieu)regels op zee. In aanvulling op deze samenwerkingsterreinen zijn nog aanvullende kansrijke gebieden denkbaar, zoals tussen de Europese kustwachtorganisaties en op het gebied van de mijnenbestrijding binnen de Europese zeevaarroutes. Deze niet-limitatieve inventarisatie van samenwerkingsgebieden geeft een beeld van de terreinen waarop Nederland de komende jaren in Europees verband een voortrekkersrol kan vervullen.

Beleidsoverweging: tijd voor verdieping?

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – en daarmee van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) – biedt nieuwe mogelijkheden de Europese samenwerking te verdiepen. Het belang om van deze mogelijkheden gebruik te maken neemt de komende jaren onmiskenbaar toe, waarbij Nederland met gelijkgezinde landen evenals in het verleden een voortrekkersrol kan vervullen. De positie en de veiligheid van Europa – en daarmee ook die van Nederland – worden namelijk beïnvloed door geopolitieke krachtsverhoudingen en verschuivingen daarin. Als gevolg van de in dit rapport beschreven economische, politieke en militaire verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee decennia mogelijk toe. Bovendien zijn de Europese lidstaten van de NAVO en de Europese Unie op veiligheidsgebied waarschijnlijk in toenemende mate op zichzelf aangewezen, wat de noodzaak van een krachtiger Europees defensiebeleid verder versterkt. Tegelijkertijd heeft de financieel-economische crisis juist geleid tot druk op Europese overheidsbegrotingen en, afhankelijk van politieke besluitvorming, mogelijk ook op defensiebegrotingen. Er bestaat tegen de financieel-economische achtergrond zelfs een reëel risico dat bezuinigingen op Europese defensiebudgetten vooral ten koste gaan van internationale samenwerkingsverbanden en projecten.

14.3 Taakspecialisatie en rolspecialisatie

Uit het voorgaande blijkt dat Nederland, net als veel andere bondgenoten, voor zijn veiligheid deels afhankelijk is van andere landen. Voor de in de Grondwet verankerde verdediging van het grondgebied, is Nederland mede afhankelijk van de collectieve verdedigingsinspanningen die in het kader van de NAVO en EU zijn afgesproken. Een groot deel van de bevoegdheden en het vermogen om die garantie te realiseren is daarmee uit handen gegeven aan deze multilaterale verbanden. Dat roept de vraag op hoe ver de handelingsruimte of de soevereiniteit van de overheid reikt. De staat moet de territoriale integriteit en de veiligheid van zijn onderdanen kunnen garanderen. Dat kan door de onafhankelijkheid te bevorderen en dus de samenwerking tot een minimum te beperken, of door juist de samenwerking en de invloed binnen multilaterale verbanden te maximaliseren. Dit integratiedilemma komt bij veiligheidsaangelegenheden pregnant naar voren. Er dient steeds te worden gezocht naar een verantwoorde balans tussen onafhankelijkheid en samenwerking.

Defensie moet zich daarom steeds afvragen welke taken de krijgsmacht in hoge mate zelfstandig moet kunnen uitvoeren en welke taken aan andere landen of organisaties kunnen worden overgelaten. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid valt veel te zeggen voor het in binationaal of multinationaal verband maken van afspraken over een verdeling van taken en capaciteiten. In het uiterste geval kan deze vorm van internationale samenwerking inhouden dat landen zich in onderling overleg specialiseren op het niveau van krijgsmachtonderdelen en dus volledig kunnen terugvallen op elkaars specialisaties. Deze uiterste vorm van taakverdeling wordt vaak aangeduid met taakspecialisatie. Bij rolspecialisatie is sprake van minder verstrekkende constructies, waarbij landen onderlinge afspraken maken over het gebruik van elkaars capaciteiten voor specifieke militaire taken, bijvoorbeeld op het terrein van gevechtsondersteuning en logistiek.

Taakspecialisatie en rolspecialisatie hebben als voordeel dat afzonderlijke landen hun defensie-inspanning kunnen richten op een afgebakend pakket van taken en middelen, waardoor bovendien in multinationaal verband versnippering en duplicatie wordt voorkomen. Om die reden is deze vorm van internationale samenwerking in 2003 onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek.[18] Dat onderzoek stelde echter vast dat de internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan zeer beperkt is. Vooral taakspecialisatie waarbij landen in onderling overleg volledige krijgsmachtdelen afstoten veronderstelt het vertrouwen en de bereidheid van landen hun soevereine

18 Taakspecialisatie: het schiet niet echt op, Interdepartementaal beleidsonderzoek Europese defensiecapaciteiten, juli 2003.

beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht te delen. Deze mate van politieke convergentie ontbreekt vooralsnog tussen de Europese partners. Ook oefenen krijgsmachten nationale taken uit die moeilijk aan andere landen kunnen worden overgedragen. Overigens sluiten de toekomstscenario's van deze Verkenningen taakspecialisatie voor de komende decennia niet uit. De mogelijkheid hiertoe komt meer binnen bereik in de scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR, waarin sprake is van een verdere verdieping van de Europese samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie. Zolang daarover nog onzekerheid bestaat blijft een zekere mate van autonomie het uitgangspunt voor de omvang en de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Dat de krijgsmacht blijft beschikken over een verscheidenheid aan middelen, is te meer van belang in het licht van de fundamentele onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie.

Dat neemt niet weg dat veel landen er niet aan ontkomen om bij de inrichting van hun krijgsmacht keuzes te maken ten aanzien van het takenpakket en de militaire capaciteiten die daarvoor kunnen worden gebruikt. Dat geldt ook voor Nederland. De krijgsmacht kan zich hierbij toeleggen op bijdragen die in internationaal verband een specifieke waarde vertegenwoordigen, onder meer door bij te dragen aan het opheffen van tekorten in de NAVO en de EU. In elk van de in deel V gepresenteerde beleidsopties is dan ook sprake van verschillende rolspecialisaties. In iedere beleidsoptie is een toereikende samenstelling van de krijgsmacht voorzien om een soevereine Nederlandse militaire bijdrage te leveren aan de desbetreffende taken. Afhankelijk van de aard van de beleidsoptie is de krijgsmacht echter voor specifieke gevechtsondersteunende en logistieke capaciteiten afhankelijk van internationale samenwerking.

Beleidsoverweging: taakspecialisatie, van nee tenzij, naar ja mits...

Het gaat er bij de inrichting van de krijgsmacht om een verantwoorde balans te blijven vinden tussen enerzijds het belang en de mogelijkheden van internationale samenwerking en anderzijds het behoud van een zekere mate van autonomie en van voldoende inzetmogelijkheden. Anders dan bij grote landen ligt het niet binnen het bereik van Nederland om naar een krijgsmacht te streven die grotendeels zelfstandig een militaire operatie van enige omvang kan uitvoeren. Het optreden van de Nederlandse krijgsmacht buiten de eigen grenzen is dan ook in beginsel ingebed in multinationaal verband. Taakspecialisatie in de vorm van de afstoting van volledige krijgsmachtdelen komt echter eerst binnen bereik wanneer sprake is van een verdere verdieping van de samenwerking in Europees verband en bij de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht te delen.

15. Militair gebruik van de ruimte

De mogelijkheden van het gebruik van de ruimte ontwikkelen zich snel. Mondiaal bestaat een scala aan ruimtevaartonderzoeksprogramma's om zowel de algemene kennis als de civiele en militaire toepassingsmogelijkheden te vergroten. Een beperkt aantal landen kent een nationaal ruimtevaartprogramma waarbij ook ruimtemiddelen in eigen beheer worden ontwikkeld en ingezet. De Verenigde Staten zijn met afstand de grootste speler in de ruimte. China is het land dat zich momenteel het snelst ontwikkelt op het gebied van de ruimtevaart. Geen enkel Europees land is in staat om zelfstandig een complete ruimtevaartinfrastructuur op te bouwen en te onderhouden. Wel wordt in Europees verband gewerkt aan een autonome Europese toegang tot de ruimte door de ontwikkeling van draagraketten en satellieten.

Het is te verwachten dat de beschikbaarheid van nieuwe technologische toepassingsmogelijkheden in de ruimte snel zal blijven groeien. De trend wijst op kleinere systemen met grotere prestaties in nauwkeurigheid, tijdigheid en datavolume, tegen een lagere prijs. De kosten voor verwerving en exploitatie van ruimtesystemen vertonen al jaren een neergaande trend. Hierdoor komt voor meer landen een eigen ruimtevaartprogramma binnen bereik. De keerzijde hiervan is dat er een toenemende druk ontstaat op het gebruik van het radiospectrum.

De afhankelijkheid van het (militair) gebruik van de ruimte neemt de komende decennia naar verwachting alleen maar verder toe. Zo wordt de *situational awareness* van commandanten in operaties op alle niveaus sterk bepaald door waarnemingen door satellietsystemen. Nu al kunnen veel communicatie- en commandovoeringsystemen, onbemande vliegtuigen, precisiegeleide wapens en logistieke volgsystemen niet meer zonder ruimtevaarttoepassingen. Veel van deze toepassingen zijn mede gebaseerd op civiele technieken en diensten. Voor militaire inzet kan gebruik worden gemaakt van civiele ruimtevaartdiensten voor communicatie, navigatie en aardobservatie. Gemeenschappelijk civiel-militair gebruik van ruimtevaartmiddelen (dual-use) voorkomt dubbel (ontwikkelings)werk en kosten. Door deze civiele "spin in" zullen ook militaire

toepassingsmogelijkheden zich in hoog tempo aandienen en voor een groeiende groep van landen betaalbaar worden. Het valt niet uit te sluiten dat in de komende decennia zich ook een wapenwedloop in de ruimte voordoet, in weerwil van een reeks van VN-resoluties en verdragen die deze trend trachten te beheersen. Het kan daarbij zowel gaan om wapensystemen die vanuit de ruimte worden ingezet als wapensystemen die vanuit de atmosfeer binnen de ruimte worden ingezet. Een aantal landen, waaronder China, investeert nu al in bewapeningsprogramma's om de ruimtemiddelen van andere landen te bedreigen of uit te schakelen.

De toenemende afhankelijkheid van ruimtetoepassingen maakt niet alleen het militaire optreden, maar ook de economie en het maatschappelijk verkeer in toenemende mate kwetsbaar voor al dan niet opzettelijke verstoringen van de technologische infrastructuur en datacommunicatie. Afgezien van de bescherming van ruimtemiddelen tegen militaire dreigingen, moeten krijgsmachten ook aanvullende maatregelen treffen om de beschikbaarheid van civiele technieken en commerciële diensten onder alle omstandigheden te waarborgen.

De geschetste ontwikkelingen onderstrepen een indringende behoefte aan een coherent nationaal en Europees ruimtevaartbeleid. Alle toepassingsmogelijkheden, kansen en bedreigingen van civiel en militair gebruik van de dimensie ruimte dienen hierin aan de orde te komen. Ook de rol van de krijgsmacht als gebruiker, beschermer en beveiliger moet hierin een plaats krijgen.

De kennis binnen Defensie van (de mogelijkheden van) ruimtevaartsystemen is versnipperd en beperkt zich hoofdzakelijk tot "eigen" systemen. Versterking is vereist op het gebied van kennisopbouw en het vermogen te anticiperen op nieuwe technologische ontwikkelingen en toepassingsmogelijkheden. Er bestaat behoefte aan integrale planning, centrale coördinatie en beleidsontwikkeling. Daarnaast is er behoefte aan een effectieve samenwerking met andere departementen en zowel civiele als militaire partners. Multinationale samenwerking ligt het meest voor de hand in Europees verband.

Beleidsoverweging: beleid in de ruimte

De beschikbaarheid en de civiele en militaire toepassingsmogelijkheden van systemen in de ruimte nemen sterk toe. Tegelijkertijd groeit daardoor de afhankelijkheid van de ruimte. Defensie moet de beleidsontwikkeling en de kennisopbouw op dit terrein hoge prioriteit verlenen. Een 'new look' is ook gerechtvaardigd doordat ruimtesystemen en -diensten geleidelijk goedkoper worden en binnen het financiële en materiële bereik van Nederland kan komen te liggen. Multinationale samenwerking ligt het meest voor de hand in Europees verband.

16. Digitale veiligheid en weerbaarheid

De moderne samenleving is door de snelle ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie in toenemende mate afhankelijk geworden van een ongehinderd gebruik van het digitale domein. Uitval van digitale netwerken en besturingssystemen en de beschadiging of manipulatie van gegevensbestanden kunnen aanzienlijke maatschappelijke en economische gevolgen hebben. Bij het ontwerp en de bouw van maatschappelijk en economisch vitale systemen en infrastructuur wordt zo goed als mogelijk rekening gehouden met uitvalrisico's als gevolg van ongevallen, rampen, natuurgeweld en zowel technisch als menselijk falen. Door de snelle ontwikkeling van technologische mogelijkheden en een groeiend gebruik en misbruik van het digitale domein wint de beveiliging tegen digitale aanvallen en verstoringen snel aan belang. Moderne open samenlevingen staan bloot aan het risico dat industriële belangen of veiligheidsbelangen schade wordt berokkend door het compromiteren van gevoelige digitale informatiebronnen en databestanden. Ook de militaire afhankelijkheid van digitale communicatie en informatievoorziening is een kwetsbaar punt.

In de afgelopen tien jaar is bij overheden het besef gegroeid dat opzettelijke ICT- verstoringen in het kader van criminaliteit, terrorisme, sabotage en oorlog een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en de effectiviteit van het eigen militair optreden. Het aantal gerichte verstoringen in het digitale domein neemt toe. Daarom staat in de meeste landen digitale veiligheid hoog op de agenda. Deze prioriteit voor digitale veiligheid komt mede voort uit het besef dat in eventuele toekomstige conflicten altijd sprake zal zijn van zowel reguliere als irreguliere dreiging, waaronder het gebruik van grootschalige cyberaanvallen. De cyberaanval op Estland in 2007 vormt een afschrikwekkend voorbeeld. De vrees voor deze dreiging wordt nog verder gevoed doordat landen als Rusland en China investeren in het vermogen om op grote schaal vitale systemen in andere landen uit te schakelen. Naast dreigingen die samenhangen met oorlog, terrorisme en spionage moet ook terdege rekening worden gehouden met digitale criminaliteit. Criminele intenties zijn er primair op gericht andermans informatiesystemen bij voorkeur ongemerkt te penetreren

om gegevens te manipuleren of om gevoelige informatie te stelen. Een effectieve aanpak van vermeend misbruik van het digitale domein vergt actuele en betrouwbare kennis van kwetsbaarheden en risico's en het vermogen hier, actief of reactief, tegen op te treden binnen een adequaat juridisch kader.

In het licht van de mogelijke implicaties voor de effectiviteit van het militaire optreden, vormt het digitale domein een vijfde militaire dimensie, naast land, zee, lucht en ruimte. Net als in de andere dimensies kan in het digitale domein zowel het defensief als het offensief optreden van krijgsmachten aan de orde zijn. Het digitale domein kent echter geen grenzen en de richting van waaruit de verstoring komt zegt nagenoeg niets over de oorsprong. Ook ontbreekt het in deze vijfde dimensie aan goed bruikbare definities van toelaatbaar en ontoelaatbaar handelen op grond waarvan de aard, de proportionaliteit, het moment en de rechtmatigheid van het eigen optreden kan worden bepaald.

Veiligheid is voor de overheid een belangrijk thema. Dat beperkt zich niet tot de fysieke ruimte. Het vergroten van de veiligheid in de virtuele wereld is evenzeer een verantwoordelijkheid van de overheid, samen met publieke en private partijen. In dit licht heeft de overheid in 2002 een *Computer Emergency Response Team* opgezet, onder de naam "Govcert.nl", onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze organisatie heeft als hoofdtaken het voorkomen en zoveel mogelijk beperken van de schade die voortvloeit uit digitale veiligheidsincidenten. Govcert.nl maakt deel uit van een internationaal netwerk van vergelijkbare response teams die nauw samenwerken. De aandacht gaat daarbij uit naar het neutraliseren van computervirussen of het bestrijden van cybercriminaliteit. Govcert.nl levert een belangrijke bijdrage aan de informatiebeveiliging van overheidsinstellingen en vitale sectoren zoals vervoers-, water- en energiebedrijven met diensten als preventie, waarschuwing, advisering, kennisdeling, monitoring en permanente afhandeling van cyberincidenten of grootschalige calamiteiten.

Gelet op het specifieke karakter van militaire informatiesystemen heeft Defensie besloten een eigen Computer Emergency Response Team (DefCERT) op te richten. DefCERT heeft tot doel de digitale beveiliging van alle bij Defensie in gebruik zijnde geclassificeerde en ongeclassificeerde computernetwerken en informatiesystemen in één organisatie te bundelen. Naast de bescherming van gegevens en systemen tegen virussen zal de krijgsmacht in de toekomst ook rekening moeten houden met grootschalige cyberaanvallen die gericht zijn op de ontwrichting van operationele informatiesystemen. DefCERT zal nationaal nauw samenwerken met het Govcert.nl en internationaal met het in Estland gevestigde *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* van de NAVO. Bundeling van civiele en militaire kennis en capaciteiten is een belangrijke stap voorwaarts.

Het uitvoeren van grootschalige cyberaanvallen gericht tegen kritische informatiesystemen vereist veel kennis, maar de verdediging hiertegen vergt wellicht een nog grotere kennis en nog verder ontwikkelde capaciteiten aangezien de beschermingssoftware de aanvallende software onschadelijk moet kunnen maken. Dit houdt niet automatisch in dat de kennis die benodigd is voor een verdedigende capaciteit ook kan worden aangewend voor offensieve doeleinden. Daarvoor is naast specifieke kennis van de aan te vallen systemen ook kennis benodigd van de systemen die niet door de aanval mogen worden geraakt. *Cyberoperations* roepen ook nieuwe conceptuele vragen op. Bijvoorbeeld met welke middelen kan een cyberaanval worden afgeschrikt of vergolden. Het feit dat vaak niet duidelijk is wie achter een cyberaanval zit maakt deze kwesties ook in juridisch opzicht extra complex.

In de Verenigde Staten investeert de overheid samen met de defensieorganisatie actief in de ontwikkeling van kennis en beschermingssoftware tegen grootschalige cyberaanvallen gericht op vitale publieke en militaire informatiesystemen. Ook in Frankrijk is besloten tot de oprichting van een interdepartementaal cyberagentschap dat zich specialiseert op het terrein van cyberwarfare. In Frankrijk wordt het als een taak van de krijgsmacht gezien om bij te dragen aan de digitale bescherming van maatschappelijk en economisch vitale communicatie- en informatiesystemen.

Beleidsoverweging: versterking van de digitale weerbaarheid van Defensie

Om de inzetbaarheid van de krijgsmacht te blijven waarborgen, zal Defensie haar digitale weerbaarheid de komende jaren belangrijk moeten versterken. Uitbreiding van de digitale kennis, vaardigheden en faciliteiten is nodig. Dit impliceert het vergroten van bewustwording van dagelijkse gebruikers en de inzet van specialisten op het gebied van digitale surveillance en emergency response. Uit militair oogpunt bestaat tevens behoefte meer inzicht te krijgen in cyberoperations, zowel surveals onderdeel van offensieve operaties als bij wijze van reactie op een aanval. Nationale en internationale (NAVO en EU) afstemming en juridische inbedding zijn hierbij van wezenlijk belang.

Beleidsoverweging: een civiel-militair cyberagentschap?

De vraag rijst welke bijdrage Defensie in samenwerking met Govcert.nl kan leveren aan de verdediging tegen digitale aanvallen. Enkele bondgenoten, waaronder Frankrijk en de Verenigde Staten, hebben Defensie reeds taken toebedeeld ter bescherming van civiele communicatie- en informatiesystemen. Kennis, kunde en middelen van Defensie kunnen bijvoorbeeld worden ingezet als back-up of redundant systeem voor vitale nationale ICT-voorzieningen. Bundeling van kennis, kunde en capaciteiten in het publieke en private domein is eveneens een logische ontwikkeling. Verder kan Defensie bijdragen aan de landelijke coördinatie bij grootschalige cyberincidenten en calamiteiten. De afstemming van Defensie met het Govcert.nl van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de oprichting van het Defensie "Computer Emergency Response Team" (DefCERT) passen in deze ontwikkeling. In vervolg hierop zou de wenselijkheid van een civiel-militair agentschap kunnen worden bezien.

17. Bijdragen van de krijgsmacht aan de sociale samenhang

Het gebrek aan maatschappelijke samenhang en in het bijzonder de ontsporing van jongeren worden gezien als een groeiend maatschappelijk probleem. Agressie en overlast in de samenleving lijken toe te nemen. Ook kunnen bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan als gevolg van het risico van polarisatie in een Nederlandse samenleving die aan verscheidenheid heeft gewonnen. Om deze tendens te keren heeft de regering burgerparticipatie, emancipatie, integratie en educatie tot een centraal onderdeel van haar beleid gemaakt.

Defensie neemt als een van de grootste werkgevers een belangrijke sociaal-maatschappelijke positie in. De wervingsinspanning richt zich met extra aandacht op vrouwen en etnisch culturele minderheden. Verder werkt Defensie al vanaf 1995 nauw samen met diverse regionale opleidingscentra met het oogmerk jeugdige schoolverlaters vakgerichte MBO-opleidingen aan te bieden, met het perspectief op een aanstelling binnen Defensie. Op deze wijze draagt Defensie niet alleen bij aan haar eigen personeelsvoorziening, maar ook aan het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid, het verhogen van arbeidsparticipatie van groepen met achterstandsposities op de arbeidsmarkt en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is het personeelsbeleid van Defensie gericht op het aanbrengen van vakkennis, werkervaring, sociale vaardigheden en leiderschapscompetenties zodat medewerkers van Defensie na beëindiging van hun dienstverband gemakkelijker in staat zijn elders een baan te vinden.

17.1 Defensiebijdrage aan de preventie van de sociale ontsporing van risicojongeren

In aanvulling op de reeds lopende MBO-trajecten met de regionale opleidingscentra (ROC'n) kan Defensie op beperkte schaal bijdragen aan de preventie van sociale ontsporing van risicojongeren die ernstige overlast bezorgen of voor lichte vergrijpen al in aanraking zijn geweest met justitie. Door het aanbrengen van discipline en structuur kan Defensie mogelijk helpen voorkomen dat deze jongeren verder afglijden naar de criminaliteit. Afhankelijk van de situatie kan gekozen worden een 24-uurs opvang waarbij de desbetreffende jongere in een stabiele en gedisciplineerde internaatstructuur wordt opgeleid en eventueel begeleid bij het oplossen van zijn of haar gedragsproblematiek. Na voltooiing van het traject kan de jongere afhankelijk van de studieresultaten en het getoonde gedrag solliciteren bij Defensie. In de selectieprocedure hanteert Defensie in beginsel de reguliere aanname-eisen, met dien verstande dat het in het voorschakeltraject opgebouwde beeld zorgvuldig wordt betrokken bij de weging van de antecedenten. Het ligt niet op het pad van Defensie, noch binnen haar vermogen, om perspectief te bieden aan de harde probleemgroep van criminele en overlastgevende jongeren die al herhaaldelijk met justitie in aanraking zijn geweest en waarvoor geen gerechtvaardigde hoop meer bestaat dat zij hun gedrag zullen verbeteren en een opleiding zullen afronden.

17.2 Een mogelijke bijdrage aan een "sociaal jaar"

Een maatschappelijke stage van jongeren wordt soms gezien als een middel om de samenhang in de samenleving te bevorderen en het begrip burgerschap inhoud te geven. Naast de opvoedkundige werking is het streven vooral gericht op de ontwikkeling van maatschappelijke kansen en verantwoordelijkheden van jongeren. In de discussie over een "sociaal jaar" wordt Defensie vaak een rol toegedacht, bijvoorbeeld door de militaire opkomstplicht te activeren. Het spreekt vanzelf dat de eventuele activering van de militaire opkomstplicht zeer verstrekkende consequenties heeft voor de inrichting en taakuitvoering van de krijgsmacht. Een dergelijk besluit zou dan ook eerst aanvullend onderzoek vergen waarin de kosten en baten zorgvuldig worden gewogen. Een opkomstplicht voor alle jongeren – mannen én vrouwen – zou vanaf het jaar 2020 neerkomen op de opleiding en training van ruim 200.000 jongeren per jaar, wat voor Defensie praktisch onhaalbaar is. Een beperkte opkomstplicht leidt tot rechtsongelijkheid. Een alternatieve sociale dienstplicht is in strijd met het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.

figuur 36 *Aantal jongeren in 2020*
Bron: *CBS*

Geboren in	Leeftijd in 2020	Aantal mannen	Aantal vrouwen	
2002	17	104.000	99.000	203.000
2001	18	106.000	101.000	207.000
2000	19	108.000	104.000	212.000
1999	20	106.000	103.000	209.000
Totaal		**424.000**	**407.000**	**831.000**

Er bestaat geen veiligheidspolitieke aanleiding de opkomstplicht te activeren. De omgevingsanalyse van de Verkenningen geeft immers geen aanleiding te veronderstellen dat het grondgebied van Nederland de komende twee decennia geconfronteerd wordt met een grootschalige conventionele militaire dreiging. De dienstplicht heeft daarom voor de voorzienbare toekomst geen toegevoegde waarde voor de taakuitvoering van de krijgsmacht. Mocht dit in de huidige veiligheidscontext desondanks worden overwogen, dan ligt het voor de hand dat dienstplichtigen in het bijzonder worden ingezet ter ondersteuning van civiele autoriteiten in het kader van de derde hoofdtaak van Defensie. Tevens zouden dienstplichtigen op basis van vrijwilligheid kunnen worden ingezet in operaties in het buitenland, zoals in Duitsland het geval is.

Beleidsoverweging: bijdragen van de krijgsmacht aan de sociale samenhang

Als een van de grootste werkgevers draagt Defensie bij aan het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid, het verhogen van arbeidsparticipatie van groepen met achterstandsposities op de arbeidsmarkt en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. In aanvulling op deze maatschappelijke rol kan Defensie een gerichte bijdrage leveren aan de preventie van sociale ontsporing van jongeren. In de discussie over een “sociaal jaar” wordt Defensie eveneens vaak een rol toegedacht, bijvoorbeeld door de militaire opkomstplicht te activeren. De eventuele activering van de militaire opkomstplicht zou zeer verstrekkende consequenties hebben voor de inrichting en taakuitvoering van de krijgsmacht. Een dergelijk besluit zou dan ook eerst aanvullend onderzoek vergen waarin de kosten en baten zorgvuldig worden gewogen. Er bestaat in het licht van de omgevingsanalyse van de Verkenningen geen veiligheidspolitieke aanleiding de opkomstplicht te activeren. De dienstplicht heeft daarom voor de voorzienbare toekomst geen toegevoegde waarde voor de taakuitvoering van de krijgsmacht.

18. Kostenontwikkelingen

In de Verkenningen is aandacht besteed aan de ontwikkeling van de kosten die zijn gemoeid met de instandhouding van de krijgsmacht op langere termijn (uitgaande van het ambitieniveau en de samenstelling van de krijgsmacht zoals beschreven in de beleidsbrief "Wereldwijd Dienstbaar"[19]). Het kabinet erkende immers dat de defensiebegroting mogelijk onder druk blijft staan als gevolg van defensie-specifieke en autonome ontwikkelingen die de kosten van personeel en materieel verder kunnen doen stijgen.[20]

Defensie wordt, evenals andere departementen, jaarlijks gecompenseerd voor loon- en prijsbijstellingen. In het kader van de Verkenningen is daarom in het bijzonder aandacht besteed aan de vraag welke kostprijsontwikkelingen specifiek op Defensie van toepassing zijn en hoe die zich verhouden tot de normale inflatieontwikkeling. In deze inventarisatie zijn de kostprijseffecten op de post crisisbeheersingsoperaties (HGIS) buiten beschouwing gelaten, aangezien het hier meerkosten betreft die sterk afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden waaronder operaties worden uitgevoerd. Bovendien vindt over deze post van geval tot geval besluitvorming plaats.

Uit de inventarisatie van de Verkenningen valt af te leiden dat de defensiebegroting zonder maatregelen in toenemende mate onder druk zal blijven staan. In de inventarisatie is onderscheid gemaakt tussen de hoofdcomponenten van het defensiebudget: de investeringen (20 procent), de personeelskosten (35 procent) en de overige exploitatie (25 procent).

19 TK 31 243, nr. 1.
20 TK 31 243, nr. 6.

18.1 Investeringskosten

De kostprijs van defensie-investeringen is net als die in andere sectoren onderhevig aan inflatieontwikkelingen en valutaschommelingen. Koersvariaties van de euro ten opzichte van andere valuta kunnen zowel meevallers als tegenvallers tot gevolg hebben. Mede gelet op de effecten van de financieel-economische crisis is het voor de langere termijn niet voorspelbaar of deze onzekere factor over het geheel gunstig of ongunstig voor Defensie zal uitvallen. Het risico van deze factor zal overigens in de toekomst kunnen afnemen wanneer de trend naar meer defensieaankopen binnen Europa zich voortzet. Ook hier geldt voor de inflatieontwikkelingen dat Defensie in beginsel jaarlijks wordt gecompenseerd voor prijsbijstellingen op de markt.

Daarnaast heeft de defensiebegroting te maken met kostprijsstijgingen bij investeringen in militair materieel. Volgens wetenschappelijk onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europese Defensie Agentschap (EDA) zijn deze kosten met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller gestegen dan de normale inflatie. Onzeker is of deze ontwikkeling zich de komende jaren in dezelfde omvang doorzet. Het Britse ministerie van Defensie gaat in het onlangs verschenen Green Paper uit van een blijvende stijging van de investeringskosten van militair materieel.[21] Deze stijging valt voor een deel te verklaren uit het feit dat de defensiemarkt in economisch opzicht een imperfecte markt is, waarin een beperkt aantal aanbieders specifieke en vaak maatwerkproducten leveren en waarin de prijs niet per definitie een zuivere afgeleide is van vraag en aanbod, maar mede bepaald wordt door overheden en industriële belangen. Daarnaast wordt de kostprijs van defensie-investeringen bepaald door opwaartse kwaliteitseisen, onder meer als gevolg van de wens slachtoffers onder burgers en onder de eigen militairen te voorkomen en het militair-technologische overwicht ten opzichte van mogelijke tegenstanders te behouden. Ook de noodzaak van interoperabiliteit met internationale krijgsmachten stelt hoge eisen aan de stand van de techniek van het defensiematerieel.

Het spreekt vanzelf dat ten aanzien van technologische hoogwaardigheid van het defensiematerieel desondanks ook keuzes kunnen en worden gemaakt. Bovendien valt als gevolg van technologische vooruitgang een "productiviteitswinst" te veronderstellen, dat wil zeggen dat militaire inzetmogelijkheden en de gebruikswaarde per wapensysteem toenemen bij gelijkblijvende of lagere kosten. Terwijl in het verleden de stijging van deze kosten nog kon worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door het aantal te verwerven wapensystemen te verminderen, zal in de toekomst steeds meer rekening moeten worden gehouden met bereikte minimumniveaus en consequenties voor het ambitieniveau.

De precieze omvang van de groei van de investeringskosten voor de Nederlandse krijgsmacht is binnen het bestek van de Verkenningen niet bepaald. Dit vergt aanvullend onderzoek. Er is echter evenmin aanleiding te veronderstellen dat de Nederlandse casus buiten het bereik valt van de in internationaal onderzoek aangetoonde bandbreedte van twee tot zeven procent per jaar. Het aanvullende onderzoek zou dan tevens betrekking moeten hebben op mogelijke aanvullende maatregelen om de reële investeringskosten van defensiematerieel te beheersen.

18.2 Personeelskosten

Ondanks de compensatie voor stijgende loonkosten is het defensiebudget de afgelopen jaren mede door toenemende personeelskosten onder druk komen te staan. Voor een klein deel kan deze opwaartse druk worden verklaard door het toegenomen belang van en aanspraak op een professionele personeelszorg voor uitgezonden militairen en hun thuisfront. De grootste druk hangt echter samen met de ontwikkeling van de gemiddelde middensom. De formatiebehoefte en de opbouw van het personeelsbestand hebben de afgelopen jaren geresulteerd in een opwaartse trend van de middensom. In de bedrijfsvoering van Defensie is met een reeks van doelmatigheidsmaatregelen en reorganisaties een verschuiving doorgevoerd naar een

21 U.K. Ministry of Defence, Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review (February 2010).

kleinere organisatie met minder, maar hoogwaardig personeel en een hogere arbeidsproductiviteit per medewerker. Ook de verdergaande automatisering heeft hieraan bijgedragen.

De in gang gezette flexibilisering van het personeelsbeleid moet de ontwikkeling van de personeelskosten op langere termijn beheersbaar maken. Door een meer piramidale en verjongde opbouw van het personeelsbestand kan een dempende werking op de opwaartse druk van de gemiddelde middensom worden bewerkstelligd. Daarnaast zal de eventuele verhoging van de AOW-leeftijd mogelijk resulteren in een lagere aanspraak op de post wachtgelden voor gewezen militairen die drukt op de defensiebegroting. Er is geen reden te veronderstellen dat op termijn de stijging van de personeelskosten het gangbare looninflatiecijfer te boven zal gaan.

18.3 Overige exploitatiekosten

Defensie ondervindt een toenemende druk op de exploitatiekosten. Exacte oorzaken ervan zijn lastig aan te wijzen, maar er zijn wel elementen te onderkennen die een rol spelen. Zo leidt de doorvoering van nieuwe regelgeving op het terrein van onder meer arbeidsomstandigheden, werk- en rusttijden, milieu, ruimtelijke ordening, gezondheidszorg, hygiëne en verwerving tot extra kosten. Tevens lijkt sprake te zijn van tegenvallende brandstofprijzen en exploitatiedruk als gevolg van achterstallig onderhoud en (te) laag geraamde exploitatielasten van nieuw materieel. De beheersing van deze kostenstijging vormt de komende jaren een forse uitdaging voor Defensie. De vraag naar de precieze betekenis van de hierboven beschreven kostenontwikkelingen voor de huidige krijgsmacht is in het kader van de Verkenningen beantwoord door aan de hand van de recente begrotingsrealisaties van Defensie in kaart te brengen welke kostenposten samenhangen met de hierboven beschreven opdrijvende effecten.

Uit deze inventarisatie blijkt dat de afgelopen jaren sprake is van een stijging van de exploitatiekosten die zijn gekoppeld aan de huidige doelstellingen en activiteiten van Defensie. Tot dusver zijn deze oplopende tekorten op de begroting onder andere verwerkt door het doorvoeren van verbetermaatregelen waardoor een meer doelmatige bedrijfsvoering mogelijk was. Rekening houdend met onzekerheden bestaat de verwachting dat Defensie voor het bestendigen van de krijgsmacht in de exploitatiesfeer jaarlijks tussen de 100 en 150 miljoen euro tekort komt. Dit tekort kan naar verwachting niet volledig binnen de defensiebegroting worden geaccommodeerd zonder aanvullende doelmatigheidsmaatregelen te treffen en het ambitie- en activiteitenniveau te verlagen. In de berekening van de beleidsopties in het deel V is rekening gehouden met deze bestendigingskosten.

Beleidsoverweging

De stijging van de reële kosten van defensiematerieel en –personeel vormt mogelijk een substantieel risico voor de toekomstige bedrijfsvoering van Defensie. Volgens wetenschappelijk onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europese Defensie Agentschap (EDA) zijn de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller gestegen dan de inflatie. Het Britse ministerie van Defensie gaat uit van een blijvende stijging van de investeringskosten van militair materieel. Nader onderzoek is nodig om te bepalen in welke mate ook de Nederlandse krijgsmacht door deze ontwikkeling wordt geraakt. Dit onderzoek zou dan tevens betrekking moeten hebben op mogelijke aanvullende maatregelen om de reële kosten van defensiematerieel en –personeel te beheersen.

Rekening houdend met onzekerheden bestaat de verwachting dat Defensie voor het bestendigen van de huidige krijgsmacht in de exploitatiesfeer jaarlijks tussen de 100 en 150 miljoen euro tekort komt. Dit tekort kan naar verwachting niet volledig binnen de defensiebegroting worden geaccommodeerd zonder aanvullende doelmatigheidsmaatregelen te treffen en het ambitie- en activiteitenniveau te verlagen.

19. Financieel houvast voor de krijgsmacht

Voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht is ook op langere termijn financiële duidelijkheid wenselijk, mede in het licht van de in bondgenootschappelijk verband gemaakte afspraken. Los van besluiten over de hoogte van de defensie-uitgaven, kunnen verschillende modellen worden overwogen om de defensie-inspanning ook op langere termijn te financieren. In het kader van de Verkenningen is onderzocht hoe het Nederlandse niveau van defensiebestedingen en de gehanteerde financieringssystematiek zich verhouden tot die van onze bondgenoten en partners. Op grond van deze vergelijking worden de volgende overwegingen gepresenteerd om financieel houvast te bieden aan de krijgsmacht:

19.1 Naar een verbeterde financieringsystematiek voor Defensie

Het huidige financieringsprincipe is dat de uitgaven voor de instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht worden betaald uit de reguliere defensiebegroting, terwijl de aanvullende uitgaven voor de inzet van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties (tweede hoofdtaak) en ter ondersteuning van civiele autoriteiten (derde hoofdtaak) exogeen worden gefinancierd. De additionele kosten bij crisisbeheersingsoperaties worden gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Daarnaast kan een deel van deze uitgaven vergoed worden door de VN. Voor de ondersteuning van civiele autoriteiten worden de additionele kosten voor inzet verhaald op de aanvrager. In veel gevallen bestaan hiervoor al standaard verrekeningsconstructies. Deze exogene financieringsmethodiek draagt ertoe bij dat de vredesbedrijfsvoering van Defensie niet onder druk komt te staan als gevolg van politieke besluiten over de inzet van de krijgsmacht. Een kabinetsbesluit om de krijgsmacht in te zetten impliceert een toekenning vanuit het

HGIS-budget aan Defensie. Deze methodiek valt te verkiezen boven het model van andere landen waarin de vredesbedrijfsvoering en de inzet van de krijgsmacht in één budget zijn ondergebracht wat mogelijke verdringingseffecten tot gevolg heeft. De HGIS-constructie van waaruit ook internationale inspanningen van andere ministeries worden bekostigd draagt mede bij aan het voeren van een geïntegreerd buitenlands beleid.

Het vierjarig kader van het regeerakkoord biedt in samenhang met de exogene financiering van de inzet van de krijgsmacht een financieel houvast voor de ontwikkeling en instandhouding van de krijgsmacht gedurende een regeerperiode van vier jaar. Vanuit het langetermijnperspectief van de Verkenningen is het wenselijk dat bij een keuze voor een van de beleidsopties ook nagedacht wordt over een financieel perspectief voor de lange termijn waardoor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht mogelijk wordt. Hieronder worden twee mogelijkheden hiertoe beschreven. De huidige vierjarige systematiek biedt daarvoor onvoldoende houvast. De Verkenningen brengen de mogelijkheid van een verbeterde financieringssystematiek binnen bereik, door een consistente relatie te leggen tussen het ambitieniveau, de daarvoor benodigde samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daaruit voorvloeiende niveau van defensiebestedingen. Deze benadering maakt het mogelijk te komen tot politieke afspraken over de ontwikkeling van de langere termijn ambities voor Defensie zonder afbreuk te doen aan de wenselijkheid om politieke besluiten over de inzet van de krijgsmacht van geval tot geval exogeen vanuit de HGIS te financieren.

Normering van het niveau van defensiebestedingen

Normeringen verschaffen een middel om de hoogte van het defensiebudget vast te stellen. Zo hanteert de NAVO voor de defensiebudgetten van haar lidstaten een richtlijn van twee procent van het Bruto Nationaal Product (BNP). Van landen die hieraan niet voldoen, wordt verwacht dat zij in ieder geval het reële niveau van hun defensiebestedingen handhaven en laten stijgen. De koppeling met deze economische grootheid geeft uitdrukking aan het logische verwachtingsbeeld dat de bijdrage aan de internationale veiligheid en stabiliteit een afspiegeling dient te zijn van de welvaartspositie die een land bekleedt. Normering kan ook worden toegepast om - in het licht van de ongelimiteerde vraag naar defensiebijdragen aan de tweede hoofdtaak (de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit) - de omvang van de defensie-inspanning te dimensioneren en te beheersen. In Nederland wordt een dergelijke koppeling gehanteerd om onze inspanning op het terrein van ontwikkelingssamenwerking te dimensioneren.

Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen bij een koppeling van het defensiebudget aan het BNP. Ten eerste betekent het dat bij een neerwaartse ontwikkeling van de economie de bestedingsruimte voor de krijgsmacht automatisch mee daalt, ook wanneer de veiligheidssituatie daar geen aanleiding toe geeft. De koppeling van de defensiebegroting met het BNP zou met andere woorden een ontkoppeling met het veiligheidsdomein kunnen inhouden. Ten tweede gaat deze systematiek uit van inputsturing, terwijl het overheidsbeleid juist gericht is op het aanbrengen van een relatie tussen de *output* van een organisatie en de daarvoor benodigde middelen. Inputsturing kan immers perverse prikkels geven aan de ontwikkeling van een overheidsorganisatie. Dat laat onverlet dat de door de NAVO gehanteerde richtlijn van twee procent van het BNP een behulpzaam instrument biedt om de defensie-inspanningen van internationale partners te vergelijken.

Lange termijn financieel ontwikkelingsperspectief

Sommige bondgenoten en partners zoals Frankrijk, Canada en Australië hanteren voor het dimensioneren van het niveau van defensiebestedingen een lange termijn financieel perspectief. Dit perspectief berust op een lange termijn veiligheidsanalyse en -strategie. Het voordeel van deze systematiek is dat ook op langere termijn houvast wordt geboden aan de ontwikkelrichting van de krijgsmacht, in het licht van een

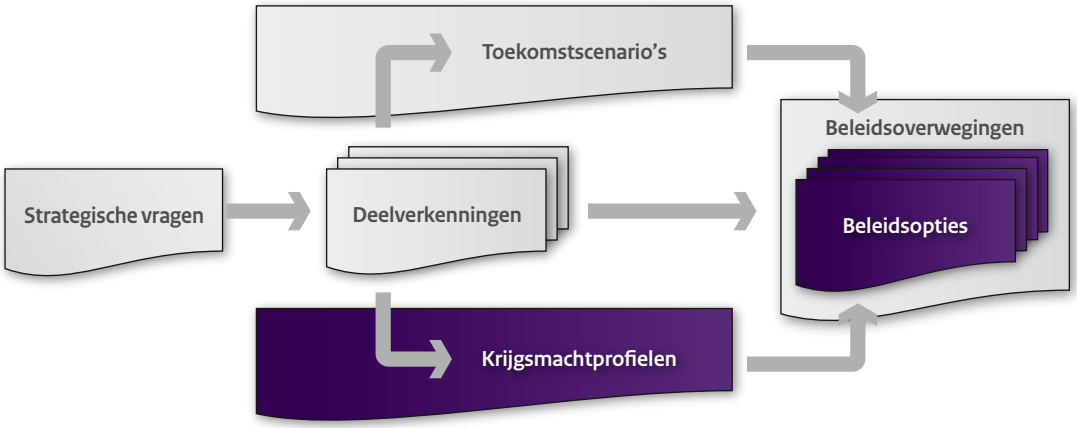
weloverwogen politieke beleidskeuze. Het sturen op het defensiebudget gebeurt in deze benadering op veiligheidspolitieke gronden.

Beleidsoverweging: meer duidelijkheid over de defensie-uitgaven op langere termijn?

Om een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht mogelijk te maken overeenkomstig een van de beleidsopties van de Verkenningen, is ook op langere termijn politieke en financiële duidelijkheid wenselijk over het niveau van defensiebestedingen. Welke defensie-inspanning Nederland levert, is afhankelijk van het door de politiek te bepalen ambitieniveau en van de krijgsmacht die vervolgens nodig is om dit ambitieniveau te realiseren. Bij het bepalen van het niveau van defensiebestedingen gaat het bovendien om de vraag welk niveau in overeenstemming wordt geacht met de financiële mogelijkheden van ons land, zowel op de korte als op de lange termijn. De beleidsopties van de Verkenningen hebben betrekking op de periode 2020 tot 2030. De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein echter onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen, die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Onder deze omstandigheden is het belang van een langetermijnperspectief als houvast voor de krijgsmacht nog verder toegenomen.

DEEL V

BELEIDSOPTIES VOOR DE KRIJGSMACHT VAN DE TOEKOMST

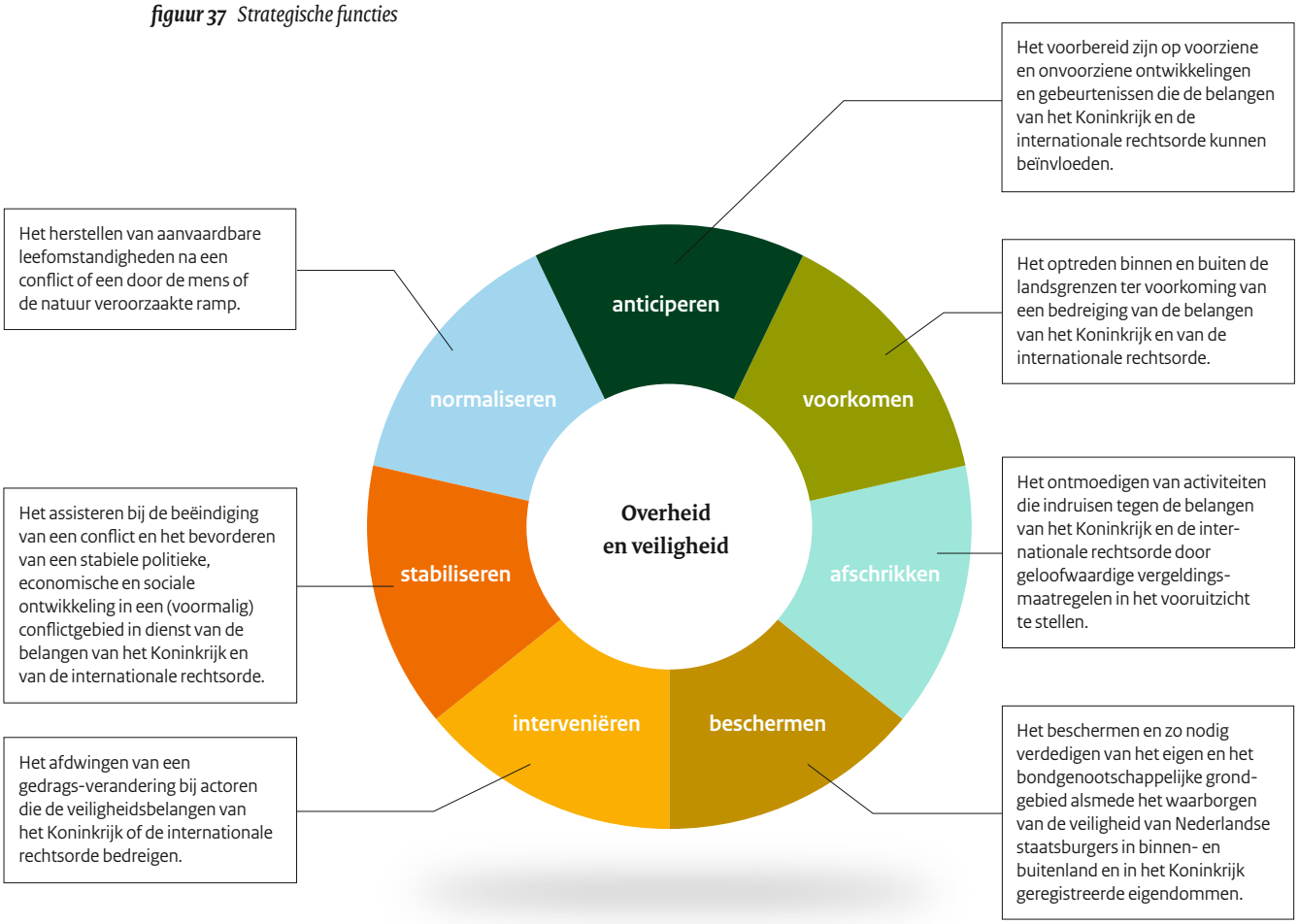


20. Strategische functies

Het zorgen voor veiligheid is een kerntaak van de Nederlandse overheid. De krijgsmacht levert daaraan in binnen- en buitenland een wezenlijke bijdrage. Om tot uiteenlopende beleidsopties voor de krijgsmacht te komen, is het van belang te verduidelijken hoe de overheid in de veiligheid van ons land voorziet en waaruit in dit bredere verband de bijdrage van de krijgsmacht bestaat.

In het kader van de Verkenningen is het daarbij zinvol gebleken de veiligheidscheppende rol van de overheid uit te splitsen in de onderstaande zeven strategische functies. Deze functies bieden een goede basis voor een samenhangende benadering van onze veiligheid en voor het bepalen van de rol van de krijgsmacht daarbinnen.

figuur 37 *Strategische functies*

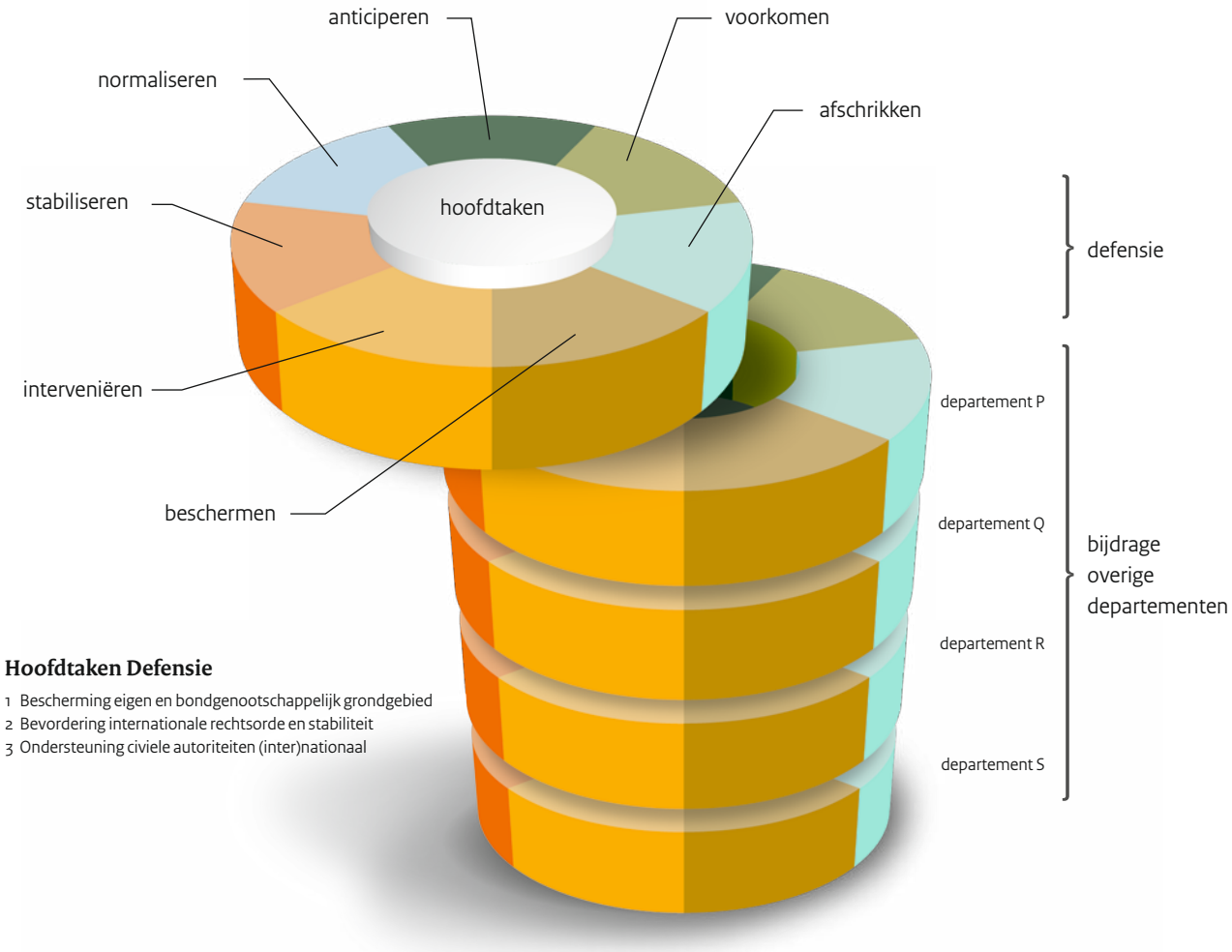


20.1 Beschrijving strategische functies

Het belang van deze functies wordt in enigerlei vorm ook onderkend in recente veiligheidsstrategieën van bondgenoten en partners. Daarbij valt op dat de functie Anticiperen door vrijwel alle bondgenoten en partners van groeiend belang wordt geacht, naast de overige, meer klassieke functies. Ook de functie Voorkomen krijgt in deze veiligheidsstrategieën duidelijk meer accent, bijvoorbeeld in de vorm van veiligheidssamenwerking en het verbeteren van het functioneren van veiligheidsinstellingen. Het groeiende belang dat aan deze twee functies word gehecht, hangt samen met de ook in het kader van de Verkenningen gebleken fundamentele onzekerheid over onze veiligheid.

De rol van Defensie bij de uitvoering van de bovengenoemde strategische functies spitst zich vanzelfsprekend toe op de inzet van militaire middelen van de krijgsmacht. Ook andere geledingen van Defensie, zoals de Militaire inlichtingen- en veiligheidsdienst, de Dienst materieelorganisatie, het Commando dienstencentra en de Bestuursstaf, hebben echter bijdragen te leveren. Hieronder wordt de defensiebijdrage per strategische functie samengevat. In de Verkenningen zijn de strategische functies een belangrijk hulpmiddel geweest om op een logische en doordachte manier tot de beleidsopties van de Verkenningen te komen.

figuur 38 Defensiebijdrage aan de strategische overheidsfuncties voor veiligheid



Hoofdtaken Defensie

1 Bescherming eigen en bondgenootschappelijk grondgebied
2 Bevordering internationale rechtsorde en stabiliteit
3 Ondersteuning civiele autoriteiten (inter)nationaal

Anticiperen

Defensie draagt op verschillende manieren bij aan het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de internationale rechtsorde kunnen beïnvloeden. Ten eerste dekt Nederland zich, samen met bondgenoten en partners, in tegen onverhoopt verslechterende veiligheidsomstandigheden door een voldoende capabele en flexibele krijgsmacht in stand te houden. De krijgsmacht heeft in die zin het karakter van een "verzekeringspolis" waarvoor een "premie" moet worden betaald. Ten tweede moet Defensie zelf zich, zeker in het licht van de grotere onzekerheid, optimaal inrichten voor de strategische functie Anticiperen. Het gaat daarbij in het bijzonder om:

- een toereikende strategische inlichtingenpositie en een voortdurende *monitoring* van risico's voor de Nederlandse veiligheidsbelangen. Voor een optimale kennis- en informatiepositie van Nederland is internationale samenwerking op het gebied van inlichtingen essentieel. Naast de eigen middelen van de MIVD om informatie te verzamelen, wordt internationaal samengewerkt in zowel bilaterale als multilaterale verbanden. Deze verbanden betreffen zowel contacten met partnerdiensten van NAVO-landen als van niet NAVO-landen. Ook vindt informatie-uitwisseling plaats in het verband van de Europese Unie;

- het onderhouden van een voldoende brede en relevante kennisbasis. Behalve technologische en natuurwetenschappelijke kennis gaat het daarbij om alfa- en gamma-wetenschappen. Ook de kennis over en het vermogen tot inleving in de denkwerelden van anderen is daarbij van belang om te kunnen anticiperen;

- het uitvoeren van scenario-analyses en toekomstverkenningen in het kader van een toekomstgerichte beleids- en capaciteitenontwikkeling;

- het waarborgen van voldoende flexibiliteit, aanpassingsvermogen en veerkracht in de defensie-organisatie;

- militaire samenwerking met landen die mogelijk van belang zijn voor de ondersteuning van operaties waaraan Nederlandse militairen (gaan) deelnemen;

- het beheren van een 'netwerk' van flexibele voorzieningen en capaciteiten op afroepbasis (zie ook hoofdstuk 12).

Voorkomen

Defensie draagt op verschillende manieren bij aan het optreden binnen en buiten de landsgrenzen ter voorkoming van een bedreiging van de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde. Ten eerste moet het belang van de internationale militaire samenwerkingsverbanden die Defensie aangaat mede in het kader van deze strategische functie worden beoordeeld. De veiligheid van het Koninkrijk is afhankelijk van goede internationale betrekkingen en functionerende veiligheidsinstellingen en het is van belang daarin te blijven investeren. Het gaat daarbij in het bijzonder om:

- de defensiesamenwerking met bondgenoten en partners binnen de NAVO en de EU. De veiligheid op het Europese continent is van deze samenwerking afhankelijk. Ook valt daarbij te denken aan samenwerking met landen om hen te helpen volwaardig lid te worden van de NAVO of de EU;

- de bevordering van goed bestuur in fragiele staten door de advisering, de training en de opleiding van veiligheidsfunctionarissen en –organisaties ter voorkoming van nieuwe conflicten of het herleven van oude conflicten. Behalve met landen is ook samenwerking denkbaar met internationale instellingen waarvan Nederland geen lid is (zoals de Afrikaanse Unie);

- de militaire samenwerking of contacten met landen die van politiek en militair-strategisch belang zijn. De samenwerking heeft onder meer tot doel de ontwikkeling van deze landen in positieve richting te beïnvloeden. Het ligt in de rede de militaire samenwerking met landen in deze categorie zoveel mogelijk te laten aansluiten bij internationale en multilaterale inspanningen;

- het toezicht op de naleving van verdragen en het uitvoeren en begeleiden van wapeninspecties, zoals in het kader van het Verdrag voor Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE).

- Ten tweede kan de krijgsmacht, in samenhang met diplomatieke en andere civiele initiatieven, in internationaal verband een bijdrage leveren – en zo nodig leiding geven – aan de ontplooiing van militaire eenheden ter voorkoming van een dreigend conflict. Ten derde kan de krijgsmacht, ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten, bijdragen aan het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting in het Koninkrijk door de weerbaarheid van de bevolking te verhogen.

Afschrikken

Het gaat bij deze functie om het ontmoedigen van activiteiten die indruisen tegen de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde door geloofwaardige vergeldingsmaatregelen in het vooruitzicht te stellen. De militaire bijdrage aan deze functie is erop gericht een land of een organisatie van vijandige activiteiten te weerhouden door het of haar er op voorhand van te overtuigen dat deze activiteiten niet lonen en dat de kosten ervan onaanvaardbaar hoog zijn. De geloofwaardigheid van de militaire afschrikking is afhankelijk van de militaire mogelijkheden en de politieke bereidheid tot vergelding van een aanval, evenals van de militaire mogelijkheden een agressor de mogelijkheid te ontzeggen zijn aanval met succes uit te voeren.

Voor Nederland is deze strategische functie in vergaande mate ingebed in de NAVO. Naast een conventionele component kent de afschrikking in dat verband een nucleaire component. Kern van de afschrikkingsdoctrine van de NAVO is dat een mogelijke agressor in het ongewisse wordt gelaten over het militaire antwoord van het bondgenootschap op een aanval. Kernwapens leveren daaraan een unieke bijdrage door de risico's van agressie onberekenbaar en onaanvaardbaar te maken. Naast de conventionele militaire bijdrage aan de NAVO levert de Nederlandse krijgsmacht een bijdrage aan de bondgenootschappelijke kernwapentaak. Ook bijdragen op het gebied van de bondgenootschappelijke verdediging tegen ballistische raketten kunnen in combinatie met vergeldingsmiddelen worden gezien als een bijdrage aan een geloofwaardige afschrikking.

Beschermen

In deze functie gaat het om de bescherming – en zo nodig verdediging – van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied alsmede het waarborgen van de veiligheid van Nederlandse staatsburgers in binnen- en buitenland en in het Koninkrijk geregistreerde eigendommen. Als lid van de Europese Unie gaat het ook om bijdragen aan het bewaken en beveiligen van de buitengrenzen van de Europese Unie. In het kader van deze strategische functie levert de krijgsmacht de volgende bijdragen:

- de bescherming – en zo nodig verdediging – van het eigen grondgebied en van het grondgebied van de NAVO en de EU. Ook bijdragen van de krijgsmacht aan de bescherming tegen ballistische raketten, digitale aanvallen en activiteiten van terroristische organisaties moeten in dit licht worden beoordeeld. Defensie moet tevens in staat zijn met een permanente militaire aanwezigheid bescherming te bieden aan de Nederlandse Antillen en Aruba en deze aanwezigheid zo nodig kunnen versterken;

- bijdragen aan de bewaking van de buitengrenzen van de EU, zoals via het daartoe opgerichte Europese agentschap ´Frontex´;

- permanente en incidentele bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk op grond van wettelijke en bestuurlijke afspraken. De krijgsmacht treedt daarbij op onder civiel gezag. Het gaat bij deze bijdragen in het bijzonder om:
  - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking, de kustwacht en luchtruimbewaking;
  - militaire bijstand bij de handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire steun bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. In dat verband zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over capaciteiten die Defensie gegarandeerd beschikbaar stelt aan civiele autoriteiten in Nederland;
  - de bescherming van vitale infrastructuur.

- de uitvoering van evacuatieoperaties ter bescherming van Nederlandse staatsburgers buiten de eigen landsgrenzen alsmede de bescherming van Nederlandse ambassades in het buitenland en van in Nederland geregistreerde koopvaardij.

Interveniëren

De bijdrage van Defensie aan deze strategische functie bestaat uit het met militaire middelen als onderdeel van een internationaal verband afdwingen van een gedragsverandering bij actoren die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de internationale rechtsorde bedreigen. Het zwaartepunt ligt daarbij op de handhaving – en zo nodig afdwinging – van de internationale rechtsorde in het kader van de tweede hoofdtaak en bij de verdediging van de belangen van het Koninkrijk buiten de landsgrenzen. Ook militair optreden om massale schendingen van de rechten van de mens een halt toe te roepen, kan daarbij aan de orde zijn. De krijgsmacht is in het kader van deze functie in staat in internationaal verband in het voorste gelid bij te dragen aan snelle conflictbeslechting. Het kan daarbij gaan om militair ingrijpen binnen, tussen of tegen staten of individuen en groeperingen. Omdat de inzet bij interventies veelal van relatief beperkte duur is, is het voortzettingsvermogen van grotere eenheden in deze functie per definitie beperkt. In het kader van deze strategische functie kan de krijgsmacht bijdragen leveren aan uiteenlopende internationale interventieoperaties en de snelle-reactiemachten van de NAVO en de EU.

Stabiliseren

De bijdrage van Defensie staat in deze functie in het teken van het assisteren bij de beëindiging van een conflict en het bevorderen van een stabiele politieke, economische en sociale ontwikkeling in een (voormalig) conflictgebied in dienst van de belangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde. De krijgsmacht richt zich in deze functie op de deelneming aan internationale stabilisatieoperaties. Deze kunnen sterk van karakter verschillen. Het gaat bijvoorbeeld om bijdragen aan:

- internationale stabilisatieoperaties in fragiele staten. Het optreden van militairen is in dit soort operaties vooral voorwaardenscheppend. Zij helpen bij het tot stand brengen van stabiliteit, veiligheid en het vestigen van een begin van een rechtsorde (*'rule of law'*). Ook helpen zij het geweldsmonopolie van de krijgsmacht en de politie van het desbetreffende land te herstellen door hen op te leiden en te trainen. Voorts dragen zij bij aan het op gang brengen of houden van de politieke, sociale en economische ontwikkeling. Militairen leveren op al deze punten een wezenlijke bijdrage, maar zij zijn niet in staat om stabilisatieoperaties zonder de actieve betrokkenheid van andere actoren tot een succes te maken. Hiervoor is een brede en samenhangende aanpak nodig waarin verschillende internationale organisaties, departementen, niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven een rol spelen;

- internationale stabilisatieoperaties gericht op het uit elkaar houden van staten of andere actoren in het kader van een vredesregeling of een wapenstilstand;

- internationale waarnemers- en politiemissies en kleinschalige missies met een civiel-militair karakter.

Bij stabilisatieoperaties behoort ook het optreden als *lead nation* tot de mogelijkheden. Aangezien in veel stabilisatieoperaties rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms ook hoge geweldsintensiteit moet de krijgsmacht beschikken over voldoende escalatiedominantie om zijn militaire taak te volbrengen en de eigen veiligheid te waarborgen. Stabilisatieoperaties vergen verder vaak een jarenlange en soms decennialange internationale militaire betrokkenheid. Deze functie vraagt daarom veel van het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht.

Normaliseren

Op Defensie wordt herhaaldelijk een beroep gedaan om met militaire middelen bij te dragen aan de wederopbouw na een conflict of, ter ondersteuning van internationale civiele autoriteiten, aan noodhulp bij een door de mens of de natuur veroorzaakte ramp. Hoewel de verantwoordelijkheid voor deze activiteiten op

het civiele terrein ligt, maken de omstandigheden soms een beroep op militaire middelen nodig. Voor de advisering en de opleiding van veiligheidsorganisaties in post-conflict landen tijdens en na de stabilisatiefase is per definitie militaire deskundigheid benodigd. In het kader van deze strategische functie kan de krijgsmacht bijdragen leveren aan:

- internationale humanitaire noodhulpverlening. Daarbij wordt opgetreden ter ondersteuning van civiele autoriteiten;
- de wederopbouw in een voormalig conflictgebied;
- de advisering, training en opleiding van veiligheidsfunctionarissen en –organisaties in post-conflict landen na de stabilisatiefase.

21. De selectie van beleidsopties

Op grond van de hierboven beschreven strategische functies – en de mogelijke defensiebijdragen daaraan – is in de Verkenningen eerst een zo breed mogelijk spectrum van denkbare krijgsmachtprofielen ontwikkeld ten behoeve van de uiteindelijke totstandkoming van de beleidsopties in deze Verkenningen. Een krijgsmachtprofiel is gedefinieerd als een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van een mogelijke beleidsoptie. De krijgsmachtprofielen verschillen daarbij vooral van elkaar doordat het relatieve belang van de strategische functies per profiel verschilt. Dit houdt ook in dat zij op voorhand multifunctioneel zijn. De beleidsopties waartoe zij de opmaat vormen, moeten immers aan de drie hoofdtaken van Defensie uitvoering kunnen geven (al kunnen de accenten hierin verschillen). Ook het omgaan met onzekerheid en het *'no regret'*-beginsel vereisen dat de krijgsmachtprofielen aan alle strategische functies een bijdrage kunnen leveren.

21.1 Krijgsmachtprofielen

In een reeks *workshops* zijn op grond van de analyse en de logische samenhang van de strategische functies eerst tien krijgsmachtprofielen vastgesteld; ook het profiel van de huidige krijgsmacht maakte van deze inventarisatie deel uit. Omdat aan de strategische functies per profiel een verschillend gewicht is toegekend, verschillen deze krijgsmachtprofielen aanzienlijk van elkaar. Zij vertegenwoordigen daardoor een zo breed mogelijk spectrum van denkbare beleidsopties.

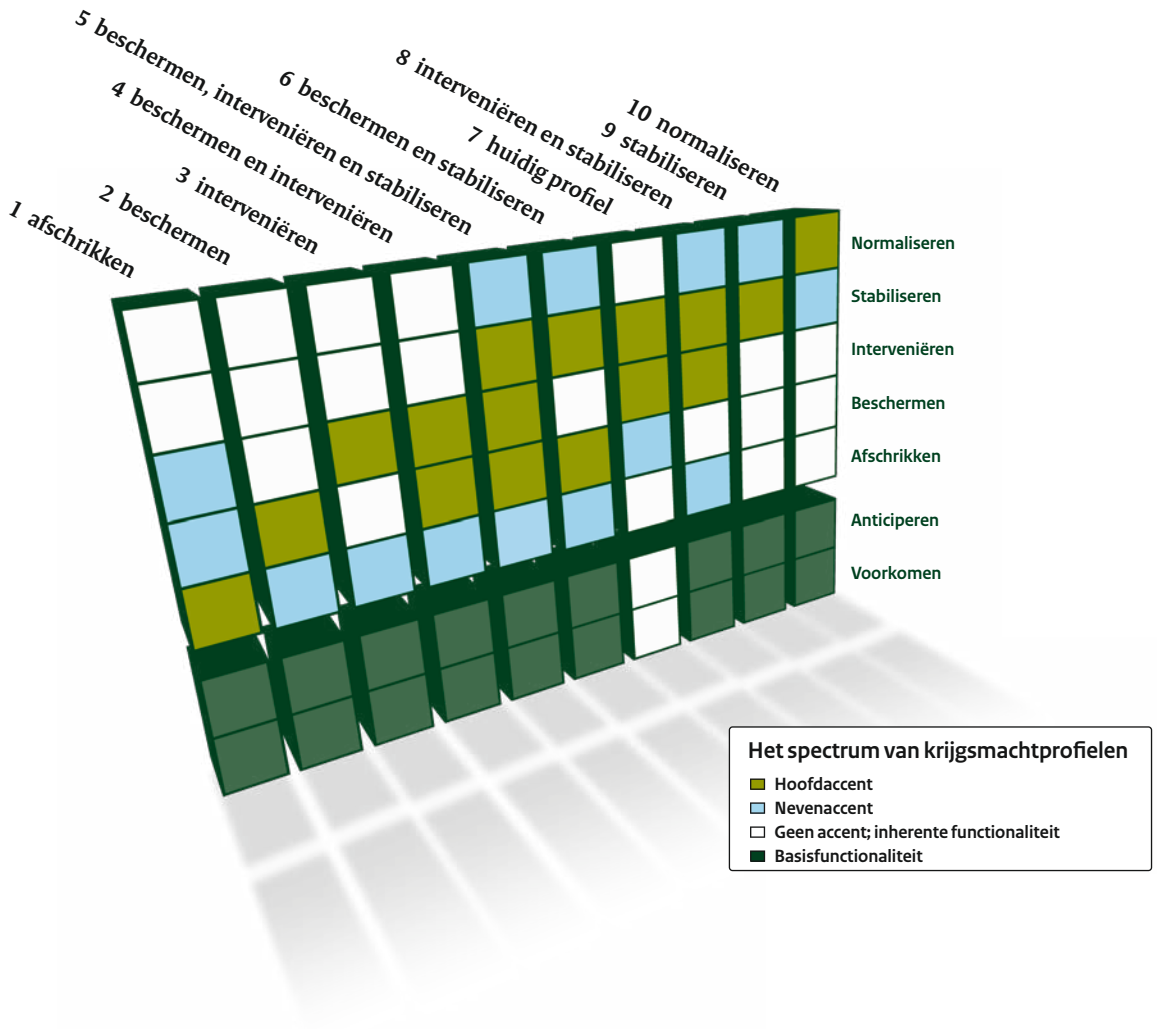
De krijgsmachtprofielen verschillen in de eerste plaats van elkaar doordat zij ieder een ander hoofdaccent leggen. Ook een combinatie van hoofdaccenten is denkbaar. Een hoofdaccent op één strategische functie in een krijgsmachtprofiel betekent dat de krijgsmacht in dat profiel in het bijzonder is samengesteld en

toegerust voor het vervullen van die functie. Bij een hoofdaccent hoort vaak ook een nevenaccent als gevolg van de logische samenhang tussen strategische functies. Zo ligt het voor de hand dat in een krijgsmachtprofiel met het hoofdaccent op de functie Stabiliseren een nevenaccent ligt op de functie Normaliseren. In veel stabilisatieoperaties wordt namelijk een beroep gedaan op de krijgsmacht om met militaire middelen bijdragen te leveren aan de wederopbouw in een voormalig conflictgebied, humanitaire noodhulpverlening en de training en de opleiding van veiligheidsfunctionarissen en –organisaties.

Met de militaire middelen die nodig zijn voor de uitvoering van strategische functies waarop de hoofd- en nevenaccenten liggen, kunnen in de praktijk ook andere functies worden vervuld, ook al is de krijgsmacht voor deze andere functies niet geoptimaliseerd. Dit wordt een inherente functionaliteit genoemd. Ter vergelijking: een bank schaft men aan om op te zitten, maar men kan er ook op slapen. Een krijgsmachtprofiel met het hoofdaccent op de functie Interveniëren kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan stabilisatieoperaties, zij het dat hiervoor ook beperkingen gelden die inherent zijn aan het profiel.

Twee strategische functies hebben in ieder profiel op voorhand een basisplaats kregen: Anticiperen en Voorkomen. Dat betekent dat de krijgsmacht daaraan altijd ruime aandacht moet schenken. De functie Anticiperen is in het licht van de omgevingsanalyse onmiskenbaar van grotere betekenis geworden. De reden daarvoor is dat het vermogen tot anticiperen en tijdige aanpassing van de krijgsmacht aan een veranderende omgeving een noodzakelijke voorwaarde is in het licht van de gebleken grotere onzekerheid. In deel IV is om die reden al ingegaan op het belang dat de defensieorganisatie met deze onzekerheid kan omgaan (zie hoofdstuk 12). De functie Anticiperen is bovendien van belang voor de uitvoering van alle andere functies. Ook de functie Voorkomen komt in elk profiel terug. Defensie heeft een substantiële rol te vervullen ter voorkoming van conflicten en ter vermindering van veiligheidsrisico's. Voorkomen is beter en goedkoper dan genezen, ook op veiligheidsgebied. Met de activiteiten die met deze functie samenhangen, kunnen veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden bovendien zodanig worden gereduceerd dat de kans op strategische verrassingen vermindert. De manier waarop beide strategische functies worden ingevuld, is overigens afhankelijk van de accenten die in het profiel zijn gelegd.

figuur 39 *Spectrum van krijgsmachtprofielen*



21.2 Toetsing aan de toekomstscenario's en de omgevingsanalyse

Om op grond van de krijgsmachtprofielen vervolgens tot een selectie van toekomstigbestendige beleidsopties te komen, zijn deze getoetst aan de in deel III beschreven toekomstscenario's. Ook de omgevingsanalyse in deel II is bij deze selectie betrokken. Daartoe zijn in totaal zes *workshops* gehouden, achtereenvolgens met de interdepartementale projectdirectie; deskundigen van Clingendael, het HCSS en TNO; vertegenwoordigers van de defensieonderdelen; vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven; deskundigen op het gebied van nationale veiligheid; en ten slotte vertegenwoordigers van *Allied Command Transformation* van de NAVO in Norfolk, Virginia. Bij de selectie van de beleidsopties zijn zowel de kwantitatieve uitkomsten van de *workshops* – hoe goed 'scoren' de profielen in de scenario's? – als de kwalitatieve uitkomsten – welke overwegingen en argumenten spelen een rol? – betrokken.

Naast het uitgangspunt dat de functies Anticiperen en Voorkomen in iedere beleidsoptie nadrukkelijk aandacht moeten krijgen, heeft de toetsing aan de scenario's en de omgevingsanalyse tot de volgende inzichten geleid:

- profielen waarin de strategische functie Beschermen een hoofdaccent krijgt, hebben de toetsing aan de scenario's goed doorstaan. Deze uitkomst weerspiegelt het gegeven dat de bescherming van het grondgebied, de staatsburgers en van in het Koninkrijk geregistreerde eigendommen waarop de Nederlandse wet van toepassing is, een eerste vereiste is die aan de krijgsmacht wordt gesteld. **Om hieraan recht te doen moet de functie Beschermen, evenals Anticiperen en Voorkomen, worden beschouwd als een basisfunctie waaraan in iedere beleidsoptie voldoende invulling moet worden gegeven;**

- tegelijkertijd maken de omgevingsanalyse en de toetsing aan de scenario's duidelijk dat, in relatie tot de bescherming van het Koninkrijk, de komende jaren nieuwe veiligheidsrisico's zijn geïdentificeerd. Te denken valt aan de toenemende samenhang van interne en externe veiligheid, de groeiende migratiestromen, het groeiende verkeer over de grenzen, de als gevolg van de opwarming van het klimaat toenemende kans op natuurrampen en de voortgaande verspreiding van rakettechnologie waardoor West-Europa binnen het bereik komt te liggen van het vernietigingspotentieel van een groeiend aantal landen. Ook moet worden gedacht aan de groeiende kwetsbaarheid van onze vitale infrastructuur, de aanvoer van grondstoffen en energie en communicatie- en informatiesystemen. In het licht hiervan valt een beleidsoptie te overwegen waarin de krijgsmacht aanvullende beschermingstaken krijgt opgedragen, niet alleen binnen of aan de grenzen van het Koninkrijk maar ook aan die van de NAVO en de Europese Unie. **Daarom is een beleidsoptie geselecteerd waarin het hoofdaccent ligt op de strategische functie Beschermen;**

- profielen waarin een hoofdaccent ligt op de strategische functie Interveniëren hebben relatief goed gescoord in de scenario's MULTIPOLAIR en MULTILATERAAL en redelijk in de scenario's FRAGMENTATIE en NETWERK. Zij verschaffen daardoor de grondslag voor een verhoudingsgewijs toekomstbestendige beleidsoptie. In de scenario´s doet zich een scala aan mogelijke conflictsituaties voor in het kader waarvan een beroep op deze functie aan de orde kan zijn, zowel in de gordel van instabiliteit als daarbuiten. Deze profielen zijn voorts bij uitstek geschikt om bij te dragen aan de handhaving en afdwinging van de internationale rechtsorde. **Daarom is een beleidsoptie geselecteerd waarin het hoofdaccent ligt op de strategische functie Interveniëren.** Het kan daarbij gaan om militair ingrijpen binnen, tussen of tegen staten of individuen en groeperingen. Behalve een operationeel belang dient het technologisch hoogwaardige karakter van deze beleidsoptie een strategisch belang van de NAVO en de EU: door te investeren in het technologische overwicht van de krijgsmacht op mogelijke tegenstanders draagt deze beleidsoptie bij aan het behoud van het militaire overwicht van het Westen in de toekomst. Zoals uit de omgevingsanalyse blijkt, staat dit technologische en militaire overwicht onder druk als gevolg van de opkomst van nieuwe grootmachten en het irreguliere optreden van tegenstanders. Ook in deze beleidsoptie moet de krijgsmacht overigens zijn beschermingstaak kunnen blijven uitoefenen (zie hierboven), waardoor deze beleidsoptie tevens meer bestendig wordt in de scenario's FRAGMENTATIE en NETWERK. Vooral in het scenario MULTILATERAAL, waarin de omstandigheden voor taakspecialisatie verhoudingsgewijs gunstig zijn, doet zich deze keuzemogelijkheid voor;

- profielen waarin een hoofdaccent ligt op de strategische functie Stabiliseren hebben goed gescoord in de twee scenario's waarin sprake is van internationale samenwerking en die in het verlengde liggen van de buitenlandspolitieke doelen die ons land sinds het einde van de Koude Oorlog heeft gesteld: MULTILATERAAL en – in mindere mate – NETWERK. Deze profielen zijn bij uitstek geschikt om in de gordel van instabiliteit duurzaam bij te dragen aan stabiliteit en ontwikkeling. Uit de omgevingsanalyse blijkt dat de komende twee decennia rekening moet worden gehouden met veiligheidsrisico's voor Europa en Nederland die het gevolg zijn van omstandigheden in deze gordel. Steun aan staatsvorming is vaak de belangrijkste opgave van stabilisatieoperaties in fragiele staten; het optreden van militairen is in dit soort operaties vooral voorwaardenscheppend. Stabilisatieoperaties kunnen echter ook gericht zijn op het uit

elkaar houden van staten en andere actoren in het kader van een vredesregeling of een wapenstilstand. De profielen waarin een hoofdaccent ligt op de functie Stabiliseren weerspiegelen voorts het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat de politieke, sociale en economische ontwikkeling van landen, waaraan Nederland met zijn inspanning op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een belangrijke bijdrage levert, alleen mogelijk is als ook de veiligheid is gewaarborgd. **Daarom is een beleidsoptie geselecteerd waarin het hoofdaccent ligt op de strategische functie Stabiliseren.** Vooral in het scenario MULTILATERAAL, waarin de omstandigheden voor taakspecialisatie verhoudingsgewijs gunstig zijn, doet zich de mogelijkheid voor om de krijgsmacht voornamelijk voor stabilisatietaken in te richten, ervan uitgaande dat voldoende andere landen bereid en in staat zijn interventietaken uit te voeren. Voorts moet de krijgsmacht ook in deze beleidsoptie zijn beschermingstaak kunnen blijven uitoefenen;

- het profiel waarin een hoofdaccent ligt op strategische functie Normaliseren heeft relatief slecht gescoord in de scenario's, met uitzondering van het scenario MULTILATERAAL. Er is mede daardoor onvoldoende reden dit profiel tot een afzonderlijke beleidsoptie uit te werken. Dit laat het belang van Normaliseren als strategische functie onverlet. **Wegens de samenhang tussen Stabiliseren en de strategische functie Normaliseren is de Normaliseren als nevenaccent betrokken bij de hierboven staande beleidsoptie waarin het hoofdaccent ligt op Stabiliseren.** Voorts moet als gevolg van demografische ontwikkelingen en van klimaatverandering in iedere beleidsoptie rekening worden gehouden met een hogere frequentie van natuurrampen en extreme weersomstandigheden, waardoor het belang van het vermogen van de krijgsmacht om humanitaire noodhulp te verlenen stijgt;

- het profiel waarin een hoofdaccent ligt op Afschrikken heeft relatief goed gescoord in de scenario's MULTIPOLAIR en FRAGMENTATIE en relatief slecht in de scenario's MULTILATERAAL en NETWERK. Afschrikken vertoont daarbij vooral nauwe samenhang met Beschermen. De functie Afschrikken wordt vooral in bondgenootschappelijk verband uitgevoerd en de nucleaire component heeft behalve een militaire ook een politieke betekenis als belichaming van de transatlantische lotsverbondenheid. Of de nucleaire component de komende twee decennia van belang blijft, is afhankelijk van de ontwikkeling van de internationale veiligheidssituatie en in het bijzonder van de vorderingen die worden gemaakt bij het streven naar nucleaire ontwapening. Mede in het licht van de geringe kans dat bestaande kernwapenarsenalen de komende twee decennia volledig worden ontmanteld en de gerede kans dat het aantal kernwapenstaten met rakettenarsenalen groeit, wordt er in de beleidsopties vooralsnog van uitgegaan dat nucleaire afschrikking nodig blijft;

- profielen waarin het hoofdaccent ligt op twee of drie functies blijken bij toetsing aan de scenario's logischerwijs het meest toekomstbestendig. Zij zijn in alle scenario's verhoudingsgewijs doeltreffend en dekken dus een groot aantal veiligheidsrisico's in enigerlei mate af. Deze profielen zijn echter onvoldoende onderscheidend van elkaar om als aparte beleidsopties te worden uitgewerkt. **Daarom is één beleidsoptie geselecteerd waarin het accent ligt op veelzijdige inzetbaarheid.** Het gaat niet om een 'alleskunner' maar om een 'meerkunner'. Daarbij kunnen het huidige ambitieniveau en de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht vanzelfsprekend als vertrekpunt dienen. De omgevingsanalyse geeft echter tevens reden in deze beleidsoptie rekening te houden met nieuwe en te verwachten ontwikkelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen en het groeiende belang van systemen waarmee vanuit de lucht en de ruimte inlichtingen kunnen worden vergaard.

Op grond van de toetsing van de krijgsmachtprofielen aan de toekomstscenario's en de omgevingsanalyse en het criterium van voldoende onderscheidendheid zijn, kortom, de volgende vier beleidsopties geselecteerd en uitgewerkt.

beleidsoptie "VEILIG BLIJVEN"

Hoofdaccent op beschermen

beleidsoptie "KORT EN KRACHTIG"

Hoofdaccent op interveniëren

beleidsoptie "VEILIGHEID BRENGEN"

Hoofdaccent op stabiliseren

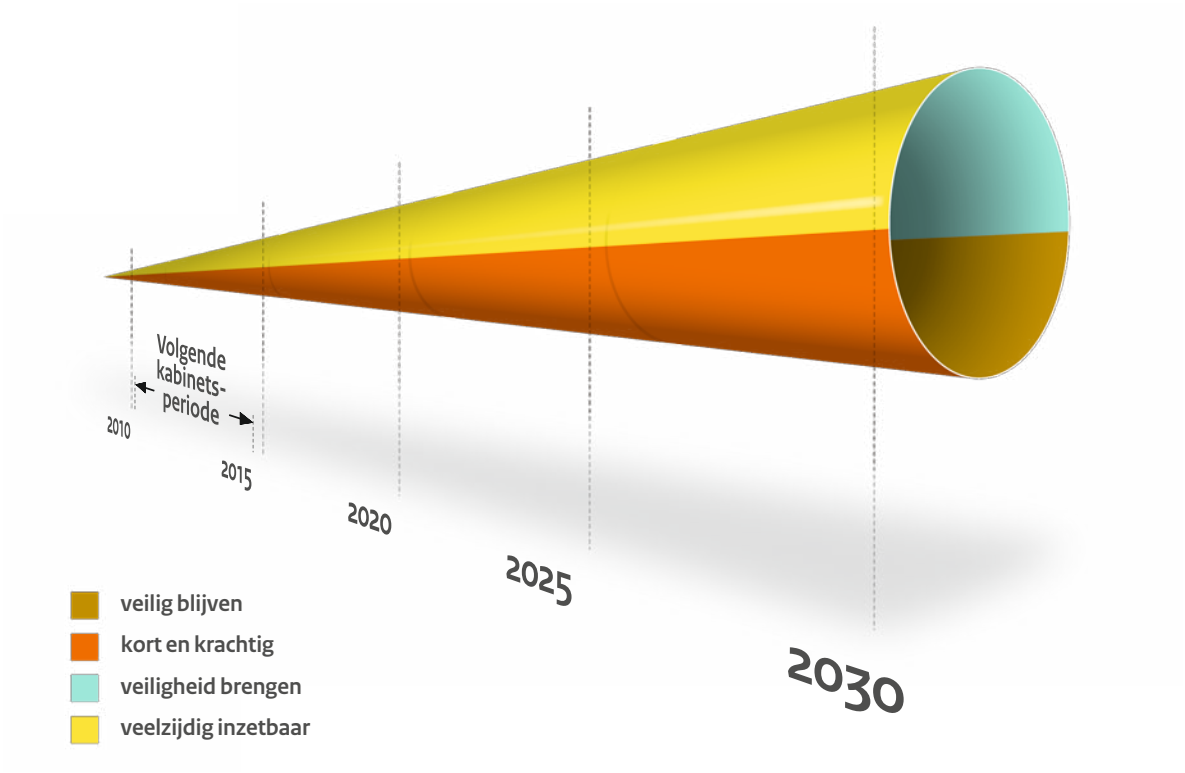
beleidsoptie "VEELZIJDIG INZETBAAR"

22. Wat zijn beleidsopties?

De vier beleidsopties die in het kader van de Verkenningen zijn ontwikkeld, bieden uiteenlopende keuzemogelijkheden bij het bepalen van de Nederlandse defensie-inspanning in een langetermijnperspectief. Alvorens de beleidsopties zelf te beschrijven, is het van belang hun karakter te verduidelijken.

Iedere beleidsoptie biedt een langetermijnperspectief voor de krijgsmacht ten behoeve van politieke besluitvorming op de korte termijn over de Nederlandse defensie-inspanning.
Een perspectief van tien tot twintig jaar is daarbij van belang omdat met de ontwikkeling, de verwerving en de invoering van nieuw of ander militair materieel en andere concepten doorgaans veel tijd is gemoeid. Elke beleidsoptie – of variant daarop – gaat uit van een andere grondgedachte (uitgaande van de accenten die worden gelegd op de strategische functies) en geeft uitdrukking aan een andere strategische positiebepaling – in het Engels: “strategic posture” – van Nederland in de wereld.

figuur 40 *Beleidsopties als ontwikkelrichting op lange termijn*



De beleidsopties geven geen blauwdruk van de krijgsmacht in de periode 2020 tot 2030

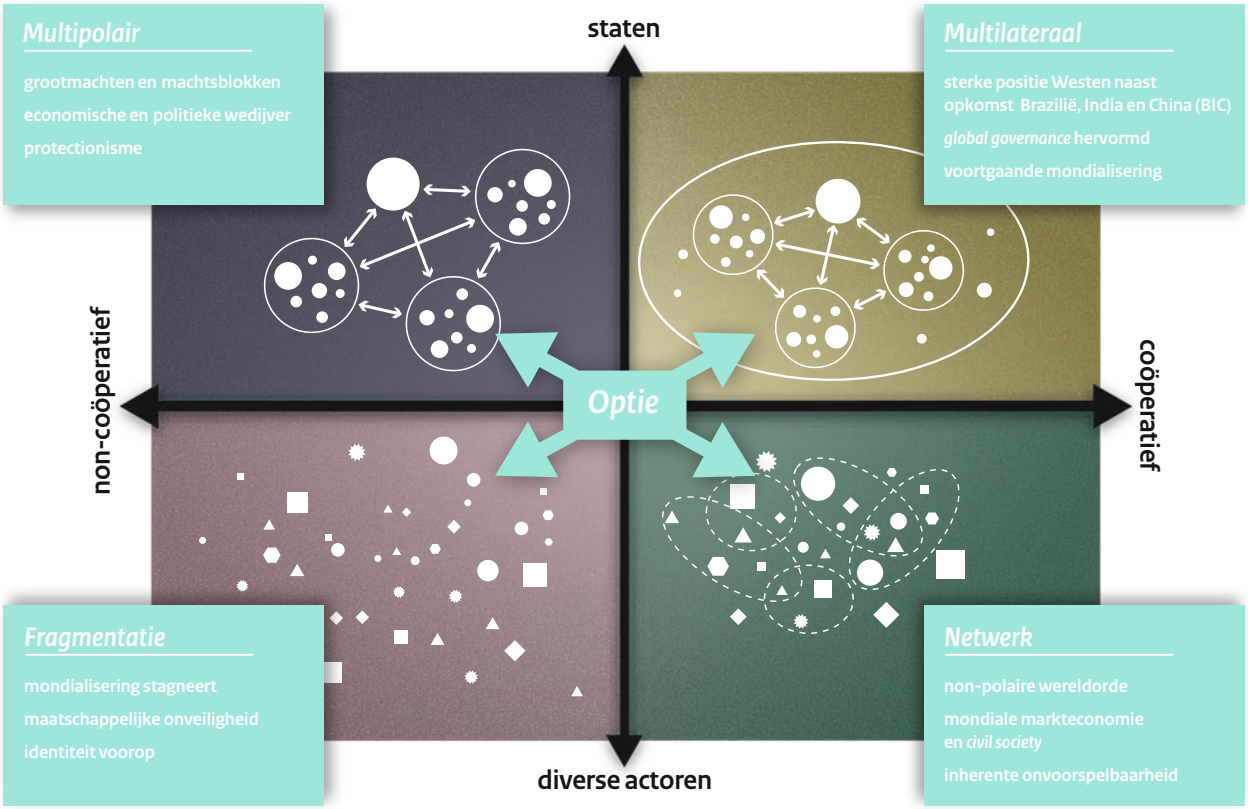
De uitwerking van de beleidsopties is illustratief, al is zij met de grootst mogelijke zorgvuldigheid tot stand gekomen. Een dergelijke benadering strookt met de uit de omgevingsanalyse gebleken fundamentele onzekerheid. Dit gegeven houdt in dat onomkeerbare beslissingen niet eerder dan strikt noodzakelijk worden genomen om te voorkomen dat ze door onvoorziene ontwikkelingen worden achterhaald. Deze "no regret"-benadering vergt flexibiliteit in de strategische planning (zie hoofdstuk 12). Dat geldt niet alleen met betrekking tot de verwerving van nieuw defensiematerieel waaraan vaak een lange ontwikkelingstermijn is verbonden, maar ook voor de afstoting van bestaande capaciteiten. De in hoofdstuk 20 gebleken onzekerheid over de kostenontwikkelingen op lange termijn, die de betaalbaarheid van de krijgsmacht wezenlijk kunnen beïnvloeden, is een aanvullende reden de beleidsopties niet te beschouwen als een blauwdruk maar als een ontwikkelrichting.

Elke beleidsoptie is tot op zekere hoogte multifunctioneel

Het plaatsen van een hoofdaccent op een strategische functie in een beleidsoptie betekent niet dat de krijgsmacht in deze beleidsoptie uitsluitend in staat zou zijn tot het uitvoeren van taken die met deze strategische functie samenhangen. Evenals in de krijgsmachtprofielen beperkt de krijgsmacht zich in geen enkele beleidsoptie tot één enkele strategische functie. Integendeel, in iedere beleidsoptie is de krijgsmacht in staat tot een meer of minder grote bijdrage aan alle strategische functies. Met de middelen die de krijgsmacht in een beleidsoptie krijgt, is zij namelijk in materiële zin doorgaans in staat ook op andere functiegebieden een bijdrage te leveren (al gelden daarbij belangrijke beperkingen als gevolg van het karakter van de beleidsoptie). Het verschil tussen de beleidsopties vloeit dus vooral voort uit de uiteenlopende accenten die worden aangebracht. Op deze manier is gewaarborgd dat tegelijkertijd sprake is van reële als van duidelijk verschillende keuzemogelijkheden voor de toekomst van de krijgsmacht.

In iedere beleidsoptie moet het evenwicht tussen het ambitieniveau, de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht en het niveau van defensie-uitgaven zijn gewaarborgd
Wordt hiermee bij toekomstige besluiten over de defensie-inspanning geen rekening gehouden, dan worden de doelstellingen niet gehaald en wordt de krijgsmacht uitgehold. Bij de uitwerking is per beleidsoptie uitgegaan van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Ook is iedere beleidsoptie beoordeeld en uitgewerkt in een plus- en een minvariant met behulp van een financiële bandbreedte van drie miljard euro, variërend van structureel plus 1,5 miljard tot min 1,5 miljard euro ten opzichte van het huidige niveau van defensiebestedingen. Deze werkwijze is bedoeld als instrument om de consequenties van een verhoging of een verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met twintig procent inzichtelijk te maken. Ook maakt zij het mogelijk de beleidsopties in kwalitatieve en kwantitatieve zin met elkaar te vergelijken. Zij heeft als aanvullend voordeel dat het oordeel over een beleidsoptie niet wordt gedomineerd door financiële overwegingen. Deze werkwijze houdt vanzelfsprekend geen enkele beperking in voor toekomstige politieke besluiten over de Nederlandse defensie-inspanning.

figuur 41 *Relatie tussen beleidsopties en toekomstscenario's*



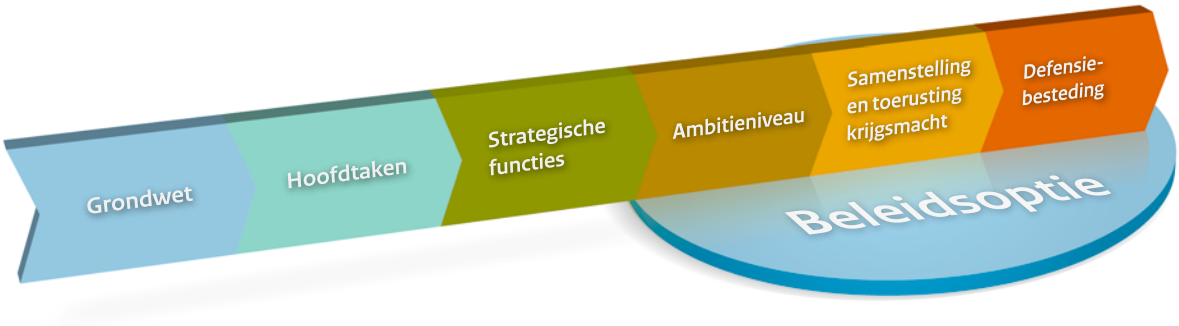
Elke beleidsoptie is op toekomstbestendigheid getoetst aan de vier toekomstscenario's en de omgevingsanalyse van de Verkenningen
Ook deze werkwijze strookt met de uit de omgevingsanalyse gebleken fundamentele onzekerheid. In relatie tot de scenario's zijn per beleidsoptie verder twee vragen aan de orde:

- **welke kant willen we op?** De toekomstscenario's van de Verkenningen onderscheiden zich niet van elkaar door de mate van waarschijnlijkheid. Aan de keuze voor een beleidsoptie ligt desondanks een politiek oordeel ten grondslag over de wenselijkheid van een of meer scenario's. Het gaat dan om de vraag welk scenario we willen realiseren. Nederland oefent immers invloed uit door de keuzes die het maakt. Behalve de keuze voor een beleidsoptie is het niveau van defensie-uitgaven daarvoor eveneens bepalend.

- **welke kant gaat het op?** Hoewel Nederland kan bijdragen aan de verwezenlijking van een van de vier toekomstscenario's, is zijn invloed vanzelfsprekend beperkt. Er moet daarom te allen tijde rekening worden gehouden met ongewenste scenario's. Ook hierop moeten Nederland en de krijgsmacht zijn voorbereid. Een beleidsoptie kan daarbij in ieder scenario een andere invulling krijgen, aangezien de omstandigheden verschillen. Hieraan wordt in de beleidsopties dan ook aandacht besteed.

In overeenstemming met de opdracht van de Verkenningen spreken de beleidsopties zich uit over het ambitieniveau, de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het niveau van de defensiebestedingen. Deze drie bouwstenen van de beleidsopties worden hieronder toegelicht.

figuur 42 *De Nederlandse Defensie-inspanning*



22.1 Ambitieniveau

Het ambitieniveau geeft weer wat de krijgsmacht moet kunnen in het licht van de Grondwet en de drie hoofdtaken van Defensie. Bij het bepalen van het ambitieniveau gaat het in beginsel om het beantwoorden van de vraag welke defensie-inspanning de regering nodig of wenselijk acht. Het antwoord op deze vraag is vooral afhankelijk van de (mogelijke) ontwikkeling van de internationale en de nationale veiligheidssituatie, van de bredere beleidsdoelstellingen van de regering en van de mate waarin de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde in het geding zijn. Bij het bepalen van het ambitieniveau gaat het dus om de vraag wat Nederland in de wereld wil betekenen. Het ambitieniveau hangt bovendien samen met de personele, materiële en financiële mogelijkheden van ons land.

Het ambitieniveau heeft zowel een externe als een interne functie. Enerzijds maakt het ambitieniveau duidelijk wat de politiek en de burger van Defensie mogen verwachten. Anderzijds biedt het ambitieniveau voor Defensie zelf houvast doordat het richting geeft aan de aard, de omvang en de inrichting van de

krijgsmacht. Het ambitieniveau moet duidelijk genoeg zijn om als uitgangspunt te kunnen dienen voor het bepalen van de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht.

Het ambitieniveau schrijft niet voor welk aantal militairen gemiddeld op uitzending zijn. Besluiten over de uitzending van militairen ter bevordering van de internationale rechtsorde worden per definitie van geval tot geval genomen. Daarbij zullen de Nederlandse bijdragen in de regel afhankelijk van de missie en van de bijdragen van andere landen worden samengesteld.

Ieder ambitieniveau – ook het huidige – bevat kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Het kwalitatieve ambitieniveau geeft de aard weer van de bijdragen van de krijgsmacht. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag aan welke soort operaties de krijgsmacht moet kunnen deelnemen of in welke fase van een conflict de krijgsmacht moet kunnen optreden. Het kwantitatieve ambitieniveau maakt duidelijk wat de output is die van Defensie mag worden verwacht. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal gelijktijdig uit te voeren operaties en de omvang en de duur van de bijdragen daaraan.

Wat de kwaliteit van de krijgsmacht betreft, hebben opeenvolgende kabinetten gestreefd naar hoogwaardigheid. Uit de in het kader van de Verkenningen uitgevoerde sterkte-zwakte-analyse blijkt dat deze nadruk op hoogwaardigheid belangrijke vruchten heeft afgeworpen, al is zij gepaard gegaan met een vergaande verkleining van de krijgsmacht. De Nederlandse militaire bijdrage onderscheidt zich in internationaal verband op een breed terrein door haar kwaliteit. Het streven naar hoogwaardigheid is daarom als vast uitgangspunt bij de uitwerking van de beleidsopties gehanteerd. De kwaliteit van de krijgsmacht is bovendien van groot belang voor de effectiviteit van het optreden en de werving van gekwalificeerd personeel.

Behalve door het personeel en het materieel wordt de kwaliteit van de krijgsmacht bepaald door het werk- en denkniveau van de organisatie als geheel. Bij de uitwerking van elke beleidsoptie is er naar gestreefd vast te houden aan het niveau van een brigade op land of het equivalent daarvan op zee en in de lucht. Dit 'brigade- of taakgroepniveau' is de hoeksteen van de krijgsmacht. Het is van wezenlijk belang voor de bevelvoering, opleiding en gereedstelling van eenheden en voor het behoud van de professionaliteit en de internationale positie van de krijgsmacht. Dit niveau is bovendien het minimale niveau waarop in bondgenootschappelijk verband een land als Nederland, gelet op zijn omvang, mag worden geacht te kunnen optreden. In internationaal verband vormt het brigade- of taakgroepniveau het laagste niveau van bevelvoering voor geïntegreerd optreden. Het personeel van brigade- en taakgroepstaven vormt dikwijls de kern van internationale hoofdkwartieren. Het brigade- of taakgroepniveau is tevens van belang in het licht van het vereiste in het Toetsingskader voor de inzet van Nederlandse militaire eenheden dat invloed moet kunnen worden uitgeoefend op de militaire besluitvorming. Ook in het kader van de nationale taken van de krijgsmacht is het brigadeniveau van wezenlijk belang. Zo vervullen de brigadestaven van het Commando landstrijdkrachten de rol van regionale militaire commando's die een belangrijke functie hebben bij de verlening van militaire bijstand en steun.

De Verkenningen hebben het onderscheid dat in het huidige ambitieniveau van Defensie wordt gemaakt tussen operaties hoog danwel laag in het geweldsspectrum in een ander daglicht geplaatst (zie paragraaf 9.9). In de beleidsopties van de Verkenningen is dit onderscheid komen te vervallen. In plaats daarvan wordt bij de omschrijving van het ambitieniveau aangesloten bij de eerder beschreven strategische functies van de krijgsmacht. Deze keuze is het gevolg van de verbreding van het veiligheidsbegrip en het veranderende conflictspectrum, zoals deze zijn beschreven in deel II. Naast het beantwoorden van dreigingen en de beteugeling van conflicten, valt te verwachten dat in de taakstelling van de krijgsmacht een groter accent komt te liggen op het verminderen van de kwetsbaarheden van de Nederlandse samenleving en veiligheidsrisico's en het optreden bij rampen. De huidige formulering van het ambitieniveau geeft hiervan nog in beperkte mate blijk. Belangrijker dan het in het huidige ambitieniveau gemaakte onderscheid tussen lagere en hogere delen van het geweldsspectrum zijn bovendien het doel van het militaire optreden en, daarmee samenhangend, de manier van het militaire optreden en de voorziene duur van de inzet. Gelet op het dyna-

mische karakter van veel conflicten moet er daarbij rekening mee worden gehouden dat zich ook hierin gedurende een operatie verschuivingen kunnen voordoen.

22.2 Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht

De uitwerking van de beleidsopties naar samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in het kader van de Verkenningen is niet het resultaat van het reguliere proces van defensieplanning. Reguliere defensieplanning vergt een zeer gedetailleerd inzicht in maatregelen en hun effecten. De analyse van de beleidsopties binnen de Verkenningen beweegt zich op een hoger abstractieniveau. Het gaat dan ook om een illustratieve uitwerking die de verantwoordelijkheden van de Commandant der Strijdkrachten als hoogste militaire adviseur onverlet laat.

Dit voorbehoud neemt niet weg dat in het kader van de Verkenningen in iedere beleidsoptie zorgvuldig, met intensieve gebruikmaking van militaire deskundigheid, is bezien over welke middelen een effectieve krijgsmacht moet beschikken. Hierbij is per beleidsoptie nadrukkelijk aandacht besteed aan de militaire consequenties in termen van escalatiedominantie, interoperabiliteit, flexibiliteit, geloofwaardigheid, professionaliteit en invloed op de militaire besluitvorming in bondgenootschappelijk of coalitieverband.

Per beleidsoptie is de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht in eenheden uitgedrukt. Het gaat per beleidsoptie in het bijzonder om de vraag of, in het licht van het ambitieniveau, meer dan wel minder eenheden van een bepaalde soort in de krijgsmacht vertegenwoordigd zijn. Het betreft niet alleen modules waarover Defensie nu beschikt of waarover reeds politieke besluiten ter invoering of afstoting zijn genomen, maar ook toekomstige modules waarover Defensie niet beschikt, maar waarover zij zou moeten gaan beschikken als voor de desbetreffende beleidsoptie wordt gekozen.

Van belang voor de omvang van de krijgsmacht per beleidsoptie is de vraag over hoeveel eenheden zij moet beschikken om de inzetbaarheid van één module – of eenheid – te waarborgen. Het antwoord op deze vraag hangt in hoofdzaak af van het karakter van de beleidsoptie. Voor de dimensionering van de organisatie is in de beleidsopties "Veelzijdig Inzetbaar" en "Veiligheid Brengen" in beginsel uitgegaan van een 'vierslag' voor stabilisatieoperaties – dat wil zeggen dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen – en bij een planmatige uitzendduur per rotatie van zes maanden. Voor de beleidsopties "Veilig Blijven" en "Kort en Krachtig" kan, gelet op de relatief korte duur en het eenmalige karakter van verdedigings- en interventieoperaties, in beginsel worden volstaan met twee gelijksoortige eenheden om de inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen.

22.3 Niveau van defensiebestedingen

Voor welk niveau van defensiebestedingen een kabinet kiest, is afhankelijk van het eveneens door het kabinet te bepalen ambitieniveau en van de krijgsmacht die vervolgens nodig is om dit ambitieniveau te realiseren. Bij het bepalen van het niveau van defensiebestedingen gaat het bovendien om de vraag welk niveau de regering in overeenstemming acht met de financiële mogelijkheden van ons land, zowel op de korte als op de lange termijn.

Het aan de beleidsopties te verbinden niveau van defensiebestedingen heeft betrekking op de periode 2020 tot 2030. Daartoe is in het kader van de Verkenningen per beleidsoptie een vaste financiële bandbreedte gehanteerd van drie miljard euro, variërend van structureel plus 1,5 miljard tot min 1,5 miljard euro ten opzichte van het huidige niveau van defensiebestedingen (prijspeil 2009). Het huidige niveau van defensiebestedingen, met inbegrip van de HGIS-post crisisbeheersingsoperaties op de defensiebegroting, is

afgerond op 8,4 miljard euro; daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat ruim 1 miljard euro – twaalf procent van de defensiebegroting – opgaat aan pensioenen en wachtgelden, en de komende tien jaar dus niet of nauwelijks beïnvloedbaar is. De bandbreedte staat gelijk aan een variatie van ongeveer twintig procent ten opzichte van de huidige begroting.

De financiële bandbreedte van drie miljard euro is uitsluitend bedoeld als instrument om tot hanteerbare beleidsopties te komen. Zij houdt geen enkele beperking in voor toekomstige politieke besluiten over de Nederlandse defensie-inspanning. Wel maakt het hanteren van een financiële bandbreedte het mogelijk de beleidsopties in kwalitatieve, kwantitatieve en financiële termen met elkaar te vergelijken. Zij heeft als aanvullend voordeel dat de keuze tussen de beleidsopties niet hoeft te worden bepaald door de financiële mogelijkheden en dat de consequenties van financiële besluiten voor het ambitieniveau en voor de krijgsmacht op voorhand inzichtelijk worden gemaakt.

Het ambitieniveau is voor iedere beleidsoptie afzonderlijk bepaald in het licht van het karakter van de beleidsoptie en de toets aan de omgevingsanalyse. Het ambitieniveau is hoger in de plusvarianten en lager in de minvarianten. De plus- en minvarianten gaan bij benadering uit van een verlaging dan wel verhoging van de defensiebegroting met 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030. Daarbij worden soms opeenvolgende stappen doorlopen. Om het ambitieniveau en het niveau van defensie-uitgaven met elkaar in evenwicht te brengen is gebruik gemaakt van een rekenmodel waarin de totale kosten van Defensie aan eenheden zijn toegerekend (met inbegrip van de investeringen via de zogenaamde ideaalcomplex-benadering). Voor deze werkwijze is gekozen omdat het in de Verkenningen gaat om het schetsen van uiteenlopende ontwikkelrichtingen voor de krijgsmacht op langere termijn. De Verkenningen hebben niet tot doel voor elke beleidsoptie of variant een investeringsplan en transitietraject uit te werken of voorstellen te doen ten aanzien van de doelmatigheid. Dit houdt in dat deze kostenbenadering niets zegt over de termijn waarop een optie op grond van de kasbegroting haalbaar is.

22.4 Consequenties

Alvorens de politiek kiest voor een beleidsoptie is het van wezenlijk belang dat de consequenties van een dergelijke keuze goed zijn doordacht. Bezint eer gij begint, is een stelregel als het onze veiligheid en kwesties van oorlog en vrede betreft. Iedere beleidsoptie is daartoe beoordeeld aan de hand van de hieronder staande aandachtspunten, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen politiek-strategische consequenties en militair-operationele consequenties. Omdat de consequenties zich vooral doen voelen in de minvariant, wordt daaraan per beleidsoptie bij de beoordeling apart aandacht besteed. Militaire eenheden en middelen kunnen immers als zij eenmaal zijn opgeheven of afgestoten niet binnen korte tijd opnieuw worden gegenereerd. Daarbij moet worden gedacht in termijnen van tien jaar of langer. Het verlies van deskundigheid heeft vaak blijvende effecten. Ook de plusvarianten zijn op hun consequenties beoordeeld. Het resultaat daarvan is zichtbaar gemaakt in het bijgevoegde overzicht van de consequenties van alle beleidsopties en varianten (zie annex A).

Het spreekt vanzelf dat deze beoordeling geen enkele beperking oplegt aan politieke besluitvorming en dat politieke weging van de consequenties afhankelijk is van tal van factoren. De tabel in annex A volstaat met een overzichtsweergave van de consequenties zonder daaraan een weging te verbinden. Voorts is het van belang te onderstrepen dat de consequenties zijn beoordeeld vanuit het perspectief van de Verkenningen en dat geen rekening is gehouden met de mogelijkheid van maatregelen op andere beleidsterreinen die de consequenties kunnen verzachten of zelfs opheffen. Bij de uiteindelijke afweging moeten deze consequenties voorts worden afgezet tegen de consequenties van eventuele maatregelen op andere beleidsterreinen.

Politiek-strategische consequenties

Toekomstbestendigheid:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de beleidsoptie een antwoord geeft op de komende twintig jaar te verwachten ontwikkelingen (uiteengezet in deel II) en mogelijke scenario's en strategische schokken (deel III).

Uitvoering van de drie hoofdtaken van Defensie:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre met de beleidsoptie uitvoering kan worden gegeven aan de drie hoofdtaken van Defensie. Deze hoofdtaken staan als zodanig in de Verkenningen niet ter discussie (zie paragraaf 4.1). De praktische betekenis van de hoofdtaken en hun relatieve belang zijn wel onderwerp geweest van de Verkenningen.

Relatie tot het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de beleidsoptie afwijkt van het huidige ambitieniveau zoals dat is geformuleerd in de beleidsbrief "Wereldwijd Dienstbaar".

Nederlandse veiligheidsbelangen:
Het gaat hierbij om een beoordeling van de vraag in hoeverre de beleidsoptie de veiligheidsbelangen zoals deze zijn gedefinieerd in de Nationale Veiligheidsstrategie kan helpen waarborgen.

Bredere regeringsdoelstellingen:
Het gaat hierbij om een beoordeling van de vraag in hoeverre met de beleidsoptie uitvoering kan worden gegeven aan bredere regeringsdoelstellingen van het kabinet.

Internationale positie van Nederland:
Het gaat hierbij om een beoordeling van de vraag of – en zo ja, hoe – de keuze voor het desbetreffende beleidsoptie de internationale positie van Nederland beïnvloedt. Belangrijk daarbij is de mate waarin de beleidsoptie tegemoet komt aan (a) verwachtingen die bondgenoten en partners van Nederland hebben en (b) in de VN, de NAVO en de EU aangegane verplichtingen.

Opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de in het kader van het beleidsoptie te nemen besluiten over de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht tegemoetkomen aan de in NAVO- en EU-verband vastgestelde militaire behoefte.

Samenwerking met nationale partners:
Het gaat hierbij om de beoordeling van de gevolgen van de keuze voor een beleidsoptie voor de relatie tot partners (andere departementen, overheden, bedrijfsleven, ngo's, etc.) in het kader van een zoveel mogelijk geïntegreerd beleid.

Sterke en zwakke punten van de krijgsmacht:
Het gaat hierbij om een beoordeling van de vraag in hoeverre een beleidsoptie aansluit bij de sterke punten van de huidige krijgsmacht en de zwakke punten ondervangt.

Haalbaarheid:
Het gaat hierbij om een haalbaarheidstoets, mede op grond van de conclusies van de deelverkenningen (zoals die met betrekking tot de ontwikkeling van het arbeidsaanbod). Ook de gevolgen voor de defensieorganisatie van een keuze voor een beleidsoptie zullen bij deze beoordeling worden betrokken.

Doelmatigheid:
Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de keuze voor een beleidsoptie de doelmatigheid van de overheid als geheel of van de Nederlandse defensie-inspanning in het bijzonder bevordert of bemoeilijkt.

Nederlandse economie:
Het gaat hierbij om de vraag naar de gevolgen van een keuze voor een beleidsoptie voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Militair-operationele consequenties

Het gaat hierbij onder meer om een beoordeling van de vraag in hoeverre de Nederlandse krijgsmacht doeltreffend kan optreden en een geloofwaardige bijdrage kan leveren aan nationale en internationale operaties. Onder geloofwaardigheid wordt verstaan de mate waarin de in te zetten of ingezette capaciteiten doeltreffend zijn en respect afdwingen bij zowel bondgenoten of coalitiegenoten als potentiële tegenstanders. Factoren die hierbij een rol spelen zijn:

Interoperabiliteit:
Het gaat hierbij de vraag in hoeverre de Nederlandse krijgsmacht met krijgsmachten van de belangrijkste bondgenoten en partners kan (blijven) optreden.

Escalatiedominantie:
De mate waarin er voldoende eigen middelen ingezet kunnen worden om escalatiedominantie te garanderen. Hierbij is de escalatiedominantie gericht op de uitvoering van de opgedragen missie en niet alleen bedoeld om te voorzien in adequate zelfbescherming.

Flexibiliteit:
De mate waarin de krijgsmacht kan inspelen op veranderende dreigingen en verschillende typen operaties. Adaptiviteit en responsiviteit zijn kernbegrippen binnen flexibiliteit.

Professionaliteit:
De mate waarin de militaire professie en de geoefendheid op voldoende kwalitatief niveau gehouden kan worden.

Invloed op militaire besluitvorming:
De mate waarin binnen een bondgenootschap of coalitie invloed kan worden uitgeoefend op het militaire planning- en uitvoeringsproces.

Operationele en logistieke zelfstandigheid:
De mate waarin de inrichting van de organisatie het mogelijk maakt zelfstandig operaties uit te kunnen voeren.

Samenvatting van de ontwerp-parameters voor de uitwerking van de beleidsopties

Bij de uitwerking van de beleidsopties zijn, als gevolg van het plan van aanpak voor de Verkenningen en van de analyse in dit rapport, de volgende ontwerpparameters gehanteerd:

1. iedere beleidsoptie moet aan de drie hoofdtaken van Defensie uitvoering kunnen geven. De beleidsopties kunnen desondanks van elkaar verschillen door het verschil in belang dat aan de hoofdtaken wordt toegekend;

2. het ambitieniveau van iedere beleidsoptie maakt duidelijk hoe de krijgsmacht bijdraagt aan elk van de zeven strategische functies. De strategische functies Anticiperen, Voorkomen en Beschermen worden daarbij in iedere beleidsoptie beschouwd als een basisfunctie. Omdat iedere beleidsoptie kan bijdragen aan elk van de strategische functies is iedere beleidsoptie de facto multifunctioneel. Het multifunctionele karakter van de beleidsopties is te meer van belang in het licht van de uit de omgevingsanalyse gebleken onzekerheid over onze toekomst;

3. het onderscheid in het huidige ambitieniveau tussen militair optreden "hoog" en "laag" in het geweldsspectrum, wordt in de beleidsopties niet gehanteerd. In plaats daarvan wordt uitgegaan van operaties in een dynamisch conflictspectrum die vooral van elkaar verschillen ten aanzien van het doel en de aard van het eigen optreden in relatie tot het doel en de aard van het optreden van andere actoren;

4. in iedere beleidsoptie moet de kwalitatieve hoogwaardigheid en de professionaliteit van de krijgsmacht zijn gewaarborgd. Dit houdt tevens in dat de krijgsmacht moet kunnen blijven optreden op het niveau van een brigadetaakgroep of het equivalent daarvan op zee en in de lucht;

5. in iedere beleidsoptie moet ervan worden uitgegaan dat de krijgsmacht opereert in een internationale en multinationale context en maximaal gebruik maakt van de mogelijkheden van internationale samenwerking en taak- en rolspecialisatie. Omdat de internationale samenwerking tevens aan inherente beperkingen onderhevig blijft, doen zich op afzienbare termijn zeer waarschijnlijk geen mogelijkheden voor de krijgsmacht uitsluitend in te richten voor het optreden te land, in de lucht of op zee. In iedere beleidsoptie blijft om die reden sprake van land-, lucht- en zeestrijdkrachten (inclusief de Koninklijke Marechaussee);

6. voor de dimensionering van de krijgsmacht is in iedere dimensie uitgegaan van een per beleidsoptie en variant vastgesteld ambitieniveau in termen van kortdurende – dat wil zeggen maximaal een jaar – en langdurige operaties. Op land wordt daarbij gerekend met lichte en gemechaniseerde infanteriebataljons, in de lucht met jachtvliegtuigen en op zee met fregatten. Hoewel met patrouilleschepen een bijdrage kan worden geleverd aan sommige stabilisatieoperaties, kunnen deze niet als een equivalent van fregatten worden beschouwd. Zij zijn primair bedoeld en toegerust voor handhavingstaken en search and rescue-taken op de Noordzee en in de West. Zij zijn daardoor niet in staat om een dreiging onderwater, vanuit de lucht of van oppervlaktecombattanten het hoofd te bieden;

7. iedere beleidsoptie is bij wijze van illustratie ook uitgewerkt in een plus- en een minvariant binnen een financiële bandbreedte van drie miljard euro, variërend van structureel plus 1,5 miljard in de periode 2020 tot 2030 tot min 1,5 miljard euro in diezelfde periode ten opzichte van het huidige niveau van defensiebestedingen (prijspeil 2009). In de minvarianten is daarbij stelselmatig uitgegaan van een evenredige verkleining van de overhead, omdat mag worden aangenomen dat een op kleinere leest geschoeide krijgsmacht anders wordt georganiseerd en met een kleinere overhead kan worden bestuurd;

8. binnen iedere beleidsoptie en variant daarvan dient de samenhang en interne consistentie te zijn gewaarborgd op grond van inhoudelijke en militair-operationele overwegingen;

9. voor de dimensionering van de organisatie wordt in de beleidsopties “Veelzijdig Inzetbaar” en “Veiligheid Brengen” in beginsel uitgegaan van een ‘vierslag’ voor stabilisatieoperaties – dat wil zeggen dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen – en bij een planmatige uitzendduur per rotatie van zes maanden. Voor interventieoperaties binnen de beleidsopties “Veilig Blijven” en “Kort en Krachtig” kan, gelet op de relatief korte duur en het eenmalige karakter van verdedigings- en interventieoperaties, in beginsel worden volstaan met twee gelijksoortige eenheden om de inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen.

23. Beleidsopties

23.1 Beleidsoptie 'veilig blijven' (hoofdaccent op Beschermen)

Algemene kenschets

Het zwaartepunt ligt in deze beleidsoptie bij de eerste en de derde hoofdtaak van Defensie. Vooral de derde hoofdtaak krijgt in deze beleidsoptie sterke nieuwe impulsen, in aanvulling op de al bestaande bestuurlijke afspraken over de inschakeling van de krijgsmacht. De krijgsmacht krijgt ook in het civiele domein aanvullende beschermingstaken opgedragen wegens haar operationele instelling en bevelstructuur. Het gaat

daarbij om taken op het gebied van de crisisbeheersing bij rampen, het grenstoezicht en de bescherming van vitale infrastructuur waaronder vitale informatie- en communicatiesystemen. De krijgsmacht is dé organisatie die in geval van grootschalige maatschappelijke ontwrichting onder de verantwoordelijkheid van civiele autoriteiten op operationeel en tactisch niveau crisisbeheersingsactiviteiten coördineert.

De krijgsmacht treedt in deze beleidsoptie ook op ter bescherming – en zo nodig verdediging – van het grondgebied van de NAVO en de EU en ter bescherming van het Koninkrijk en zijn onderdanen tegen een scala aan veiligheidsrisico's en bedreigingen. In verband hiermee levert de krijgsmacht een substantiële bijdrage aan de bewaking van de grenzen van de EU en aan het indammen en beheersbaar houden van crises aan de randen van het grondgebied van de NAVO en de EU. Het optreden tegen het (internationale) terrorisme, de bescherming tegen de groeiende raketdreiging vanuit risicolanden en de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba krijgen in deze beleidsoptie eveneens aandacht. In het geval van agressie tegen de Nederlandse Antillen en Aruba zal ook in deze beleidsoptie overigens een beroep moeten worden gedaan op internationale bijstand, in het bijzonder die van de Verenigde Staten.

Ver buiten de landsgrenzen treedt de krijgsmacht alleen op als de belangen van het Koninkrijk of de veiligheid van Nederlandse staatsburgers rechtstreeks in het geding zijn. Daarbij moet worden gedacht aan operaties om Nederlandse staatsburgers snel te evacueren uit onveilige gebieden of aan de militaire beveiliging van aanvoerlijnen die voor de Nederlandse economie van groot belang zijn. Dit laat onverlet dat de krijgsmacht, afhankelijk van de beschikbare middelen, ook in staat is tot beperkte bijdragen aan internationale operaties in het kader van de bevordering van de internationale rechtsorde. Zij is daarvoor echter niet geoptimaliseerd, zowel wat de samenstelling en de toerusting betreft als de opleiding en de training van militairen.

Het optreden van de krijgsmacht is in deze beleidsoptie vooral defensief en reactief, en zo nodig preëmptief; het primaire oogmerk van de beleidsoptie is de symptomen van veiligheidsproblemen te bestrijden voor zover deze de belangen van het Koninkrijk aantasten in plaats van deze problemen bij de bron aan te pakken. In het kader van de derde hoofdtaak is sprake van veel dagelijkse beschermingsactiviteiten. Daarbij maakt de krijgsmacht maximaal gebruik van de mogelijkheden die moderne technologieën bieden, bijvoorbeeld in het kader van het grenstoezicht. Bovendien is de krijgsmacht – in het kader van de strategische functie Voorkomen – ook gericht op de vermindering van de kwetsbaarheden van onze samenleving en van veiligheidsrisico's. In dat verband levert de krijgsmacht een belangrijke bijdrage aan de versterking van de weerbaarheid en veerkracht van de Nederlandse samenleving tegen grootschalige crises en rampen.

Waarom deze beleidsoptie?

Deze beleidsoptie is uitgewerkt omdat de omgevingsanalyse en de toetsing aan de toekomstscenario's duidelijk maken dat de komende jaren aan de bescherming van het Koninkrijk – en de NAVO en de EU – talrijke nieuwe eisen worden gesteld. Te denken valt aan:

- de mogelijkheid van aantasting van het grondgebied van de NAVO door instabiliteit in de periferie (vooral in Oost- en Zuid-Oost Europa);
- groeiende migratiestromen uit de gordel van instabiliteit in de richting van Europa en het groeiende verkeer over de grenzen;
- de toenemende kans op natuurrampen als gevolg van de opwarming van de aarde;
- de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van onze vitale infrastructuur (met inbegrip van onze communicatie- en informatiesystemen);
- de kwetsbaarheid van aanvoerlijnen die voor onze economie van belang zijn;
- de kans op verstoringen van de sociale en politieke stabiliteit en aantastingen van de rechtsorde, zowel in Nederland als de Nederlandse Antillen en Aruba;

- de aantasting van de soevereiniteit of integriteit van de Nederlandse Antillen en Aruba, onder andere door de invloed van de georganiseerde drugscriminaliteit in de regio;
- de verspreiding van massavernietigingswapens en van rakettechnologie waardoor West-Europa binnen het bereik komt te liggen van het vernietigingspotentieel van risicolanden.

Relatie tot de scenario's

- In het scenario MULTIPOLAIR is de beleidsoptie ingebed in nauwere Europese samenwerking op veiligheidsgebied, zowel ter bewaking van de buitengrenzen van de EU als ter verdediging van het EU-grondgebied tegen eventuele agressie. De transatlantische veiligheidsrelatie is verwaterd en de verhouding tot Rusland is gespannen. Om de Europese veiligheid te waarborgen en de Europese belangen kracht bij te zetten, zijn de Europese landen genoodzaakt tot een grotere defensie-inspanning. De territoriale veiligheid heeft daarbij aan belang gewonnen. De nucleaire afschrikking en de verdediging tegen ballistische raketten neemt eveneens aan belang toe, gelet op het groeiende aantal kernwapenstaten in de wereld. Als gevolg van de mondiale wedijver om de toegang tot natuurlijke hulpbronnen wordt op de krijgsmacht bovendien veelvuldig beroep gedaan om de onbelemmerde aanvoer van goederen en grondstoffen naar Europa te waarborgen.

- In het scenario MULTILATERAAL speelt Nederland met deze beleidsoptie in internationaal verband een rol die onvergelijkbaar is met de huidige, aangezien ons land niet of nauwelijks meedoet aan internationale stabilisatie- en interventieoperaties ter bevordering en de handhaving van de internationale rechtsorde. Wel levert de beleidsoptie in dit scenario een wezenlijke bijdrage aan de bescherming van de buitengrenzen van de EU en van het grondgebied van de NAVO. Ook wordt bijgedragen aan internationale operaties die de onbelemmerde aanvoer van goederen en grondstoffen naar Europa waarborgen.

- In het scenario FRAGMENTATIE komt het accent van de beleidsoptie te liggen op de bescherming en zo nodig verdediging van het Koninkrijk en op de taken van de krijgsmacht ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten. Met buurlanden en strategische partners wordt waar mogelijk samengewerkt, maar de defensiesamenwerking in EU-verband blijft onderontwikkeld. Nederland is voor zijn veiligheid in toenemende mate op zichzelf aangewezen. Binnen Nederland treedt de krijgsmacht in deze beleidsoptie voornamelijk onder civiel gezag op om de openbare orde en de nationale rechtsorde te handhaven. In dit scenario is de herinvoering van de opkomstplicht denkbaar in combinatie met deze beleidsoptie.

- In het scenario NETWERK staat de beleidsoptie vooral in het teken van de dreiging die uitgaat van transnationaal georganiseerde niet-statelijke actoren, zoals het internationale terrorisme, de internationale drugs- en mensenhandel en de piraterij. Ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten krijgt de bijdrage van de krijgsmacht aan het voorkomen van en optreden bij grootschalige maatschappelijke ontwrichting in dit scenario meer nadruk. Dat geldt ook voor de bescherming van communicatie- en informatiesystemen die van vitaal belang zijn voor het functioneren van de Nederlandse samenleving.

Hoe verhoudt de beleidsoptie zich tot het huidige defensiebeleid?

Deze beleidsoptie wijkt sterk af van het defensiebeleid van de afgelopen jaren, dat in het teken heeft gestaan van de versterking van het vermogen deel te nemen aan complexe stabilisatieoperaties. Deze beleidsoptie trekt echter het in de afgelopen jaren gegroeide belang van de ondersteuning van de krijgsmacht voor civiele instanties in Nederland door. De bescherming van het bondgenootschappelijke en het eigen grondgebied zijn eveneens bepalend voor de samenstelling en de toerusting van de krijgsmacht. De inzet van de krijgsmacht voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde is in deze beleidsoptie niet richtinggevend; in dit opzicht beperkt de krijgsmacht zich tot het helpen voorkomen

van conflicten en tot kleinschalige of kortdurende militaire bijdragen aan stabilisatieoperaties met de beschikbare middelen.

Kenmerken

Het optreden van de krijgsmacht

De beleidsoptie veronderstelt dat de krijgsmacht ter bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied in het volledige conflictspectrum kan optreden. Wat de verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied betreft geldt dat eenheden van de krijgsmacht onder de huidige omstandigheden daarbij onder NAVO-bevel komen te staan. De krijgsmacht biedt bescherming aan de Nederlandse Antillen en Aruba met een permanente en zo nodig snel te versterken militaire aanwezigheid in het Caribische gebied. Met andere landen, in het bijzonder de Verenigde Staten, is de krijgsmacht in staat de eilanden zo nodig te bevrijden. Tegen deze achtergrond zijn delen van de krijgsmacht snel en over grote afstanden verplaatsbaar. In het geval van een grootschalige militaire operatie moet rekening worden gehouden met de dreiging van digitale aanvallen en ballistische raketten (al dan niet uitgerust met kernwapens). De bijdrage van de krijgsmacht aan de verdediging tegen ballistische raketten is met de systemen van andere landen, waaronder de Verenigde Staten, ingebed in een bondgenootschappelijk raketverdedigingsstelsel.

Voor militaire operaties die zijn gericht tegen terroristische organisaties die het op Nederland hebben gemunt of op de evacuatie van Nederlandse staatsburgers in het buitenland wier veiligheid in het geding is gekomen, geldt dat de krijgsmacht op kleine schaal zelfstandig speciale operaties kan uitvoeren.

Voor de bescherming van de aanvoerlijnen die voor de Nederlandse en de Europese economie van belang zijn, moet de krijgsmacht in deze beleidsoptie vooral langdurig in de internationale wateren kunnen bijdragen aan de beveiliging van koopvaardijroutes. Naast de inzet van schepen, valt daarbij te denken aan de inzet van middelen voor waarneming vanuit de lucht of de ruimte. Zo nodig kan met de beschikbare middelen ook een bijdrage worden geleverd aan de bescherming van aanvoerlijnen over land.

De krijgsmacht draagt in deze beleidsoptie tevens bij aan een scala aan beschermings- en handhavingstaken, zowel in Nederland als in Europees verband. Het gaat daarbij onder meer om het grenstoezicht, de bescherming van vitale infrastructuur waaronder vitale communicatie- en informatiesystemen en taken op het gebied van de crisisbeheersing bij rampen. Bij grootschalige maatschappelijke ontwrichting speelt de krijgsmacht een belangrijke rol bij de ondersteuning van nationale civiele autoriteiten.

Inzetduur

In deze beleidsoptie is sprake van een groot aantal beschermings- en handhavingstaken die dagelijks moeten worden uitgevoerd, zowel in Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba als aan de grenzen van de Europese Unie en de NAVO. Verder is vooral de inzet in het kader van de bescherming van koopvaardijroutes in de internationale wateren mogelijk langdurig van aard.

Bij crises en rampen moet de krijgsmacht voor relatief korte duur – enkele weken tot maximaal enkele maanden – op grote schaal bijstand kunnen verlenen aan de civiele autoriteiten. Het optreden tegen terroristische organisaties of voor de evacuatie van Nederlandse staatsburgers is eveneens incidenteel en doorgaans kortstondig. Deze beleidsoptie veronderstelt verder het vermogen tot eenmalige grootschalige militaire inzet in internationaal verband in het geval van een schending van de integriteit van het eigen of het bondgenootschappelijke grondgebied. Ook moet de krijgsmacht bij een dreigende schending van vitale belangen kunnen reageren met een *show of force*.

Inzetgebieden

De voornaamste inzetgebieden van de krijgsmacht zijn het Koninkrijk; het grondgebied, de kustwateren en het luchtruim van de EU en de NAVO; de Caribische regio; en de grote internationale koopvaardijroutes

en maritieme knooppunten die van belang zijn voor Nederland en de EU. In het kader van evacuatie- of contraterrorismeoperaties moet militair kunnen worden opgetreden in landen waar de veiligheid van Nederlandse staatsburgers onzeker is of waar terroristische organisaties een rechtstreekse bedreiging voor het Koninkrijk vormen, een uitvalsbasis hebben.

Internationale samenwerking

Ten behoeve van de uitvoering van nationale taken wordt in de eerste plaats nauwere samenwerking gezocht met de buurlanden (België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). De grensbewakingstaken krijgen onder meer gestalte in EU-verband (zoals in het kader van Frontex). In het Caribische gebied wordt in het bijzonder met de Verenigde Staten en mogelijk in toenemende mate met andere actoren in de regio, waaronder Brazilië en Venezuela, samengewerkt. Ten behoeve van de bescherming van het bondgenootschappelijke grondgebied blijft de krijgsmacht bijdragen leveren aan de snelle reactiemacht van de NAVO. Ook de bijdrage van krijgsmacht aan de verdediging tegen raketten vanuit risicolanden blijft in bondgenootschappelijk verband gestalte krijgen. De krijgsmacht levert geen bijdragen meer aan de huidige snelle reactie-eenheden van de EU (de *battlegroups*), die immers gericht zijn op de bevordering van de internationale rechtsorde. Wel levert de krijgsmacht een bijdrage aan de verdediging van het EU-grondgebied.

Civiel-militaire samenwerking

In deze beleidsoptie is vooral binnen de landsgrenzen sprake van intensieve samenwerking tussen de krijgsmacht en civiele instanties. De huidige ICMS-afspraken tussen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie over de gegarandeerde beschikbaarheid van de krijgsmacht worden uitgebreid en militaire en civiele procedures worden nauw op elkaar afgestemd. Op landelijk, regionaal en plaatselijk niveau sluit de krijgsmacht aan bij de bestuurlijke regie, met de brandweerzorg, de geneeskundige hulpverlening, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De krijgsmacht voert in deze beleidsoptie relatief veel taken in het civiele domein uit die om in nauw overleg met de nationale civiele autoriteiten vragen, zoals de politietaken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwachttaken, de bescherming van het luchtruim, taken in het kader van explosievenbestrijding, terrorismebestrijding en CBRN-verdediging, nationale crisisbeheersing en de bescherming van vitale infrastructuur en communicatie- en informatiesystemen. De krijgsmacht krijgt bovendien een belangrijke rol in het faciliteren, opleiden, trainen en begeleiden van civiele hulpdiensten en publiek-private veiligheidsorganisaties.

Personeel

De eisen die in deze beleidsoptie worden gesteld aan het personeel variëren sterk, van grensbewakingspersoneel en speciale strijdkrachten tot specialisten die vitale communicatie- en informatiesystemen kunnen beveiligen en in bondgenootschappelijk verband raketverdedigingssystemen kunnen bedienen. In de organisatie moet voldoende kennis en ervaring beschikbaar zijn op het gebied van samenwerking met civiele nationale partners. Voorts moet het personeel gevechtstaken kunnen uitvoeren in het kader van de verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied. De krijgsmacht kan tevens een groter beroep doen op reservisten van de Nationale Reserve. De expertise, training en mindset van het personeel is niet gericht op het deelnemen aan stabilisatieoperaties buiten Nederland.

Inrichting van de krijgsmacht

Ten behoeve van de verdediging van het bondgenootschappelijke en het Europese grondgebied is de krijgsmacht ingebed in de militaire structuur van de NAVO. Dat geldt te meer voor de bescherming van het luchtruim in het algemeen en de raketverdedigingssystemen van de krijgsmacht in het bijzonder. De krijgsmacht is in deze beleidsoptie bestuurlijk ingebed in een nationale veiligheidsarchitectuur, waarbij – ter illustratie – valt te denken aan:

- een nationaal crisisbeheersings- en rampenbestrijdingscommando (waarin de bestaande civiele coördinatiecentra en militaire operatiecentra zijn samengevoegd);
- regionaal georiënteerde civiel-militaire veiligheidsorganisaties (gebaseerd op de integratie van de huidige Regionale Militaire Commando's in de civiele veiligheidsstructuren);

- een overkoepelende organisatie voor het grenstoezicht geënt op de Koninklijke Marechaussee;
- versterkte kustwachtorganisaties in Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba;
- een civiel-militair cyberagentschap.

Voor de versterking van de weerbaarheid en de veerkracht van de Nederlandse samenleving in het geval van grootschalige crises en rampen is tevens een grotere rol voorzien voor reservisten. Naast de bestuurlijke inbedding van de krijgsmacht in de nationale veiligheidsarchitectuur, is de krijgsmacht ook ingebed in Europese samenwerkingsverbanden voor de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de huidige grensbewakingsorganisatie van de Europese Unie (Frontex).

Gelet op het eenmalige karakter van operaties ter verdediging van het eigen of het bondgenootschappelijke grondgebied wordt voor het dimensioneren van de krijgsmacht in deze beleidsoptie uitgegaan van twee gelijksoortige eenheden om de inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Daarmee wordt voorzien in een operationele reserve waarmee verliezen kunnen worden opgevangen, ingezette eenheden kunnen worden versterkt en onderhoud en modificaties aan materieel mogelijk worden gemaakt zonder dat de inzetbaarheid in gevaar komt. Uitzondering op deze regel vormen in deze beleidsoptie capaciteiten die op voortdurende basis ingezet moeten kunnen worden. Zo moet de oppervlaktevloot van de krijgsmacht over voldoende voortzettingsvermogen beschikken om zo nodig een langdurige bijdrage te leveren aan de beveiliging van koopvaardijroutes, de kustwateren van het Koninkrijk en de EU te beschermen en de internationale drugshandel in de Caribische regio te bestrijden.

Ambitieniveau

Gelet op het hoofdaccent op de strategische functie Beschermen in deze beleidsoptie is de krijgsmacht, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen, primair ingericht voor:

- de bescherming – en zo nodig verdediging – van het eigen grondgebied en van het grondgebied van de NAVO en de EU met maximaal een brigadetaakgroep, een maritieme taakgroep met drie fregatten en twee squadrons jachtvliegtuigen. Ook levert de krijgsmacht in dit verband een bijdrage aan de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied tegen ballistische raketten, digitale aanvallen en activiteiten van terroristische organisaties;

- permanente bijdragen aan de bescherming en de bewaking van de buitengrenzen van de NAVO en de EU;

- permanente en incidentele bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
  - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking, de kustwacht en luchtruimbewaking;
  - militaire bijstand bij de handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, onder meer met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen, waaronder de bevelvoering onder civiel gezag bij grootschalige crises en de beschikbaarstelling van militairen (inclusief reservisten), middelen en staven;
  - de bescherming van vitale infrastructuur en van vitale communicatie- en informatiesystemen.

- de uitvoering van speciale operaties in het buitenland. Naast contraterroristische operaties gaat het daarbij om het zelfstandig en gelijktijdig kunnen uitvoeren van maximaal twee gelijktijdige evacuatieoperaties van beperkte omvang ter bescherming van Nederlandse staatsburgers buiten de eigen landsgrenzen;

- de bescherming in internationaal verband van aanvoerlijnen en maritieme knooppunten die van belang zijn voor de Nederlandse economie.

figuur 43 *Veilig blijven nulvariant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 verdedigingsoperatie met maximaal een gemechaniseerde brigade voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met maximaal 2 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 3 fregatten voor maximaal een jaar
OF		**OF**
1 verdedigingsoperatie met een lichte brigade bestaande uit amfibische en/of luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar		langdurige bescherming van 1 sea line of communication (SLOC) met 1 fregat **EN** een kortdurende bescherming van 1 SLOC met 1 fregat
OF		
1 verdedigingsoperatie met een gemengde brigade bestaande uit gemechaniseerde, amfibische en/of luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar		

Binnen deze beleidsoptie hebben de wettelijke taken van de krijgsmacht (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en de bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten hoge prioriteit.

De krijgsmacht is in deze beleidsoptie tevens ingericht voor:

Anticiperen

- het voor nationale doeleinden vergaren en analyseren van inlichtingen;

Voorkomen

- het in het bondgenootschappelijke verband en daarbuiten onderhouden van militaire betrekkingen en samenwerkingsrelaties in het belang van het Koninkrijk;
- het beschikbaar stellen van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
- het zo nodig ontplooien van militaire eenheden ter voorkoming van – de escalatie van – een conflict;

Afschrikken

- het in NAVO-verband met jachtvliegtuigen bijdragen aan de kernwapentaak van het bondgenootschap;

Wat de overige strategische functies betreft, is de krijgsmacht in deze beleidsoptie in staat tot:

Interveniëren

- het met de beschikbare middelen bijdragen aan multinationale interventieoperaties;

Stabiliseren

- het met de beschikbare middelen bijdragen aan multinationale stabilisatieoperaties;

Normaliseren

- het op verzoek van civiele autoriteiten met de beschikbare middelen bijdragen aan internationale humanitaire noodhulpoperaties.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht

In deze beleidsoptie ligt het bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen in de rede de volgende intensiveringen en extensiveringen ten opzichte van de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht te overwegen. Het betreft een illustratieve uitwerking op hoofdlijnen die de bevoegdheden van de Commandant der Strijdkrachten als hoogste militaire adviseur van de minister van Defensie onverlet laat.

Intensiveringen

- versterking van de Koninklijke Marechaussee ten behoeve van:
  - de intensivering van het grenstoezicht in het gehele Koninkrijk en van de vreemdelingenwetgeving in verband met het groeiende aantal grensoverschrijdingen en de naar verwachting verder toenemende migratiedruk. Voor het grenstoezicht wordt maximaal gebruik gemaakt van hoogwaardige technologie. De intensivering is ook bedoeld om te kunnen bijdragen aan de bescherming en de bewaking van de buitengrenzen van de EU;
  - het leveren van bijstand aan civiele autoriteiten bij grootschalige verstoringen van de openbare orde en ernstige aantastingen van de rechtsorde. Daarbij valt te denken aan de uitbreiding van de arrestatieteams en de mobiele eenheden van de Koninklijke Marechaussee;

- versterking van de mogelijkheden de territoriale wateren van het Koninkrijk en van de EU te beschermen en in internationaal verband koopvaardijroutes die van belang zijn voor de Nederlandse economie te beveiligen. De versterking behelst in het bijzonder:
  - de verwerving van onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming uit de lucht (zowel boven land als boven zee);
  - de uitbreiding van het aantal patrouilleschepen;
  - versterking van de kustwacht in Nederland, waarvan het beheer en de middelen onder Defensie komen te vallen. De kustwacht moet tevens actief en zo nodig permanent kunnen bijdragen aan de bewaking van de buitengrenzen van de EU;
  - versterking van de kustwacht in de Nederlandse Antillen en Aruba in het kader van de bestrijding van het transport van drugs en andere illegale handel.

- versterking van de mogelijkheden de civiele autoriteiten te ondersteunen bij grote rampen en crises in verband met de groeiende kans op maatschappelijke ontwrichting. Het gaat daarbij, ter versterking van de bestaande afspraken in het kader van de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS), in het bijzonder om:
  - de gegarandeerde beschikbaarstelling van een groot aantal militairen, waarbij ook een beroep wordt gedaan op reservisten, gedurende maximaal een maand. De capaciteit om reservisten op te leiden en te oefenen moet eveneens worden versterkt;

- de gegarandeerde beschikbaarheid van een nationale en regionale commandostructuur die onder civiel gezag bij grootschalige rampen en crises ook civiele diensten kan aansturen;
- een opleidings- en trainingscapaciteit ten behoeve van de gezamenlijke training van militairen en civiele organisaties voor gecoördineerd optreden tijdens grootschalige crises en rampen;
- de gegarandeerde beschikbaarstelling van de hierbovengenoemde onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming (zowel boven land als boven zee);
- de gegarandeerde beschikbaarstelling van transporthelikopters (zonder het aantal transporthelikopters te verhogen);

- versterking van de mogelijkheden de vitale infrastructuur in Nederland te beschermen en de kwetsbaarheid te verminderen, onder meer door de oprichting van een civiel-militair cyberagentschap onder verantwoordelijkheid van Defensie ten behoeve van de bescherming van communicatie- en informatiesystemen;

- uitbreiding van de mogelijkheden van de krijgsmacht middellange en langeafstandsraketten van risicolanden te onderscheppen door versterking van de Patriot-eenheden en de plaatsing van een raketverdedigingssysteem aan boord van de LC-fregatten. Nederland beschikt daardoor binnen het bondgenootschap over een nichecapaciteit waarmee een substantiële en technologisch hoogwaardige bijdrage wordt geleverd aan de bescherming van het bondgenootschappelijke grondgebied in het licht van de verdergaande verspreiding van rakettechnologie en de mogelijke uitbreiding van het aantal staten dat over kernwapens beschikt. De Nederlandse raketverdedigingssystemen worden ingebed in een bondgenootschappelijk stelsel van raketverdedigingssystemen;

- verwerving van een gegarandeerd beschikbare satelliet- en analysecapaciteit voor nationale communicatie- en waarnemingsdoeleinden.

Extensiveringen

- afstoting van enkele mijnenbestrijdingsvaartuigen. Er moeten voldoende vaartuigen behouden blijven voor het waarborgen van veilige scheepvaartroutes in de Noordzee. Ook moeten mijnenbestrijdingsvaartuigen kunnen worden ingezet ter beveiliging van internationale koopvaardijroutes en maritieme knooppunten tegen zeemijnen;

- beëindiging van de bijdrage aan het snel inzetbare Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier, inbegrepen de ondersteunende capaciteiten, waarbij Nederland aanvaardt dat voor de aansturing van verdedigingsoperaties gebruik wordt gemaakt van andere hoofdkwartieren waarin Nederland zijn vertegenwoordiging dan kan uitbreiden;

- verlaging van het aantal jachtvliegtuigen tot het niveau waarop met maximaal twee squadrons kan worden bijdragen aan de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied;

figuur 44 *Veilig blijven nul-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberagentschap Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee Satellietcapaciteit
↑	Koninklijke Marechaussee (grenstoezicht, vreemdelingentoezicht, openbare orde) Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) Nationale Reserve Kustwachtcentra Nederland en Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba Patrouilleschepen (inclusief fregathelikopters) Raketverdediging (Patriot/LC-fregat)
↓	Jachtvliegtuigen Mijnenbestrijdingsvaartuigen
✕	Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier

Varianten

Plusvariant

Een stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro zou, behalve de opheffing van bestaande knelpunten, een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht mogelijk maken. Een dergelijke versterking zou in deze beleidsoptie kunnen worden overwogen als sprake is van een zodanige verandering van de internationale veiligheidssituatie dat de veiligheid van het NAVO- en EU-grondgebied of dat van Koninkrijk ernstig in het geding komt of als de Verenigde Staten hun bijdrage aan de Europese veiligheid drastisch zouden verminderen waardoor de Europese landen voor hun veiligheid grotendeels of geheel op eigen benen komen te staan (zoals in het scenario-MULTIPOLAIR of het scenario-FRAGMENTATIE). De eerste hoofdtaak van de krijgsmacht is dan immers in een nieuw daglicht komen te staan en de politieke bereidheid in Europa en in Nederland om voor dit doel in de krijgsmacht te investeren is mogelijk toegenomen. Tegen deze achtergrond is zelfs de herinvoering van de militaire opkomstplicht denkbaar, al is hiermee in deze variant verder geen rekening gehouden.

Ambitieniveau in de plusvariant

De krijgsmacht ambieert in deze variant over de gehele linie een grotere bijdrage aan de verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied omdat de internationale omstandigheden daar om vragen. Voor de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba kan het Koninkrijk zich daardoor tevens minder afhankelijk opstellen van zijn bondgenoten. Dat geldt ook voor de vergaring en de analyse van inlichtingen.

figuur 45 *Veilig blijven plus-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 verdedigingsoperatie met een gemechaniseerde brigade voor maximaal een jaar **EN** 1 verdedigingsoperatie met een lichte brigade voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met maximaal 3 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 4 fregatten voor maximaal een jaar
		OF
		langdurige bescherming van 2 SLOC's met 1 fregat of 1 SLOC met 2 fregatten

Binnen deze beleidsoptie hebben de wettelijke taken van de krijgsmacht (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en de bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten hoge prioriteit.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de plusvariant

In deze variant wordt de krijgsmacht vooral versterkt ten behoeve van de bescherming en zo nodig verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied en van de Nederlandse Antillen en Aruba. Daartoe wordt zowel de gemechaniseerde als de amfibische en de luchtmobiele capaciteit van de krijgsmacht uitgebreid. Het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier blijft behouden om bij verdedigingsoperaties gezamenlijk met de Duitse strijdkrachten te kunnen optreden. Het aantal jachtvliegtuigen wordt met een squadron uitgebreid om in de lucht aan de verdediging van het grondgebied te kunnen bijdragen en de land- of zeestrijdkrachten van luchtsteun te voorzien. Ook het aantal gevechtshelikopters wordt verhoogd.

Wat de zeestrijdkrachten betreft wordt in plaats van het aantal patrouilleschepen het aantal multipurpose-fregatten verhoogd, waardoor een maritieme taakgroep van vier in plaats van drie fregatten kan worden gevormd en meer kan worden gedaan aan de langdurige bescherming van koopvaardijroutes en maritieme knooppunten. Als onderdeel van de uitbreiding van de amfibische capaciteit wordt een extra amfibisch transportschip aangeschaft.

Naast de eigen raketverdedigingssystemen levert Nederland ook een financiële en materiële bijdrage aan een nog te ontwikkelen bondgenootschappelijk raketschild. Om voor de strategische mobiliteit minder afhankelijk te zijn van luchttransportbedrijven van niet-NAVO landen wordt de Nederlandse deelneming in de C-17 pool van de NAVO vergroot. Ten behoeve van de eigen vergaring van inlichtingen worden de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht waar te nemen verder versterkt. Wat de steunverlening aan civiele autoriteiten bij grootschalige rampen en crises betreft, kan de krijgsmacht putten uit de staande organisatie waardoor zij minder afhankelijk is van de reservecapaciteit (Nationale Reserve). Deze kan in deze variant dan ook kleiner worden.

figuur 46 *Veilig blijven plus-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberagentschap Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee Satellietcapaciteit
↑	Lichte infanterie Gemechaniseerde infanterie (incl. tanks, artillerie en genie) Speciale strijdkrachten Jachtvliegtuigen en tankervliegtuigen Gevechtshelikopters Transporthelikopters Tactisch en strategisch luchttransport (C-17 pool) Koninklijke Marechaussee (grenstoezicht, vreemdelingentoezicht, openbare orde) Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) Kustwachtcentra Nederland en Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba Fregatten (incl. fregathelikopters) Amfibisch transportschip Raketverdediging (Patriot/LC-fregat)

Minvariant

Een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro heeft verstrekkende gevolgen voor de krijgsmacht. Een aanzienlijke verlaging van het ambitieniveau en de afstoting van een belangrijk deel van de krijgsmacht is in deze variant onvermijdelijk. Hierbij wordt uitgegaan van een evenredige verkleining van de *overhead*. Deze variant ligt uitsluitend in de rede bij een aanzienlijke verbetering van de internationale veiligheidssituatie of bij een vergaande aanpassing van het huidige Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Ambitieniveau in de minvariant

Bij deze variant kan de krijgsmacht nog slechts op kleine schaal bijdragen aan de verdediging van het grondgebied van de NAVO en de EU naast die van de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor de bescherming van het eigen grondgebied is het Koninkrijk daardoor nog sterker afhankelijk van bondgenoten en partners. De bescherming in internationaal verband van koopvaardijroutes en maritieme knooppunten die van belang zijn voor de Nederlandse economie blijft in deze variant mogelijk. Dat geldt in verminderde mate ook voor bijdragen aan de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied tegen ballistische raketten. Wat de steunverlening aan civiele autoriteiten bij grootschalige rampen en crises betreft, wordt door het verkleinen van de organisatie de gegarandeerde beschikbaarheid van militairen en middelen zoals transporthelikopters en waarnemingsmiddelen vanuit de lucht verlaagd. Per saldo blijft de personele bijdrage ten opzichte van de huidige krijgsmacht in dit opzicht echter hoger dan in de huidige krijgsmacht, al zal eerder een beroep op reservisten moeten worden gedaan. Dat geldt ook voor de bijdrage van de Koninklijke Marechaussee aan het grens- en vreemdelingentoezicht.

figuur 47 *Veilig blijven min-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 verdedigingsoperatie met maximaal een samengestelde brigade bestaande uit gemechaniseerde en lichte infanterie voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met maximaal 2 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 verdedigingsoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 3 fregatten voor maximaal een jaar
		OF
		een langdurige bescherming van 1 SLOC met 1 fregat **EN** een kortdurende bescherming van 1 SLOC met 1 fregat

Binnen deze beleidsoptie hebben de wettelijke taken van de krijgsmacht (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en de bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten hoge prioriteit.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de minvariant

De afstoting van belangrijke operationele capaciteiten en een aanzienlijke verkleining van de krijgsmacht is in deze variant onvermijdelijk. De gemechaniseerde capaciteit van het Commando landstrijdkrachten wordt vergaand verkleind. Ook resteert een verkleinde lichte infanteriecapaciteit. Hierdoor kan de krijgsmacht op het land nog slechts aan de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied bijdragen met een brigadetaakgroep die uit al deze eenheden is samengesteld. Het escalatievermogen van deze taakgroep wordt voorts aanzienlijk beperkt door de opheffing van de tankbataljons, de halvering van de artillerie en de verlaging van het aantal gevechtshelikopters. Het aantal transporthelikopters wordt eveneens verlaagd; hierdoor kan een luchtmobiel bataljon niet meer in zijn geheel door de lucht worden verplaatst en neemt ook de gegarandeerde beschikbaarheid van transporthelikopters voor nationale taken af. Ook de bijdrage aan het snel inzetbare Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier wordt beëindigd en de ondersteunende capaciteiten worden opgeheven. Nederland trekt zich tevens terug uit de onlangs opgerichte pool van C-17 vliegtuigen. De grondgebonden luchtverdedigings- en raketverdedigingscapaciteit (Patriot) wordt in deze variant gehalveerd, waardoor nog slechts een beperkte bijdrage kan worden geleverd aan de bondgenootschappelijke verdediging tegen ballistische raketten.

Evenals bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen wordt het aantal jachtvliegtuigen verlaagd. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast. De noodzakelijke investeringen in waarnemingsmiddelen vanuit de lucht (zowel boven land als boven zee) worden op een minimaal niveau doorgezet. De in de beleidsoptie beoogde intensiveringen bij de Koninklijke Marechaussee worden eveneens beperkt.

figuur 48 *Veilig blijven min-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberagentschap Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee Satellietcapaciteit
↑	Koninklijke Marechaussee (grenstoezicht, vreemdelingentoezicht, openbare orde) Nationale Reserve Raketverdediging (LC-fregat)
↓	Lichte infanterie Gemechaniseerde infanterie Artillerie Pantsergenie Jachtvliegtuigen Gevechtshelikopters Patriot-luchtverdedigingscapaciteit Bevoorradingsschip Mijnenbestrijdingsvaartuigen
X	Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier Tankbataljons Deelneming C-17 pool

Bij de zeestrijdkrachten wordt de mijnenbestrijdingscapaciteit verder beperkt tot de minimaal benodigde capaciteit om het Nederlandse deel van het Continentale Plat en de vaargeulen in de belangrijke havengebieden van Nederland mijnenvrij te houden. Er wordt een bevoorradingsschip afgestoten. Omdat in deze beleidsoptie bij de zeestrijdkrachten voortzettingsvermogen is vereist voor de langdurige bescherming van koopvaardijroutes en voor de maritieme patrouilletaken in EU-verband (Frontex) en in de Caribische regio (bestrijding illegale drugshandel), blijft het aantal fregatten en patrouilleschepen gelijk aan het huidige bestand.

Wat zijn de consequenties?

Alvorens de politiek kiest voor deze beleidsoptie is het van wezenlijk belang dat de consequenties van een dergelijke keuze goed zijn doordacht. Iedere beleidsoptie is daartoe beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten in paragraaf 24.2, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen politiek-strategische consequenties en militair-operationele consequenties. Hieronder worden de resultaten van deze beoordeling samengevat, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Omdat de consequenties zich vooral doen voelen in de minvariant, wordt daaraan eveneens aandacht besteed.

Het spreekt vanzelf dat deze beoordeling geen enkele beperking oplegt aan politieke besluitvorming en dat politieke weging van de consequenties afhankelijk is van tal van factoren. De tabel in annex A volstaat met een overzichtsweergave van de consequenties zonder daaraan een weging te verbinden. Voorts is het van belang te onderstrepen dat de consequenties zijn beoordeeld vanuit het perspectief van de Verkenningen en dat geen rekening is gehouden met de mogelijkheid van maatregelen op andere beleidsterreinen die de consequenties kunnen verzachten of zelfs opheffen. Bij de uiteindelijke afweging moeten deze consequenties voorts worden afgezet tegen de consequenties van eventuele maatregelen op andere beleidsterreinen.

Politiek-strategische consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Toekomstbestendigheid

Deze beleidsoptie geeft antwoord op een aantal nieuwe of mogelijke dreigingen en vraagstukken: de mogelijkheid van aantasting van het grondgebied van de NAVO door instabiliteit in de periferie (vooral in Oost- en Zuid-Oost Europa); groeiende migratiestromen uit de gordel van instabiliteit in de richting van Europa en het groeiende verkeer over de grenzen; de toenemende kans op natuurrampen als gevolg van de opwarming van de aarde; de kwetsbaarheid en afhankelijkheid van onze vitale infrastructuur (met inbegrip van onze communicatie- en informatiesystemen); de kwetsbaarheid van aanvoerlijnen die voor onze economie van belang zijn; de kans op verstoringen van de sociale en politieke stabiliteit en aantastingen van de rechtsorde, zowel in Nederland als de Nederlandse Antillen en Aruba; de aantasting van de soevereiniteit of integriteit van de Nederlandse Antillen en Aruba, onder andere door de invloed van de georganiseerde drugscriminaliteit in de regio; en de verspreiding van massavernietigingswapens en van rakettechnologie waardoor West-Europa binnen het bereik komt te liggen van het militaire vermogen van risicolanden.

Uitvoering van de drie hoofdtaken van Defensie

Met deze beleidsoptie kunnen de drie hoofdtaken worden uitgevoerd. Hoewel het accent daarbij niet ligt op de tweede hoofdtaak – de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde – kan hieraan met de beschikbare middelen wel een bescheiden bijdrage worden geleverd. Het vermogen hiertoe is echter beperkt.

Relatie tot het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht

Deze beleidsoptie gaat uit van een sterk afwijkend ambitieniveau. Dit ligt aanzienlijk lager ten aanzien van de deelneming aan stabilisatie- en interventieoperaties en hoger ten aanzien van de nationale taken van de krijgsmacht en de bijdragen aan de bescherming en zo nodig verdediging van het grondgebied van de NAVO en de EU.

Nederlandse veiligheidsbelangen

Behartiging van de Nederlandse veiligheidsbelangen, zoals deze staan beschreven in de Strategie Nationale Veiligheid, staat in deze beleidsoptie centraal. De krijgsmacht is echter niet primair opgeleid, getraind en toegerust voor het optreden in het kader van interventie- en stabilisatieoperaties die de belangen van het Koninkrijk dienen.

Bredere regeringsdoelstellingen

Deze beleidsoptie staat op gespannen voet met het streven naar versterking van de internationale rechtsorde, de eerbiediging van mensenrechten en het bevorderen van stabiliteit en goed bestuur in fragiele staten. Zij draagt selectief bij aan de versterking van de Europese samenwerking: enerzijds wordt geen actieve of prominente bijdrage geleverd aan door de EU-geleide stabilisatieoperaties in het kader van het Gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), anderzijds wordt in deze beleidsoptie substantieel bijgedragen aan de bewaking van de buitengrenzen van de EU (Frontex) en aan andere EU-initiatieven. De beleidsoptie levert een versterkte bijdrage aan het welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en de regulering van het personenverkeer.

Internationale positie van Nederland

Een keuze voor deze beleidsoptie verandert de internationale positie van Nederland waarschijnlijk aanzienlijk, aangezien zij haaks staat op het profiel dat ons land sinds het einde van de Koude Oorlog heeft aangenomen door bij voortduring militaire bijdragen te leveren aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Omdat deze beleidsoptie veronderstelt dat niet of nauwelijks gehoor wordt gegeven aan oproepen van de VN, de NAVO en de EU of van andere landen om bij te dragen aan interventie- en stabilisatieoperaties, raakt de Nederlandse positie binnen deze multilaterale instellingen mogelijk gemarginaliseerd. De beëindiging van het Nederlandse aandeel in het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier

is een verzwakking van de betrekkingen met Duitsland en kan worden opgevat als renationalisatie van de defensie-inspanningen.

Opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten
Behalve ten aanzien van de verdediging tegen ballistische raketten draagt deze beleidsoptie nauwelijks bij aan de opheffing van deze tekorten.

Samenwerking met nationale partners
De samenwerking van nationale, regionale en plaatselijke civiele autoriteiten en met het bedrijfsleven wordt in de beleidsoptie aanzienlijk hechter. De samenwerking met niet-gouvernementele organisaties die actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking verwatert.

Sterke en zwakke punten van de krijgsmacht
Deze beleidsoptie optimaliseert de huidige bestuurlijke en wettelijke afspraken over de bijstand van de krijgsmacht aan civiele autoriteiten en benut de potentie van de Koninklijke Marechaussee ten volle voor de verbetering van het grenstoezicht. Ook sluit zij aan bij de technologisch en kwalitatief hoogwaardige mogelijkheden waarover de krijgsmacht in potentie beschikt om bij te dragen aan het bondgenootschappelijke optreden, waaronder de raketverdediging (zowel met Patriot-eenheden als met systemen aan boord van de LC-fregatten), nichecapaciteiten waarmee zij in internationaal verband een belangrijke toegevoegde waarde kan vertegenwoordigen. De beleidsoptie maakt daarentegen geen gebruik van de opgebouwde deskundigheid van de krijgsmacht met betrekking tot stabilisatie- of interventieoperaties en de brede en samenhangende aanpak. Op deze terreinen zal de deskundigheid in relatief kort tijdbestek uit de krijgsmacht verdwijnen.

Haalbaarheid
De krijgsmacht zal, als voor deze beleidsoptie wordt gekozen, de komende jaren onvermijdelijk in een overgangssituatie verkeren. Verder is nauw – en waarschijnlijk langdurig – overleg nodig met de civiele autoriteiten over de invulling van de nationale taken van de krijgsmacht. De aanpassing van wet- en regelgeving is daarbij waarschijnlijk eveneens aan de orde. De oprichting van civiel-militair cyberagentschap is grotendeels onbekend terrein en stelt daardoor bijzondere uitdagingen aan Defensie, al kan daarbij worden geleerd van het voorbeeld van andere landen (bijvoorbeeld Frankrijk). De beleidsoptie veronderstelt dat voor de uitbreiding van het aantal reservisten in potentie voldoende maatschappelijke steun aanwezig is. Hun opleiding en aansturing stelt aanvullende eisen aan de opleidings- en stafcapaciteit.

Doelmatigheid
Doordat veel zowel militaire als civiele beschermingstaken van de overheid bij de krijgsmacht worden geconcentreerd en de aansturing wordt vereenvoudigd, kan met deze beleidsoptie de doelmatigheid overheidsbreed worden bevorderd.

Nederlandse economie
De investeringen die worden gedaan in de Nederlandse krijgsmacht zullen zoveel mogelijk ten goede komen van de Nederlandse economie. Daarentegen is in deze beleidsoptie de aard van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht zodanig nadrukkelijk gericht op nationale belangen dat minder kans bestaat dat de Nederlandse inzet van haar krijgsmacht leidt tot positieve effecten voor de Nederlandse economie.

Militair-operationele consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Interoperabiliteit
Het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om met krijgsmachten van de belangrijkste bondgenoten en partners op te treden zal worden aangetast doordat minder vaak en intensief wordt deelgenomen aan stabilisatie- en interventieoperaties. Ook de beëindiging van het Nederlandse aandeel in het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier is hiervoor niet bevorderlijk. Daar staat tegenover dat de krijgsmacht bijdragen

blijft leveren aan de snelle-reactiemacht van de NAVO en ook anderszins in bondgenootschappelijk verband blijft functioneren.

Escalatiedominantie
De krijgsmacht beschikt over voldoende eigen middelen om escalatiedominantie te garanderen.

Flexibiliteit
Omdat de krijgsmacht in deze beleidsoptie een grote verscheidenheid van taken uitvoert en blijft beschikken over een scala aan middelen, is zij beperkt in staat in te spelen op veranderende dreigingen en behoeften. Aangezien zij niet optimaal is voorbereid en toegerust voor de deelneming aan stabilisatie- en interventieoperaties, is de krijgsmacht in deze beleidsoptie minder flexibel inzetbaar.

Professionaliteit
Doordat minder vaak en intensief samen met toonaangevende bondgenoten wordt deelgenomen aan stabilisatie- en interventieoperaties, bestaat in deze beleidsoptie een reëel risico dat de professionaliteit, de geoefendheid en de operationale ervaring van belangrijke delen van de krijgsmacht afnemen. De afkerigheid van operaties werkt voor veel beroepsmilitairen waarschijnlijk demotiverend en kan reden zijn de krijgsmacht te verlaten. Ook de wervingskracht van de krijgsmacht vermindert waarschijnlijk.

Invloed op militaire besluitvorming
Een keuze voor deze beleidsoptie gaat zeer waarschijnlijk ten koste van de invloed die Nederland binnen het bondgenootschap of een coalitie kan uitoefenen op het militaire planning- en uitvoeringsproces. Ook de beëindiging van het Nederlandse aandeel in het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier is hiervoor niet bevorderlijk.

Operationele en logistieke zelfstandigheid
Deze beleidsoptie is minder afhankelijk van externe logistieke ondersteuning. De nationale taken kunnen in hoge mate zelfstandig worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor evacuatieoperaties. Voor de bescherming en zo nodig verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied is de krijgsmacht volledig in bondgenootschappelijke structuren ingebed.

De consequenties van de minvariant "Veilig blijven"

Politiek-strategische consequenties

Een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro heeft verstrekkende gevolgen voor de krijgsmacht. Een aanzienlijke verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau en de afstoting van een belangrijk deel van de krijgsmacht is dan onvermijdelijk. Dit betekent dat de krijgsmacht op minder inzetmogelijkheden is voorbereid en minder flexibel kan voldoen aan politieke wensen. De variant staat haaks op het defensiebeleid sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw.

In politiek-strategisch opzicht gaat deze minvariant onvermijdelijk ten koste van de internationale positie van Nederland. Het ambitieniveau en de mogelijkheden van de krijgsmacht zijn sterk verlaagd ten opzichte van de huidige krijgsmacht. Binnen de VN, de NAVO en de EU zal Nederland worden gezien als een *free rider* in het licht van de omvang van zijn economie en bevolking en de voordelen die Nederland heeft van het lidmaatschap van deze organisaties. Als gevolg daarvan zal Nederland in internationaal verband aan invloed en aanzien verliezen, niet alleen op veiligheidspolitiek gebied maar ook op andere terreinen. De keuze voor deze variant heeft ook nadelige invloed op de positie van het Nederlandse bedrijfsleven, zowel binnen de defensiegerelateerde industrie als daarbuiten. Deze variant verzwakt ook de positie van de NAVO en de EU als geheel, draagt bij aan een renationalisatie van Europese defensie-inspanningen en brengt het scenario-FRAGMENTATIE mogelijk dichterbij.

Omdat Nederland in deze variant nauwelijks nog bijdragen levert aan internationale stabilisatieoperaties raakt het zijn internationale voortrekkersrol ter bevordering van een brede en samenhangende aanpak kwijt. Het kan hoogstwaarschijnlijk evenmin invloed uitoefenen op het internationale militaire planning- en uitvoeringsproces, een van de aandachtspunten in het Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden. De beëindiging van de Nederlandse deelneming aan het snel inzetbare Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier tast de positie van Nederland binnen de NAVO en de EU alsmede de bilaterale betrekkingen met Duitsland aan. De deskundigheid om in grotere operaties leidinggevende taken uit te voeren, neemt daardoor af.

De keuze voor deze variant beantwoordt niet aan belangrijke elementen van de omgevingsanalyse van de Verkenningen, zoals het belang van militair optreden in de gordel van instabiliteit, en aan de internationale behoefte aan snel inzetbare militaire eenheden. Zij staat op gespannen voet met het grondwettelijke streven naar versterking van de internationale rechtsorde, de eerbiediging van de rechten van de mens en de versterking van de Europese samenwerking. De welvaart en de veiligheid van het Koninkrijk zelf zijn hierdoor uiteindelijk niet gediend.

In deze variant verliezen 11.000 tot 11.500 mensen hun baan bij de krijgsmacht, met aanzienlijke sociaal-maatschappelijke consequenties in kwetsbare regio's als Noord-Oost Nederland, Noord-Limburg en Zuid-Oost Brabant. Door de verkleining van de krijgsmacht zijn ook minder mensen en middelen beschikbaar voor de uitvoering van nationale taken.

Militair-operationele consequenties

De militaire geloofwaardigheid van de krijgsmacht is in deze variant eveneens in het geding. Door de beperkte omvang van en veranderde visie op de krijgsmacht neemt deze nauwelijks meer deel aan internationale interventie- en stabilisatieoperaties. Staven worden niet meer op niveau getraind. Ook de professionaliteit en de geoefendheid van de krijgsmacht als geheel lijdt daaronder.

Vooral op het land en in de lucht zijn de mogelijkheden tot een geloofwaardige bijdrage aan de bescherming en zo nodig verdediging van het NAVO- en EU-grondgebied vergaand verminderd. Zo is de inzet van een volledig luchtmobiele brigade of een gemechaniseerde brigade niet langer mogelijk. Door de beperking van het aantal transporthelikopters kan ook een luchtmobiel bataljon niet meer in één keer worden verplaatst, waardoor verantwoord militair optreden in risicovolle gebieden in het geding komt. In plaats van een gemechaniseerde brigade moet op het land worden volstaan met een mengeling van zware en lichte eenheden die slechts kortdurend kan worden ingezet. Het voortzettingsvermogen, de gevechtssteun en de gevechtslogistieke steun voor langdurige operaties ontbreekt. Het escalatievermogen en de zelfbescherming van de krijgsmacht worden aangetast door de afstoting van alle tanks, de halvering van de artillerie en de verlaging van het aantal gevechtshelikopters en jachtvliegtuigen. Daardoor nemen de risico's voor het personeel toe. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast. De halvering van de Patriot-raketverdedigingscapaciteit betekent dat de bescherming bij operaties tegen tactische ballistische raketten niet meer kan worden gegarandeerd.

In het maritieme domein kan geen bijdrage worden geleverd met patrouilleschepen buiten de Noordzee en de West en in het kader van het Europese agentschap Frontex. Voor de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba is Nederland in verhoogde mate afhankelijk van de militaire bijstand van andere landen. Wegens de significante verlaging van het aantal mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn de mogelijkheden verminderd om de Noordzee en de toegang tot de Nederlandse havens mijnenvrij te houden, wat bij een mijnendreiging zeer nadelige gevolgen kan hebben voor de Nederlandse economie.

Door de afstoting van een bevoorradingsschip, de beperking van de gevechtslogistieke ondersteuning en de terugtrekking uit de C-17 pool wordt het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht verminderd en de afhankelijkheid van logistieke ondersteuning door andere landen vergroot, terwijl hun bereidheid te hulp te schieten door de beperkte bijdrage van Nederland aan internationale operaties juist afneemt. De afstoting van een bevoorradingsschip betekent dat de afhankelijkheid van logistieke ondersteuning door andere landen en van de bevoorrading in havens wordt vergroot en het voortzettingsvermogen en de effectieve inzetbaarheid van de zeestrijdkrachten vermindert. De terugtrekking van Nederland uit de C-17 pool maakt Nederland kwetsbaar voor het verwijt dat het een onbetrouwbare partner is. In verband hiermee bestaat het risico dat het *European Air Transport Command* (EATC), dat sinds dit jaar is gehuisvest op de vliegbasis Eindhoven, wordt verplaatst naar het buitenland.

23.2 Beleidsoptie 'kort en krachtig' (hoofdaccent op Interveniëren)

Algemene kenschets

In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt bij het handhaven – en zo nodig afdwingen – van de internationale rechtsorde in het kader van de tweede hoofdtaak en de verdediging van de belangen van het Koninkrijk buiten de landsgrenzen. De krijgsmacht is in dat verband in staat in internationaal of multinationaal verband in het voorste gelid bij te dragen aan snelle conflictbeslechting. Het kan daarbij gaan om militair ingrijpen binnen, tussen of tegen staten of individuen en groeperingen. Daarbij staat het snel en overtuigend bereiken van concrete doelen centraal. De krijgsmacht is daarbij zowel inzetbaar in conventionele als in "hybride" conflicten, waar tegenstanders zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes hanteren. De krijgsmacht levert daarom ook een bijdrage aan de bescherming van de Nederlandse samenleving in het geval van een conflict, zoals tegen een tijdelijk verhoogde terroristische dreiging in Nederland. De krijgsmacht kan in deze beleidsoptie zowel op afstand als tussen de mensen optreden. Zij streeft naar het behoud van het militair-technologische overwicht. Er kan als onderdeel van een reactiemacht worden opgetreden in de beginfase van een conflict en zo nodig ter ondersteuning van een stabilisatieoperatie. Met de beschikbare middelen is de krijgsmacht tevens in staat een geloofwaardige bijdrage te leveren aan de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied. Omdat de inzet bij interventies veelal van relatief beperkte duur is, is het voortzettingsvermogen van grotere eenheden in deze beleidsoptie beperkt. Indien een interventie wordt gevolgd door een stabilisatiefase moeten militaire taken worden overgedragen aan eenheden van andere landen. Hiermee moet bij politieke besluiten over de inzet van de krijgsmacht terdege rekening worden gehouden. Voorts veronderstelt deze beleidsoptie, die neerkomt op een vorm van taakverdeling tussen bondgenoten, nauwe politieke en operationele samenwerking met de belangrijkste bondgenoten.

Waarom deze beleidsoptie?

Uit de toetsing aan de toekomstscenario's is gebleken dat zich in ieder toekomstscenario een scala aan mogelijke conflictsituaties voordoet waarbij een beroep op de interventiefunctie van de krijgsmacht wordt gedaan. De krijgsmacht is in deze beleidsoptie bij uitstek geschikt om bij te dragen aan het afdwingen van de internationale rechtsorde. Ook kan met de voor interventieoperaties benodigde middelen een geloofwaardige bijdrage worden geleverd aan de verdediging van het grondgebied van de NAVO. Zo kan de krijgsmacht, samen met die van andere landen, optreden tegen risicolanden, bijvoorbeeld als deze zich niet houden aan internationale afspraken en daardoor een gevaar vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Ook treedt de krijgsmacht samen met andere landen op om massale schendingen van de

rechten van de mens te voorkomen of een halt toe te roepen (zoals in het geval van de Kosovo-oorlog in 1999). Behalve een operationeel belang dient het technologisch hoogwaardige karakter van deze krijgsmacht een strategisch belang van de NAVO en de EU: het behoud van het militair-technologische overwicht van de bondgenootschappelijke strijdkrachten op mogelijke tegenstanders. Zoals uit de omgevingsanalyse blijkt, staat dit technologische en militaire overwicht onder druk als gevolg van de opkomst van nieuwe grootmachten.

Relatie tot de scenario's

- In het scenario MULTIPOLAIR draagt deze beleidsoptie vooral in EU-verband bij aan de regionale en mondiale verdediging van Europese belangen en waarden. Daarbij moet rekening worden gehouden met zowel klein- als grootschalig militair optreden tegen andere staten, ook in het digitale domein en in de ruimte. De nucleaire afschrikking en de tactische en strategische verdediging tegen ballistische raketten neemt eveneens aan belang toe gelet op het groeiende aantal kernwapenstaten in de wereld. Doordat de Europese samenwerking op veiligheidsgebied is geïntensiveerd, kan Nederland zich in dit scenario richten op specifieke, kwalitatief hoogwaardige interventiecapaciteiten. Zo nodig kan met de beschikbare middelen snel worden opgetreden ter verdediging van het EU-grondgebied. Ook kan op de krijgsmacht een beroep worden gedaan om in multinationaal verband de onbelemmerde aanvoer van goederen en grondstoffen naar Europa gewapenderhand af te dwingen.

- In het scenario MULTILATERAAL treedt Nederland in de geest van deze beleidsoptie bij interventieoperaties samen met andere landen militair op tegen staten die de internationale veiligheid bedreigen of afspraken schenden en tegen massale schendingen van de rechten van de mens. Op kleine schaal of voor korte duur kan Nederland in dit scenario ook meedoen aan internationale stabilisatieoperaties ter bevordering van de internationale rechtsorde. De krijgsmacht levert tevens bijdragen aan de snel inzetbare reactiemachten van de NAVO en de EU. Om in internationaal verband zoveel mogelijk toegevoegde waarde te leveren en invloed te verwerven, kan de Nederlandse krijgsmacht zich in dit scenario specialiseren in specifieke, kwalitatief hoogwaardige interventiecapaciteiten.

- In het scenario FRAGMENTATIE staat de beleidsoptie nadrukkelijk in dienst van de belangen van het Koninkrijk. Met buurlanden en strategische partners wordt samengewerkt, maar de omstandigheden voor taakspecialisatie zijn in dit scenario ongunstig. Nederland is voor de behartiging van zijn veiligheidsbelangen in het buitenland aangewezen op gelegenheidscoalities met gelijkgezinde landen. Verder moet de krijgsmacht gewapenderhand kunnen ingrijpen tegen terroristische organisaties en criminele syndicaten die de belangen van het Koninkrijk rechtstreeks bedreigen.

- In het scenario NETWERK treedt de krijgsmacht volgens deze beleidsoptie in internationaal verband vooral op tegen niet-statelijke actoren die het functioneren van de samenleving en de economie bedreigen, zoals het internationale terrorisme, de internationale drugs- en mensenhandel en de piraterij. Ook militair optreden om schendingen van de rechten van de mens die mondiaal verontwaardiging oproepen te beëindigen, is in dit scenario aan de orde. Er wordt vooral in fragiele staten geïntervenieerd. De interventieoperaties waaraan de krijgsmacht in dit scenario deelneemt, hebben daardoor een verhoudingsgewijs kleinschalig karakter.

Hoe verhoudt de beleidsoptie zich tot het huidige defensiebeleid?

Deze beleidsoptie bouwt voort op het technologisch hoogwaardige, expeditionaire karakter van de huidige krijgsmacht. Zij behelst een lagere ambitie ten aanzien van de deelneming aan langdurige stabilisatieoperaties. Bestuurlijke afspraken over de inzet van de krijgsmacht ter ondersteuning van de civiele autoriteiten worden in deze beleidsoptie gehandhaafd.

Kenmerken

Het optreden van de krijgsmacht

Deze beleidsoptie beoogt een krijgsmacht die in staat is in elk soort conflict als onderdeel van een internationale interventiemacht op te treden. Het militaire optreden kan daarbij zijn gericht tegen zowel reguliere als irreguliere tegenstanders of een combinatie daarvan. Ook andere – mogelijk ook gelijkwaardige – krijgsmachten en terroristische organisaties, milities en criminele syndicaten kunnen tegenstanders zijn. Om bij te kunnen dragen in de beginfase van een interventieoperatie moeten eenheden snel inzetbaar zijn. Dit optreden vergt van deze eenheden een hoge mate van logistieke zelfstandigheid.

Nadat de doelen van de interventie zijn behaald, wordt de betrokkenheid zo snel mogelijk beëindigd. Indien het noodzakelijk is een stabilisatieoperatie te laten volgen op een interventie, worden deze taken overgedragen aan een internationale stabilisatiemacht. De krijgsmacht is in deze beleidsoptie slechts beperkt in staat tot een bijdrage in de beginfase van een stabilisatieoperatie of tot een tijdelijke inzet tijdens een stabilisatieoperatie. Goede afspraken met partners zijn hiervoor onontbeerlijk.

De krijgsmacht beschikt in deze beleidsoptie over capaciteiten die bijdragen aan het internationale vermogen tot dwang *(coercion)*: het bewust, openlijk en zo nodig aanhoudend dreigen met of aanwenden van geweld. Bij de meeste interventieoperaties is de gelijktijdige inzet van middelen in het cyberdomein, van landeenheden met een grote bescherming, mobiliteit en vuurkracht en van middelen vanaf zee en vanuit de lucht aan de orde. Ook bij interventies moet doorgaans kunnen worden opgetreden tussen de bevolking en in verstedelijkte gebieden. Daarom is het van belang over militaire eenheden en over precisiewapens te beschikken waarmee gedoseerde en proportionele effecten kunnen worden gesorteerd.

Inzetduur

Het ambitieniveau van deze beleidsoptie veronderstelt relatief kortdurend militair ingrijpen in de vorm van bijdragen aan internationale interventieoperaties. Uitgegaan wordt van eenmalige inzet gedurende maximaal een jaar, met inbegrip van de overdracht van taken aan eenheden van andere landen.

Inzetgebieden

De krijgsmacht is in beginsel mondiaal inzetbaar. In het licht van de omgevingsanalyse ligt het in de rede rekening te houden met inzet in de gordel van instabiliteit en in de periferie van het NAVO-grondgebied en aan de grenzen van de EU.

Internationale samenwerking

Nederland neemt alleen in bondgenootschappelijk of coalitieverband deel aan interventieoperaties. Behalve ten behoeve van nationale taken, moeten de capaciteiten volledig inpasbaar zijn in bondgenootschappelijke samenwerkingsverbanden. Om de interoperabiliteit te waarborgen is intensieve samenwerking met hoogwaardige militaire partners zoals de Verenigde Staten, het VK, Frankrijk en Duitsland van groot belang. Vaste samenwerkingsverbanden zijn vereist, waarbij ook de politieke besluitvorming zoveel mogelijk wordt gesynchroniseerd. De krijgsmacht levert in deze beleidsoptie substantiële bijdragen aan de snelle reactiemacht van de NAVO (de NATO Response Force) en aan de snelle reactie-eenheden van de EU (de *battlegroups*).

Civiel-militaire samenwerking

Bij interventieoperaties is vooral op strategisch niveau sprake van civiel-militaire samenwerking. Een gecoördineerde civiel-militaire aanpak blijft ook op tactisch niveau echter van belang omdat in de stabilisatiefase deze aanpak een vervolg moet krijgen. In het kader van de nationale taken van de krijgsmacht wordt binnen de landsgrenzen met civiele autoriteiten samengewerkt.

Personeel

Deze beleidsoptie stelt hoge eisen aan de militaire professionaliteit, de technische kennis en de wapenkennis van het personeel van Defensie. Het personeel heeft een zeer hoge graad van geoefendheid en mentale weerbaarheid en is snel inzetbaar.

Inrichting van de krijgsmacht

Voor interventieoperaties kan, gelet op de relatief korte duur en het eenmalige karakter van deze operaties, in beginsel worden volstaan met twee gelijksoortige eenheden om de inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Daarmee wordt voorzien in een operationele reserve waarmee verliezen kunnen worden opgevangen, ingezette eenheden kunnen worden versterkt en onderhoud en modificaties aan materieel mogelijk worden gemaakt zonder dat de inzetbaarheid in gevaar komt. Om in een interventiescenario over voldoende gevechtskracht te beschikken voor een geloofwaardige inzet van Nederlandse eenheden en om dergelijke geïntegreerde operaties aan te sturen en internationaal in te bedden, is het in deze beleidsoptie van groot belang dat de krijgsmacht ten minste op brigade- of taakgroepniveau aan interventieoperaties kan bijdragen. In het geval van internationale luchtoperaties, waarbij vrijwel per definitie sprake is van volledig geïntegreerd luchtoptreden, moet met voldoende opgeleid personeel eveneens kunnen worden bijgedragen aan internationale staven op vergelijkbaar of hoger niveau.

Ambitieniveau (bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

In deze beleidsoptie ligt het hoofdaccent op de strategische functie Interveniëren. Dit betekent dat de krijgsmacht primair is ingericht voor de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de afdwinging van de internationale rechtsorde. In verband hiermee is de krijgsmacht bij een **gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen** in staat tot:

- kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen gedurende maximaal een jaar aan een interventieoperatie met:
  - een brigadetaakgroep bestaande uit maximaal vier manoeuvrebataljons, samengesteld uit gemechaniseerde infanterie-, lichte infanterie- en tankeenheden, aangevuld met de noodzakelijke gevechtssteun en logistieke gevechtsondersteuning;
  - een taakgroep met maximaal twee squadrons jachtvliegtuigen, aangevuld met tankervliegtuigen en onbemande waarnemingsmiddelen vanuit de lucht;
  - een maritieme taakgroep met maximaal vier fregatten, aangevuld met mijnenbestrijdingsvaartuigen, amfibische transportschepen en onderzeeboten en luchtequivalenten.

  Met de hiervoor benodigde eenheden levert de krijgsmacht tevens:
  - een bijdrage aan het ambitieniveau van de NAVO. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een continue bijdrage van wisselende omvang leveren aan de NATO Response Force;
  - een bijdrage aan het ambitieniveau van de Europese Unie. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een periodieke bijdrage leveren aan de snelle reactiecapaciteiten van de Unie, de EU *Battlegroups*;

- de uitvoering van speciale operaties, met inbegrip van evacuatieoperaties en contraterrorisme operaties.

figuur 49 *Kort en krachtig nul-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 interventieoperatie met een gemechaniseerde brigade voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met maximaal 2 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 4 fregatten voor maximaal een jaar
OF		
1 interventieoperatie met een brigade bestaande uit amfibische en/of luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar		
OF		
1 interventieoperatie met een brigadetaakgroep bestaande uit gemechaniseerde infanterie-, lichte infanterie- en tankeenheden voor maximaal een jaar		

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

De krijgsmacht is in deze beleidsoptie tevens ingericht voor:

Anticiperen

- het voor nationale doeleinden vergaren en analyseren van inlichtingen;

Voorkomen

- het actief onderhouden van militaire betrekkingen en samenwerkingsrelaties die van belang zijn voor het Koninkrijk en voor de internationale rechtsorde;
- het beschikbaar stellen van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
- het zo nodig ontplooien van militaire eenheden ter voorkoming van – de escalatie van – een conflict;

Wat de overige strategische functies betreft, is de krijgsmacht in deze beleidsoptie in staat tot:

Afschrikken

- het in NAVO-verband met jachtvliegtuigen bijdragen aan de kernwapentaak van het bondgenootschap;

Beschermen

- de bescherming – en zo nodig verdediging – van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving onder civiel gezag. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
  - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee, explosievenopruiming, de kustwacht en de luchtruimbewaking;
  - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- de bescherming in internationaal verband van aanvoerlijnen die van belang zijn voor de Nederlandse economie;

Stabiliseren

- het met de beschikbare middelen leveren van bijdragen aan multinationale stabilisatieoperaties. Deze bijdragen zijn in beginsel kleinschalig of van korte duur (maximaal een jaar);

Normaliseren

- het op verzoek van civiele autoriteiten bijdragen aan internationale humanitaire noodhulpoperaties.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht

In deze beleidsoptie ligt het bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen in de rede de volgende intensiveringen en extensiveringen ten opzichte van de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht te overwegen. Het betreft een illustratieve uitwerking op hoofdlijnen die de bevoegdheden van de Commandant der Strijdkrachten als hoogste militaire adviseur van de minister van Defensie onverlet laat.

Intensiveringen

- verwerving van de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht zowel boven land als boven zee inlichtingen te vergaren. Deze versterking is ingegeven door het grote belang van een sterke inlichtingenpositie voor het optreden van de krijgsmacht, ook bij interventieoperaties;

- verbetering van de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen. Deze intensivering is van belang tegen de achtergrond van het karakter van toekomstige conflicten en het feit dat veel potentiële tegenstanders, zowel statelijke als niet-statelijke, investeren in een digitale aanvalscapaciteit *(cyberoffense)*;

- versterking van de gegarandeerde toegang tot strategisch luchttransport. Om de afhankelijkheid voor strategisch luchttransport van civiele bedrijven uit niet-NAVO landen op langere termijn te verminderen, heeft de krijgsmacht er belang bij haar mogelijkheden voor strategisch transport te vergroten. Daartoe wordt het Nederlandse aandeel in de onlangs in NAVO-verband opgerichte C-17 pool vergroot;

- uitbreiding van het aantal fregatten om met een maritieme taakgroep van maximaal vier fregatten te kunnen optreden;

- om de bijdrage van de LC-fregatten aan interventieoperaties te versterken, worden deze bovendien uitgerust met tactische lange-afstand precisiewapens (TACTOM) en een raketverdedigingscapaciteit. Ook de jachtvliegtuigen worden toegerust met lange-afstand precisiewapens.

Extensiveringen

- afstoting van enkele mijnenbestrijdingsvaartuigen. Er moeten voldoende vaartuigen behouden blijven voor het waarborgen van veilige scheepvaartroutes in de Noordzee. Ook moeten mijnenbestrijdingsvaartuigen in een interventieoperatie kunnen worden ingezet ter beveiliging tegen zeemijnen;
- halvering van het aantal patrouilleschepen aangezien deze niet geschikt zijn voor interventieoperaties. De resterende vaartuigen zijn minimaal benodigd voor taken in de Noordzee en het Caribische gebied;

figuur 50 *Kort en krachtig nul-variant*

	Samenstelling en toerusting
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Lange-afstand precisiewapens (vanuit de lucht en vanaf zee) Raketverdedigingscapaciteit (aan boord LC-fregatten) Cyberdefense
↑	Tactisch en strategisch luchttransport Fregatten
↓	Patrouilleschepen Mijnenbestrijdingsvaartuigen

Varianten

Plusvariant

Een stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro zou, behalve de opheffing van bestaande knelpunten, een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht ten behoeve van de deelneming aan internationale interventieoperaties mogelijk maken. Een dergelijke versterking ligt het meest voor de hand in het scenario-MULTIPOLAIR, als de Europese landen voor de behartiging van hun belangen meer op eigen benen komen te staan en de schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de verscherpte internationale verhoudingen en de verspreiding van kernwapens zorgen voor een verhoogde spanning. Ook in het scenario-MULTILATERAAL kan reden gezien worden deze variant te overwegen: zij vergroot namelijk de militaire mogelijkheden van Nederland om in internationaal verband landen die de internationale rechtsorde bedreigen tot de orde te roepen. Deze variant helpt het militair-technologische overwicht van het bondgenootschap, dat de komende twee decennia waarschijnlijk onder druk komt te staan, te waarborgen.

Ambitieniveau in de plusvariant

De krijgsmacht ambieert in deze variant vooral op het land en in de lucht een grotere bijdrage aan internationale interventieoperaties. Met de beschikbare middelen kan tevens een substantiële bijdrage worden geleverd aan de bondgenootschappelijke verdediging; voor de bescherming van de Nederlandse Antillen en Aruba kan het Koninkrijk zich minder afhankelijk opstellen van andere landen. Dat geldt ook voor de vergaring en de analyse van inlichtingen.

figuur 51 *Kort en krachtig plus-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 interventieoperatie met een gemechaniseerde brigade voor maximaal een jaar **EN** een brigade van lichte infanterie-eenheden (mariniers en/of luchtmobiel) voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met maximaal 3 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 4 fregatten voor maximaal een jaar

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de plusvariant

De gemechaniseerde capaciteit, de amfibische capaciteit en de speciale strijdkrachten worden uitgebreid. In verband hiermee wordt tevens het aantal tanks, artillerie en gevechtshelikopters verhoogd. Om de beschikbaarheid van amfibische transportcapaciteit te waarborgen, wordt deze vergroot. De slagkracht in de lucht wordt vergroot door het aantal jachtvliegtuigen en tankervliegtuigen verhogen. Er wordt geïnvesteerd in de Patriot-luchtverdedigingscapaciteit omdat in interventieoperaties tegen risicolanden rekening moet worden gehouden met vijandelijke ballistische raketten. Ten behoeve van de eigen vergaring van inlichtingen worden de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht waar te nemen verder versterkt. Omdat in deze beleidsoptie de snelle inzetbaarheid van de krijgsmacht van groot belang is, worden over de gehele linie de munitievoorraden en de voorwaardenscheppende capaciteiten *(enablers)* vergroot. Ook wordt, evenals bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen, de afhankelijkheid voor strategisch luchttransport van civiele bedrijven uit niet-NAVO landen verminderd door het Nederlandse aandeel in de onlangs opgerichte pool van C-17 vliegtuigen te vergroten.

figuur 52 *Kort en krachtig plus-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberdefense Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee
↑	Lichte infanterie Gemechaniseerde infanterie (incl. tanks, genie en artillerie) Brigadestaf Speciale strijdkrachten Jachtvliegtuigen en tankervliegtuigen Gevechtshelikopters Transporthelikopters Tactisch en strategisch luchttransport (C-17 pool) Koninklijke Marechaussee (grenstoezicht, vreemdelingentoezicht, openbare orde) Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) Kustwacht Nederland en Kustwacht Nederlandse Antillen en Aruba Fregatten (incl. fregathelikopters) Amfibisch transportschip Grond-luchtverdediging (AGBAD/CRAM) Raketverdediging (Patriot/LC-fregat)

Minvariant

Bij een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro is een grote vermindering van de gevechtskracht van de krijgsmacht onvermijdelijk (waarbij wordt uitgegaan van een evenredige verkleining van de *overhead*). De krijgsmacht zal dan op een kleinere leest moeten worden geschoeid, met een lager ambitieniveau en aanzienlijke geringere mogelijkheden om in internationaal verband bijdragen te leveren aan interventieoperaties.

Ambitieniveau in de minvariant

Het ambitieniveau om deel te nemen aan internationale interventies is verlaagd tot het laagst denkbare niveau. De mogelijkheid om met gemechaniseerde eenheden van de landstrijdkrachten bij te dragen is daarbij zeer beperkt. De volledige afstoting van de gemechaniseerde eenheden bij de landstrijdkrachten is onwenselijk in het licht van de vereisten die veel interventieoperaties stellen. Ook op zee en in de lucht is het ambitieniveau verlaagd en kan voor deelname aan interventieoperaties maar net worden voldaan aan het equivalent van het brigadeniveau. In alle dimensies komt het vermogen tot optreden op brigadeniveau in het geding. Door de aanzienlijke verkleining van de krijgsmacht zullen de bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van militaire eenheden voor de steunverlening aan civiele autoriteiten bij rampen en crises mogelijk naar beneden moeten worden bijgesteld.

figuur 53 *Kort en krachtig min-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 interventieoperatie met maximaal een brigadetaakgroep bestaande uit een gemengde brigade van gemechaniseerde en lichte infanterie-eenheden (mariniers en/of luchtmobiel) voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met maximaal 2 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 3 fregatten voor maximaal een jaar

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de minvariant

De afstoting van belangrijke operationele capaciteiten en een aanzienlijke verkleining van de krijgsmacht is in deze variant onvermijdelijk. De gemechaniseerde en lichte infanteriecapaciteit van de krijgsmacht wordt vergaand verkleind. Hierdoor kan de krijgsmacht op het land nog slechts aan interventieoperaties bijdragen met een gemengde brigadetaakgroep die uit zware en lichte eenheden is samengesteld. Het escalatievermogen van deze taakgroep wordt, tegen de aard van deze beleidsoptie in, voorts aanzienlijk beperkt door de opheffing van de tankbataljons, de halvering van de artillerie en de verlaging van het aantal gevechtshelikopters. Het aantal transporthelikopters blijft gehandhaafd, waarbij wordt gestandaardiseerd op twee types. De bijdrage aan het snel inzetbare Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier wordt beëindigd en de ondersteunende capaciteiten worden opgeheven. De grondgebonden luchtverdedigings- en raketverdedigingscapaciteit (Patriot) wordt in deze variant gehalveerd, waardoor bij internationale interventieoperaties tegen risicolanden nog slechts een minimale bijdrage kan worden geleverd aan de bescherming van uitgezonden eenheden tegen ballistische raketten. Wegens de voortgaande verspreiding van raketten naar risicolanden en de unieke bijdrage die Nederland met deze capaciteit aan internationale interventieoperaties kan leveren, blijft zij op een minimaal niveau behouden.

Het aantal jachtvliegtuigen wordt verlaagd, waardoor de omvang van bijdragen in de lucht aan interventieoperaties wordt beperkt. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast. De noodzakelijke investeringen in waarnemingsmiddelen vanuit de lucht (zowel boven land als boven zee) worden doorgezet. Dat geldt ook voor de bescherming van de communicatie- en informatiesystemen van Defensie.

figuur 54 *Kort en krachtig min-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberdefense Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee
↑	Raketverdediging (LC-fregat)
↓	Lichte infanterie Gemechaniseerde infanterie Artillerie Pantsergenie Jachtvliegtuigen Gevechtshelikopters Fregathelikopters Patriot-luchtverdedigingscapaciteit Patrouilleschepen Bevoorradingsschip Mijnenbestrijdingsvaartuigen Koninklijke Marechaussee (militaire politietaken)
✕	Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier Tankbataljons

Bij de zeestrijdkrachten wordt de mijnenbestrijdingscapaciteit verder beperkt tot de minimaal benodigde capaciteit om de vaargeulen in de belangrijke havengebieden van Nederland te controleren; er resteert geen capaciteit voor de beveiliging van de oppervlaktevloot tegen zeemijnen bij interventieoperaties. Het aantal patrouilleschepen wordt gehalveerd, waardoor handhavingstaken niet kunnen worden gegarandeerd of met andere middelen moeten worden uitgevoerd. Ook de maritieme bevoorradingscapaciteit wordt gehalveerd, waardoor de afhankelijkheid van bondgenoten voor de bevoorrading van eigen schepen sterk wordt vergroot. Het aantal fregatten blijft op het huidige niveau, waardoor een maritieme taakgroep wordt verminderd van vier tot drie fregatten.

Wat zijn de consequenties?

Alvorens de politiek kiest voor deze beleidsoptie is het van wezenlijk belang dat de consequenties van een dergelijke keuze goed zijn doordacht. Iedere beleidsoptie is daartoe beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten in paragraaf 24.2, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen politiek-strategische consequenties en militair-operationele consequenties. Hieronder worden de resultaten van deze beoordeling samengevat, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Omdat de consequenties zich vooral doen voelen in de minvariant, wordt daaraan eveneens aandacht besteed.

Politiek-strategische consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Toekomstbestendigheid

Uit de toetsing aan de toekomstscenario's is gebleken dat zich in ieder toekomstscenario een scala aan mogelijke conflictsituaties voordoet waarbij een beroep op de interventiefunctie van de krijgsmacht wordt gedaan. De krijgsmacht is in deze beleidsoptie bij uitstek geschikt om bij te dragen aan het afdwingen van de internationale rechtsorde. Ook kan met de voor interventieoperaties benodigde middelen een geloofwaardige bijdrage worden geleverd aan de verdediging van het grondgebied van de NAVO. Zo kan de krijgsmacht, samen met die van andere landen, optreden tegen risicolanden, bijvoorbeeld als deze zich niet houden aan internationale afspraken en daardoor een gevaar vormen voor de internationale vrede en veiligheid. Ook treedt de krijgsmacht samen met die van andere landen op om massale schendingen van de rechten van de mens te voorkomen of een halt toe te roepen (zoals in het geval van de Kosovo-oorlog in 1999). Behalve een operationeel belang dient het technologisch hoogwaardige karakter van deze krijgsmacht een strategisch belang van de NAVO en de EU: het behoud van het militair-technologische overwicht van de bondgenootschappelijke strijdkrachten op mogelijke tegenstanders.

Uitvoering van de drie hoofdtaken van Defensie

Met deze beleidsoptie kunnen de drie hoofdtaken worden uitgevoerd. Hoewel het accent daarbij ligt op de tweede hoofdtaak – de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde – kan met de beschikbare middelen een substantiële bijdrage worden geleverd aan de bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied. Er zijn voldoende middelen beschikbaar om bij te dragen aan de derde hoofdtaak.

Relatie tot het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht

Het ambitieniveau ligt lager ten aanzien van de deelneming aan langdurige stabilisatieoperaties en hoger ten aanzien van de deelneming aan kortdurende interventieoperaties. Bestuurlijke afspraken over de inzet van de krijgsmacht ter ondersteuning van de civiele autoriteiten worden in deze beleidsoptie gehandhaafd.

Nederlandse veiligheidsbelangen

Met deze beleidsoptie kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de behartiging van de Nederlandse belangen en waarden en de handhaving van de internationale rechtsorde.

Bredere regeringsdoelstellingen

Deze beleidsoptie draagt bij aan de verwezenlijking van veel regeringsdoelstellingen, zoals de versterking van de internationale rechtsorde, de eerbieding van de rechten van de mens en de versterking van de Europese samenwerking op veiligheidsgebied. Hoewel met deze beleidsoptie kan worden geïntervenieerd in fragiele staten, levert zij geen prominente bijdrage aan de versterking van de stabiliteit en het goede bestuur in deze landen. Deze beleidsoptie vereist doortastendheid en durf in de politieke besluitvorming, zowel om aan een interventie deel te nemen en daarbij risico's te lopen als om de militaire bijdrage van ons land na de interventie of de beginfase van een complexe stabilisatiefase te beëindigen of over te dragen.

Internationale positie van Nederland
Enerzijds wordt de positie van Nederland binnen de NAVO en de EU met deze beleidsoptie versterkt doordat het als een van de weinige Europese bondgenoten kan meedoen aan complexe interventieoperaties met een hoge geweldsintensiteit en de bereidheid toont risico's te delen (risk sharing). Vooral bij landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kan dit goodwill opleveren. Anderzijds neemt Nederland niet of nauwelijks deel aan internationale stabilisatieoperaties, waardoor betrekkelijk weinig aan bondgenootschappelijke *burdensharing* wordt gedaan.

Opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten
Behalve ten aanzien van de verdediging tegen ballistische raketten draagt deze beleidsoptie in belangrijke mate bij aan de opheffing van deze tekorten.

Samenwerking met nationale partners
De samenwerking met niet-gouvernementale organisaties die actief zijn op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kan verwateren omdat de krijgsmacht minder is ingericht voor stabilisatieoperaties. De civiel-militaire samenwerking in Nederland wordt op hetzelfde niveau voortgezet. De bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland blijven in beginsel gehandhaafd.

Sterke en zwakke punten van de krijgsmacht
Deze beleidsoptie sluit goed aan bij de kwaliteit en de professionaliteit van de krijgsmacht. De krijgsmacht beschikt over technologisch hoogwaardige middelen waarmee bijdragen kunnen worden geleverd aan interventieoperaties.

Haalbaarheid
De beleidsoptie is op het gebied van materieel en personeel haalbaar.

Doelmatigheid
Geen bijzonderheden.

Nederlandse economie
De investeringen die worden gedaan in de Nederlandse krijgsmacht kunnen ten goede komen van de Nederlandse economie. Het accent op technologische hoogwaardigheid in deze beleidsoptie draagt bij aan het innovatieve karakter van de Nederlandse economie en van de militair-industriële basis.

Militair-operationele consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Interoperabiliteit
Het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om met krijgsmachten van de belangrijkste bondgenoten en partners op te treden zal worden aangetast doordat minder vaak en intensief wordt deelgenomen aan stabilisatie- en beschermingsoperaties. Daar staat tegenover dat de krijgsmacht bijdragen blijft leveren aan de snelle reactiemacht van de NAVO en de *battlegroups* van de EU en ook anderszins in bondgenootschappelijk verband blijft functioneren.

Escalatiedominantie
De krijgsmacht beschikt over voldoende eigen middelen om escalatiedominantie te garanderen. De krijgsmacht is in staat in internationaal of multinationaal verband in het voorste gelid bij te dragen aan snelle conflictbeslechting. Het militaire optreden kan daarbij zijn gericht tegen zowel reguliere als irreguliere tegenstanders of een combinatie daarvan. Ook andere – mogelijk ook gelijkwaardige – krijgsmachten en terroristische organisaties, milities en criminele syndicaten kunnen tegenstanders zijn.

Flexibiliteit
Omdat de krijgsmacht in deze beleidsoptie een grote verscheidenheid van taken uitvoert en blijft beschikken over een scala aan middelen is zij in potentie voldoende robuust om in te spelen op veranderende dreigingen en behoeften. Aangezien zij niet optimaal is voorbereid en toegerust voor de deelneming aan stabilisatie- en beschermingsoperaties, zijn de strijdkrachten in deze beleidsoptie echter minder flexibel inzetbaar. De krijgsmacht is in deze beleidsoptie beperkt in staat tot een bijdrage in de beginfase van een stabilisatieoperatie of tot een tijdelijke inzet tijdens een stabilisatieoperatie.

Professionaliteit
Doordat minder vaak en intensief samen met toonaangevende bondgenoten wordt deelgenomen aan stabilisatie- en beschermingsoperaties, bestaat in deze beleidsoptie het risico dat de professionaliteit, de geoefendheid en de operationele ervaring van delen van de krijgsmacht eroderen. De naar verwachting minder frequente deelname aan operaties is voor veel beroepsmilitairen waarschijnlijk demotiverend en reden de krijgsmacht te verlaten. Ook de wervingskracht van de krijgsmacht vermindert mogelijk.

Invloed op militaire besluitvorming
De krijgsmacht blijft in deze beleidsoptie in staat om als *lead nation* op te treden en aan internationale staven deel te nemen.

Operationele en logistieke zelfstandigheid
Deze beleidsoptie beoogt een krijgsmacht die in staat is in elk soort conflict als onderdeel van een internationale interventiemacht op te treden. Daar komt bij dat door de minder frequente inzet niet veel voortzettingsvermogen is vereist. Om bij te kunnen dragen in de beginfase van een interventieoperatie moeten eenheden snel inzetbaar zijn. Dit optreden vergt van deze eenheden een hoge mate van logistieke zelfstandigheid.

De consequenties van de minvariant “Kort en krachtig”

Politiek-strategische consequenties

Een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro heeft ook in deze variant verstrekkende gevolgen voor de krijgsmacht. Evenals in de overige minvarianten is een aanzienlijke verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau en de afstoting van een belangrijk deel van de krijgsmacht onvermijdelijk. Dit betekent dat de krijgsmacht op minder inzetmogelijkheden is voorbereid en minder flexibel kan voldoen aan politieke wensen.

In politiek-strategisch opzicht gaat deze minvariant ten koste van de internationale positie van Nederland. Het ambitieniveau en de mogelijkheden van de krijgsmacht zijn sterk verlaagd ten opzichte van de huidige krijgsmacht. Als gevolg van de verlaging van het niveau van defensie-uitgaven en de relatief lage inzetfrequentie bestaat het risico dat Nederland binnen de VN, de NAVO en de EU wordt gezien als een *free rider*, zeker in het licht van de omvang van zijn economie en bevolking en de voordelen die Nederland heeft van het lidmaatschap van deze organisaties. Als gevolg daarvan zal Nederland in internationaal verband aan invloed en aanzien verliezen, niet alleen op veiligheidspolitiek gebied maar ook op andere terreinen. De keuze voor deze variant heeft ook nadelige invloed op de positie van het Nederlandse bedrijfsleven, zowel binnen de defensiegerelateerde industrie als daarbuiten.

Deze minvariant beantwoordt niet aan het brede palet van veiligheidsrisico’s in de omgevingsanalyse van de Verkenningen. Ook verzwakt zij de positie van de NAVO en de EU als geheel. Zij staat op gespannen voet met het streven naar versterking van de Europese defensiesamenwerking en -capaciteiten.

De beëindiging van de Nederlandse deelneming aan het snel inzetbare Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier tast de positie van Nederland binnen de NAVO en de EU alsmede de bilaterale betrekkingen met Duitsland aan. Omdat de deskundigheid afneemt om in grotere operaties leidinggevende taken uit te voeren, kan Nederland nauwelijks invloed uitoefenen op het militaire planning- en uitvoeringsproces, een van de aandachtspunten in het Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden. Nederland levert verder hoogstens op kleine schaal en voor beperkte duur bijdragen aan internationale stabilisatieoperaties. Het raakt zijn internationale voortrekkersrol ter bevordering van een brede en samenhangende aanpak kwijt. De deskundigheid die de krijgsmacht de afgelopen jaren op dit terrein heeft opgebouwd, raakt verloren.

In deze variant verliezen 11.000 tot 11.500 mensen hun baan bij de krijgsmacht, met aanzienlijke sociaal-maatschappelijke consequenties in kwetsbare regio’s als Noord-Oost Nederland, de kop van Noord-Holland, Noord-Limburg en Zuid-Oost Brabant.

Militair-operationele consequenties

De militaire geloofwaardigheid van de krijgsmacht is in deze variant eveneens in het geding. De beperkte omvang, de geringere slagkracht en de grotere logistieke afhankelijkheid van de krijgsmacht staat op gespannen voet met het karakter van interventieoperaties. In alle dimensies komt daarbij het vermogen tot optreden op brigadeniveau in het geding. Zo is de inzet van een volledige luchtmobiele brigade of een gemechaniseerde brigade niet langer mogelijk. In plaats van een gemechaniseerde brigade moet op het land worden volstaan met een mengeling van zware en lichte eenheden die slechts kortdurend kan worden ingezet. Het voortzettingsvermogen, de gevechtssteun en de gevechtslogistieke steun voor langdurige operaties ontbreekt. Het escalatievermogen en de zelfbescherming van de krijgsmacht worden aangetast door de afstoting van alle tanks, de halvering van de artillerie en de verlaging van het aantal gevechtshelikopters en jachtvliegtuigen. De risico's voor het uitgezonden personeel nemen hierdoor toe. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast. De deelneming aan een operatie zoals op het niveau van het NAVO-luchtoffensief in Kosovo in 1999 is in deze variant niet mogelijk. De halvering van de Patriot-raketverdedigingscapaciteit betekent dat de bescherming bij operaties tegen tactische ballistische raketten niet kan worden gegarandeerd.

In het maritieme domein moet door de halvering van het aantal patrouilleschepen de bijdrage aan de wettelijke taken op de Noordzee en in de West worden beperkt. Wegens de significante verlaging van het aantal mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn de mogelijkheden verminderd om de Noordzee en de toegang tot de Nederlandse havens mijnenvrij te houden, wat bij een mijnendreiging zeer nadelige gevolgen kan hebben voor de Nederlandse economie. De afstoting van een bevoorradingsschip betekent dat de afhankelijkheid van logistieke ondersteuning door andere landen en van de bevoorrading in havens wordt vergroot en het voortzettingsvermogen en de effectieve inzetbaarheid van de zeestrijdkrachten vermindert.

Door de verkleining van de krijgsmacht zijn er minder mensen en middelen beschikbaar voor de uitvoering van nationale taken. Uitbreiding van de bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland is wegens de verkleining van de krijgsmacht in deze variant niet mogelijk.

23.3 Beleidsoptie 'veiligheid brengen' (hoofdaccent op Stabiliseren)

Algemene kenschets

De krijgsmacht richt zich in deze beleidsoptie primair op de bevordering van de internationale rechtsorde door de deelneming aan stabilisatieoperaties en door militaire samenwerking met andere landen en militaire assistentie aan veiligheidsorganisaties in fragiele staten en regio's. De centrale gedachte daarbij is dat de belangen van het Koninkrijk zijn gediend bij het mondiaal bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling. Het zwaartepunt ligt in deze beleidsoptie bij de tweede hoofdtaak.

De stabilisatieoperaties waaraan de krijgsmacht in deze beleidsoptie deelneemt, kunnen sterk van karakter verschillen. Steun aan staatsvorming is vaak de belangrijkste opgave van stabilisatieoperaties in fragiele staten. Het optreden van militairen is in dit soort operaties vooral voorwaardenscheppend. Zij helpen bij het brengen van stabiliteit, veiligheid en het vestigen van de rechtsorde (*"rule of law"*). Ook helpen zij het geweldsmonopolie van de krijgsmacht en de politie van het desbetreffende land te herstellen. Voorts dragen zij bij aan het op gang brengen of houden van de politieke, sociale en economische ontwikkeling. Militairen leveren op al deze gebieden een wezenlijke bijdrage, maar zijn niet in staat om stabilisatieoperaties eigenstandig tot een succes te maken. Hiervoor is een brede en samenhangende aanpak nodig waarin verschillende internationale organisaties, departementen, niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven hun rol spelen. Stabilisatieoperaties in fragiele staten zijn dikwijls weerbarstig. Staatsvorming is een zaak van lange adem en de verwachtingen over de te bereiken resultaten mogen zeker op de korte termijn niet hooggespannen worden.

Stabilisatieoperaties kunnen ook gericht zijn op het uit elkaar houden van staten en andere actoren in het kader van een vredesregeling of een wapenstilstand (buffermachten). Stabilisatieoperaties op het land kunnen zowel vanaf zee als vanuit de lucht worden ondersteund. Ook zijn er stabilisatieoperaties op zee en in de lucht, zonder dat sprake is van optreden te land. Naast stabilisatieoperaties gaat het in deze beleidsopties nadrukkelijk ook om bijdragen aan waarnemers- en politiemissies en om militaire bijdragen ter voorkoming van instabiliteit en conflict in de vorm van militaire trainings- en adviesmissies.

Waarom deze beleidsoptie?

Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van veel buitenlandspolitieke doelen van ons land sinds het einde van de Koude Oorlog en sluit nauw aan bij inspanningen van Nederland op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en diplomatieke conflictoplossing. Zij weerspiegelt het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat de politieke, sociale en economische ontwikkeling in fragiele staten alleen mogelijk is als de veiligheid is gewaarborgd. Ook ligt zij in het verlengde van de constatering dat de veiligheid van het Koninkrijk door de groeiende samenhang tussen de interne en de externe veiligheid wordt beïnvloed door omstandigheden ver buiten onze landsgrenzen – en dat het de voorkeur verdient de problemen bij de bron aan te pakken. De beleidsoptie is in het bijzonder geschikt om bijvoorbeeld in de gordel van instabiliteit duurzaam bij te dragen aan stabiliteit en ontwikkeling. Zij voldoet daarbij vooral als sprake is van een hoge mate van lokale en internationale samenwerking bij de oplossing van conflicten. Omdat deze beleidsoptie echter minder goed voldoet in het geval van een onverhoopt verslechterende internationale veiligheidssituatie, zoals die zich voordoet in twee van de vier scenario's uit deze Verkenningen, is het van belang in deze beleidsoptie voldoende strategische capaciteiten in stand te houden om op een dergelijke verslechtering te kunnen reageren.

Relatie tot de scenario's

- In het scenario MULTIPOLAIR levert deze beleidsoptie vooral bijdragen aan stabilisatieoperaties in regio's die voor de EU rechtstreeks van belang zijn, zoals Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Oost-Europa. Ook valt in dit scenario te denken aan maritieme operaties om de onbelemmerde ontginning en aanvoer van goederen en grondstoffen te bevorderen. Het gaat doorgaans om stabilisatieoperaties waarover de grootmachten ad hoc overeenstemming hebben bereikt of die door hen worden gedoogd. Het optreden van de krijgsmacht kan zowel het toezien op vredesregelingen of wapenstilstanden tussen staten betreffen als het optreden in fragiele staten die binnen de reikwijdte van de EU vallen.

- In het scenario MULTILATERAAL treedt Nederland veelvuldig en langdurig op ter bevordering van de internationale rechtsorde samen met andere landen bij stabilisatieoperaties, meestal onder de multilaterale vlag van de VN, de NAVO en de EU. Het kan daarbij gaan om het bijdragen aan staatsopbouw in fragiele staten of in de stabilisatie- en normalisatiefase na een door andere landen uitgevoerde interventie tegen een risicoland. Om in internationaal verband zoveel mogelijk toegevoegde waarde te leveren en invloed te verwerven, kan de Nederlandse krijgsmacht zich in dit scenario specialiseren in specifieke, kwalitatief hoogwaardige stabilisatiecapaciteiten.

- In het scenario FRAGMENTATIE is voor deze beleidsoptie ten aanzien van stabilisatieoperaties slechts een klein werkterrein weggelegd. De omstandigheden voor taakspecialisatie zijn in dit scenario ongunstig. Nederland is voor de behartiging van zijn veiligheidsbelangen in het buitenland aangewezen op gelegenheidscoalities met gelijkgezinde landen. Stabilisatieoperaties zijn daarbij niet uit te sluiten, maar staan nadrukkelijk in dienst van Nederlandse belangen.

- In het scenario NETWERK voert de krijgsmacht samen met krijgsmachten van andere landen en een verscheidenheid aan civiele en ingehuurde paramilitaire organisaties stabilisatieoperaties uit in fragiele staten. De weerstand van niet-statelijke actoren zoals plaatselijke milities, het internationale terrorisme en de georganiseerde misdaad maken stabilisatieoperaties in dit scenario vaak weerbarstig.

Hoe verhoudt de beleidsoptie zich tot het huidige defensiebeleid?

Deze beleidsoptie bouwt voort op de ervaringen die de krijgsmacht de afgelopen jaren heeft opgedaan in het kader van stabilisatieoperaties in het Midden-Oosten, Afrika en vooral Zuid- en Centraal-Azië. Daarbij

wordt het onderscheid in het huidige ambitieniveau tussen operaties in het lagere deel en die in het hogere deel van het geweldsspectrum losgelaten. Er moet namelijk rekening worden gehouden met "hybride" conflicten, dat wil zeggen conflicten waarin tegenstanders met verschillende belangen zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes hanteren in een poging onze kwetsbare plekken te raken. Deze conflicten kunnen zich kenmerken door een wisselende en mogelijk hoge geweldsintensiteit en een grote complexiteit. Deze beleidsoptie veronderstelt desondanks een aanzienlijk lagere ambitie ten aanzien van de deelneming aan interventieoperaties. Hoewel de krijgsmacht over voldoende escalatiedominantie moet beschikken, is zij niet primair ingericht voor de deelneming aan interventieoperaties. Daarentegen veronderstelt zij een aanzienlijk hogere ambitie dan het huidige defensiebeleid ten aanzien van de advisering, training en opleiding van plaatselijke, nationale en regionale veiligheidsinstellingen.

Kenmerken

Het optreden van de krijgsmacht

Militair optreden kan in deze beleidsoptie zowel binnen staten als tussen staten aan de orde zijn. Daarbij kunnen staten en niet-statelijke actoren zowel reguliere als irreguliere methodes hanteren om het stabilisatieproces te verstoren. Aangezien rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms ook hoge geweldsintensiteit moet de krijgsmacht beschikken over voldoende escalatiedominantie om de militaire taak te volbrengen en de eigen veiligheid te waarborgen. Stabilisatieoperaties kunnen personeelszwaar zijn en vergen eenheden die strategische en tactische beweeglijkheid combineren met zelfbescherming en slagkracht. Het optreden tussen de bevolking en de noodzaak burgerslachtoffers zoveel mogelijk te voorkomen, vergt grote precisie en zelfbeheersing van militairen bij de toepassing van militair geweld. De complexiteit van stabilisatieoperaties stelt bovendien hoge eisen aan de inlichtingenvoorziening. Wat leeft er in een operatiegebied onder de bevolking? Wat zijn de tegenstanders van plan en hoe moet daarop worden gereageerd? Betrouwbare en tijdige inlichtingen zijn niet alleen voorwaarden voor doeltreffend militair optreden maar ook voor de veiligheid van militairen. Modern militair optreden vereist bovendien dat uiteenlopende wapensystemen, sensoren en commandovoeringsystemen te land, ter zee en in de lucht zodanig met elkaar in verbinding staan dat snel, doeltreffend en met de nodige flexibiliteit kan worden opgetreden. Aangezien in een 'netwerk' snel een gecoördineerd beroep kan worden gedaan op andere middelen (bijvoorbeeld de luchtsteun van jachtvliegtuigen of gevechtshelikopters of steun vanuit zee), kan in aanvulling op ter plaatse beschikbare middelen bij een gewapend treffen de escalatiedominantie van de eigen militairen worden gewaarborgd.

Inzetduur

Stabilisatieoperaties vergen vaak een jarenlange en soms decennialange internationale militaire betrokkenheid. De krijgsmacht dient in deze beleidsoptie daarom te beschikken over voldoende voortzettingsvermogen. Het voornaamste criterium voor beëindiging van de eigen militaire inzet wordt gevormd door een voldoende herstel van vrede en stabiliteit waardoor de militaire taken gaandeweg kunnen worden overgenomen door plaatselijke organisaties, of door de aflossing van de militaire taken door eenheden van andere landen.

Inzetgebieden

De krijgsmacht moet zich in deze beleidsoptie instellen op complexe operaties in verafgelegen delen van de wereld. Doordat operaties op grote afstand van Nederland worden uitgevoerd, is de logistieke ondersteuning van missies eveneens complex. Inzet in de 'gordel van instabiliteit' van de Caraïben via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Zuidoost Azië ligt in deze beleidsoptie voor de hand.

Internationale samenwerking

De inzet van de krijgsmacht is in deze beleidsoptie in de regel internationaal ingebed. In de meeste gevallen worden de operaties uitgevoerd onder leiding van de NAVO, de EU of de VN. Stabilisatieoperaties zijn echter ook in coalitieverband mogelijk. In operationeel en tactisch opzicht moeten Nederlandse eenheden

relatief zelfstandig kunnen optreden binnen een aan hen toegewezen gebied. In deze beleidsoptie levert de krijgsmacht tevens een periodieke bijdrage aan de snelle reactiecapaciteiten van de EU (de EU *Battlegroups*).

Civiel-militaire samenwerking

Civiel-militaire samenwerking in het kader van stabilisatieoperaties en bij de voorkoming van conflicten is een kernelement van deze beleidsoptie. Het optreden van de krijgsmacht maakt doorgaans deel uit van een brede en samenhangende aanpak. De veiligheidsproblemen zijn complex en hebben diverse oorzaken met nagenoeg altijd economische, ideologische en culturele dimensies. De complexe problematiek vereist een samenhangende oplossing. Samenwerking met nationale en internationale, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties staat in deze beleidsoptie dan ook voorop. Defensie speelt zowel nationaal als internationaal een voorwaardenscheppende rol ter ondersteuning van deze civiel-militaire aanpak. Van de in oprichting zijnde Operationele Staf van de Commandant der Strijdkrachten maken vertegenwoordigers van andere departementen en van civiele partners deel uit. Met het gezamenlijk hoofdkwartier levert Defensie een wezenlijke bijdrage aan de verdere uitwerking van een zoveel mogelijk geïntegreerde aanpak van internationale missies (van de planning tot en met de uitvoering en de afwikkeling).

Personeel

Het optreden bij wisselende geweldsniveaus en in nauwe samenwerking met civiele partijen stelt hoge eisen aan het culturele bewustzijn en het aanpassingsvermogen van het militaire personeel. Daarnaast vergt het overtuigend handelen tussen de bevolking van en met (lokale) autoriteiten in het betrokken conflictgebied een gezagvolle uitstraling. Ook de diversiteit van de personele samenstelling van de krijgsmacht, zowel wat de culturele afkomst betreft als ten aanzien van gender en leeftijd, draagt bij een effectieve uitvoering van de missie. In deze beleidsoptie wordt een relatief groot beroep gedaan op personeel in het kader van stabilisatieoperaties en ten behoeve van waarnemersmissies, algemene militaire adviesmissies en specifiek in het kader van *Security Sector Reform*.

Inrichting van de krijgsmacht

Omdat stabilisatieoperaties per geval zullen verschillen, moeten eenheden op maat kunnen worden samengesteld uit kleinere onderdelen van verschillende defensieonderdelen. Bij veel stabilisatieoperaties ligt het zwaartepunt bij de beïnvloeding van de situatie op het land. De inzet van lucht- en zeestrijdkrachten zal daarom vaak in het teken staan van de ondersteuning van stabiliteit op het land. Daarnaast zijn ook stabilisatieoperaties vanuit en op zee en in de lucht vrijwel voortdurend aan de orde.

Gelet op het belang van voldoende voortzettingsvermogen is bij het dimensioneren van de krijgsmacht in deze beleidsoptie uitgegaan van een vierslag. Dit houdt in dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Na de inzet is tijd nodig voor de recuperatie van het personeel, personele wisselingen, opleidingen en de voorbereiding op de volgende inzet. Ook is de vierslag van belang omdat deze voorziet in een operationele reserve waarmee verliezen kunnen worden opgevangen en ingezette eenheden kunnen worden versterkt. Hij is tevens nodig om innovatie en – soms noodzakelijkerwijs langdurig – onderhoud en modificaties aan materieel mogelijk te maken zonder dat de inzetbaarheid in gevaar komt. Ook waarborgt de vierslag dat er voldoende personeel beschikbaar is voor onvoorziene aanvullende taken, individuele uitzendingen en voor militaire advies- en opleidingstaken *(Security Sector Reform)*, die steeds meer aan belang winnen. Tot slot maakt een vierslag het mogelijk te voldoen aan bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van de krijgsmacht voor steunverlening aan civiele autoriteiten en dat reguliere taken zoals luchtruimbewaking, explosievenopruiming en kustwachttaken worden uitgevoerd. Wat de logistieke ondersteuning bij stabilisatieoperaties betreft, wordt ervan uitgegaan dat de krijgsmacht niet zelf in alle ondersteuning kan voorzien en dat voor een deel kan worden teruggevallen op andere landen of civiele inhuur.

Ambitieniveau

In deze beleidsoptie ligt het hoofdaccent op de strategische functie Stabiliseren. Dit betekent dat de krijgsmacht primair is ingericht voor een actieve bijdrage aan de internationale vrede en veiligheid door de deelneming aan – soms complexe – stabilisatieoperaties en door militaire samenwerking en internationale noodhulpverlening. Gelet op het hoofdaccent op Stabiliseren is de krijgsmacht bij een **gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen** primair ingericht voor:

- de gelijktijdige deelneming gedurende langere tijd aan twee stabilisatieoperaties te land op het niveau van een bataljonstaakgroep óf de deelneming aan één langdurige stabilisatieoperatie op het niveau van een brigadetaakgroep en een kortdurende operatie op bataljonsniveau;
- de deelneming aan een langdurige en een kortdurende stabilisatieoperatie op zee met een fregat;
- de deelneming aan een langdurige en een kortdurende stabilisatieoperatie in de lucht met jachtvliegtuigen, al dan niet ter ondersteuning van het landoptreden;
- het optreden als *lead nation* op brigadeniveau of, samen met andere landen, op legerkorpsniveau bij stabilisatieoperaties op het land of bij stabilisatieoperaties op zee op taakgroepniveau voor korte duur;
- de deelneming aan politiemissies, waaronder die van de Europese Gendarmerie-eenheid, met functionarissen van de Koninklijke Marechaussee en aan kleinschalige missies met een civiel-militair karakter.

figuur 55 *Veiligheid brengen nul-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
2 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau **EN** 1 kortdurende stabilisatieoperatie op bataljonsniveau	1 langdurige stabilisatieoperatie met maximaal 8 jachtvliegtuigen **EN** 1 kortdurende stabilisatieoperatie met maximaal 8 jachtvliegtuigen	1 langdurige stabilisatieoperatie met 1 fregat **EN** 1 kortdurende stabilisatie-operatie met 1 fregat
OF	**OF**	**OF**
1 langdurige stabilisatieoperatie met een brigade bestaande uit 2 infanteriebataljons **EN** 1 kortdurende stabilisatieoperatie op bataljonsniveau	1 langdurige stabilisatieoperatie met 1 squadron	1 kortdurende stabilisatieoperatie met 3 fregatten
OF		
2 kortdurende (1 jaar) stabilisatie-operaties met een gemengde brigade bestaande uit 2 infanteriebataljons (gemechaniseerd, mariniers en/of luchtmobiel)		

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

De krijgsmacht is in deze beleidsoptie tevens ingericht voor:

Anticiperen

- het voor nationale doeleinden vergaren en analyseren van inlichtingen;
- het bijdragen aan een voldoende brede en innovatieve kennisbasis;

Voorkomen

- het actief onderhouden van militaire betrekkingen en samenwerkingsrelaties die van belang zijn voor het Koninkrijk en de internationale rechtsorde;
- de beschikbaarstelling van (militaire) deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties met maximaal vier SSR-missies (twee land, één zee en één lucht), variërend van enkele adviseurs tot teams van enkele tientallen deskundigen voor langere duur;
- het zo nodig ontplooien van militaire eenheden ter voorkoming van – de escalatie van – een conflict;

Normaliseren

- de verlening van internationale noodhulp op verzoek van civiele autoriteiten.

Wat de overige strategische functies betreft, is de krijgsmacht in deze beleidsoptie in staat tot:

Afschrikken

- het in NAVO-verband met jachtvliegtuigen bijdragen aan de kernwapentaak van het bondgenootschap;

Beschermen

- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving onder civiel gezag. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
  - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht en de luchtruimbewaking;
  - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;
- de bescherming in internationaal verband van aanvoerlijnen die van belang zijn voor de Nederlandse economie;

Interveniëren

- het met de beschikbare middelen leveren van kleinschalige bijdragen aan multinationale interventie-operaties, waaronder humanitaire interventies;
- het met de beschikbare middelen leveren van een periodieke bijdrage aan de snelle reactiecapaciteiten van de EU en de NAVO.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht

In deze beleidsoptie ligt het bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen in de rede de volgende intensiveringen en extensiveringen ten opzichte van de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht te overwegen.

Intensiveringen

- uitbreiding van de lichte infanteriecapaciteit van de krijgsmacht in verband met de deelneming gedurende langere tijd aan twee stabilisatieoperaties te land op het niveau van een bataljonstaakgroep of de deelneming aan één langdurige stabilisatieoperatie op het niveau van een brigadetaakgroep;

- versterking van de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht zowel boven land als boven zee inlichtingen te vergaren. Deze versterking is ingegeven door het grote belang van een sterke inlichtingenpositie voor het optreden van de krijgsmacht, zowel in het kader van operaties als daarbuiten. Voor een toekomstgerichte en technologisch hoogwaardige krijgsmacht is het bovendien van belang aansluiting te behouden bij de te verwachten snelle ontwikkeling van deze systemen in de komende decennia;

- verbetering van de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen tegen de achtergrond van het karakter van toekomstige conflicten en het feit dat veel potentiële tegenstanders, zowel statelijke als niet-statelijke, investeren in een digitale aanvalscapaciteit *(cyberoffense)*;

- versterking van de bijdragen aan de opleiding en de advisering van veiligheidsinstellingen van kwetsbare landen (SSR), ook onafhankelijk van stabilisatieoperaties. Deze versterking is vooral van belang ter voorkoming van conflicten in de gordel van instabiliteit. Voor deze versterking ontstaat meer ruimte door in deze beleidsoptie in beginsel een 'vierslag' te hanteren en door de flexibel inzetbare lichte infanteriecapaciteit te vergroten;

- versterking van de tactische luchttransportcapaciteit ter ondersteuning van stabilisatieoperaties door uitbreiding van het aantal C-130 Hercules-vliegtuigen in verband met het uitgestrekte karakter van veel operatiegebieden. Door de uitbreiding van de deelneming aan de C-17 pool wordt ook de gegarandeerde toegang tot strategische luchttransportcapaciteit verbeterd;

- uitbreiding van het aantal gevechtshelikopters ter ondersteuning van stabilisatieoperaties om de slagkracht, flexibiliteit en observatievermogen vanuit de lucht te vergroten;

- stabilisatieoperaties worden veelvuldig uitgevoerd op basis van een base-concept. De dreiging van raketten, artillerie en mortieren op dergelijke uitvalslocaties rechtvaardigt een intensivering in nabijbeveiliging. Daarbij kan worden gedacht aan een intensivering in *Defense Against Mortar Attack* (DAMA) of *Counter Rockets, Artillery and Mortar capaciteiten* (C-RAM-capaciteiten).

Extensiveringen

- verlaging van het aantal jachtvliegtuigen, omdat wordt uitgegaan van een gemiddelde bijdrage per operatie met acht toestellen;

- afstoting van een bevoorradingsschip, waardoor de afhankelijkheid van bondgenoten voor bevoorrading wordt vergroot;

- vermindering van het aantal Patriot-systemen voor de verdediging tegen tactische ballistische raketten. Een kerncapaciteit wordt behouden omdat zich stabilisatieoperaties kunnen voordoen waarbij tegen deze dreiging bescherming moet worden geboden;

- verkleining van de bemanning en de aanpassing van de bewapening van de fregatten;

- vermindering van het aantal mijnenjagers tot het minimaal benodigde aantal voor het waarborgen van veilige scheepvaartroutes in de Noordzee en een beperkte mijnenbestrijdingscapaciteit inzetbaar voor het waarborgen van internationale handelsroutes, knooppunten en havens danwel inzetbaar voor stabilisatieoperaties op zee.

figuur 56 *Veiligheid brengen nul-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Cyberdefense
↑	Lichte infanterie Security Sector Reform Koninklijke Marechaussee (internationale politiemissies) Gevechtshelikopters Tactisch en strategisch luchttransport (C-17 en C-130) Verdediging tegen raketten, artillerie en mortieren
↓	Jachtvliegtuigen Patriot-raketverdedigingscapaciteit Maritieme bevoorradingscapaciteit Mijnenbestrijdingsvaartuigen Aanpassing bemanning en bewapening fregatten

Varianten

Plusvariant

Een stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro zou, behalve de opheffing van bestaande knelpunten, een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht mogelijk maken. Een dergelijke versterking ligt vooral voor de hand, in het kader van een omvangrijke en samenhangende internationale aanpak om het fragiele staten-vraagstuk in de gordel van instabiliteit op te lossen. Het meest waarschijnlijk is dit in het scenario-MULTILATERAAL en in mindere mate het scenario-NETWERK. In deze variant kan in het licht van de omgevingsanalyse ook rekening worden gehouden met een groeiende behoefte aan stabilisatieoperaties op zee.

Ambitieniveau in de plusvariant

In deze variant is het ambitieniveau van de krijgsmacht verhoogd tot het kunnen deelnemen aan drie gelijktijdige stabilisatieoperaties op het land en in de lucht en twee op zee met bijdragen van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan, of in een combinatie daarvan. Evenals bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen moet de krijgsmacht op het land een bijdrage op brigadeniveau kunnen leveren aan een stabilisatieoperatie. Investeringen in specifieke capaciteiten maken het mogelijk kwalitatief beter invulling te geven aan het ambitieniveau.

figuur 57 *Veiligheid brengen plus-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
1 langdurige stabilisatieoperatie op brigadeniveau met 3 bataljons infanterie	3 langdurige stabilisatieoperaties met ieder maximaal 8 jachtvliegtuigen	2 langdurige stabilisatieoperaties met 1 fregat
OF	**OF**	**OF**
3 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau	1 langdurige stabilisatieoperatie met maximaal 1 squadron	1 langdurige stabilisatieoperatie met 2 fregatten

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Samenstelling en toerusting in de plusvariant

In deze variant wordt op een breed terrein geïnvesteerd in de capaciteiten en het voorzettingsvermogen van de krijgsmacht ten behoeve van de zo nodig langdurige deelneming aan stabilisatieoperaties. De gemechaniseerde infanterie wordt uitgebreid ten behoeve van de deelneming aan stabilisatieoperaties waarbij een hoge graad van zelfbescherming is vereist. Gevechtssteun- en gevechtslogistieke eenheden worden eveneens versterkt, met dien verstande dat voor de logistieke ondersteuning nog steeds ten dele moet worden teruggevallen op andere landen of op civiele inhuur. Behalve het aantal C-130 transportvliegtuigen en de toegang tot strategisch luchttransport, wordt ook het aantal transporthelikopters en gevechtshelikopters verhoogd. Ten behoeve van de vergaring van inlichtingen worden de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht waar te nemen verder versterkt. Om gelijktijdig aan verschillende stabilisatieoperaties deel te nemen wordt het aantal jachtvliegtuigen en M-fregatten uitgebreid. De uitbreiding van het aantal jachtvliegtuigen houdt ook verband met de grotere ambitie om ondersteuning te leveren aan stabilisatieoperaties te land of stabilisatieoperaties in de lucht uit te voeren.

figuur 58 *Veiligheid brengen plus-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Cyberdefense Onbemande vliegtuigen ten behoeve van waarneming boven land en zee
↑	Lichte infanterie Gemechaniseerde infanterie (incl. tanks, genie en artillerie) Brigadestaf Jachtvliegtuigen en tankervliegtuigen Gevechtshelikopters Transporthelikopters Tactisch en strategisch luchttransport (C-17 pool en DC-10) Koninklijke Marechaussee (militaire politietaken, internationale operaties) Fregatten (incl. fregathelikopters) Grond-luchtverdediging (AGBAD/CRAM)

Minvariant

Bij een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro zijn aanzienlijke ingrepen in de krijgsmacht onvermijdelijk (waarbij wordt uitgegaan van een evenredige verkleining van de *overhead*). De krijgsmacht zal dan op een kleinere leest moeten worden geschoeid, met een lager ambitieniveau en aanzienlijk geringere mogelijkheden om in internationaal verband bijdragen te leveren aan stabilisatieoperaties.

Ambitieniveau in de minvariant

In deze variant is uitgegaan van een ambitieniveau om op land aan maximaal twee langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau deel te nemen. Het ambitieniveau voor bijdragen aan stabilisatieoperaties op zee en in de lucht is beperkt tot de deelneming aan maximaal één langdurige en één kortdurende operatie met een fregat en een groep van acht jachtvliegtuigen. Het vermogen om in deze variant als *lead nation* op te treden wordt beperkt. Op legerkorpsniveau is dit niet langer mogelijk. Reden om op land twee langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau te willen blijven uitvoeren, is dat de omgevingsanalyse van deze Verkenningen aanleiding geeft te veronderstellen dat ook de komende jaren in de gordel van instabiliteit een omvangrijk beroep op de landstrijdkrachten wordt gedaan. Omdat in deze gordel ook een belangrijk en mogelijk groeiend beroep op zee- en luchtstrijdkrachten te verwachten is, al dan niet in samenhang met het optreden van landstrijdkrachten, blijven ook hiervoor capaciteiten nodig. Door de aanzienlijke verkleining van de krijgsmacht zullen de bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van militaire eenheden voor de steunverlening aan civiele autoriteiten bij rampen en crises naar beneden toe moeten worden bijgesteld.

figuur 59 *Veiligheid brengen min-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
2 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau	1 langdurige en 1 kortdurende stabilisatieoperatie met ieder maximaal 8 jachtvliegtuigen	1 langdurige en 1 kortdurende stabilisatieoperatie met 1 fregat
OF		
1 langdurige stabilisatieoperatie met 2 bataljons		

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de minvariant

Ten opzichte van de huidige krijgsmacht zijn er minder lichte infanteriebataljons beschikbaar voor de inzet in stabilisatieoperaties. De amfibische capaciteit wordt verkleind waarbij de mariniersbataljons in omvang afnemen, een LPD met bijbehorende vaartuigen behouden blijft en de gevechts- en logistieke steun en het veldhospitaal zoveel mogelijk joint worden belegd. De maritieme *Special Operations Forces*, nodig voor de beschermingsfunctie van de krijgsmacht, worden behouden. Het gaat daarbij onder meer om speciale strijdkrachten die kunnen worden ingezet ter bescherming of ontzetting van boorplatformen of bij de kaping van een schip.

Bij de landstrijdkrachten worden de tankbataljons opgeheven waardoor aan escalatiedominantie en zelfbescherming wordt ingeboet. De artillerie en gevechtshelikopters blijven gehandhaafd op het aantal waarover de krijgsmacht nu beschikt. Door de beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier en de opheffing van de ondersteunende eenheden kan Nederland met andere landen bij stabilisatieoperaties geen *lead nation*-rol meer vervullen. Het aantal brigadestaven blijft gehandhaafd, waardoor op dit niveau nog wel als *lead nation* kan worden opgetreden (zij het met beperkingen).

Het aantal jachtvliegtuigen blijft ten opzichte van de bovenstaande uitwerking van de beleidsoptie gelijk en wordt dus verlaagd ten opzichte van de huidige krijgsmacht tot het niveau dat minimaal is benodigd voor één langdurige en één kortdurende stabilisatieoperatie. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor worden aangepast. De Patriot-luchtverdedigingscapaciteit wordt opgeheven.

In het maritieme domein worden een amfibisch transportschip, een bevoorradingsschip en enkele mijnenjagers afgestoten. Het resterende amfibische transportschip blijft in staat in het kader van stabilisatieoperaties in kuststroken waar goede havenfaciliteiten ontbreken eenheden op het land te brengen en te ondersteunen. Het aantal maritieme patrouilleschepen wordt voorts gehalveerd; de resterende vaartuigen worden ingezet in de Caribische regio en voor kustwachttaken.

In deze variant wordt vastgehouden aan de intensiveringen in de waarneming vanuit de lucht met onbemande systemen en de bescherming van de communicatie- en informatiesystemen van Defensie. Deze intensiveringen worden van wezenlijk belang geacht voor de toekomstige ontwikkeling van de krijgsmacht.

figuur 60 *Veiligheid brengen min-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Cyberdefense
↑	Security Sector Reform Koninklijke Marechaussee (politiemissies)
↓	Bataljon lichte infanterie Amfibische interventiecapaciteit van het Korps mariniers Amfibisch transportschip Jachtvliegtuigen Bevoorradingsschip Fregattenhelikopters Mijnenbestrijdingsvaartuigen Patrouilleschepen Aanpassing bemanning en bewapening fregatten
✕	Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier Tankbataljons Patriot-luchtverdedigingscapaciteit

Wat zijn de consequenties?

Alvorens de politiek kiest voor deze beleidsoptie is het van wezenlijk belang dat de consequenties van een dergelijke keuze goed zijn doordacht. Iedere beleidsoptie is daartoe beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten in paragraaf 24.2, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen politiek-strategische consequenties en militair-operationele consequenties. Hieronder worden de resultaten van deze beoordeling samengevat, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Omdat de consequenties zich vooral doen voelen in de minvariant, wordt daaraan eveneens aandacht besteed.

Politiek-strategische consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Toekomstbestendigheid

De beleidsoptie is in het bijzonder geschikt om bijvoorbeeld in de gordel van instabiliteit duurzaam bij te dragen aan stabiliteit en ontwikkeling. Zij voldoet daarbij vooral als sprake is van een hoge mate van lokale en internationale samenwerking bij de oplossing van conflicten. Omdat deze beleidsoptie echter minder goed voldoet in het geval van een onverhoopt verslechterende internationale veiligheidssituatie, zoals in twee van de vier scenario's van de Verkenningen, is het van belang in deze beleidsoptie voldoende strategische capaciteiten in stand te houden om op een dergelijke verslechtering te kunnen reageren.

Uitvoering van de drie hoofdtaken van Defensie

Met deze beleidsoptie kunnen de drie hoofdtaken worden uitgevoerd. Het accent ligt daarbij op de tweede hoofdtaak – de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde –, maar met de beschikbare middelen ook een bijdrage worden geleverd aan de bescherming van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied.

Relatie tot het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht
Het ambitieniveau van deze beleidsoptie ten aanzien van de deelneming aan stabilisatieoperaties ligt, vooral op het land, hoger dan in het huidige ambitieniveau. Dat geldt ook voor de advisering, training en opleiding van plaatselijke, nationale en regionale veiligheidsinstellingen. Wat de deelneming aan interventie- en verdedigingsoperaties betreft, ligt deze ambitie echter lager. De civiel-militaire samenwerking in Nederland wordt op hetzelfde niveau voortgezet. Onder civiel gezag levert de krijgsmacht in deze beleidsoptie uiteenlopende bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van de Nederlandse samenleving. De bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland blijven in beginsel gehandhaafd.

Nederlandse veiligheidsbelangen
De krijgsmacht richt zich in deze beleidsoptie primair op de bevordering van de internationale rechtsorde door de deelneming aan stabilisatieoperaties en door militaire samenwerking met andere landen en militaire assistentie aan veiligheidsorganisaties in fragiele staten en regio's. De centrale gedachte daarbij is dat de belangen van het Koninkrijk het best zijn gediend bij het mondiaal bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling.

Bredere regeringsdoelstellingen
Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van veel buitenlandspolitieke doelen van ons land sinds het einde van de Koude Oorlog en sluit nauw aan bij inspanningen van Nederland op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en diplomatieke conflictoplossing. Zij weerspiegelt het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat de politieke, sociale en economische ontwikkeling in fragiele staten alleen mogelijk is als ook de veiligheid is gewaarborgd. Ook ligt zij in het verlengde van de constatering dat de veiligheid van het Koninkrijk door de groeiende samenhang tussen de interne en de externe veiligheid wordt beïnvloed door omstandigheden ver buiten onze landsgrenzen – en dat het de voorkeur verdient de problemen bij de bron aan te pakken.

Internationale positie van Nederland
Binnen de NAVO en de EU levert Nederland een substantiële bijdrage.

Opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten
Deze beleidsoptie draagt bij aan de opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten. Voor aanvullende investeringen ontbreekt echter de financiële ruimte.

Samenwerking met nationale partners
Steun aan staatsvorming is vaak de belangrijkste opgave van stabilisatieoperaties in fragiele staten. Militairen leveren daaraan een wezenlijke bijdrage, maar zijn niet in staat om stabilisatieoperaties op eigen houtje tot een succes te maken. Hiervoor is een brede en samenhangende aanpak nodig waarin verschillende internationale organisaties, departementen, niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven een rol spelen. De civiel-militaire samenwerking in Nederland wordt op hetzelfde niveau voortgezet. De bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland blijven in beginsel gehandhaafd.

Sterke en zwakke punten van de krijgsmacht
Deze beleidsoptie bouwt voort op de ervaringen die de krijgsmacht de afgelopen jaren heeft opgedaan in het kader van stabilisatieoperaties in het Midden-Oosten, Afrika en vooral Zuid- en Centraal-Azië.

Haalbaarheid
Deze beleidsoptie is haalbaar. Stabilisatieoperaties in fragiele staten zijn echter weerbarstig. Staatsvorming is een zaak van lange adem en de verwachtingen over de te bereiken resultaten mogen zeker op de korte termijn daarom niet hooggespannen zijn.

Doelmatigheid
Binnen de krijgsmacht wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen. Het gaat om één geheel van eenheden waaruit kan worden geput voor alle doeleinden, wat ook om doelmatigheidsredenen wenselijk is.

Nederlandse economie
De investeringen die worden gedaan in de Nederlandse krijgsmacht kunnen ten goede komen van de Nederlandse economie.

Militair-operationele consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Interoperabiliteit
Het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om met krijgsmachten van de belangrijkste bondgenoten en partners op te treden zal worden aangetast doordat minder vaak en intensief wordt deelgenomen aan interventie- en beschermingsoefeningen en -operaties. Daar staat echter tegenover dat de krijgsmacht in bondgenootschappelijk verband frequent blijft deelnemen aan stabilisatieoperaties.

Escalatiedominantie
De krijgsmacht beschikt over voldoende eigen middelen om escalatiedominantie te garanderen om de missie uit te voeren. Stabilisatieoperaties kunnen gericht zijn op het uit elkaar houden van staten en andere actoren in het kader van een vredesregeling of een wapenstilstand. Stabilisatieoperaties vinden zowel op het land als op en vanuit zee of in de lucht plaats. Daarbij wordt het onderscheid tussen operaties in het lagere deel en die in het hogere deel van het geweldsspectrum losgelaten. Er moet namelijk rekening worden gehouden met "hybride" conflicten, dat wil zeggen conflicten waarin tegenstanders met verschillende belangen zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes hanteren in een poging onze kwetsbare plekken te raken. Deze conflicten kunnen zich kenmerken door een wisselend en mogelijk hoge geweldsintensiteit en een grote complexiteit.

Flexibiliteit
Omdat de krijgsmacht in deze beleidsoptie een grote verscheidenheid van taken uitvoert en blijft beschikken over een scala aan middelen is zij in potentie voldoende robuust om in te spelen op veranderende dreigingen en behoeften. Aangezien zij niet optimaal is voorbereid en toegerust voor de deelneming aan interventie- en beschermingsoperaties, is de krijgsmacht in deze beleidsoptie echter minder flexibel inzetbaar.

Professionaliteit
Doordat minder vaak en intensief samen met toonaangevende bondgenoten wordt deelgenomen aan en geoefend voor interventie- en beschermingsoperaties, bestaat in deze beleidsoptie een reëel risico dat de professionaliteit, de geoefendheid en de operationele ervaring van delen van de krijgsmacht afnemen.

Invloed op militaire besluitvorming
De krijgsmacht blijft bij stabilisatieoperaties in staat als *lead nation* op te treden en bijdragen aan internationale staven te leveren. De invloed op militaire besluitvorming neemt mogelijk enigszins af doordat niet aan interventieoperaties wordt deelgenomen.

Operationele en logistieke zelfstandigheid
Omdat inzet binnen deze beleidsoptie in beginsel plaatsvindt in internationaal verband, is zelfstandigheid minder van belang. Wel is een groot voortzettingsvermogen vereist vanwege de mogelijk lange duur van stabilisatieoperaties. Binnen deze beleidsoptie bestaat een relatief grote afhankelijkheid van internationale partners en civiele inhuur voor logistieke ondersteuning.

De consequenties van de min-variant "Veiligheid brengen"

Politiek-strategische consequenties

Een stapsgewijze verlaging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro heeft ook in deze variant verstrekkende gevolgen voor de krijgsmacht. Evenals in de overige minvarianten is een aanzienlijke verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau en de afstoting van een belangrijk deel van de krijgsmacht onvermijdelijk. Dit betekent dat de krijgsmacht op minder inzetmogelijkheden is voorbereid en minder flexibel kan voldoen aan politieke wensen.

Nederland kan in deze variant niet deelnemen aan interventieoperaties teneinde de internationale rechtsorde of de belangen van het Koninkrijk af te dwingen. Nederland blijft bijdragen aan internationale stabilisatieoperaties, maar op een aanzienlijk lager niveau. In politiek-strategisch opzicht gaat ook deze minvariant daarom ten koste van de internationale positie van Nederland en van de positie van de NAVO en de EU als geheel. Als gevolg van de verlaging van het niveau van defensie-uitgaven en het gegeven dat niet of nauwelijks aan interventieoperaties wordt bijgedragen, bestaat het risico dat Nederland binnen de VN, de NAVO en de EU wordt gezien als een *free rider*, zeker in het licht van de omvang van zijn economie en bevolking en de voordelen die Nederland heeft van het lidmaatschap van deze organisaties. Als gevolg daarvan zal Nederland in internationaal verband aan invloed en aanzien verliezen, niet alleen op veiligheidspolitiek gebied maar ook op andere terreinen. Deze variant heeft ook nadelige invloed op de positie van het Nederlandse bedrijfsleven, zowel binnen de defensiegerelateerde industrie als daarbuiten.

De mogelijkheden om bij stabilisatieoperaties als *lead nation* op te treden, worden in deze variant beperkt door de beëindiging van de Nederlandse deelneming aan het snel inzetbare Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier. Deze maatregel tast ook de positie van Nederland binnen de NAVO en de EU en de bilaterale betrekkingen met Duitsland aan. Het aantal brigadestaven blijft gehandhaafd, waardoor op dit niveau bij een stabilisatieoperatie nog wel als *lead nation* kan worden opgetreden. Omdat de deskundigheid afneemt om in grotere operaties leidinggevende taken uit te voeren kan Nederland minder invloed uitoefenen op het militaire planning- en uitvoeringsproces, een van de aandachtspunten in het Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden.

In deze variant verliezen 8.500 tot 9.000 mensen hun baan bij de krijgsmacht, met aanzienlijke sociaal-maatschappelijke consequenties in kwetsbare regio's als Noord-Oost Nederland, de kop van Noord-Holland en Noord-Limburg.

Militair-operationele consequenties

De militaire geloofwaardigheid van de krijgsmacht is in deze variant eveneens in het geding. De opheffing van een licht infanteriebataljon bij de landstrijdkrachten vermindert de mogelijkheden om aan stabilisatie- en interventieoperaties deel te nemen en luchtmobiel op te treden. De verkleining van de amfibische capaciteit betekent dat het vermogen van de mariniers om een amfibische operatie uit te voeren waarbij weerstand valt te verwachten en een beroep moet worden gedaan op vuursteun en tactische manoeuvrecapaciteit wordt opgegeven. Ook de inzetmogelijkheden in de West en bij evacuatieoperaties en humanitaire hulpverlening worden daardoor beperkt. De amfibische capaciteit beperkt zich in deze variant tot een administratieve *off-load* vanaf een amfibisch transportschip. Deze maatregelen tasten ook de langjarige amfibische samenwerking met het Verenigde Koninkrijk aan.

Het escalatievermogen en de zelfbescherming van de krijgsmacht worden aangetast door de afstoting van alle tanks en de verlaging van het aantal jachtvliegtuigen. De artillerie en gevechtshelikopters blijven op het aantal waarover de krijgsmacht nu beschikt. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast.

De opheffing van de Patriot-raketverdedigingscapaciteit houdt in dat Nederland afstand doet van een nichecapaciteit waarmee het zich in bondgenootschappelijk verband onderscheidt. Herstel van deze technologisch hoogwaardige capaciteit in de toekomst is moeilijk denkbaar. Ook betekent deze maatregel dat de krijgsmacht geen bijdrage kan leveren aan de bescherming van uitgezonden eenheden en bevolkingscentra tegen de groeiende dreiging van tactische ballistische raketten.

In het maritieme domein moet door de halvering van het aantal patrouilleschepen de bijdrage aan de wettelijke taken op de Noordzee en in de West worden beperkt. De beperkte bemanning en bewapening op fregatten betekent dat zij bij gevechtshandelingen kwetsbaarder zijn. Wegens de significante verlaging van het aantal mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn de mogelijkheden verminderd om de Noordzee en de toegang tot de Nederlandse havens mijnenvrij te houden, wat bij een mijnendreiging zeer nadelige gevolgen kan hebben voor de Nederlandse economie. De afstoting van een bevoorradingsschip en een amfibisch transportschip betekent dat de afhankelijkheid van logistieke ondersteuning door andere landen en van de bevoorrading in havens wordt vergroot en het voortzettingsvermogen en de effectieve inzetbaarheid van de zeestrijdkrachten vermindert.

De beperkte omvang en de grotere logistieke afhankelijkheid van de krijgsmacht staat op gespannen voet met het karakter van stabilisatieoperaties. Uitbreiding van de bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland is wegens de verkleining van de krijgsmacht in deze variant niet mogelijk.

23.4 Beleidsoptie 'veelzijdig inzetbaar'

Algemene kenschets

In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht. Aan de drie hoofdtaken van Defensie wordt een evenredig belang toegekend. De onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie en het daaruit voortvloeiende beroep op de krijgsmacht geeft aanleiding tot deze beleidsoptie.

Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van inspanningen sinds de jaren negentig om de krijgsmacht om te vormen tot een krijgsmacht die onder zeer uiteenlopende omstandigheden kan worden ingezet ter verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, ter bescherming van de Nederlandse belangen in den vreemde en ter handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. Deze beleidsoptie trekt deze omvorming door, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de veranderingen in de veiligheidssituatie die in deel II in kaart zijn gebracht. Evenals de huidige krijgsmacht is deze beleidsoptie in staat samen met de krijgsmachten van onze bondgenoten in alle fasen van een conflict te blijven optreden, zo nodig op grote afstand van onze landsgrenzen. In dat verband levert de krijgsmacht in internationaal verband zowel bijdragen aan – soms complexe – stabilisatieoperaties als aan kortdurende interventieoperaties. Ook de uitvoering van speciale operaties, zoals evacuatieoperaties en contraterrorisme operaties, en de deelneming aan politiemissies en kleinschalige missies met een civiel-militair karakter behoren tot de mogelijkheden. De beschikbaarstelling van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen krijgt ook in deze beleidsoptie meer gewicht. De krijgsmacht levert in deze beleidsoptie op al deze manieren een actieve bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse beleid van Nederland.

Ook wordt in deze beleidsoptie de intensivering van de civiel-militaire samenwerking in Nederland voortgezet. Onder civiel gezag levert de krijgsmacht in deze beleidsoptie uiteenlopende bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij in het bijzonder om de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee en de kustwacht, de militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en de militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

De veelzijdige inzetbaarheid van deze beleidsoptie houdt in dat hoge eisen worden gesteld aan de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de krijgsmacht. Alle militairen zijn in nationaal en internationaal verband inzetbaar; zij zijn conceptueel en mentaal voorbereid op een grote verscheidenheid aan taken. Binnen de krijgsmacht wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare

middelen. Het gaat om één geheel van eenheden waaruit kan worden geput voor alle doeleinden, wat ook om doelmatigheidsredenen wenselijk is. Gelet op het belang van veelzijdige inzetbaarheid heeft de krijgsmacht een sterk modulair karakter, dat wil zeggen dat eenheden gemakkelijk inpasbaar zijn in wisselende verbanden. Interoperabiliteit met krijgsmachten van andere landen staat daarbij voorop. Er bestaat geen standaardrecept voor de inzet van militaire eenheden. Breed inzetbare capaciteiten verdienen in deze beleidsoptie in beginsel de voorkeur, maar ook voor nichecapaciteiten waarmee Nederland in internationaal verband een toegevoegde waarde heeft kan een rol zijn weggelegd.

Het veelzijdige karakter van de krijgsmacht in deze beleidsoptie laat onverlet dat deze aan beperkingen onderhevig is. Tegenover de breedte van het takenpakket staat dat het optreden van de krijgsmacht in vergelijking tot de andere beleidsopties op sommige terreinen in omvang of duur beperkter zal zijn. Ook zijn in deze beleidsoptie de mogelijkheden tot geheel zelfstandig militair optreden beperkt. Voorts moeten ook in deze beleidsoptie als gevolg van financiële begrenzingen keuzes worden gemaakt, al wordt er daarbij meer dan in de andere beleidsopties steeds naar gestreefd het multifunctionele karakter van de krijgsmacht te behouden. Hoewel de krijgsmacht in deze beleidsoptie over een verscheidenheid aan middelen en inzetmogelijkheden beschikt, gaat het dus niet om een ‘alleskunner’ maar om een ‘meerkunner’.

Waarom deze beleidsoptie?

Het multifunctionele karakter van deze beleidsoptie doet recht aan het zeer uiteenlopende beroep dat wordt gedaan op de krijgsmacht. Een keuze voor deze beleidsoptie valt tevens te rechtvaardigen tegen de achtergrond van de uit de omgevingsanalyse gebleken onzekerheid over de toekomst. De toetsing aan de toekomstscenario’s wijst uit dat deze beleidsoptie een groot aantal veiligheidsrisico’s in enigerlei mate afdekt. Door haar veelzijdige inzetbaarheid trekt deze beleidsoptie bovendien de consequenties uit de groeiende verwevenheid tussen de interne en de externe veiligheid: de krijgsmacht kan zowel in het buitenland als in Nederland de nationale veiligheidsbelangen beschermen. Ook kan de krijgsmacht in deze beleidsoptie door haar vermogen tot deelneming aan stabilisatie- en interventieoperaties een veelzijdige bijdrage leveren aan de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.

Relatie tot de scenario’s

- In het scenario MULTIPOLAIR levert de krijgsmacht een volwaardige bijdrage aan het versterkte veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. De territoriale veiligheid heeft daarbij aan belang gewonnen. De nucleaire afschrikking en de verdediging tegen ballistische raketten neemt eveneens aan belang toe gelet op het groeiende aantal kernwapenstaten in de wereld. Als gevolg van de wedijver om natuurlijke hulpbronnen wordt op de krijgsmacht bovendien veelvuldig een beroep gedaan om de onbelemmerde aanvoer van goederen en grondstoffen naar Europa te waarborgen. De krijgsmacht levert daarnaast in Europees verband incidenteel bijdragen aan militair optreden tegen andere staten en aan stabilisatieoperaties in regio’s die voor de EU van belang zijn. Het kan daarbij zowel het toezien op vredesregelingen of wapenstilstanden tussen staten betreffen, als het optreden in fragiele staten die binnen de reikwijdte van de EU vallen. Doordat de Europese samenwerking op veiligheidsgebied is geïntensiveerd, kan de Nederlandse krijgsmacht zich in dit scenario richten op specifieke, kwalitatief hoogwaardige capaciteiten met behoud van haar veelzijdige inzetbaarheid.

- In het scenario MULTILATERAAL treedt de krijgsmacht ter bevordering van de internationale rechtsorde samen met andere landen overwegend op bij stabilisatieoperaties, meestal onder de multilaterale vlag van de VN, de NAVO en de EU. Het kan daarbij gaan om het bijdragen aan staatsopbouw in fragiele staten of in de stabilisatie- en normalisatiefase na een door andere landen uitgevoerde interventie tegen een risicoland. Op de krijgsmacht wordt incidenteel ook een beroep gedaan om samen met andere landen gewapenderhand op te treden tegen risicolanden. De krijgsmacht levert tevens bijdragen

aan de snel inzetbare reactiemachten van de NAVO en de EU. Om in internationaal verband zoveel mogelijk toegevoegde waarde te leveren, kan de krijgsmacht zich in dit scenario naast het vermogen tot het uitvoeren van stabilisatieoperaties specialiseren in specifieke, kwalitatief hoogwaardige interventiecapaciteiten. De beleidsoptie levert in dit scenario verder een bijdrage aan de bescherming van de buitengrenzen van de EU en ondersteunt de nationale civiele autoriteiten overeenkomstig de huidige wettelijke en bestuurlijke afspraken.

- In het scenario FRAGMENTATIE komt het accent van de beleidsoptie te liggen op de bescherming en zo nodig verdediging van het Koninkrijk en op de taken van de krijgsmacht ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten. Met buurlanden en strategische partners wordt waar mogelijk samengewerkt, maar de defensiesamenwerking in EU-verband blijft onderontwikkeld. In dit scenario is voor deze beleidsoptie ten aanzien van stabilisatieoperaties een klein werkterrein weggelegd. Nederland is voor de behartiging van zijn veiligheidsbelangen in het buitenland aangewezen op gelegenheidscoalities met gelijkgezinde landen. Stabilisatieoperaties zijn daarbij niet uit te sluiten, maar staan nadrukkelijk in dienst van Nederlandse belangen. Verder moet de krijgsmacht gewapenderhand kunnen ingrijpen tegen terroristische organisaties en criminele syndicaten die de belangen van het Koninkrijk rechtstreeks bedreigen.

- In het scenario NETWERK voert de krijgsmacht samen met krijgsmacht van andere landen en een verscheidenheid aan civiele en ingehuurde paramilitaire organisaties stabilisatieoperaties uit in fragiele staten. Ook wordt zo nodig militair opgetreden tegen niet-statelijke actoren die het functioneren van de samenleving en de economie bedreigen, zoals het internationale terrorisme, de internationale drugs- en mensenhandel en de piraterij. Er wordt vooral in fragiele staten geïntervenieerd. Deze interventieoperaties hebben vaak een verhoudingsgewijs kleinschalig karakter. Ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten krijgt de bijdrage van de krijgsmacht aan het voorkomen van en optreden bij grootschalige maatschappelijke ontwrichting in dit scenario meer nadruk.

Hoe verhoudt de beleidsoptie zich tot het huidige defensiebeleid?

Het veelzijdige karakter van deze beleidsoptie sluit aan bij het huidige ambitieniveau, zij het dat daarbij rekening moet worden gehouden met het beperkte aantal beschikbare middelen; de mogelijkheden en beperkingen worden in het ambitieniveau tot uitdrukking gebracht. Voorts is er, evenals in de voorgaande beleidsopties, grotere aandacht voor de strategische functies Anticiperen en Voorkomen.

Ook sluit deze beleidsoptie op hoofdlijnen aan bij de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en bij al goedgekeurde investeringsbesluiten. De omgevingsanalyse geeft echter reden in deze beleidsoptie op enkele terreinen rekening te houden met nieuwe en te verwachten ontwikkelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen en het groeiende belang van systemen waarmee vanuit de lucht inlichtingen kunnen worden vergaard. Ten opzichte van de beleidsbrief "Wereldwijd dienstbaar" is bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen per saldo overigens sprake van een lager ambitie- en activiteitenniveau in verband met de autonome ontwikkeling van de investerings- en exploitatiekosten en het daaruit voortvloeiende bestendigingsvraagstuk (zie hoofdstuk 18).

Kenmerken

Het optreden van de krijgsmacht

De krijgsmacht is in deze beleidsoptie in staat in internationaal verband op te treden in alle fasen van een conflict en in zeer uiteenlopende soorten conflicten. Zij treedt daarom op grond van verschillende militaire concepten op, zoals het *initial entry* -concept bij interventieoperaties, het counter-insurgency-concept bij

stabilisatieoperaties en het optreden in verstedelijkt gebied. Daarbij moet rekening worden gehouden met het optreden tegen zowel staten als niet-statelijke actoren, of een combinatie daarvan. Ook moet de krijgsmacht speciale operaties kunnen uitvoeren. Ook valt het evacueren van Nederlandse burgers, waar ook ter wereld, als hun veiligheid wordt bedreigd onder de uit te voeren taken. In coalitieverband kan de krijgsmacht op verschillende niveaus al dan niet tijdelijk een *lead nation*-rol vervullen bij stabilisatieoperaties. De krijgsmacht moet bovendien kunnen optreden ter ondersteuning van civiele autoriteiten binnen het Koninkrijk en goed zijn ingevoerd en geoefend in de daarvoor geldende procedures. In dat verband voert zij tevens structurele taken uit, zoals het toezicht op en de bewaking van grenzen op land, ter zee en in de lucht.

Modern militair optreden vereist dat uiteenlopende wapensystemen, sensoren en commandovoeringsystemen te land, ter zee en in de lucht zodanig met elkaar in verbinding staan dat snel, doeltreffend en met de nodige flexibiliteit kan worden opgetreden. Deze systemen en sensoren vormen gezamenlijk een netwerk.

Het landoptreden is zeer verscheiden van aard, ook ten aanzien van interventie- en stabilisatieoperaties. Naast de mogelijkheid van het optreden in reguliere militaire conflicten tussen staten, moet rekening worden gehouden met conflicten waarin tegenstanders zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes hanteren. Het optreden in stabilisatieoperaties kenmerkt zich door een grote complexiteit en moeilijke beheersbaarheid. Landstrijdkrachten moeten tot op het operationele en het tactische niveaus naadloos kunnen samenwerken met zee- en luchtstrijdkrachten en met civiele organisaties, in nationaal en internationaal verband. In het kader van de bestuurlijke afspraken moeten de landstrijdkrachten op afroepbasis militair personeel en materieel beschikbaar kunnen stellen ter ondersteuning van civiele autoriteiten. De Regionale Militaire Commando's vervullen daarbij een belangrijke coördinerende rol.

Het militaire optreden in de lucht loopt uiteen van bijdragen aan internationale interventie- en stabilisatieoperaties, zowel ter ondersteuning van het landoptreden als in het kader van op zichzelf staande luchtoperaties, tot het optreden ter ondersteuning van nationale civiele autoriteiten, zoals de *'quick reaction alert'*-taak in Nederland, en bijdragen aan de kernwapentaak van de NAVO. Luchtstrijdkrachten moeten in staat zijn snel, over grote afstanden en met grote precisie doelen te bestrijden en informatie te vergaren. Zij creëren en behouden in het kader van een interventie- of stabilisatieoperatie het luchtoverwicht om de bewegingsvrijheid op de grond te vergroten. Het luchtwapen is ook een belangrijk instrument om op het land of op zee plaatselijk en tijdelijk escalatiedominantie te verkrijgen. Naast bemande jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters winnen onbemande toestellen daarbij aan belang, vooral bij de inlichtingenvergaring maar ook bij de uitoefening van militair geweld. Via de lucht kan bovendien militair vermogen snel worden verplaatst, zowel naar als binnen een operatiegebied.

Het maritieme optreden kent eveneens uiteenlopende verschijningsvormen. Zij richt zich in deze beleidsoptie zowel op de beïnvloeding van een situatie op het land als op het behoud van stabiliteit en overwicht op zee, onder meer ter beveiliging van vaarroutes. Ook amfibische operaties, waarbij militaire eenheden vanaf zee aan land worden gebracht en worden ondersteund, horen daarbij. De uitvoering van stabilisatie- en embargo-operaties op zee moet gedurende langere tijd kunnen worden volgehouden. Ter ondersteuning van de civiele autoriteiten in het Koninkrijk moeten in deze beleidsoptie onder meer kustwachttaken worden uitgevoerd die een hoge mate van interdepartementale samenwerking veronderstellen. In het Caribische gebied wordt tevens een belangrijke bijdrage geleverd aan de bestrijding van de drugshandel.

Met de Koninklijke Marechaussee beschikt de krijgsmacht in deze beleidsoptie over een militaire politieorganisatie die onder verschillende gezagsdragers verantwoordelijk is voor een breed takenpakket. De centrale aansturing en de korte bevelslijnen garanderen een snelle en flexibele inzet van deze organisatie binnen en buiten het Koninkrijk, zoals in het kader van het grens- en vreemdelingentoezicht, het optreden bij grootschalige verstoringen van de openbare orde en de bijdragen met eenheden en deskundigen aan internationale stabilisatieoperaties en politiemissies.

Inzetduur

De brede inzetbaarheid van de krijgsmacht houdt in dat zij zowel moet kunnen deelnemen aan relatief kortdurende interventieoperaties (van enkele weken of maanden tot maximaal een jaar) maar ook aan langjarige stabilisatieoperaties en SSR-missies. Voor eenheden wordt voor stabilisatieoperaties planmatig een standaard uitzendperiode gehanteerd van zes maanden; in specifieke gevallen en bij individuele uitzendingen kan de uitzendperiode korter of juist langer uitvallen.

Inzetgebieden

De krijgsmacht is in de beleidsoptie mondiaal inzetbaar.

Internationale samenwerking

De Nederlandse krijgsmacht wordt in deze beleidsoptie gewoonlijk ingezet in multinationaal of multilateraal verband, waarvoor zowel in de gereedstelling als in de uitvoering van operaties intensieve internationale militaire samenwerking is vereist. De NAVO en de EU zijn daarbij de belangrijkste institutionele kaders. In deze beleidsoptie worden bi- en multinationale samenwerkingsverbanden verdiept. Daarbij wordt voorgebouwd op bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de Belgisch-Nederlandse samenwerking op maritiem gebied, de landmachtsamenwerking met Duitsland in het kader van het volledige geïntegreerde en snel inzetbare Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier, de marinierssamenwerking met het Verenigde Koninkrijk, de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen Europese luchtmachten en de deelneming van de Koninklijke Marechaussee aan de multinationale Europese gendarmerie-eenheid. Ook het samenbrengen van gelijksoortige militaire middelen van verschillende landen *(pooling)* of verwervingsconstructies naar het voorbeeld van de C-17 pool liggen voor de hand. Vergaande taakspecialisatie staat op gespannen voet met het multifunctionele karakter van deze beleidsoptie. In deze beleidsoptie is ook een groeiende rol weggelegd voor de bijdragen die militairen met hun deskundigheid leveren aan de hervorming van veiligheidssectoren in zwakke staten. Met deze “samenwerking ter voorkoming” levert de krijgsmacht een belangrijke bijdrage aan de bevordering van de internationale rechtsorde, stabiliteit en veiligheid.

Civiel-militaire samenwerking

Zowel in het kader van de nationale veiligheid en van de deelneming aan operaties in het buitenland is sprake van intensieve civiel-militaire samenwerking en een zoveel mogelijk geïntegreerde aanpak. In het in oprichting zijnde Operationele Staf van de Commandant der Strijdkrachten zal ook plaats worden ingeruimd voor vertegenwoordigers van andere departementen en van civiele partners. Met het gezamenlijk hoofdkwartier levert Defensie een wezenlijke bijdrage aan de verdere uitwerking van een zoveel mogelijk geïntegreerde aanpak van internationale missies (van de planning tot en met de uitvoering en de afwikkeling). Ook de effectieve inzet van de krijgsmacht voor nationale taken zal hierdoor worden bevorderd.

Personeel

De veelzijdigheid van deze beleidsoptie stelt hoge eisen aan het pakket van operationele vaardigheden en aan de flexibiliteit van het militaire personeel. Naast het fysieke en mentale vermogen om interventieoperaties uit te voeren, moet het personeel in staat zijn in het kader van stabilisatieoperaties en van de uitvoering van nationale taken nauw samen te werken met uiteenlopende civiele organisaties. Dit stelt hoge eisen aan het aanpassingsvermogen en het culturele bewustzijn van militairen.

Inrichting van de krijgsmacht

In een veelzijdige krijgsmacht zijn alle militairen zowel in nationaal als in internationaal verband inzetbaar. Binnen de krijgsmacht wordt dan ook geen onderscheid gemaakt tussen nationaal of internationaal inzetbare middelen: het gaat om één geheel van eenheden waaruit flexibel kan worden geput voor alle doeleinden. Dit komt de doelmatigheid ten goede. De inzet in nationaal kader is zo georganiseerd dat de deelneming aan internationale operaties niet wordt belemmerd.

De veelzijdige inzetbaarheid van deze beleidsoptie vereist dat de krijgsmacht een sterk modulair karakter heeft: uitgezonden eenheden worden op maat samengesteld uit kleinere, inpasbare eenheden van verschillende defensieonderdelen. Een brede materieelinventaris, zij het met geringe aantallen, ligt voor de hand met bij voorkeur breed inzetbare capaciteiten die in het gehele conflictspectrum kunnen worden ingezet. Daarbij wordt om doelmatigheidsredenen gestreefd naar standaardisatie op zo weinig mogelijk materieeltypes. Naast breed inzetbare capaciteiten kan de krijgsmacht gelet op het veelzijdige karakter van deze beleidsoptie ook beschikken over enkele nichecapaciteiten die in internationaal verband een belangrijke toegevoegde waarde vertegenwoordigen.

De modulaire benadering van de krijgsmacht kent ook grenzen. Zij mag niet ten koste gaan van de vereiste geoefendheid en interne samenhang van eenheden. Militairen moeten als een team kunnen functioneren en blindelings op elkaar kunnen vertrouwen. Dit is mogelijk door vanuit brigades als een moedereenheid organieke eenheden van bataljonsomvang aan te vullen met specialistische bouwstenen zoals inlichtingen, helikopters, genie, luchtverdediging en logistiek.

Evenals in de beleidsoptie "Veiligheid brengen" is gelet op het belang van voldoende voortzettingsvermogen bij het dimensioneren van de krijgsmacht in deze beleidsoptie uitgegaan van een vierslag. Dit houdt in dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Na de inzet is tijd nodig voor de recuperatie van het personeel, personele wisselingen, opleidingen en de voorbereiding op de volgende inzet. Ook is de vierslag van belang omdat deze voorziet in een operationele reserve waarmee verliezen kunnen worden opgevangen en ingezette eenheden kunnen worden versterkt. Hij is tevens nodig om innovatie en – soms noodzakelijkerwijs langdurig – onderhoud en modificaties aan materieel mogelijk te maken zonder dat de inzetbaarheid in gevaar komt. Ook waarborgt de vierslag dat er voldoende personeel beschikbaar is voor onvoorziene aanvullende taken, individuele uitzendingen en voor militaire advies- en opleidingstaken *(Security Sector Reform)*, die steeds meer aan belang winnen. Tot slot maakt een vierslag het mogelijk te voldoen aan bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van de krijgsmacht voor steunverlening aan civiele autoriteiten dat reguliere taken zoals luchtruimbewaking, explosievenopruiming en kustwachttaken.

Ambitieniveau

In deze beleidsoptie ligt het hoofdaccent op de veelzijdige inzetbaarheid van de krijgsmacht. Afhankelijk van de behoefte levert zij op verschillende manieren een actieve bijdrage aan de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Ten opzichte van de beleidsbrief "Wereldwijd dienstbaar" is per saldo sprake van een lager ambitie- en activiteitenniveau in verband met de autonome ontwikkeling van de investerings- en exploitatiekosten en het daaruit voortvloeiende bestendigingsvraagstuk (zie hoofdstuk 18). In deze beleidsoptie is de krijgsmacht, uitgaande van een **gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen,** primair ingericht voor:

Beschermen

- de bescherming – en zo nodig verdediging – van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
  - de uitvoering van structurele nationale taken, zoals het grenstoezicht, de aansturing van de kustwachten in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba, het ruimen van mijnen in de Noordzee en de bewaking van het luchtruim;
  - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
  - militaire steun bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen in overeenstemming met de daarvoor geldende bestuurlijke afspraken. Voor dit doel blijven in totaal 4.600 militairen gegarandeerd beschikbaar;
- de uitvoering van speciale operaties in het buitenland gericht op de bescherming van het Koninkrijk, met inbegrip van contraterrorisme-operaties en operaties ter evacuatie van Nederlandse staatsburgers;
- de bescherming in internationaal verband van aanvoerlijnen die van belang zijn voor de Nederlandse economie;

Interveniëren

- eenmalige bijdragen van maximaal brigadegrootte, twee squadrons jachtvliegtuigen en een maritieme taakgroep aan internationale interventieoperaties in het gehele conflictspectrum en in de beginfase van een operatie;

Stabiliseren

- aanhoudende en gelijktijdige bijdragen aan stabilisatieoperaties met taakgroepen van bataljonsgrootte of, bij luchtoperaties en maritieme operaties, equivalenten daarvan. Daarbij valt te denken aan:
  - bijdragen met bataljonstaakgroepen, met als kern infanterie-eenheden (gemechaniseerd, luchtmobiel en/of mariniers) aan maximaal twee operaties te land op bataljonsniveau;
  - bijdragen met jachtvliegtuigen aan maximaal twee langdurige operaties (waarbij als uitgangspunt gemiddeld acht vliegtuigen per operatie worden ingezet);
  - bijdragen met een fregat aan maximaal één langdurige en één kortdurende operatie.
    Een combinatie van deze bijdragen is eveneens mogelijk. Bij stabilisatieoperaties moet rekening worden gehouden met de inzet van militairen in het kader van de training en advisering van plaatselijke veiligheidsorganisaties. Voor de logistieke ondersteuning is de krijgsmacht bij de deelneming aan langdurige operaties gedeeltelijk afhankelijk van derden. In het geval van een beroep op de krijgsmacht ten behoeve van een interventieoperatie, kan het nodig zijn bijdragen aan stabilisatieoperaties – tijdelijk – te verminderen of te beëindigen;

- het optreden als leidinggevende natie *(lead nation)* op het niveau van een brigade of een maritieme taakgroep en, samen met andere landen, op legerkorpsniveau. Ook moeten in iedere dimensie staffunctionarissen kunnen worden geleverd aan internationale operationele staven;

- deelneming aan politiemissies, waaronder die van de Europese Gendarmerie-eenheid, met functionarissen en eenheden van de Koninklijke Marechaussee en aan kleinschalige missies met een civiel-militair karakter.

figuur 61 *Veelzijdig inzetbaar nul-variant*

<table>
<tr><th colspan="3">Kwantitatief ambitieniveau</th></tr>
<tr><th>Land</th><th>Lucht</th><th>Zee</th></tr>
<tr><td>2 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau</td><td>2 langdurige stabilisatieoperaties met ieder maximaal 8 jachtvliegtuigen</td><td rowspan="3">1 langdurige stabilisatieoperatie met 1 fregat EN 1 kortdurende stabilisatie-operatie met 1 fregat</td></tr>
<tr><td>OF</td><td>OF</td></tr>
<tr><td>1 langdurige stabilisatieoperatie met een brigade bestaande uit 2 infanteriebataljons</td><td rowspan="7">1 interventie- of verdedigingsoperatie met maximaal 2 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar</td></tr>
<tr><td>OF</td><td>OF</td></tr>
<tr><td>1 interventieoperatie met maximaal een gemechaniseerde brigade bestaande uit gemechaniseerde infanterie voor maximaal een jaar</td><td rowspan="5">1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 3 fregatten voor maximaal een jaar</td></tr>
<tr><td>OF</td></tr>
<tr><td>1 interventieoperatie met een brigade bestaande uit amfibische en/of luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar</td></tr>
<tr><td>OF</td></tr>
<tr><td>1 interventieoperatie met een gemengde brigadetaakgroep bestaande uit gemechaniseerde infanterie-, lichte infanterie- en tankeenheden voor maximaal een jaar</td></tr>
</table>

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

De krijgsmacht is in deze beleidsoptie tevens ingericht voor:

Anticiperen

- het voor nationale doeleinden vergaren en analyseren van inlichtingen;
- het bijdragen aan een voldoende brede en innovatieve kennisbasis;

Voorkomen

- het op voortdurende basis beschikbaar stellen van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
- het in het bondgenootschappelijke verband en daarbuiten onderhouden van militaire betrekkingen en samenwerkingsrelaties in het belang van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde;
- het zo nodig ontplooien van militaire eenheden ter voorkoming van – de escalatie van – een conflict;

Afschrikken

- het in NAVO-verband met jachtvliegtuigen bijdragen aan de kernwapentaak van het bondgenootschap;

Normaliseren

- het zo nodig met de beschikbare middelen bijdragen aan de wederopbouw van een gebied na een conflict of een ramp;
- het op verzoek van civiele autoriteiten bijdragen aan internationale noodhulpoperaties.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht

In deze beleidsoptie ligt het bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen in de rede de onderstaande intensiveringen en extensiveringen ten opzichte van de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht te overwegen. De samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in deze beleidsoptie vloeit grotendeels voort uit die van de huidige krijgsmacht, die immers eveneens berust op het beginsel van veelzijdige inzetbaarheid. In het licht van de omgevingsanalyse van de Verkenningen is er niettemin aanleiding rekening te houden met nieuwe en te verwachten ontwikkelingen.

Intensiveringen

- versterking van de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht zowel boven land als boven zee inlichtingen te vergaren. Deze versterking is ingegeven door het grote belang van een sterke inlichtingenpositie voor het optreden van de krijgsmacht, zowel in het kader van operaties als daarbuiten. Voor een toekomstgerichte en technologisch hoogwaardige krijgsmacht is het bovendien van belang aansluiting te behouden bij de te verwachten snelle ontwikkeling van deze systemen in de komende decennia;

- verbetering van de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen tegen de achtergrond van het karakter van toekomstige conflicten en het feit dat veel potentiële tegenstanders, zowel statelijke als niet-statelijke, investeren in een digitale aanvalscapaciteit *(cyberoffense)*;

- versterking van de bijdragen aan de opleiding en de advisering van veiligheidsinstellingen van kwetsbare landen (SSR), ook onafhankelijk van stabilisatieoperaties. Deze versterking is vooral van belang ter voorkoming van conflicten in de gordel van instabiliteit. Voor deze versterking ontstaat meer ruimte door in deze beleidsoptie in beginsel een ‘vierslag’ te hanteren;

- standaardisatie van de transporthelikoptercapaciteit van de krijgmacht overeenkomstig al goedgekeurde investeringsbesluiten. Daarbij wordt gestandaardiseerd op twee types: de Chinook-helikopter en de NH-90(TNFH). Deze standaardisatie is wenselijk vanuit het oogpunt van zowel operationele effectiviteit als doelmatigheid. De uitbreiding is van betekenis voor de tactische mobiliteit en ondersteuning van eenheden, vooral in moeilijk begaanbare en uitgestrekte operatiegebieden en vanaf zee. Bovendien past deze uitbreiding in het licht van het internationale tekort aan transporthelikopters.

Extensiveringen

De hierboven genoemde intensiveringen zullen bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen ten koste gaan van andere middelen van de krijgsmacht. Daarbij valt te denken aan het verkleinen van de mijnenbestrijdingscapaciteit, waarbij voldoende capaciteit moet overblijven voor routinematige mijnenbestrijdingsoperaties op de Noordzee en beperkte bijdragen aan expeditionaire operaties.

figuur 62 *Veelzijdig inzetbaar nul-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Cyberdefense
↑	Security Sector Reform (in samenhang met invoering 'vierslag')
↓	Mijnenbestrijdingsvaartuigen

Varianten

Plusvariant

Een stapsgewijze verhoging van de defensiebegroting met structureel 1,5 miljard euro zou in de eerste plaats de knelpunten en operationele behoeftes van de huidige krijgsmacht kunnen opheffen en een gezonde bedrijfsvoering helpen waarborgen. In aanvulling daarop maakt zij de versterking van de krijgsmacht op een breed terrein mogelijk, waarbij kan worden aangesloten bij in NAVO- en EU-verband vastgestelde tekorten. Een dergelijke versterking is vooral denkbaar in de scenario's MULTILATERAAL, MULTIPOLAIR en – in mindere mate – het scenario-NETWERK. Overigens ligt het niveau van defensiebestedingen ook bij een dergelijke verhoging nog ruim beneden de door de NAVO gehanteerde norm van twee procent van het Bruto Nationaal Product.

Ambitieniveau in de plusvariant

Bij een verhoging van het niveau van defensie-uitgaven kunnen twee stappen worden doorlopen zonder het ambitieniveau te verhogen. Ten eerste stelt een verhoging Defensie in staat bestaande knelpunten op te lossen en de krijgsmacht te blijven moderniseren. Daarbij valt te denken aan noodzakelijke vervangingsinvesteringen en exploitatie-uitgaven waarvoor op dit ogenblik binnen de defensiebegroting geen ruimte bestaat. Ten tweede maakt een verhoging de hierboven genoemde intensiveringen mogelijk zonder dat zij ten koste hoeven te gaan van andere operationele capaciteiten. Ook kunnen enkele andere intensiveringen worden overwogen waarvan eerder is afgezien maar die in het belang zijn van de veelzijdige inzetbaarheid van de krijgsmacht. Hoewel het ambitieniveau door deze maatregelen in beginsel niet wordt verhoogd, versterken zij de inzetmogelijkheden en de toekomstbestendigheid van de krijgsmacht.

In aanvulling hierop kan het ambitieniveau worden verhoogd. Daarbij valt te denken aan een verhoging van het ambitieniveau in het maritieme domein waardoor de zeestrijdkrachten in staat worden gesteld met fregatten gedurende langere tijd aan twee stabilisatieoperaties deel te nemen (of met twee fregatten aan één stabilisatieoperatie). Een dergelijke verhoging van het ambitieniveau zou tegemoet komen aan het beroep dat de komende twee decennia in het licht van de omgevingsanalyse op zeestrijdkrachten te verwachten valt, zowel ter beveiliging van internationale koopvaardijroutes als in het kader van het toezicht op een vredesregeling of wapenstilstand. Ten tweede kan het ambitieniveau in het land- en luchtdomein worden verhoogd. Als gevolg van de uitbreiding van de krijgsmacht kan deze ook een grotere bijdrage leveren ter ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten. Zo kan worden tegemoetgekomen aan de in het kader van de nationale risicobeoordeling gebleken behoefte aan stafcapaciteit, bewaking en beveiliging, verkeersregeling en verkeersbegeleiding en gegarandeerd beschikbare transporthelikopters.

figuur 63 *Veelzijdig inzetbaar plus-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
3 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau	2 langdurige stabilisatieoperaties met ieder maximaal 8 jachtvliegtuigen	2 langdurige stabilisatieoperaties met 1 fregat
OF	**OF**	**OF**
1 langdurige stabilisatieoperatie met een brigade bestaande uit 4 infanteriebataljons	1 interventie- of verdedigingsoperatie met maximaal 3 squadrons van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 4 fregatten voor maximaal een jaar
OF		
1 interventieoperatie met een gemechaniseerde brigade bestaande uit gemechaniseerde infanterie voor maximaal een jaar		
OF		
1 interventieoperatie met een lichte brigade bestaande uit amfibische en/of luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar		
OF		
1 interventieoperatie met een gemengde brigadetaakgroep bestaande uit gemechaniseerde infanterie-, lichte infanterie- en tankeenheden voor maximaal een jaar		

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de plusvariant

In de eerste stap kunnen de versterkingen van de mogelijkheden om met onbemande systemen vanuit de lucht zowel boven land als boven zee inlichtingen te vergaren en de verbetering van de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen worden doorgevoerd zonder dat deze ten koste hoeven te gaan van waardevolle andere operationele capaciteiten. De financiering voor de noodzakelijke vervanging van wapensystemen is de komende jaren eveneens gewaarborgd. De autonome stijging van materieelprijzen en exploitatiekosten, die zich de komende jaren waarschijnlijk zal voortzetten, kan binnen de defensiebegroting worden opgevangen.

In deze variant kan de krijgsmacht vervolgens op een breed terrein worden versterkt, waarbij wordt aangesloten bij in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten. Zo wordt het aantal lichte en gemechaniseerde infanteriebataljons, fregatten en jachtvliegtuigen in deze variant uitgebreid om in iedere dimensie over voldoende voortzettingsvermogen te beschikken. De mogelijkheden van de marechaussee om aan internationale politiemissies deel te nemen, wordt uitgebreid. Bij de landstrijdkrachten kan de

gevechtssteun en gevechtsondersteuning, waaraan grote behoefte bestaat, worden versterkt. Ook een intensivering in *Army Ground Bases Air Defence Systems* (AGBADS), maar evenzeer in een intensivering van *Defense Against Mortar Attack* (DAMA) of *Counter Rockets, Artillery and Mortar capaciteiten* (C-RAM-capaciteiten) is wenselijk om tijdens operaties Nederlandse kampementen te beschermen tegen mortieren. Voorts kunnen enkele andere intensiveringen worden overwogen waarvan eerder is afgezien maar die in het belang zijn van de veelzijdige inzetbaarheid van de krijgsmacht. Daarbij valt onder meer te denken aan de verwerving van lange-afstand precisiewapens en op langere termijn van raketverdedigingssystemen voor de LC-fregatten, waardoor deze fregatten beter zijn toegerust op het optreden in het kader van interventie-operaties. Ter verdere versterking van de inlichtingenpositie van de krijgsmacht valt – deelneming aan – een internationaal satellietprogramma te overwegen. Ook kan worden geïnvesteerd in de uitbreiding van het aantal gevechts- en transporthelikopters en van de luchttransportmiddelen van de krijgsmacht, waaraan in internationaal verband een grote behoefte bestaat. Om het hoofd te bieden aan de groeiende rakettendreiging van risicolanden wordt de Patriot-raketverdedigingscapaciteit, waarmee Nederland in internationaal verband over een belangrijke nichecapaciteit beschikt, uitgebreid.

figuur 64 *Veelzijdig inzetbaar plus-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Satellietcapaciteit Cyberdefense
↑	Security Sector Reform Transporthelikopters Gevechtshelikopters Fregatten (incl. fregattenhelikopters, lange-afstand precisiewapens en TBMD) Amfibisch transportschip Lichte en gemechaniseerde infanterie Jachtvliegtuigen en tankervliegtuigen Tactisch luchttransport (C-130) Strategisch luchttransport (C17-pool) Grondluchtverdediging (AGBADS/CRAM) Patriot-raketverdedigingscapaciteit Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking Internationale politiemissies

Minvariant

Bij een verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030 is een zodanige vermindering van de gevechtskracht aan de orde dat van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht geen sprake meer is. Daarom is deze variant slechts uitgewerkt tot op het niveau waarop hiervan, zij het met aanzienlijke beperkingen, nog wel sprake is, waardoor deze minvariant een minder vergaande structurele besparing oplevert. Deze beleidsoptie veronderstelt immers een breder palet aan taken en inzetmogelijkheden dan de andere beleidsopties, waarin een duidelijk accent wordt gelegd en de krijgsmacht op een andere leest wordt geschoeid. Anders dan in de overige beleidsopties ligt in deze beleidsoptie het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht en is aan de drie hoofdtaken van Defensie een evenredig belang toegekend. Ook in de minvariant wordt van de krijgsmacht verwacht dat zij in alle fasen van een conflict kan optreden en – zij het op een lager niveau – kan blijven bijdragen aan internationale stabilisatieoperaties en kortdurende interventieoperaties. Dat geldt ook voor de uitvoering van speciale operaties, zoals evacuatieoperaties en contraterrorisme operaties, de deelneming

aan politiemissies en de beschikbaarstelling van militaire deskundigen ten behoeve van de training en de advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen. Van de krijgsmacht wordt in de minvariant eveneens gevraagd om binnen de grenzen van het Koninkrijk bij te dragen aan de veiligheid van de Nederlandse samenleving. Uitbreiding van de bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland is wegens de verkleining van de krijgsmacht in deze variant niet of nauwelijks mogelijk. Het veelzijdige karakter van de krijgsmacht in deze minvariant laat onverlet dat zij aan ernstige beperkingen onderhevig is en dat de inzetmogelijkheden tot het uiterste zijn beperkt. Ook groeit in deze variant de afhankelijkheid van andere landen voor de ondersteuning van militaire eenheden.

figuur 65 *Veelzijdig inzetbaar min-variant*

Kwantitatief ambitieniveau		
Land	**Lucht**	**Zee**
2 langdurige stabilisatieoperaties op bataljonsniveau	1 langdurige stabilisatieoperatie met maximaal 8 jachtvliegtuigen **EN** 1 kortdurende stabilisatieoperatie met maximaal 8 jachtvliegtuigen	1 langdurige stabilisatieoperatie met 1 fregat **EN** 1 kortdurende stabilisatieoperatie met 1 fregat
OF		
1 langdurige stabilisatieoperatie met een brigade bestaande uit 2 infanteriebataljons		
OF	**OF**	**OF**
1 interventie- of verdedigingsoperatie met een gemengde brigade met 4 bataljons infanterie bestaande uit gemechaniseerde infanterie, amfibische en luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar	1 interventie- of verdedigingsoperatie met maximaal 1 squadron van 15 jachtvliegtuigen voor maximaal een jaar	1 interventieoperatie met een maritieme taakgroep met maximaal 3 fregatten voor maximaal een jaar

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Ambitieniveau in de minvariant

Het ambitieniveau om te land met eenheden van bataljonsgrootte een bijdrage te kunnen leveren aan langdurige stabilisatieoperaties wordt beperkt tot maximaal twee. Met de hiervoor benodigde middelen kan ook een bijdrage worden geleverd aan een interventie- of verdedigingsoperatie met een gemengde brigade met 4 bataljons infanterie bestaande uit gemechaniseerde infanterie, amfibische en luchtmobiele eenheden voor maximaal een jaar. Het ambitieniveau om in de lucht bijdragen van vergelijkbare omvang te leveren met jachtvliegtuigen, is verlaagd tot één langdurige en één kortdurende operatie. Deze luchtoperaties zijn hetzij zelfstandig, hetzij ter ondersteuning van zee- of landoperaties. De zeestrijdkrachten hebben in totaal zes fregatten ter beschikking voor één langdurige en één kortdurende stabilisatieoperatie, of voor de formatie van een taakgroep met drie fregatten voor maximaal een jaar. De ambitie om, samen met Duitsland, op legerkorpsniveau als *lead nation* in een operatie op te treden wordt in deze variant opgegeven. Ook worden door de opheffing van eenheden de inzetmogelijkheden verder verkleind. Als gevolg van de verkleining van de krijgsmacht moeten de huidige bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van mili-

taire eenheden voor de steunverlening aan civiele autoriteiten bij rampen en crises mogelijk naar beneden worden bijgesteld of op een andere wijze worden ingevuld.

Samenstelling en toerusting van de krijgsmacht in de minvariant

Bij de landstrijdkrachten wordt een infanteriebataljon opgeheven. De Nederlandse bijdrage aan het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier wordt beëindigd en de ondersteunende eenheden worden opgeheven. Het aantal jachtvliegtuigen wordt verlaagd tot het niveau dat minimaal is benodigd voor één langdurige en één kortdurende stabilisatieoperatie. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor worden aangepast. De Patriot-raketverdedigingscapaciteit wordt gehalveerd. Wegens de voortgaande verspreiding van raketten naar risicolanden en de unieke bijdrage die Nederland met deze capaciteit kan leveren, blijft zij wel op een minimaal niveau behouden. Bij de zeestrijdkrachten wordt het aantal mijnenjagers verder verminderd tot het minimaal benodigde aantal voor het waarborgen van veilige scheepvaartroutes in de Noordzee. Ook de maritieme bevoorradingscapaciteit en het aantal patrouilleschepen wordt gehalveerd. In deze variant wordt vastgehouden aan de intensiveringen in de waarneming vanuit de lucht met onbemande systemen en de bescherming van de communicatie- en informatiesystemen van Defensie. De krijgsmacht kan niet verdergaand worden verkleind zonder het wezenlijke karakter van de beleidsoptie – de veelzijdige inzetbaarheid – geweld aan te doen.

figuur 66 *Veelzijdig inzetbaar min-variant*

Samenstelling en toerusting	
★	Onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee Cyberdefense
↑	Security Sector Reform
↓	Lichte infanterie Jachtvliegtuigen Bevoorradingsschip Mijnenbestrijdingsvaartuigen Patrouilleschepen Patriot-luchtverdedigingscapaciteit
✕	Duits-Nederlands legerkorpshoofdkwartier

Ook moet de krijgsmacht haar wettelijke taken (zoals de taken van de Koninklijke Marechaussee, de kustwacht in Nederland en in de Nederlandse Antillen en Aruba en de bewaking van het luchtruim) en bestuurlijke afspraken over de ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten kunnen uitvoeren.

Wat zijn de consequenties?

Alvorens de politiek kiest voor deze beleidsoptie is het van wezenlijk belang dat de consequenties van een dergelijke keuze goed zijn doordacht. Iedere beleidsoptie is daartoe beoordeeld aan de hand van de aandachtspunten in paragraaf 22.4, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen politiek-strategische consequenties en militair-operationele consequenties. Hieronder worden de resultaten van deze beoordeling samengevat, uitgaande van een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen. Omdat de consequenties zich vooral doen voelen in de minvariant, wordt daaraan eveneens aandacht besteed.

Politiek-strategische consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Toekomstbestendigheid

Door het veelzijdige karakter van deze beleidsoptie is de krijgsmacht op velerlei inzetmogelijkheden voorbereid. De onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie en het daaruit voortvloeiende beroep op de krijgsmacht geeft aanleiding tot deze beleidsoptie. De omgevingsanalyse geeft echter reden in deze beleidsoptie op enkele terreinen rekening te houden met nieuwe en te verwachten ontwikkelingen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de bescherming van de eigen communicatie- en informatiesystemen tegen digitale aanvallen en het groeiende belang van systemen waarmee vanuit de lucht inlichtingen kunnen worden vergaard.

Uitvoering van de drie hoofdtaken van Defensie

In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht in het licht van de drie hoofdtaken van Defensie, die een evenredig belang zijn toegekend.

Relatie tot het huidige ambitieniveau voor de krijgsmacht

Het veelzijdige karakter van deze beleidsoptie sluit aan bij het huidige ambitieniveau, zij het dat daarbij rekening moet worden gehouden met het beperkte aantal beschikbare middelen. Voorts is er, evenals in de voorgaande beleidsopties, grotere aandacht voor de strategische functies Anticiperen en Voorkomen. Ten opzichte van de beleidsbrief "Wereldwijd dienstbaar" is bij een gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen sprake van een lager ambitie- en activiteitenniveau in verband met de ontwikkeling van de investerings- en exploitatiekosten en het daaruit voortvloeiende bestendigingsvraagstuk (zie hoofdstuk 18). Bij het dimensioneren van de krijgsmacht is in deze beleidsoptie uitgegaan van een vierslag. Dit houdt in dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzetbaarheid van één eenheid te waarborgen. Na de inzet is tijd nodig voor de recuperatie van het personeel, personele wisselingen, opleidingen en de voorbereiding op de volgende inzet. Ook is de vierslag van belang omdat deze voorziet in een operationele reserve waarmee verliezen kunnen worden opgevangen en ingezette eenheden kunnen worden versterkt. Hij is tevens nodig om innovatie en – soms noodzakelijkerwijs langdurig – onderhoud en modificaties aan materieel mogelijk te maken zonder dat de inzetbaarheid in gevaar komt. Ook waarborgt de vierslag dat er voldoende personeel beschikbaar is voor onvoorziene aanvullende taken, individuele uitzendingen en voor militaire advies- en opleidingstaken *(Security Sector Reform)*, die steeds meer aan belang winnen. Tot slot maakt een vierslag het mogelijk te voldoen aan bestuurlijke afspraken over de beschikbaarheid van de krijgsmacht voor steunverlening aan civiele autoriteiten dat reguliere taken zoals luchtruimbewaking, explosievenopruiming en kustwachttaken.

Nederlandse veiligheidsbelangen

De krijgsmacht vervult taken ter bevordering van alle vitale belangen die in de Strategie Nationale Veiligheid zijn verwoord. Het meest duidelijk is dat met betrekking tot de territoriale veiligheid, niet alleen in de vorm van de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied maar ook van de bewaking van de grenzen, het luchtruim en de territoriale wateren. De krijgsmacht is ook bij de overige vitale belangen betrokken. Voorbeelden daarvan zijn de militaire beveiliging van transportroutes (ter bevordering van de economische veiligheid), de ondersteuning bij grote overstromingen en mogelijk pandemieën (fysieke

veiligheid) en de militaire bijstand die op verzoek van civiele autoriteiten kan worden geleverd (sociale en politieke stabiliteit).

Bredere regeringsdoelstellingen
Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van inspanningen sinds de jaren negentig om de krijgsmacht om te vormen tot een krijgsmacht die onder zeer uiteenlopende omstandigheden kan worden ingezet ter verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, ter bescherming van de Nederlandse belangen in den vreemde en in dienst van de internationale rechtsorde. De beleidsoptie trekt deze omvorming door, waarbij rekening is gehouden met de veranderingen in de veiligheidssituatie die in deel II in kaart zijn gebracht. Deze beleidsoptie sluit op hoofdlijnen aan bij de huidige samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en bij al goedgekeurde investeringsbesluiten.

Internationale positie van Nederland
Vooral binnen de NAVO en de EU blijft Nederland een actieve en constructieve militaire bijdrage leveren, waardoor zijn internationale positie behouden blijft.

Opheffing van in de NAVO en de EU vastgestelde militaire tekorten
Deze beleidsoptie draagt bij aan de opheffing van de in NAVO- en EU-verband vastgestelde tekorten. Voor aanvullende investeringen is echter onvoldoende financiële ruimte.

Samenwerking met nationale partners
De civiel-militaire samenwerking in Nederland wordt op hetzelfde niveau voortgezet. Onder civiel gezag levert de krijgsmacht in deze beleidsoptie uiteenlopende bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij in het bijzonder om de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door de Koninklijke Marechaussee en de kustwacht, de militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en de militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen. De bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland blijven in beginsel gehandhaafd.

Sterke en zwakke punten van de krijgsmacht
Deze beleidsoptie sluit goed aan bij de sterke punten van de huidige krijgsmacht. In de beleidsoptie zijn de zwakke punten uit de sterkte-zwakte analyse in hoofdstuk 5 geadresseerd, onder meer door de invoering van een vierslag.

Haalbaarheid
Omdat deze beleidsoptie nauw aansluit bij de huidige krijgsmacht is deze goed haalbaar. Het veelzijdige karakter van de krijgsmacht in deze beleidsoptie laat onverlet dat zij aan beperkingen onderhevig is. Tegenover de breedte van het takenpakket staat dat het optreden van de krijgsmacht in vergelijking tot de andere beleidsopties op sommige terreinen in omvang of duur beperkter zal zijn.

Doelmatigheid
Binnen de krijgsmacht wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen. Het gaat om één geheel van eenheden waaruit kan worden geput voor alle doeleinden, wat ook om doelmatigheidsredenen wenselijk is.

Nederlandse economie
De investeringen die worden gedaan in de Nederlandse krijgsmacht kunnen ten goede komen van de Nederlandse economie. De technologische hoogwaardigheid van deze beleidsoptie draagt bij aan het innovatieve karakter van de Nederlandse economie en van de militair-industriële basis.

Militair-operationele consequenties (bij gelijkblijvend niveau van defensiebestedingen)

Interoperabiliteit
Het vermogen van de Nederlandse krijgsmacht om met krijgsmachten van de belangrijkste bondgenoten en partners op te treden blijft behouden doordat frequent en intensief wordt deelgenomen aan oefeningen en operaties. Gelet op het belang van veelzijdige inzetbaarheid heeft de krijgsmacht een sterk modulair karakter, dat wil zeggen dat eenheden gemakkelijk inpasbaar moeten zijn in wisselende verbanden. Interoperabiliteit met krijgsmachten van andere landen staat daarbij voorop. Er bestaat geen standaardrecept voor de inzet van militaire eenheden. Breed inzetbare capaciteiten verdienen in deze beleidsoptie in beginsel de voorkeur, maar ook voor nichecapaciteiten waarmee Nederland in internationaal verband een toegevoegde waarde heeft kan een rol zijn weggelegd.

Escalatiedominantie
De krijgsmacht beschikt over voldoende eigen middelen om escalatiedominantie te garanderen.

Flexibiliteit
De veelzijdige inzetbaarheid van deze beleidsoptie houdt in dat hoge eisen worden gesteld aan de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de krijgsmacht. Alle militairen zijn in nationaal en internationaal verband inzetbaar; zij zijn conceptueel en mentaal voorbereid op een grote verscheidenheid aan taken. Omdat de krijgsmacht in deze beleidsoptie een grote verscheidenheid van taken uitvoert en blijft beschikken over een scala aan middelen is zij in potentie voldoende robuust om in te spelen op veranderende dreigingen en behoeften.

Professionaliteit
Doordat frequent en intensief met toonaangevende bondgenoten wordt deelgenomen aan en geoefend voor stabilisatie, interventie- en beschermingsoperaties, blijft in deze beleidsoptie de professionaliteit, de geoefendheid en de operationele ervaring van de krijgsmacht behouden.

Invloed op militaire besluitvorming
De invloed op militaire besluitvorming blijft behouden op het huidige niveau.

Operationele en logistieke zelfstandigheid
De mogelijkheden tot geheel zelfstandig militair optreden zijn in deze beleidsoptie beperkt. Omdat zowel rekening gehouden moet worden met interventie (kort en krachtig) als stabilisatieoperaties (voortzettingsvermogen), is sprake van forse logistieke uitdaging

De consequenties van de min-variant "Veelzijdig inzetbaar"

Politiek-strategische consequenties

Hoewel in deze variant sprake is van een minder vergaande verlaging van de defensiebegroting in de periode 2020 tot 2030, is een verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau en de afstoting van waardevolle operationele capaciteiten op financiële gronden onvermijdelijk. Dit betekent dat de krijgsmacht minder flexibel kan voldoen aan politieke wensen. Het veelzijdige karakter van de krijgsmacht in deze minvariant neemt niet weg dat zij aan ernstige beperkingen onderhevig is en dat de inzetmogelijkheden om financiële redenen tot het uiterste zijn beperkt. Ook groeit in deze variant de afhankelijkheid van andere landen voor de ondersteuning van militaire eenheden.

In politiek-strategisch opzicht tast deze minvariant de internationale positie van Nederland aan als gevolg van de verlaging van het niveau van defensie-uitgaven, de afstoting van hoogwaardige militaire capaciteiten en de verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau. Niet uitgesloten kan worden dat de kansen van het Nederlandse bedrijfsleven negatief worden beïnvloed als gevolg van de tanende positie van ons land in internationaal verband. Doordat minder wordt bijgedragen, verzwakt deze variant ook de positie van de NAVO en de EU als geheel.

Nederland blijft bijdragen aan internationale stabilisatieoperaties, maar op een lager niveau. De mogelijkheden om bij stabilisatieoperaties als *lead nation* op te treden, worden in deze variant beperkt door de beëindiging van de Nederlandse deelneming aan het snel inzetbare Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier. Deze maatregel tast ook de positie van Nederland binnen de NAVO en de EU en de bilaterale betrekkingen met Duitsland aan. Het aantal brigadestaven blijft gehandhaafd, waardoor op dit niveau bij een stabilisatieoperatie nog wel als *lead nation* kan worden opgetreden (zij het met beperkingen). Omdat de deskundigheid afneemt om in grotere operaties leidinggevende taken uit te voeren kan Nederland minder invloed uitoefenen op het militaire planning- en uitvoeringsproces, een van de aandachtspunten in het Toetsingskader voor de uitzending van militaire eenheden.

Uitbreiding van de bestuurlijke afspraken over de gegarandeerde beschikbaarheid van militaire middelen ter ondersteuning van civiele autoriteiten in Nederland is wegens de verkleining van de krijgsmacht in deze variant niet of nauwelijks mogelijk. In deze variant verliezen meer dan 4.000 tot 4.500 mensen hun baan bij de krijgsmacht, met sociaal-maatschappelijke consequenties in kwetsbare regio's als Noord-Oost Nederland, de kop van Noord-Holland en Noord-Limburg.

Militair-operationele consequenties

De opheffing van een licht infanteriebataljon bij de landstrijdkrachten vermindert de mogelijkheden om aan stabilisatie- en interventieoperaties deel te nemen en luchtmobiel op te treden. Het escalatievermogen en de zelfbescherming van de krijgsmacht worden aangetast door de verlaging van het aantal jachtvliegtuigen. De artillerie en gevechtshelikopters blijven op het aantal waarover de krijgsmacht nu beschikt. De resterende jachtvliegtuigen worden zoveel mogelijk op één basis geconcentreerd; de wettelijk vastgelegde normen voor geluidsoverlast (de 'geluidscontouren') moeten hiervoor eerst worden aangepast.

De halvering van de Patriot-raketverdedigingscapaciteit betekent dat de bescherming van uitgezonden eenheden en bevolkingscentra tegen de groeiende dreiging van tactische ballistische raketten niet kan worden gewaarborgd.

In het maritieme domein moet door de halvering van het aantal patrouilleschepen de bijdrage aan de wettelijke taken op de Noordzee en in de West worden beperkt. Wegens de verlaging van het aantal mijnenbestrijdingsvaartuigen zijn de mogelijkheden verminderd om de Noordzee en de toegang tot de Nederlandse havens mijnenvrij te houden, wat bij een mijnendreiging zeer nadelige gevolgen kan hebben voor de Nederlandse economie. Door de afstoting van een bevoorradingsschip wordt de afhankelijkheid van logistieke ondersteuning door andere landen en van de bevoorrading in havens vergroot en het voortzettingsvermogen en de effectieve inzetbaarheid van de zeestrijdkrachten verminderd.

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

24. Samenvatting en conclusies

Nederland is een open en welvarend land in een veilige regio. Overal in de wereld zijn Nederlanders actief. Onze economie is de zestiende in de wereld. Nederland is een knooppunt voor internationale handels-, verkeers- en distributiestromen. We zijn de negende exportnatie. We zijn lid van de EU en de NAVO. Wat kan ons gebeuren?

Onze veiligheid, onze welvaart en ons welzijn lijken vanzelfsprekend te zijn. Het zijn echter verworvenheden waaraan in het verleden hard gewerkt en soms voor gestreden moest worden. Ook vandaag en morgen moeten zij worden behouden in een wereld waarvan de toekomst onzeker is. Sociale en economische ontwikkelingen elders op deze aardbol hebben hun weerslag op onze samenleving. De internationale kredietcrisis heeft de kwetsbaarheid van onze welvaart onmiskenbaar aangetoond. Economische, politieke en militaire machtsverhoudingen verschuiven. Oude bedreigingen verdwijnen, nieuwe doemen op. Het klimaat verandert en natuurlijke hulpbronnen worden schaarser. De wereldbevolking blijft groeien, maar de bevolking van Europa vergrijst. Technologische ontwikkelingen gaan door en scheppen nieuwe kansen, maar ook nieuwe afhankelijkheden en risico's. In de veranderende wereld neemt het gevoel van onzekerheid over onze toekomstige positie toe.

De Nederlandse defensie-organisatie draagt bij aan de veiligheid en daarmee aan de welvaart en het welzijn van alle Nederlanders. Onze militairen spannen zich daarvoor in binnen- en buitenland in, zelfs met gevaar voor eigen leven. Een moderne en capabele krijgsmacht moet onze samenleving wapenen tegen voorziene en onvoorziene veiligheidsrisico's. De Nederlandse krijgsmacht representeert wie wij zijn en voor welke belangen en waarden we staan. Bij een welvarend en ontwikkeld land als Nederland, met zijn grote economische belangen, zijn sterke afhankelijkheid van het buitenland en zijn verplichtingen in de NAVO en de EU, past een professionele krijgsmacht die is toegesneden op haar taken.

Maar welke krijgsmacht hebben wij de komende jaren precies nodig? Waar moeten we ons op voorbereiden? Wat zijn onze opties? Om houvast te krijgen voor besluiten over de toekomst van de krijgsmacht heeft het kabinet Verkenningen laten uitvoeren. Daarmee wordt een inhoudsvolle en wetenschappelijk verantwoorde bijdrage geleverd aan de politieke en publieke oordeelsvorming over de toekomst van onze krijgsmacht. De Verkenningen zijn een uitdrukking van de politieke wil ook voor de toekomst recht te doen aan de vereisten van een kerntaak van de overheid en een belangrijk instrument van onze staat en samenleving.

Niet eerder is in Nederland op defensiegebied een interdisciplinaire, interdepartementale of internationale benadering gevolgd die zich laat vergelijken met die van de Verkenningen. Historisch onderzoek van het Nederlandse Instituut voor Militaire Historie (NIMH) stelt het unieke karakter van het project onomstotelijk vast. Een groot aantal deskundigen in binnen- en buitenland en van binnen en buiten Defensie heeft aan de totstandkoming van dit rapport meegewerkt. De Verkenningen hebben dan ook meer opgeleverd dan alleen dit rapport. Het wordingsproces was zeker zo belangrijk en uitdagend en dat proces krijgt een structureel vervolg in het kader van de beleidsontwikkeling bij Defensie. Met de analyse, de scenario's en de beleidsopties van de Verkenningen kan het volgende kabinet bovendien de stap zetten naar visieontwikkeling en een duurzaam plan voor de krijgsmacht van de toekomst.

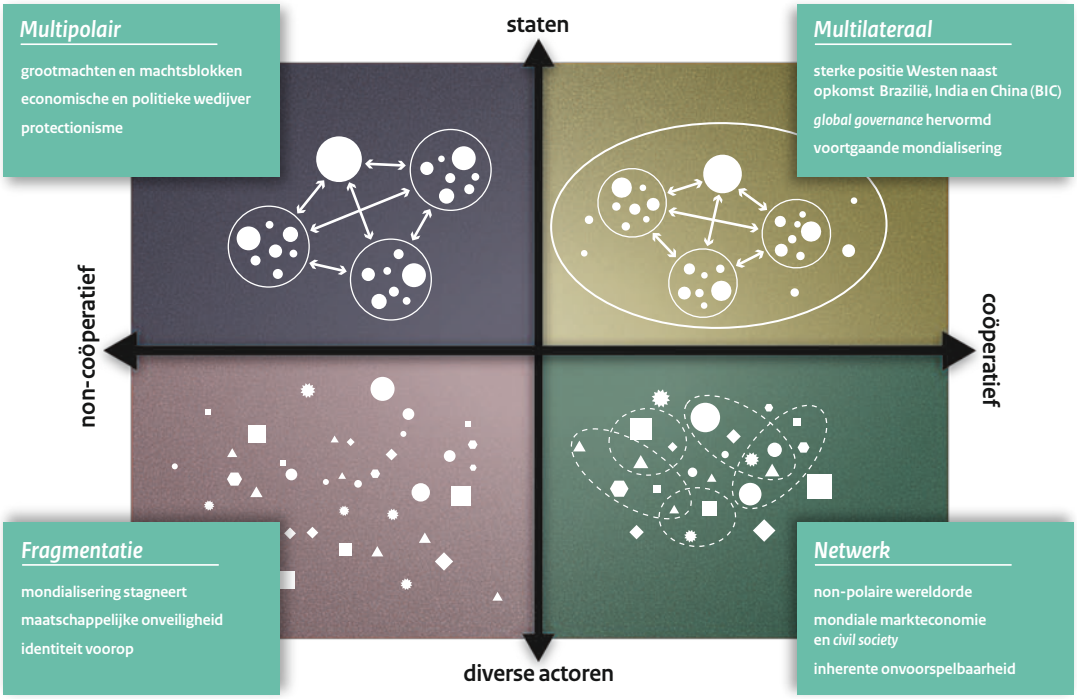
De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Hierdoor is het belang van de gedegen basis voor verantwoorde politieke besluitvorming die in dit rapport wordt gelegd nog verder toegenomen. Het is hoe dan ook van belang dat onze defensie-inspanning kan blijven bogen op brede politieke en maatschappelijke steun. Militairen en burgers die in het belang van onze samenleving risico's lopen, moeten het perspectief behouden op een moderne en capabele krijgsmacht die op haar taken is berekend. De grillige wereld waarin wij thans leven staat niet toe dat wij nonchalant met onze krijgsmacht omgaan. Het garanderen van veiligheid is immers een waarborg die de burger legitiem van de overheid vraagt.

Het hoofddoel van de Verkenningen was het bieden van een gezaghebbende en objectieve basis voor toekomstbestendige politieke keuzes over de Nederlandse defensie-inspanning. Dit rapport helpt voor de langere termijn een koers voor de krijgsmacht te bepalen. De keuze uit de beleidsopties en het bepalen van het niveau van defensie-uitgaven is vanzelfsprekend voorbehouden aan de politiek. Dit rapport bepaalt deze keuze niet. Wel biedt het een solide basis voor de besluitvorming daarover.

Vier toekomstscenario's

De Verkenningen hebben vier toekomstscenario's opgeleverd. De scenario's MULTILATERAAL, MULTIPOLAIR, NETWERK en FRAGMENTATIE maken vooral duidelijk hoe – en met welke gevolgen – de wereld zich de komende twee decennia op hoofdlijnen zou kunnen ontwikkelen. De vier scenario's hangen samen met de vraag: om welke actoren gaat het in de toekomst en hoe gaan zij met elkaar om? De scenario's helpen de wereld beter te begrijpen en de betekenis van hedendaagse gebeurtenissen, ontwikkelingen en onzekerheden te doordenken. Zij zijn gebruikt als toetssteen voor de beleidsopties.

figuur 67 *Het scenarioraamwerk*



De scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR zijn staatscentrisch, ook al blijven niet-statelijke actoren ook in deze scenario's een rol spelen. Zij lijken daardoor een klassiek en relatief herkenbaar beeld op te roepen. Van een 'terugkeer naar de geschiedenis' is in deze scenario's echter geen sprake. Zo is in beide scenario's het zwaartepunt verschoven van het Westen naar Azië, zij het in verschillende mate en met verschillende uitkomsten. Technologische ontwikkelingen hebben nieuwe perspectieven geopend. Nieuwe veiligheidsvraagstukken en coalitievormen hebben zich aangediend. In MULTILATERAAL is sprake van een verder ontwikkeld systeem van internationale samenwerking in het kader waarvan wordt gewerkt aan de oplossing van conflicten en belangentegenstellingen. In MULTIPOLAIR hebben zich machtsblokken gevormd en zijn internationale belangentegenstellingen scherper naar voren getreden.

De scenario's NETWERK en FRAGMENTATIE hangen nauw samen met de opkomst van niet-statelijke actoren en trekken deze ontwikkeling verder door, al blijven staten in deze scenario's aanwezig. In deze scenario's komen begrippen als nationale soevereiniteit, het geweldsmonopolie van de staat en de internationale rechtsorde in een nieuw en dikwijls nog onbekend daglicht te staan. Zij zijn daardoor wellicht minder herkenbaar, maar daardoor niet minder plausibel of minder relevant. In het bijzonder deze twee scenario's brengen de breuklijnen in kaart die zijn ontstaan in reactie op de in de afgelopen twee decennia voortgeschreden mondialisering. In Netwerk zet het proces van mondialisering door, zij het dat een deel van de wereldbevolking de aansluiting hierop heeft verloren. In FRAGMENTATIE hebben de tegenkrachten van mondialisering de overhand gekregen en staan de handhaving van eigen identiteit, welvaart en veiligheid voorop.

Strategische functies van de overheid

Het zorgen voor veiligheid is een kerntaak van de Nederlandse overheid. De krijgsmacht levert daaraan in binnen- en buitenland een bijdrage. Om tot uiteenlopende beleidsopties voor de krijgsmacht te komen, is het van belang te verduidelijken hoe de overheid in de veiligheid van ons land voorziet en waaruit in dit bredere verband de bijdrage van de krijgsmacht bestaat. In het kader van de Verkenningen is het daarbij zinvol gebleken de veiligheidscheppende rol van de overheid uit te splitsen in de onderstaande zeven strategische functies. Deze functies bieden een goede basis voor een samenhangende benadering van onze veiligheid en voor het bepalen van de rol van de krijgsmacht daarbinnen.

De rol van Defensie bij de uitvoering van de strategische functies spitst zich vanzelfsprekend toe op de inzet van militaire middelen van de krijgsmacht. In de Verkenningen zijn de strategische functies een belangrijk hulpmiddel geweest om op een logische en doordachte manier tot de beleidsopties van de Verkenningen te komen.

figuur 68 *Strategische functies Defensie*

Vier beleidsopties

De vier beleidsopties die in het kader van de Verkenningen zijn ontwikkeld, bieden uiteenlopende keuzemogelijkheden bij het bepalen van de Nederlandse defensie-inspanning in een langetermijnperspectief. De vier beleidsopties VEILIG BLIJVEN, KORT EN KRACHTIG, VEILIGHEID BRENGEN EN VEELZIJDIG INZETBAAR geven dus geen blauwdruk van de krijgsmacht in de toekomst, maar ze schetsen een ontwikkelrichting waar de komende jaren naartoe kan worden gewerkt. De beleidsopties onderscheiden zich van elkaar doordat in elke optie andere accenten worden gelegd op de strategische functies van de overheid en van de krijgsmacht.

beleidsoptie "VEILIG BLIJVEN"

Hoofdaccent op beschermen

In VEILIG BLIJVEN ligt het hoofdaccent op de strategische functie Beschermen. De krijgsmacht treedt in deze beleidsoptie ook op ter bescherming – en zo nodig verdediging – van het grondgebied van de NAVO en de EU en ter bescherming van het Koninkrijk en zijn onderdanen tegen een scala van veiligheidsrisico's en bedreigingen.

beleidsoptie "KORT EN KRACHTIG"

Hoofdaccent op interveniëren

In KORT EN KRACHTIG ligt het hoofdaccent op de strategische functie Interveniëren. In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt bij het handhaven – en zo nodig afdwingen – van de internationale rechtsorde in het kader van de tweede hoofdtaak en de verdediging van de belangen van het Koninkrijk buiten de landsgrenzen. De krijgsmacht is in dat verband in staat in internationaal of multinationaal verband in het voorste gelid bij te dragen aan snelle conflictbeslechting. Het kan daarbij gaan om militair ingrijpen binnen, tussen of tegen staten of individuen en groeperingen.

beleidsoptie "VEILIGHEID BRENGEN"

Hoofdaccent op stabiliseren

In VEILIGHEID BRENGEN ligt het hoofdaccent op de strategische functie Stabiliseren. De krijgsmacht richt zich in deze beleidsoptie primair op de bevordering van de internationale rechtsorde door de deelneming aan stabilisatieoperaties, door militaire samenwerking met andere landen en militaire assistentie aan veiligheidsorganisaties in fragiele staten en regio's. De centrale gedachte daarbij is dat de belangen van het Koninkrijk zijn gediend bij het mondiaal bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling. Het zwaartepunt ligt in deze beleidsoptie bij de tweede hoofdtaak.

beleidsoptie "VEELZIJDIG INZETBAAR"

Tot slot wordt in VEELZIJDIG INZETBAAR een balans gevonden tussen de drie strategische functies: beschermen, interveniëren en stabiliseren. In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht in het licht van de drie hoofdtaken van Defensie. Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van inspanningen sinds de jaren negentig om de krijgsmacht om te vormen tot een krijgsmacht die onder zeer uiteenlopende omstandigheden kan worden ingezet ter verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, ter bescherming van de Nederlandse belangen in den vreemde en in dienst van de internationale rechtsorde. De beleidsoptie trekt deze omvorming door, waarbij rekening wordt gehouden met de in de Verkenningen gesignaleerde veranderingen in de veiligheidssituatie.

Inzichten van de Verkenningen om rekening mee te houden

Bij het bepalen van politieke keuzes over de toekomstige Nederlandse defensie-inspanning moet ten minste rekening worden gehouden met de volgende inzichten die in het kader van de Verkenningen zijn opgedaan:

1 **Bij besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de uit de omgevingsanalyse van de Verkenningen gebleken fundamentele onzekerheid.** Onzekerheid over de toekomst is van alle tijden. De omgevingsanalyse die in het kader van de Verkenningen is uitgevoerd, maakt duidelijk dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de internationale en de nationale veiligheidssituatie in de komende twintig jaar groter is dan ooit sinds het einde van de Koude Oorlog. Zij gaat gepaard met nieuwe kansen én nieuwe risico's. Zeker lijkt dat de wereld er in 2030 anders voorstaat; onzeker is hoe anders en met welke gevolgen. Zeker lijkt ook dat het potentieel voor conflicten groeit en het palet van veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden zich verbreedt; onzeker is of dit metterdaad tot meer conflicten leidt en in welke vorm deze conflicten zich manifesteren. De fundamentele onzekerheid over de komende twee decennia hangt samen met de volgende factoren van structurele aard:

- de spreiding van de politieke, economische en militaire macht in het wereldsysteem over meer landen, waardoor de Verenigde Staten de komende decennia een minder bepalende positie kunnen innemen en opkomende grootmachten als China zich in toenemende mate manifesteren;

- de 'verdichting' van het wereldsysteem waardoor wederzijdse afhankelijkheden worden versterkt en complexer worden, in combinatie met een geleidelijke 'verdunning' van de staatsmacht als gevolg van de opkomst van niet-statelijke actoren;

- de ontwikkeling van nieuwe technologieën en de verspreiding van bestaande technologieën zo als die nodig zijn om kernwapens en raketten met een groot bereik te vervaardigen. De voortsnellende technologische progressie houdt zowel kansen als bedreigingen in;

- de opeenstapeling van grensoverschrijdende uitdagingen, waaronder de dreigende of al bestaande schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de opwarming van het klimaat en de onevenwichtige groei van de wereldbevolking, die samenlevingen en de bestaande institutionele kaders onder grote druk zetten. Tegelijkertijd kunnen deze uitdagingen kansen op samenwerking en vernieuwing bieden.

2 **De fundamentele onzekerheid vergt versterking van het vermogen tot anticiperen en voorkomen.** Defensie draagt op verschillende manieren bij aan het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de internationale rechtsorde kunnen beïnvloeden. Ten eerste dekt Nederland zich, samen met bondgenoten en partners, in tegen onverhoopt verslechterende veiligheidsomstandigheden door een voldoende capabele en flexibele krijgsmacht in stand te houden. De krijgsmacht heeft in die zin het karakter van een "verzekeringspolis" waarvoor een "premie" moet worden betaald. Ten tweede moet Defensie zelf zich, zeker in het licht van de grotere onzekerheid, optimaal inrichten voor de strategische functie Anticiperen. De inzichten die met de Verkenningen zijn opgedaan bieden hiervoor een goede basis. Ook het voorkomen van conflicten door militaire samenwerking is van groeiende betekenis om te verhinderen dat de wereld een ongewenste richting inslaat, of positiever gesteld, bij te dragen aan de internationale vrede en veiligheid.

3 **Veiligheid is ondeelbaar.** Veel problemen in onze samenleving hebben door het proces van mondialisering en de samenhang tussen interne en externe veiligheid een belangrijke internationale dimensie. Nationale grenzen hebben daarbij als demarcatielijn voor de veiligheid van het grondgebied van het Koninkrijk en van de Nederlandse samenleving onmiskenbaar aan betekenis ingeboet. De

kernvraag is of de veiligheid van het Koninkrijk het best kan worden bevorderd door in de bescherming van het eigen grondgebied te investeren of door problemen bij de bron – dus vaak ver buiten de eigen landsgrenzen – op te lossen. Door de nauwe samenhang tussen onze interne en externe veiligheid sorteert een combinatie van inspanningen het meeste effect. Het investeren in collectieve veiligheid blijft daarbij per saldo effectiever en goedkoper dan het investeren in alleen nationale veiligheid.

Ook de verbreding van het veiligheidsbegrip hangt samen met reële ontwikkelingen die inherent zijn aan het proces van mondialisering en laat de krijgsmacht niet onberoerd. Het werkterrein van de krijgsmacht is dichter bij dat van civiele organisaties komen te liggen. Zo worden militaire operaties tegenwoordig vaak gezien als onderdeel van een veel bredere, geïntegreerde aanpak. In eigen land wordt op de krijgsmacht een beroep gedaan om civiele instanties te ondersteunen bij crisisbeheersing. Tegen deze achtergrond is sprake van een verbreding van het veiligheidsspectrum waarbinnen de krijgsmacht optreedt. Naast het optreden bij conflicten en het afweren van (militaire) dreigingen krijgen in de taakstelling van de krijgsmacht ook het tegengaan van potentiële dreigingen, kwetsbaarheden en veiligheidsrisico's voor de samenleving als geheel meer accent.

4 **De analyse van de mondiale, Europese en nationale veiligheidssituatie geeft de komende jaren geen aanleiding tot een vermindering van de defensie-inspanning.** Dit hangt samen met de volgende inzichten:

- minder dominante positie van het Westen. De veiligheid van Nederland wordt op langere termijn onverminderd beïnvloed door geopolitieke verhoudingen en de verschuivingen daarin. Vooral de opkomst van China en – in mindere mate – India en Brazilië heeft invloed op deze verhoudingen. De toekomstige stabiliteit van Rusland is in hoge mate onzeker. Als gevolg van geopolitieke verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee decennia waarschijnlijk toe. Als gevolg van de door de financieel-economische crisis veroorzaakte begrotingstekorten bestaat er een gerede kans dat veel NAVO- en EU-lidstaten de komende jaren hun defensie-uitgaven (tijdelijk) verlagen, terwijl de militaire uitgaven in de wereld als geheel blijven stijgen;

- groeiende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor massale ontwrichting en 'samengestelde' dreigingen. De omgevingsanalyse geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het grondgebied van Nederland de komende twee decennia zal blootstaan aan een grootschalige conventionele militaire dreiging. Wel wordt de Nederlandse samenleving, mede door haar groeiende complexiteit en afhankelijkheden, potentieel kwetsbaarder voor massale ontwrichting, bijvoorbeeld als gevolg van pandemieën, overstromingen, terroristische aanslagen, ernstige ongeregeldheden of de grootschalige uitval van communicatie- en informatiesystemen;

- inbreuken op de rechtshandhaving van het Koninkrijk in de Caribische regio. Vooral internationale drugssyndicaten vormen hiervoor een bedreiging. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zich de komende decennia in het Caribische gebied spanningen of conflicten voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de soevereiniteit van in het bijzonder Curaçao en Aruba;

- blijvende instabiliteit in de 'gordel' van Latijns Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië. De komende twee decennia zien landen in deze gordel van instabiliteit zich voor grote, elkaar versterkende uitdagingen geplaatst. De veiligheidsbelangen van Europa en van het Koninkrijk worden op tal van manieren door de instabiliteit in dit gebied geraakt. Het Midden-Oosten en Centraal-Azië blijven daarbij de komende twee decennia de belangrijkste leveranciers van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd wordt dit deel van de wereld geplaagd door instabiliteit, waarbij zich zowel inter- als intrastatelijke conflicten kunnen voordoen;

- groeiend strategisch belang voor Europa van het gebied rondom de Indische Oceaan. Een belangrijk deel van de economische groei in de wereld komt tot stand in het gebied rondom de Indische

Oceaan. De oceaan is het toneel van groeiende wedijver tussen India, China en de Verenigde Staten. Hoewel het gebied van de Stille Oceaan in toenemende mate het politieke, economische en militaire zwaartepunt in de wereld vormt en de kans op een grootschalig interstatelijk conflict er het grootst is, valt niet te verwachten dat Europa of Nederland er de komende twee decennia een vooraanstaande militaire rol zullen spelen;

- groeiende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld. Mede gelet op de sterke internationale oriëntatie van zijn economie is Nederland er zeer bij gebaat dat de groeiende druk op de vrije zee, de atmosfeer, de ruimte en het internet niet ten koste gaat van zijn belangen en van de internationale rechtsorde. Als gevolg van de opwarming van de aarde wordt de Noordelijke IJszee de komende decennia bevaarbaar en worden uiteenlopende economische activiteiten mogelijk. De kans op militair conflict in of rondom de Noordelijke IJszee wordt vooralsnog als laag beoordeeld;

- een dynamisch conflictspectrum. De ervaringen op de Balkan, in Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat ook bij stabilisatieoperaties rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms hoge geweldsintensiteit. Deze ontwikkeling zet zich de komende twee decennia waarschijnlijk voort en houdt in dat het in het huidige ambitieniveau gemaakte onderscheid tussen hoog en laag in het geweldspectrum aan betekenis heeft ingeboet. In vrijwel alle militaire operaties moet rekening worden gehouden met een wisselende en mogelijk ook hoge geweldsintensiteit en met zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes. Ook de aard, de intensiteit en de reikwijdte van een conflict als geheel kan gaandeweg veranderen;

- groeiende migratiedruk op – de grenzen van – de Europese Unie. Dit hangt nauw samen met de sterke bevolkingsgroei in ontwikkelingsregio's die dichtbij Europa liggen (vooral Afrika en het Midden-Oosten), de aanhoudend slechte vooruitzichten in deze regio's en de behoefte in Europa aan arbeidskrachten (mede door de vergrijzing van de Europese bevolking). Ook Nederland wordt de komende twee decennia geconfronteerd met een verder groeiende migratiedruk. De mate waarin de migratiedruk zich voordoet, is te beïnvloeden door beleidsmaatregelen die de stabiliteit en de economische vooruitzichten in die regio's bevorderen. Bovendien is niet alleen sprake van ongewenste maar ook van gewenste migratie;

- technologische vooruitgang. De technologische vooruitgang gaat de komende decennia in hoog tempo door, waarbij civiele technologieën in toenemende mate worden gebruikt voor militaire toepassingen. Veel wijst erop dat de belangrijkste voortgang wordt geboekt op het terrein van ruimtetechnologie, biotechnologie, nanotechnologie, energietechnologie, informatietechnologie, geavanceerde materialen en cognitieve wetenschappen. De convergentie van oorspronkelijk gescheiden velden van onderzoek en innovatie kan leiden tot kwalitatief nieuwe technologische mogelijkheden met mogelijk revolutionaire gevolgen. Deze vooruitgang biedt veel kansen, ook voor de krijgsmacht, maar roept tevens nieuwe veiligheidsvraagstukken op. Het bezit van moderne en hoogwaardige wapensystemen wordt bereikbaar voor meer landen en niet-statelijke groeperingen. De groeiende afhankelijkheid van technologie van moderne open samenlevingen verhoogt de kwetsbaarheid voor maatschappelijke ontwrichting;

- de kracht van percepties. De snelheid waarmee nieuws wordt verspreid, heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen, mede als gevolg van nieuwe en gemakkelijk beschikbare communicatievormen zoals het internet. Deze ontwikkeling zet vrijwel zeker door, waarbij ook irreguliere tegenstanders beschikken over ruime communicatiemogelijkheden. In deze 'battle of the narrative' is het Westen niet noodzakelijkerwijs in het voordeel. Het behoud van politieke en maatschappelijke steun voor operaties vereist permanente communicatie over de toegevoegde waarde van het militaire optreden. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat percepties die elders over de doelstellingen en het karakter van ons politieke handelen en militair optreden bestaan, op gespannen voet staan met ons zelfbeeld. Percepties zijn onderdeel van de

werkelijkheid waarin de krijgsmacht optreedt. Het is van belang ons in deze percepties en hun achtergronden te verdiepen. Dit maakt het mogelijk rekening te houden met reacties in onze omgeving en de effectiviteit van ons handelen te vergroten.

5 **Er is een groeiend belang om te investeren in de Europese defensiesamenwerking.** De afgelopen twee decennia zijn in NAVO- en EU-verband opeenvolgende initiatieven ontplooid om belangrijke militaire capaciteitstekorten op te heffen en de nationale defensie-inspanningen op elkaar af te stemmen. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – en daarmee van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) – biedt nieuwe mogelijkheden de Europese samenwerking te verdiepen. Het belang om van deze mogelijkheden gebruik te maken neemt de komende jaren onmiskenbaar toe, waarbij Nederland met gelijkgezinde landen evenals in het verleden een voortrekkersrol kan vervullen. De positie en de veiligheid van Europa – en daarmee ook die van Nederland – worden namelijk beïnvloed door geopolitieke krachtsverhoudingen en verschuivingen daarin. Als gevolg van de in dit rapport beschreven economische, politieke en militaire verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee decennia mogelijk toe. Bovendien zijn de Europese lidstaten van de NAVO en de Europese Unie op veiligheidsgebied waarschijnlijk in toenemende mate op zichzelf aangewezen, wat de noodzaak van een krachtiger Europees defensiebeleid verder versterkt. Tegelijkertijd heeft de financieel-economische crisis juist geleid tot druk op Europese overheidsbegrotingen en, afhankelijk van politieke besluitvorming, mogelijk ook op defensiebegrotingen. Samen met de geopolitieke logica zou dit voor de Europese lidstaten aanleiding moeten zijn hun samenwerking te verdiepen, al valt als gevolg van deze samenwerking zeker op de korte termijn geen grote doelmatigheidswinst te verwachten. Het investeren in collectieve veiligheid blijft per saldo effectiever en goedkoper dan het investeren in alleen nationale veiligheid. Ook een sterke transatlantische relatie blijft voor Europa van groot belang. Op mondiaal niveau zijn er geen actoren die wat betreft waarden, visie en optreden dichter bij elkaar staan dan de lidstaten van de NAVO.

6 **Defensie moet zich steeds afvragen welke taken de krijgsmacht in hoge mate zelfstandig moet kunnen uitvoeren en welke taken aan andere landen of organisaties kunnen worden overgelaten.** Taakspecialisatie en rolspecialisatie hebben als voordeel dat afzonderlijke landen hun defensie-inspanning kunnen richten op een afgebakend pakket van taken en middelen, waardoor bovendien in multinationaal verband versnippering en duplicatie wordt voorkomen. De internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan blijft beperkt. Vooral taakspecialisatie waarbij landen in onderling overleg volledige krijgsmachtdelen afstoten, veronderstelt het vertrouwen en de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht te delen. Deze mate van politieke convergentie ontbreekt vooralsnog tussen de Europese partners. Ook oefenen krijgsmachten nationale taken uit die moeilijk aan andere landen kunnen worden overgedragen. Overigens sluiten de toekomstscenario's van deze Verkenningen taakspecialisatie voor de komende decennia niet uit. De mogelijkheid hiertoe komt sneller binnen bereik in de scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR, waarin sprake is van een verdere verdieping van de Europese samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie. Zolang daarover nog onzekerheid bestaat blijft een zekere mate van autonomie het uitgangspunt voor de omvang en de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Dat de krijgsmacht blijft beschikken over een verscheidenheid aan middelen, is te meer van belang in het licht van de fundamentele onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie.

7 **Vooral de stijging van de kosten van het defensiematerieel vormt een risico voor de toekomstige bedrijfsvoering van Defensie.** Volgens wetenschappelijk onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europese Defensie Agentschap (EDA) zijn de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller gestegen dan de inflatie. Het Britse ministerie van Defensie gaat uit van een blijvende stijging van de investeringskosten van militair materieel. Nader onderzoek is nodig om te bepalen in welke mate ook de Nederlandse krijgsmacht door deze ontwikkeling wordt geraakt. Dit onderzoek zou dan tevens betrekking moeten hebben

op mogelijke aanvullende maatregelen om de reële kosten van defensiematerieel en –personeel te beheersen. In de afgelopen jaren hebben zich verder vooral in de exploitatiesfeer tekorten voorgedaan. Tot dusver zijn deze tekorten onder andere verwerkt met behulp van doelmatigheidsmaatregelen. Hoewel vooralsnog onzeker is in welke omvang de tekorten in de exploitatiesfeer zich de komende jaren blijven voordoen, is de verwachting dat Defensie voor het bestendigen van de huidige krijgsmacht in de exploitatiesfeer jaarlijks tussen de 100 en 150 miljoen euro tekort komt. Binnen de huidige budgettaire kaders kan dit tekort alleen worden opgevangen door het treffen van aanvullende doelmatigheidsmaatregelen en het verlagen van het ambitie- en activiteitenniveau.

8 **Kiezen voor één van de beleidsopties van de Verkenningen, is kiezen voor een lange termijn perspectief voor de krijgsmacht waar de komende jaren naar toe moet worden gewerkt. Om daarbij een stabiele en doelmatige ontwikkeling van de krijgsmacht mogelijk te maken, is ook houvast op de langere termijn wenselijk.** Voor welk niveau van defensiebestedingen de politiek kiest, is in de eerste plaats afhankelijk van het ambitieniveau en van de krijgsmacht die vervolgens nodig is om dit ambitieniveau te realiseren. Bij het bepalen van dit niveau gaat het bovendien om de vraag welk niveau in overeenstemming wordt geacht met de financiële mogelijkheden van ons land, zowel op de korte als op de lange termijn. De beleidsopties van de Verkenningen hebben betrekking op de periode 2020 tot 2030. De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein echter onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen, die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Onder deze omstandigheden is het belang van een langetermijnperspectief als houvast voor de krijgsmacht nog verder toegenomen.

9 **Bij besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de in dit rapport in kaart gebrachte consequenties.** Militaire eenheden en middelen kunnen, als zij eenmaal zijn opgeheven of afgestoten, niet binnen korte tijd opnieuw worden gegenereerd. Het verlies van deskundigheid heeft vaak blijvende effecten. Bovenal moet bij ieder besluit over de krijgsmacht het evenwicht tussen ambitie, taken en middelen zijn gewaarborgd. Is dit niet het geval, dan worden de politieke beleidsdoelstellingen niet gehaald. Ook wordt de krijgsmacht dan sluipenderwijs uitgehold. Dat is niet verantwoord tegenover het personeel van Defensie, van wie herhaaldelijk bijzondere inspanningen worden gevraagd.

Uit de Verkenningen blijkt dat een besluit ter verhoging van het niveau van defensie-uitgaven met structureel 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030 een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht mogelijk zou maken in aanvulling op de opheffing van structurele knelpunten in de bedrijfsvoering. De omgevingsanalyse van de Verkenningen geeft vooralsnog geen aanleiding een dergelijke vergaande verhoging te overwegen, al valt de noodzaak daarvan in de toekomst niet uit te sluiten.

Een besluit ter verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met structureel 1,5 miljard euro zou tot het tegenovergestelde effect leiden: een vergaande verkleining van de krijgsmacht en een dienovereenkomstige verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau. De omgevingsanalyse van de Verkenningen geven echter evenmin aanleiding tot een verlaging van de defensie-inspanning. De professionaliteit, de kwaliteit en de geloofwaardigheid van de krijgsmacht zouden dan eveneens ernstig in het geding komen. Een verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030 is alleen mogelijk bij een aanzienlijke verlaging van het ambitie- en activiteitenniveau en vergaande keuzes ten aanzien van het takenpakket van de krijgsmacht. Bij een dergelijke verlaging is een zodanige vermindering van de gevechtskracht aan de orde dat van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht geen sprake meer is. De beleidsoptie “Veelzijdig inzetbaar” veronderstelt immers een breder palet aan taken en inzetmogelijkheden dan de andere beleidsopties, waarin de krijgsmacht op een andere leest wordt geschoeid.

Vijf strategische vragen voor de politiek

Politieke besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moeten bovenal berusten op een integrale afweging waarin de belangen en de doelstellingen van het Koninkrijk voorop staan. Bij deze afweging doen zich voor de politiek de hieronder gestelde vijf strategische vragen voor:

1. Welke militaire bijdrage wil Nederland in internationaal verband en ten opzichte van andere landen leveren? Wat willen we in de wereld betekenen? Voor welke belangen en waarden staan we pal? Wie zijn we?

2. Welke defensie-inspanning is nodig of wenselijk in het licht van de omgevingsanalyse van de Verkenningen? Hoe gaan we om met de fundamentele onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen?

3. Welke balans moet worden getroffen tussen de bescherming en zo nodig verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied en het optreden bij de bron van bedreigingen van onze veiligheid (al dan niet ter bevordering van de internationale rechtsorde)?

4. Welke bijdrage moet de krijgsmacht binnen de landsgrenzen leveren aan de veiligheid van onze samenleving in het licht van de groeiende kwetsbaarheid voor maatschappelijke ontwrichting?

5. Welke afhankelijkheden van andere landen kan Nederland op veiligheids- en defensiegebied aanvaarden? Tot welk punt willen we onze autonomie behouden?

Annexen

Annex A

Overzicht consequenties van de beleidsopties bezien vanuit het perspectief van de Verkenningen

In figuur 69 zijn de consequenties van de beleidsopties en hun varianten in één overzicht verwerkt. Daartoe is gebruik gemaakt van een kleurcode. Per consequentie is met de kleur rood, geel of groen tot uitdrukking gebracht of een variant op dit punt overwegend negatief, gemengd of overwegend positief is beoordeeld. Deze kleurcode is gebaseerd op de teksten die in het rapport die bij de desbetreffende varianten en hun consequenties zijn opgenomen. Voorts is het van belang te onderstrepen dat de consequenties zijn beoordeeld vanuit het perspectief van de Verkenningen en dat geen rekening is gehouden met de relatieve effecten van alternatieven op andere beleidsterreinen op deze kleurcode. Bij de uiteindelijke afweging ligt het voor de hand deze consequenties af te zetten tegen de consequenties van eventuele maatregelen op andere beleidsterreinen.

De tabel beoogt in één oogopslag een indruk te geven van de consequenties per beleidsoptie en hun varianten. Ze spoort aan om terug te gaan in de teksten van de consequenties om opvallende kleurcodes nog eens na te lezen. Het spreekt vanzelf dat deze beoordeling geen enkele beperking oplegt aan politieke besluitvorming en dat politieke weging van de consequenties afhankelijk is van tal van factoren. Deze tabel volstaat met een overzichtsweergave van de consequenties zonder daaraan een weging te verbinden.

figuur 69 *De consequenties van de beleidsopties en hun varianten*

	Veilig blijven			Kort en krachtig			Veiligheid brengen			Veelzijdig inzetbaar		
Politiek-strategisch	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus
Toekomstbestendigheid	🔴	🟠	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢
Uitvoering drie hoofdtaken	🔴	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢	🔴	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢
Relatie tot het huidige ambitieniveau	🔴	🟠	🟠	🔴	🟠	🟠	🔴	🟠	🟠	🔴	🟠	🟢
Nederlandse veiligheidsbelangen	🟠	🟠	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Bredere regeringsdoelstellingen	🔴	🔴	🟠	🔴	🟠	🟠	🔴	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Internationale positie van Nederland	🔴	🟠	🟠	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢	🔴	🟢	🟢
Opheffing militaire tekorten NAVO en EU	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢
Samenwerking met nationale partners	🟠	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Sterke en zwakke punten krijgsmacht	🔴	🟠	🟠	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Haalbaarheid	🟠	🟠	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠
Doelmatigheid	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Nederlandse economie	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢

Militair-operationeel	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus	Min	Gelijk	Plus
Interoperabiliteit	🔴	🟠	🟠	🟠	🟠	🟢	🟠	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢
Escalatiedominantie	🟠	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🟠	🟢	🟢
Flexibiliteit	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢
Professionaliteit	🔴	🟠	🟠	🟠	🟠	🟢	🟠	🟠	🟢	🟠	🟢	🟢
Invloed op militaire besluitvorming	🔴	🔴	🟠	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢
Operationele-logistieke zelfstandigheid	🔴	🟢	🟢	🔴	🟢	🟢	🔴	🟠	🟢	🔴	🟠	🟢

🟢 overwegend positieve beoordeling
🟠 gemengde beoordeling
🔴 overwegend negatieve beoordeling

Annex B

Begrippenlijst Verkenningen

Actoren: landen, organisaties, individuen en groepen van individuen die activiteiten uitvoeren die van invloed zijn op de veiligheidssituatie.

Beleidsoptie: een keuzemogelijkheid bij het bepalen van de Nederlandse defensie-inspanning in een langetermijnperspectief. Een beleidsoptie spreekt zich uit over het ambitieniveau, de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het niveau van defensie bestedingen.

Drijvende kracht: in hoge mate autonome, externe ontwikkelingen die van grote invloed zijn op het Koninkrijk en de Nederlandse krijgsmacht.

Evacuatieoperatie: een militaire operatie om Nederlandse staatsburgers in het buitenland uit een (potentieel) onveilige situatie te ontzetten.

Interventieoperatie: een militaire operatie om met militair geweld een gedragsverandering bij een of meer andere actoren af te dwingen.

Kernonzekerheid: een omgevingsfactor die naar verwachting de grootste uitwerking op de organisatie heeft en tevens het meest onzeker is.

Krijgsmachtprofiel: een kwalitatieve beschrijving op hoofdlijnen van een mogelijke beleidsoptie.

Speciale operatie: een militaire operatie die bijzondere kwaliteiten, kennis, training, ervaring en geheimhouding vraagt en daardoor alleen door bijzondere eenheden kan worden uitgevoerd.

Stabilisatieoperatie: een militaire operatie om de overgang tot stand te brengen van een conflictsituatie naar een stabiele situatie.

Strategische schok: een naar tijdstip en plaats moeilijk te voorspellen gebeurtenis of een specifieke ontwikkeling met een zeer grote uitwerking.

Taakspecialisatie: het van andere landen overnemen van bepaalde militaire taken onder de gelijktijdige overheveling van andere taken naar deze landen.

Toekomstscenario: een samenhangend en aannemelijk toekomstbeeld. Dit dient niet als toekomstvoorspelling, maar als beschrijving van een mogelijke toekomstige werkelijkheid.

Verdedigingsoperatie: een militaire operatie met als oogmerk een aanval tegen het eigen of het bondgenootschappelijke grondgebied af te slaan.

Annex C

Dankwoord

Aan het project-Verkenningen heeft een groot aantal mensen van binnen en buiten de overheid en uit binnen- en buitenland bijgedragen. Zij verdienen een oprecht woord van dank voor het uitvoeren van deelverkenningen, de deelneming aan conferenties en de tientallen *workshops* en verdiepingssessies, het geven van lezingen en het op gastvrije en open manier van gedachten wisselen tijdens onze internationale en nationale werkbezoeken. Hun inzichten hebben wezenlijk bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de medewerkers van de interdepartementale projectdirectie en de leden van de stuurgroep en van de klankbordgroep. Zij hebben een waardevolle en kritische inbreng geleverd in het belang van de toekomst van de krijgsmacht.

Interdepartementale Projectdirectie Verkenningen

dr. S.J.G. Reyn	Projectdirecteur	
KTZ drs. C.L. Turnhout	Projectsecretaris	
S. Bergakker	Ministerie van Defensie - CDC	
ltkol P.P.M. Bolder	Ministerie van Defensie - Defensiestaf	
ir. A. Clobus	Ministerie van BZK - DNV	
drs. R.F. Dekkers	Ministerie van Buitenlandse Zaken	(2010)
H.C.A.P. van Drunen	Ministerie van Justitie - DFEZ	
drs. E. Hornstra	Ministerie van Defensie - HDFC	
mw. drs. K.N. Jedema	Ministerie van Financiën - IRF	
drs. W.J.H. van Kinschot	Ministerie van Defensie - HDFC	
drs. R.H.W. Lie	Ministerie van Defensie - DPC	
drs. O.R.S. Liedmeijer	Ministerie van Defensie - CDC	
ir. D. van Rijn	Ministerie van Defensie - DMO	

ltkol S. Springer	Ministerie van Defensie - HDP	(vanaf 2009)
ltkolmarns F.R. Swart	Ministerie van Defensie - Defensiestaf	
M.A. Weststrate	Ministerie van Defensie - DVC	(2009)

Verder werkten mee:

mw. drs. L. Bontje	Ministerie van Defensie - trainee	(2008)
ltkol E.J.E.M. Buskens	Ministerie van Defensie - DMO	
mw. drs. F.H. Gerretzen	Ministerie van Defensie - trainee	(2009)
mw. mr. C.J. Gijzen	Ministerie van Defensie - HDP	(2008)
maj J.H. Jansen	Ministerie van Defensie - DMO	(2009)
drs. B.K. Martini	Ministerie van Defensie - stagiair	(2008)
mw. mr. drs. D. Mulabegovic	Ministerie van Defensie - trainee	(2010)
drs. A.M. van Munster	Ministerie van Defensie - HDP	(2009)
mw. T.B.M.J. Neervoort	Ministerie van Defensie - stagiair	(2009)
P.W. Nusselder BA	Turnaround Communicatie	
mr. drs. J.J.P. Nijssen	Ministerie van Buitenlandse Zaken	(2009)
mw. drs. K.S. van Stegeren	Ministerie van Buitenlandse Zaken	(2008)
mw. mr. drs. M.M. Stuivenberg	Ministerie van Defensie - trainee	(2009)
mw. drs. A. Teftedarija	Ministerie van Defensie - trainee	(2009)
mw. drs. L.J. Timmer	Ministerie van Defensie - trainee	(2009)
ir. J.O. Verboom	Ministerie van Buitenlandse Zaken	(2009)
drs. J. Weitering	Ministerie van BZK - DNV	(ad hoc)

Secretariaat:

mw. N. Blomsma-Ariës		(2009)
mw. C.E. Roeleveld		

Stuurgroep

drs. B.W. Bargerbos (voorzitter)	Ministerie van Defensie	
mw. drs. A. Alberink	Ministerie van Financiën	(2010)
schout-bij-nacht M.J.M. Borsboom	Ministerie van Defensie	(2008)
drs. K.M. Davidse	Ministerie van Buitenlandse zaken	
drs. H.G. Geveke	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	
drs. A.B.C. de Klerck	Ministerie van Justitie	
L.A.M. van den Nieuwenhuijzen RA	Ministerie van Defensie	
generaal-majoor A. Schnitger	Ministerie van Defensie	(2010)
drs. J.G. Springer	Ministerie van Financiën	(tot 2010)
drs. H.W. Swarttouw	Ministerie van Buitenlandse Zaken	
generaal-majoor der mariniers H.A. van der Til	Ministerie van Defensie	(2009)

Klankbordgroep

dr. G. Zalm	Voorzitter
mw. prof. dr. M.G.W. den Boer	Lid
prof. dr. J. Colijn	Lid
genmajmarns b.d. F.E. van Kappen	Lid
prof. dr. H.P.M. Knapen	Lid
drs. A.H.M. de Jong	Lid
lgen b.d. M.L.M. Urlings	Lid
drs. P.H. Schroor	Secretaris

Deelnemers aan congressen, verdiepingssessies, lezingen en workshops alsmede deskundigen en medewerkers die betrokken waren bij de totstandkoming van deelonderzoeken:

drs. P.W.H. Aarts, ir. F.J. Abbink, dr. ir. L.H.J. Absil, mw. A.A. Aengevaeren, S.S. Ahmed, mr. G. Aldershof, dr. H. Alkema, drs. M.J. Alkemade, drs. M.A. van Alphen, J.H.N. van Ameijden, prof. dr. H. Amersfoort, KTZ H.L.J. Ammerlaan, ltgen ir. G. Andries, ltkol ing. F.A. Anemaet MSc, kol b.d. dr. J.F.W. van Angeren, mw. drs. L. Anten, A.L.E. Arbouw, mw. N. Arnas, L.G. Arsenault, drs. A.M. van den Assem, col F. Aubin, M. Aucion, mr. Drs. J.C. van Baalen, dr. E. Bakker, dr. E.J. de Bakker, drs. ing. M.P. Bakker, ltkol ir. F.T. Bakker, ir. P. Bakker, mw. Y. Balci, mw. N. Ball MA, kol H.G.N. Bank, T. Barnett, dr. C. Barry, drs. D. Barth, M. Bassford, KTZ R.P. Bauer, briggen R. Bazin, maj. P.W.H.M. Becx, gen J. Beekman, lkol R. Been, dr. R.J.M. Beeres, M. Beerthuizen, D. Bekema, drs. F.F. Bekkers, mr. M.R.O. Bentinck, G. van den Berg, ing. J. van den Berg, P. van den Berg, J.D. Berghuijs, R. H. Berkvens, gen b.d. D.L. Berlijn, G. Bernier, KTZE U.N. Berrevoets, ltgen. R.A.C. Bertholee, bgen A.J.A. Beukering, bgen L.J.A. Beulen, drs. F.C. van Beuningen, ltgen M.A. Beuving, KTZ M.J. Biekart, A. Biesbroek, mw. M. van der Bijl, cdr P.J. Bindt, dr. H. Binnendijk, dr. ir. G.J. Blaauw, R.G.C. Blik , ir. A.C. Blokhuis, kolmarns E.J.M. Blommestijn, drs. P.A.M. Boeding, drs. A.J. Boekesteijn, mr. H.L. de Boer, R.H. de Boer, ltkol G.J.M. Boink, M. Bokhizzou, ir. M. Bökkerink, F. Boland, drs. B.J.M. van Bolhuis, dr. H.W. Bomert, ltkol Bonner, drs. E.F. de Bont, ir. S.R. Boogaard, maj P. Boogaard, ir. F.L.M. van de Boogaart, drs. J.C.D. Boot, Ir. W.C. Borawitz, drs. J.W. van Borselen, kol H.J. Bos, lkol S. Bos, ltkolmarns H.J. Bosch, mw. L. Botterhuis MSc, G. Bouman, ir. H.F. Bousché, drs. T.M. Bousema, kol A. van den Bout, dr. A. Boxhoorn, mw. drs. J.M.G. Brandt, kap D.E. Braswell, bgen H. Brauss, jhr. mr. W.M. de Brauw, mw. M. Breedveld, dr. E.A. Breunesse, ir. M. Brinkman, genmaj M.F.P. van den Broek, drs. M.A. Brouwer, drs. W.G.J. Brouwer; mr. H.N. Brouwer, J.A. Brouwer, ir. W. Brouwer, mw. ir. L. Bruinooge, ltkol. b.d. L. Bubbers MSc, drs. Chr.P Buijink, mw. drs. M.M.N. Buijtendijk, ltkol M. Buis, cdre B. Buitenga, W. van den Burg, mw. D. Cagan, kol G.P.Callenbach, genmaj b.d. P.C. Cammaert, KTZ R. Campagne, ir. R. van Campenhout, J. Carpay, kol J. Campo, kol M. Carpenter, drs. L.F.F. Casteleijn, prof. M. Chalmers, ltkol E. Charpy, drs. J.H. Chrisstoffels, drs. J.C. Christiaanse, mw. drs. R.W.C. Clabbers, dr. A. Claver, D.W. de Cloe, genmaj P.W.C.M Cobelens, M. Codner, bgen D. Coghlan, dr. M.J. Cohen, R. Cohen, ir. A.T. Cooijmans, prof. dr. R. Coolsaet, ir. J.P. Cornet, prof. dr. T. Costa, lgen. b.d. H.A. Couzy, amiral R. Creuzé, dr. I.H. Daalder, genmaj b.d. R. van Dam, mw. drs. E.W. van Dam, M. Dassen, J. Day, S. De Spiegeleire MA, J.J.C. Debie, P. Dedeckere, maj C. Deering, KTZ R.F. Dekker, drs. M.F. Delaere, mr. J. Demmink, LTZ 1 drs. H. den Biggelaar, drs. P.E.L. Dercon, G.P.A.J.M. Deswijzen, F. van Deventer, V. Devine, dr. A.M. Diederen MSc, ltgen b.d. J.A. Diepenbrugge, A.J. Dijk, drs. G. van Dijk, mw. A. Dinkelman, lkol G. Dobben, lkol E.A.E. Dobbenberg, M. van den Doel, kol Dohet-Eraly, C.P.I.M. Dolmans, KTZ M.C.J. van der Donck, mw. dr. Donfried, dr. J. van Donselaar, drs. E.J.A. van Doorne, LTZ 3 T. Dop, Ltkol H. Doreleijers, mw. A. Dory, I.M. Doude van Troostwijk, briggen E. Drews, drs. A.H.J. van Driel, mw. drs. C. Driessen, lkol J.P.L. Duckers, dr. M. van Duin, dr. P.A. van der Duin, drs. ir. M.H. Duin, ir. S. Duine, kol drs. I.J. Duine, cdre ir. E.C.G.J. van Duren, drs. D.P.C.T. van Duren, vadm b.d. C. van Duyvendijk, mw. R. Dwan, mr. M.S. van Eck, genmajmarns A.G. van Ede, kol. Eeckelo, mw. E. Eggink, mw. A.M.C Eijsink, J. Eijsvogel, mw. R. Ellehuus, drs. M.M. Enzing, P. Errera, mw. drs. P.F.M. van Erve, maj J.A.C. van Esch MSc, dr. P.J.M.D. Essens, prof. dr. P. Ester, genmaj. mr. E.H. Evers, S. Everts, E. Everts, prof. dr. C. van Ewijk, G. Falconer, mw. mr. T.M. Falke, P.J. Farrell, ltkol J. de Feiter, kol A.G.L.M. Fievez, lkol A.R. Fokkema, W. Folkers, A. Forgiel-Jenkins, prof. dr. H. Franken, prof. dr. ir. G. Frerks, ltkol ir. T. Frieswijk, drs. E. Frinking, Ms R. Fry, ltkol G. Furo, mw. H.M. van der Gaag-Halbertsma, dr. ir. A.J.R.M. Gademann, mw. drs. B.J.M. Gallé, G. Garofalo, drs. W.J.P. Geerts, mw. drs. L.B.J. van Geest, dr. R.M.W. van Gelooven, kol arts H.A. Gerretsen, drs. J.W.M. Gerritsen, genmaj K.A. Gijsbers, drs. P.W. van Gijzen, J.W.K. Glashouwer MA, J.C. Glenn, ltgen P.J.M. Godderij, drs. F.Godschalk, maj drs. P.M. den Goede, drs. P. de Gooijer, drs. M.J.M. Goos, drs. E.D. de Graaf, prof.dr. B. de Graaff, cdr R. Grabow, prof. dr. R.H.J.M. Gradus, col de Gramont, dr. C. Grand, M. Green, J.H. Gremmen, kol J.F.A.M. van Griensven, cdre F. Groen, P. Groeneveld,

genmaj S. van Groningen, drs. R. de Groot, drs. R.E. de Groot, ing. H. de Groot, drs. T. de Groot,
briggenmarns drs. P.A. Grootendorst, O. Grouille, drs. H. Gruijters, J.M. Guéhenno,
cdr. (t) b.d. P. van Gulpen, gp kap T. Guy, cdre T.H.W. ten Haaf, P. Haagmans, lkol dr. M. de Haas,
sgt. P. Haenen, drs. M.F. Hageman, kol H.G. Hagemann, A. van den Ham, drs. J.H. van Ham,
KLTZ W.A. Hansen, bgen R.E. Harmsma, J.P. van der Harst, M. Hartinger, mr. P. Hasselaar, D. Heari,
mr. P. Hebert, N.H. Hedegaard, H.J. Heerema, kol A.H.M. Heeren, G.J. van Hegelsom,
KTZ P.H. Heijboer, mw. J. van Heijningen, prof. F. Heisbourg, prof. dr. D.A. Hellema, dr. A.C. Hemerijck,
ir. R.A. Hendrichs, KTZ drs. B.R. Hendriks, S. Hendriks, M. Herben, prof. dr. J.M.A. Hermanns,
mw. M. van den Heuvel, cdr M.B. Hijmans, genmaj b.d. C. Hilderink, drs. J.S.J. Hillen,
gen b.d. R. Hillier, R. Hoag, KLTZ J.F. Hodes, Bgen mw. A.J. van den Hoek, drs. H. ten Hoeve,
prof. dr. J. Hoffenaar, ing. J.M.A. Hoiting, maj B.J. Holewijn, C. Holtby,
genmajmarns b.d. L.L.M.C. Homan MA, cdr J.A.H. van Hoof, mw. drs. J.W. de Hoogh, lkol E.M. Hoppe,
kol J.G.M. Hoppenreijs, lkol X.A.M.J. Horbach, prof. LTC.C. Horn, E. van der Horst,
lntkolmarns M.F.J. Houben, mw. drs. J.M. Houkes, kol Housen, drs. H. Houweling, ir. A.H. Hubregtse,
kol Huhn, Huijsmans, mr. ir. P.A.G.M. Huijsmans, drs. T. Huijzer, ir. J. Huisman, dr. J.C. Hulsman,
maj H. Hulten, KLTZ R.C. Hunnego, drs. P.J. Idenburg MBA, cdr H. Itzig Heine, drs. A. Jacobi,
ltgen J.H.M.P. Jansen, maj J.H.Jansen, mw. drs. J. Jansen, prof. dr. R.V.A. Janssens,
ltgen b.d. M.K. Jefferey, kol R. Jeulink, M. Jochems, M. Johnston, mw. S.Johnson, P. de Jong,
drs. R.F. de Jong, kol I. de Jong, ltgen. J.H. de Jong, mw. H. Johnson, LTZ 1 E.J.S. Jong ,
LTZ 3 G. de Jonge, KLTZ J. de Jonge, H. Jonkmans, ir. V.M. Joosen, D.J. Joustra, drs. D.L Kabel,
Ph.D.R. Kagan, sbn T. Kähler, dr. M. Kaim, lkol P. van Kampen, kol G.J. Kanis, mw. A. Kanwischer,
R.D. Kaplan, mw. drs. F. Karimi, W. ten Kate, ltkol M.J.M. Kathmann, dr. A. Kattenberg,
J.P. Kempeneers, mw. R. Kenter, N. Kenward, lkol J.Kerkhof, drs. M. Kerssen, Bgen G.W. van Keulen,
ir. P.J. Keuning, mr. M. Keyte, dr. M.H.A. Klaver, J. Kleian, KLTZ ir. A.S. de Kleijn, G. Klein Baltink,
ir. G.J. Kleisterlee, drs. R.W. Knops, mw.. D.M. Koesen, drs. E.B.K. van Koesveld, N.K. Koffeman,
C. Kole, dr. M.M. Kommer, maj L.G. van Kommeren, cdre ir. A.J.J.M. Koningsbrugge, lkol G. Kooij,
ltkol P. Kooistra, mw. drs. A. Kool, W. Koolmees, dr. R. Koop, kol G.F. Koot, KLTZE P.M. Kooter MSc.,
R. Koppelaar, prof. dr. A.F.A. Korsten, drs. A.J. Kort, ing. R.J.F. Kortenhorst, kol drs. arts W.E. Korterink,
drs. R. Korteweg, mr. F. Korthals Altes, ir. P. Korting, T. Koster, drs. K. Koster, mr. T.S. Koster,
M.J.M. Kox, R. Kozul-Wright, cdre A.F. Kraak, KLTZ R.A. Kramer, kol drs. R.H. Kramer, R. Kreeftmeijer,
dr. ing. F. Kremer, drs. A. Krijger, dr. G.J. Kronjee, mr. J.G. Kuijper, drs. G.A. Kuiper, prof. dr. R. Kuiper,
mr. M.J. Kuipers, mw. M. de Kwaasteniet, KLTZ, H. Kwakernaak, mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen,
R. van Laak, E. Laan, KLTZ J.L. Laguette, Mw. S. Lahdahda, M.W.J. Lak, KTZ P. Lambourn, J. de Lange,
mr. drs. J. de Lange, amiral J. Lanxade, R. LaRose, mw. K. Lasseur, KLTZ ir. M. van Lavieren,
LTZ 3 W. van der Leemputte, drs. J.M.D. van Leeuwe, R.Lefevre, D. Leguit, , ltkol J. van der Leij,
lgen J.G.A. Leijh, kol J.A.J. Leijtens, drs. C. L. Lekkerkerker, B. Lemarquis, cdr. P. Lenselink,
F. Lenselink,. H.M. van Lent, B. Lieftink, drs. R.M.M.W. van Lier MPA, prof. dr. P.A.H. van Lieshout,
kol ir. J. Lievestro, maj. W. Ligtenberg, drs. C.N. Ligthart, R.L.M. Ligtvoet, mw. drs. M.L.G. Lijmbach,
dr. J. van der Lijn,drs. E.J.G. van de Linde, mw. prof. dr. C. van der Linde, drs. N. van der Linden,
prof. dr. J. Lindley-French, A. Linmans, J.A.H. Lonink, mw. A. van Lookeren-Campagne,
genmaj A.J.H. van Loon, lkol P.J.J. Louvenberg, R. Louwerse, mr. A.R. Louwerse, maj M.T.C. Luijkx,
kol R.H.C.M. Luijten, sbn b.d. R.M. Lutje Schipholt, KTZT Lutje-Schipholt, kol J.D. Luyt,
ir. B.J. van Maaren, prof. K. Mahbubani, briggen H.J. Maijers, mr. F. Majoor, drs. Th.A. Malefason,
drs. ir. A.J.G. Manders, B. Mannekes, cdre S. Martin, A. Mathewson, gen J. Mattis, KLTZ P.J. van Maurik,
maj. C. McEwan, T. McKane, S. van der Meer MA, A.J. Meijboom, mr. R.O. Meijer,
mw. mr. C.F. Meindersma, dr. L. Mennes, ir. S. van Merkom, B. Metz, prof. dr. J.S. van der Meulen,
ltgen F.H. Meulman, drs. M.W.J. Meurs, oberst i.g. R. Meyer zum Felde, mw. drs. A.M. Miedema,
drs C.J. Mijnen, F. van Mil, drs. R. Milders, KTZ A.A. Minderhoud, B. Minne, kol M. Moerland,
drs. A.J. Molenaar, ir. O. Moll, M. van Mombergen, ltz1 B. Montsma, J. Moore, KLTZ J.M. Morang,
genmaj H. Morsink, A.J. Mozer, P. Mudde, cdr P.E. Mulder, prof. mr. dr. E.R. Muller, S. Mulvaney,
lkol T. Mundstein, drs. J. Mutsaers, vadm W. Nagtegaal, drs. J. Neckers, M. N. Niemtchinow,
dr. G. Nieuwpoort, KTZ F. Noom, KTZ. H.J. Noordanus, drs. E. Noorman, drs. P.J. van Noort,

KTZ R. van Noppen, kol R.C. Nulkes, lkol H.J.R. Oerlemans, genmaj E.J. Oliemans, maj M.H. Olivier, ltgen A.C. Oostendorp, drs. K.J.G. van Oosterom, kol G. van Opdorp, kolmarns mr. R.G. Oppelaar, kol P. Oppers, ir. J.B.J. Orbons, drs. C.M. Ort, sbn J.W. Ort, ltgen A.G.D. van Osch, kol dr. F.P.B. Osinga, OTL Linder, drs. J.C. Oude Alink, C. Oudes, M. Oyen, prof. dr. M. Overmars, mr. R.J.J.M. Pans, ing. W. Papperse, kol Parlanti, F. Parren, drs. A. Passenier, kol R. Peddemors, LTZ 3 B. Peeters, drs. F. van Pelt, maj J. Penas, B. Percival, commander R.L. Perks, drs. F. Peters, ir. M.A.G Peters, mw. mr. M. Peters, kol M.E. Peterson, M.F.G. Piek, J. Pietersma, mw. I. Philips, ir. E.W. Pijpers, lt W. Plesmann, drs. W.P. Ploeg, dr. P.C. Plooij-van Gorsel, jhr. prof. dr. W. Ploos van Amstel, R. van der Pluijm, mw. A.J.M. Poeth, L. van der Pols, ir. N. Pos, dr. H.J. Postema, M.B. Prent, drs. F.J.J. Princen, dr. ir. H. Prins, T. Pudas, S. Puri, dr. F. van der Putten, KTZ F. van der Putten, lgen D. van Putten, F. Rademacher, M. Rademaker, dr. A. Rathmell, dr. A. van Ravenzwaaij, mw. A. Reding, Cdre R.W. Reefman, mw. drs. M.J.B. Reijlink, prof. dr. L. Reijnders, drs. A.S. Reijngoud, ir. J. Reneman, ir. J.A.H.P. Reuser, A. Rijk, mw. dr. ir. A.M.C. van Rijn, kol T.C.M. Rikken, prof P. Robinson, lkol M.W.A.M. Roelen, M. Ronald, prof. dr. J.Q.Th. Rood, dr. H. Roodbeen, dr. J.C.G.M. van Rooij, mw. E. Rooijmans, J.J. Rooymans, briggen J.M.C. Rousseau, K. Rose, prof. dr. U. Rosenthal, dr. M.G.D. Rothman, H. Rouw, KTZ P. Rozendaal, C.Th. de Ruijter MPA, ir. P. de Ruijter, prof. dr. A. de Ruijter, H.R. de Ruiter, genmaj drs. J.A.C. de Ruijter, H.R. de Ruiter, mr. ir. A. Ruth, J. Ryan, mw. A. Sabahoglu, cdr ir. H. Sabelis, mw. drs. N.E. Salomons-Groenman, ltkol T.G. Sanders, mr. O.Z. van Sandick, dr. H.W. van Santen, kol P.J. Schaberg, drs. H.A. Schaper, drs. L.H. van der Schee, mr. J.W. Scheffers, mr. T. Schelfhout, drs. E. Scherbeijn, D.P.Scherjon, dr. G.J.L. Scheurwater, ltkol H. Schevers, dr. P.G.C. van Schie, drs. J.A. Schippers, prof. dr. P. Schnabel, dhr. J.Schnappertz, drs. B. Schoenmaker, prof. dr. E.M.Scholte, drs. H.W.M. Schoof, LTZ1 R.Schoonen, sgt M. vanSchoorl, KLTZ S.L.Schot, genmaj H.J.M.Schouenberg, mw. drs. E.Schouten, dr. A.G.Schouw, lkol A.J.Schouwenaars, mw. drs. J.W. Schuiling, prof. dr. M.J. Schwegman, kol Sclacmender, drs. G.J. Segers, drs. R.T.M. Sent, B. Shanks, J. Sherman, prof. dr. J.G. Siccama, mw. B. Sieperda, cdr F. Sijtsma, drs. J. Sikkel, mw. drs. C.Y. Sikkema, J.H.M. Simons, D.C. Sinclair, kol I. Sinclair, kol W. Sleurink, maj. O. Sluiter, dhr. J. Smallenbroek, gen P.K. Smit, ir. drs. H.N.J. Smits, kol A.F.M. Smits, drs. T.J.W. Sneek, kol C. Snip, mw. drs. K. Soeters, mw. drs. H.M.J. Somsen, kol. R. Sondag, ltkol ing. H.G. Sonius MSc, mw. dr. A.F.M.M. Souren, P. Spek, H. Spigt, cdre M.M.C. Spit, drs. E.J. Spoelman, dr. J.T.C.M. Sprangers, ltkol P. van Staalduinen, mw. A. Stack-O'Connor, prof. dr. A. van Staden, RN, kap I. Stallion, lkol A.P.N. Stam, ltgen b.d. D. Starink, drs. M.A. van der Steen, mw. mr. A.C. van Steijn, F. Stemann, drs. M. Stibbe, kol J.A. Stimson, cap M. St Jean, drs. A.H.M. Stoelinga, mw. dr. N.E. Stroeker, mw. M.Struyk, kol J.H.M.Stumpers, S. Sturm, S. Sur, lkol ir. M.P.G. Sweelssen, cdr K. Sweeney, drs. T. Sweijs, dr. A. Szasz, drs. P. Taal, kol N.W. Tak, kol I. Talián,mw. B. Tammes, KLTZ R.P. Tas, Rt hon baroness Taylor of Bolton, lkol P. Teeuw, cdr M.T. Tegelberg, T. Termote, KTZ T. Terraneo, W.H.A. Thijssen, kol J. van Tintelen, kol b.d. drs. A.C. Tjepkema, drs. F.J.G. Toevank, dr. J.P. van den Toren, B.C. Totolani, mr. R.J. Treffers, L. van Troost, C.I.M. Tully, LTZ 3 D.G.Turnhout, mw. drs. M. van Tuyll, D. Twinning, KLTZ R. van Twuijver, gen P.J.M. van Uhm, dr. H. Ullman, lkol B. Valk, drs. W.M. Valstar, mr. drs. A. van Vark, F. van Veen, dr. R.J. van der Veen, drs. J.B. Veen, F. van Veen, ir. J.H. van der Veen, drs. W.J. Veening, LTZ 1 H. Veken, M.v.d. Velden, prof. dr. ir. P. Vellinga, drs. A.P. Venema, lkol W.J.M. Verheijen, maj L.J.F. Verhoef, briggenmarns R. Verkerk, kol A.T. Vermeij, KLTZ J.W. Vermeule, bgen b.d. J.L.R.M. Vermeulen, H.Verweij, mr. L.J. Vester, E. Vinck, H.J. Vink, J. Visser, J. Visser, mr. dr. R.K. Visser, mr. H.C. Visser, sbn ir. K. Visser, prof. mr. P. Vlaardingerbroek, drs. C. van Vliet, mw. drs. P.M. van Vliet, gen b.d. A.K. van der Vlis, mr. J. van der Vlist, kol G.S. van der Voet, drs. M. Vogt, kol C. Vollaard, drs. Sj.S. Vollebregt, kolmarns G.R. Vollema, prof. dr. P.M.E. Volten, drs. D.J. Voorhoeve, lkol P.L.F. Vos, mw. drs. L.R. Vos, drs. W.J. Vossers, kol F. Vrenken, J.A. van de Vreugde, cdre H.N. de Vriendt, drs. J.G. de Vries, drs. W.B.S. de Vries, D. Vriesendorp, kol.Vroege, drs. M. Vrolijk, drs. C.F. van Waaij, drs. M.W.M. Waanders, ltkolmarns drs. A.J.E. Wagemaker, lkol drs. J.A. Wagner, dhr. J.F. Wakker, mr. L.N.B. Walrave , dr. ir. J.P. van Wamelen, genmaj W.A.G. van de Water, drs. L. Wecke, K. Weed, D.M. van Weel, genmaj J.H. Wehren, KLTZ drs. J. van der Weijden,

ltkol Welmer,kol b.d. mr. R. Wenmakers, dr. R.C.P.M. Went, prof. dr. P.J. Werkhoven, drs. H. Wesseling, mr. G.J.I. Wessels, kol J.W. Westerbeek, H. Westerhuijs, drs. E.J. Westerink, J.M. White, mw. C.M. van de Wiell, drs. J.E. van Wieren, J. Wiers, dr. P.W. van Wijck, prof. dr. R. de Wijk, ing. P. Wijker, kol M.H. Wijnen, mr. J.J.M. van Wijnen, drs. D. Wijnmalen, drs. G.J. de Wilde, prof. dr. J.H. de Wilde, kol dr. T. Will, prof. dr. ir. F.J. Willekens, dr. R. Willems, dr. L. Willer, dr. N.J.G. van Willigen, lkol A. Wilson, lkol G. Windt, kol C.F. Wohlgemuth, drs. G. Wolters, KTZ M.C. Wouters, drs. P.P. van Wulfften Palthe, G. van der Wulp, ing. J.J. van der Wulp, J.J. van der Wulp, dr.Y. Xuetong, drs. D. Zandee, mw. P. Zandstra, kol drs. M.H.G. van Zeijts RA, mr. R.M. Zijderveld, kol J.N. Zijlstra, cdr.J.J.Zorz, prof. mr. dr. S. Zouridis, ltgenmarns b.d. R.L. van Zuiderwijk, prof. dr. J.W. de Zwaan, mr.dr. M.C. Zwanenburg, KLTZ H.W. Zwier.

Annex D

Inhoudsopgave CD

Eindrapport

English summary and conclusions

Deelverkenningen

Powerpoint presentaties

Animatiefilm Verkenningen

Verslagen van workshops en conferenties

Scripties Hogere Defensie Vorming

Militair Strategische Visies

Methodologische verantwoording

Voor de beste weergave van de inhoud van deze CD-ROM dient gebruik te worden gemaakt van een computer met het Microsoft Windows besturingssyteem (Windows XP of hoger) en een beeldschermresolutie van minimaal 800 bij 600 pixels (1024 bij 768 pixels aanbevolen) met minimaal een 16 bits kleurenpalet (true color). Voor het bekijken van videobestanden is een geluidskaart met speakers of een koptelefoon nodig. Voor het openen van bepaalde documenten is het Microsoft Office pakket (versie 2000 of hoger) en de Acrobat Reader van Adobe (versie 6 of hoger) vereist. Daarnaast wordt ook aanbevolen: Windows Mediaplayer (versie 9 of hoger) en een verbinding met het Internet.

Deelverkenningen

Deel I – Vertreksituatie

Toestand in de wereld I *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Toestand in de wereld II *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI)*
Ontwikkeling van het veiligheidsbegrip *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Ontwikkeling van de belangen en waarden van het Koninkrijk *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Bedreigingen van de belangen en de waarden van het Koninkrijk *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Hoofdtaken en ambitieniveau *Nederlands Instituut voor Militaire Historie*
De Nederlandse defensie-inspanning in internationaal vergelijkend perspectief ("internationale benchmark") *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Sterkten en zwakten van Defensie I: Het perspectief van Navo *NAVO/Allied Command Transformation*
Sterkten en zwakten van Defensie II: Beelden vanuit de externe omgeving *Capgemini Consulting*
Sterkten en zwakten van Defensie III: Een internationale benchmark *RAND Europe*
Ontwikkeling van het niveau van de Defensiebestedingen: Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2007 *Nederlandse Defensie Academie (NLDA)*
Maatschappij en krijgsmacht *Nederlandse Defensie Academie (NLDA)*
Sociale ontsporing van jongeren *Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties*

Deel II – Vraagzijde

Territoriale dreiging *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*
Verhoudingen tussen grootmachten *Universiteit van Amsterdam Prof. dr. Ruud Janssens c.s.*
Risicolanden *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*
Fragiele staten I *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Fragiele staten II *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*
Internationale organisaties voor vrede en veiligheid *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Regionale organisaties *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'*
Terrorisme, georganiseerde criminaliteit, radicalisering, identiteitsvraagstukken en waarden *Ministerie van Justitie*
Radicalisering en identiteitsvraagstukken *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*
Massavernietigingswapens *Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' en Sico van der Meer*
Schaarste ten aanzien van primaire levensbehoeften *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*
Energie en schaarste *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS), i.s.m. met Clingendael International Energy Programme (CIEP)*
Klimaatverandering *Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)*
Humanitaire interventie *Ministerie van Defensie i.s.m. Ministerie van Buitenlandse Zaken*
Demografie en urbanisatie *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) i.s.m. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)*
Nationale veiligheid *Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties*

Deel III – Aanbodzijde

Conceptuele en technologische ontwikkelingen *TNO i.s.m. Ministerie van Defensie*
Personeel: arbeidsaanbod, wervingskracht en behoud *TNO*
Wet- en regelgeving arbeid *Ministerie van Defensie*
Kennisinvestering *Ministerie van Defensie*
Ruimte en milieu *Ministerie van Defensie*
The future of defence planning *Nederlandse Defensie Academie (NLDA)*
Omgaan met onzekerheid *Ministerie van Defensie i.s.m. TNO*
Strategic agility and defence capability options: Who says generals can't dance? *Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS)*

Uitgave van het interdepartementale project-Verkenningen.

Aan dit project is meegewerkt door:
Het ministerie van Defensie
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Het ministerie van Buitenlandse Zaken
Het ministerie van Justitie
Het ministerie van Financiën

© 2010 Ministerie van Defensie

Vormgeving, illustraties en productiebegeleiding:
Turnaround Communicatie bv

Druk: Thieme GrafiMedia Groep bv