

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2006

1. INLEIDING

Bij de behandeling van de defensiebegroting 2006 in de Tweede Kamer hebben wij toegezegd de Prinsjesdagbrief 2003 te actualiseren. Ook bij de begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer bleek deze wens te bestaan. Met deze brief komen wij deze toezegging na. De brief sluit aan bij het Jaarverslag 2005 dat het parlement 17 mei jl. heeft ontvangen. Samen bieden het jaarverslag en deze actualiseringsbrief de gelegenheid om in het begin van het laatste jaar van deze kabinetsperiode stil te staan bij wat tot dusver bij Defensie is bereikt en, op basis daarvan, wat er de komende tijd moet gebeuren.

Waarom actualiseren? Naar onze overtuiging is de houdbaarheidsdatum van onze visie op de toekomst van de krijgsmacht niet verstreken. Deze visie ligt besloten in de Prinsjesdagbrief en de Personeelsbrief van september 2003, en in de Marinestudie 2005 hebben wij ook de zee strijdkrachten aangepast aan de eisen van de tijd. Bovendien verkeert Defensie stilaan in de eindfase van de grootste reorganisatie uit haar geschiedenis die gepaard gaat met het verlies van 11 700 functies, de sluiting van bases en de afstoting van operationele capaciteiten. Deze veelomvattende operatie heeft de afgelopen jaren het nodige van de organisatie en het personeel gevergd en ook het komende half jaar zet Defensie alle zeilen bij om het nieuwe evenwicht te bereiken tussen de taken van de krijgsmacht en de beschikbare middelen. Het is een forse opgave, maar het nieuwe evenwicht zal Defensie een stabiele basis verschaffen om de komende jaren haar capaciteiten doelgericht verder te ontwikkelen.

De Prinsjesdagbrief 2003 blijft dus ons uitgangspunt. Niettemin hebben zich sinds 2003 nieuwe ontwikkelingen voorgedaan en hebben eerder onderkende ontwikkelingen zich sterker doorgezet dan drie jaar geleden kon worden voorzien. Daarbij is in het bijzonder te denken aan de zware eisen die expeditionaire operaties zoals in Afghanistan aan de krijgsmacht stellen, aan de verbreding van de inzetbaarheid en het voortzettings-

vermogen van de krijgsmacht, aan de versterking van de inlichtingenketen binnen Defensie, aan de hoge eisen die het opereren in militaire netwerken stelt en bovenal aan investeringen in de kwaliteit, de opleiding en het behoud van defensiepersoneel. Door deze en andere uitdagingen blijft gerichte versterking van de krijgsmacht geboden.

Om operationele knelpunten op te lossen hebben wij de afgelopen tijd maatregelen getroffen, zoals de verwerving van twee extra Hercules C-130 vliegtuigen voor tactisch luchttransport, de uitbreiding van het aantal bemanningen en het onderhoudspersoneel van de Chinook transport-helikopters en de Hercules C-130 vliegtuigen en de aanvullende beschermingsmaatregelen voor de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Uruzgan. In deze brief lichten wij nog enige maatregelen toe om dringende operationele knelpunten op te lossen. Al deze maatregelen zijn budgetneutraal genomen, dat wil zeggen binnen de voorziene financiële kaders, en zullen een plaats krijgen in de begroting voor 2007.

Het kabinet heeft dit voorjaar extra geld beschikbaar gesteld voor de compensatie van een Apache en twee Chinook helikopters die verloren zijn gegaan. Voorts heeft het kabinet in het kader van het project «Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking» (ICMS) extra geld beschikbaar gesteld vanwege de behoefte van de civiele autoriteiten aan ondersteuning binnen de landsgrenzen door de krijgsmacht. De Kamer heeft hierover inmiddels een brief ontvangen.

De veiligheidspolitieke en operationele ontwikkelingen gaan echter snel. Verderop in deze brief schetsen wij daarom zes krijgsmachtbrede ontwikkelingsrichtingen die de komende jaren van invloed zullen zijn op het vermogen om operaties doeltreffend en doelmatig uit voeren. Zij kunnen houvast bieden bij het denken over de toekomst van Defensie. Met deze schets wordt niet beoogd thans beslag te leggen op toekomstige begrotingsmiddelen.

Ten slotte zijn de ontwikkelingen sinds 2003 ook aanleiding om het in de Prinsjesdagbrief geformuleerde ambitieniveau voor de krijgsmacht te actualiseren, mede op grond van afspraken die de afgelopen jaren in nationaal en internationaal verband over de beschikbaarheid van de krijgsmacht zijn gemaakt. In het geactualiseerde ambitieniveau is duidelijker onder woorden gebracht wat de krijgsmacht desgevraagd kan leveren. Hieruit blijkt overigens ook dat door de gemaakte afspraken permanent een groter beroep op de krijgsmacht kan worden gedaan dan in de Prinsjesdagbrief 2003 was voorzien.

Hieronder lichten wij in paragraaf 2 toe hoe wij te werk zijn gegaan bij de actualisering van het defensiebeleid. Vervolgens komen in deze brief aan orde:

3. Op weg naar het nieuwe evenwicht;
4. De omgevingsanalyse; belangrijke ontwikkelingen sinds 2003;
5. Hoofdtaken en ambitieniveau;
6. Toekomstverkenningen: zes richtingen voor de krijgsmacht;
7. Algemene financiële aspecten;
8. Tot slot.

2. DE ACTUALISERING VAN HET DEFENSIEBELEID

Voor de actualisering van ons beleid hebben wij drie uitgangspunten gehanteerd:

- **betrek de wereld buiten Defensie.** Het ging daarbij in de eerste plaats om de vraag of zich sinds 2003 belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan die tot aanpassingen nopen. Wij hebben voorts

nadrukkelijk willen stilstaan bij verwachtingen die in onze samenleving ten aanzien van de krijgsmacht leven;

- **betrek het defensiepersoneel van hoog tot laag.** Onze mensen vormen ons belangrijkste kapitaal. Zij beschikken over een schat aan operationele kennis en ervaring;
- **kies voor een krijgsmachtbrede aanpak.** Het is achterhaald de toekomst voor ieder operationeel commando afzonderlijk te bezien. De gezamenlijkheid en de eensgezindheid moeten voorop staan. Daarom presenteren wij in deze brief geen toekomstverkenning per defensieonderdeel, maar zijn wij uitgegaan van een krijgsmachtbrede analyse.

Er zijn de afgelopen maanden veel interne en externe activiteiten ontplooid mede met het oog op de totstandkoming van deze brief. Om de wereld buiten Defensie te betrekken bij de actualisering van het defensiebeleid hebben wij een **externe ronde** georganiseerd. Onze medewerkers hebben in dat verband gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de top van het bedrijfsleven, de wetenschap en de cultuur. Ook zijn er drie werkconferenties gehouden. Er bleek een grote bereidheid te bestaan om met Defensie mee te denken, waarvoor wij de deelnemers zeer erkentelijk zijn. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft een welkome bijdrage geleverd met een advies, getiteld «Maatschappij en krijgsmacht». De regering zal op korte termijn op het advies reageren.

Met een **interne ronde** wilden wij het defensiepersoneel uit alle geledingen van de organisatie in de gelegenheid stellen mee te denken over de toekomst van Defensie. Ongeveer 700 defensie-medewerkers leverden hun bijdrage en bij een essaywedstrijd kwamen meer dan honderd inzendingen binnen. Verder zijn de commandanten van de vijf commando's geïnterviewd en is een uitgebreide schriftelijke interviewronde georganiseerd waaraan dertig commandanten uit de gehele krijgsmacht op voornamelijk bataljonsniveau deelnamen. Ook andere specifieke doelgroepen hebben bijdragen geleverd aan de actualisering, zoals de Krijgsmacht-adjutant, Jong Defensie, de Hogere Defensievorming en de Leergang Topmanagement Defensie. Onder 400 willekeurige medewerkers is een NIPO-enquête gehouden. De verschillende ideeën die uit de interne ronde naar voren kwamen, zijn vervolgens met ondersteuning van TNO in twee workshops geanalyseerd.

Mede in het licht van de aanbevelingen van de commissie-Lemstra (Kamerstuk 30 300 X, nr. 24 van 8 november 2005) hebben wij bij de actualisering van ons beleid zoveel mogelijk openheid willen betrachten. De eerste resultaten van de externe en de interne ronde zijn daarom ook beschikbaar via de website van Defensie: www.mindf.nl. Niet alle opvattingen die in beide rondes naar voren zijn gebracht hebben een plek gekregen in deze brief. Wij hebben er echter wel degelijk nota van genomen. Defensie zal de komende tijd op verschillende manieren trachten de gedachtewisseling over de toekomst van de krijgsmacht een passend vervolg te geven.

3. OP WEG NAAR HET NIEUWE EVENWICHT

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs enige kanttekeningen geplaatst bij het Jaarverslag van Defensie over 2005. Vooral in de bedrijfsvoering kan en moet het op een aantal terreinen nog beter. De Rekenkamer wijt de problemen vooral aan de grootschalige reorganisatie binnen het ministerie en wij zijn het daarmee eens. Het is goed ook in deze brief stil te staan bij de omvang en de complexiteit van de operatie «Nieuw evenwicht». Vrijwel geen onderdeel van Defensie is de afgelopen jaren gevrijwaard gebleven van ingrijpende veranderingen en veel personeelsleden hebben Defensie verlaten, zijn van werkplek veranderd of hebben moeten

wennen aan veranderde werkomstandigheden. In de brief «Nieuw evenwicht op koers» van oktober 2005 (Kamerstuk 30 300 X nr. 15 van 28 oktober 2005) konden wij een positief beeld schetsen van de stand van zaken van de reorganisatie. Nu, een half jaar voordat het nieuwe evenwicht een feit moet zijn, liggen de deelprojecten in het algemeen op koers of zijn ze voltooid. Al die tijd en ongeacht de aanpassingen, heeft de krijgsmacht haar operationele taken geen moment verzaakt. Nederlandse militairen hebben veeleisende missies uitgevoerd buiten Nederland, maar stonden ook klaar om civiele autoriteiten in eigen land bij te staan. Met andere woorden, de operatie «Nieuw evenwicht» is niet ten koste gegaan van de operationele taakuitvoering. Alle medewerkers van Defensie, militairen en burgers, verdienen daarvoor grote waardering.

Nu de eindstreep van de operatie «Nieuw evenwicht» in zicht is, zullen wij de eindsprint inzetten om ons doel werkelijk te bereiken. Dat doel hebben wij in de Prinsjesdagbrief 2003 beschreven als «een nieuw evenwicht tussen de taken van de krijgsmacht en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn, zodat de krijgsmacht betaalbaar blijft en er voldoende ruimte is voor de benodigde investeringen.» Zonder twijfel zullen ook bij Defensie de spreekwoordelijke laatste loodjes het zwaarst wegen, zeker bij de verkleining van de organisatie met 11 700 functies. Aan het einde van dit jaar zullen de omvang van de organisatie, de personele sterkte en het bijbehorende financiële kader met elkaar in overeenstemming moeten zijn gebracht. Zoals wij herhaaldelijk hebben verklaard, óók in de recente kwartaalrapportage over de migratieplannen, zijn gedwongen ontslagen niet uitgesloten. Dit geldt zeker ook voor de eindfase van de reorganisatie.

Het nieuwe evenwicht is van groot belang voor Defensie. Het verschaft de krijgsmacht een stabiele basis om de komende jaren door middel van gerichte investeringen de capaciteiten nog beter op de taken af te stemmen.

4. OMGEVINGSANALYSE: BELANGRIJKE ONTWIKKELINGEN SINDS 2003

De maatregelen in de Prinsjesdagbrief 2003 stoelden onder meer op een analyse van de internationale omgeving (en de rol van ons land daarin) en van de staat van de krijgsmacht. Mede op grond van de interne en externe ronde achten wij deze analyse ook nu nog van toepassing. Wel heeft een aantal ontwikkelingen zich sinds de Prinsjesdagbrief onmiskenbaar doorgezet en hebben zich nieuwe ontwikkelingen aangediend die nadrukkelijk aandacht vragen. Wij zullen deze ontwikkelingen – de veranderingen ten opzichte van de Prinsjesdagbrief 2003 – hieronder beschrijven. Wij stellen vast dat er sprake is van een **verbreding** van de inzet van de krijgsmacht, waarbij het in de praktijk steeds vaker om méér gaat dan de inzet van militaire eenheden bij crisisbeheersingsoperaties, en van de **toenevende complexiteit van crisisbeheersingsoperaties**. Ook stellen wij vast dat de afgelopen jaren met brede maatschappelijke en parlementaire steun aanhoudend een **groot beroep op de krijgsmacht** is gedaan.

Veiligheidspolitieke ontwikkelingen. De kwetsbaarheid van moderne samenlevingen in een open wereld wordt op steeds meer terreinen manifest. Deze constatering liep als een rode draad door de interviews en de werkconferenties in de externe ronde. Onze veiligheid omvat meer dan de verdediging tegen de klassieke militaire bedreiging van het nationale en bondgenootschappelijke grondgebied. Het gaat tevens om de bescherming tegen internationaal terrorisme, de proliferatie van massavernietigingswapens, internationale mensen- en drugshandel, piraterij, pandemieën, digitale onveiligheid en klimaatverandering. Ook de energievoorzieningszekerheid, rampenbestrijding en ontwikkelings-

vraagstukken hebben een steeds belangrijker veiligheidsdimensie. In toenemende mate draait het om de bescherming van de samenleving naast de bescherming van het grondgebied. Vrijwel alle bedreigingen van onze samenleving hebben bovendien een internationale dimensie. Zo vormen zwakke staten een aanwijsbare bron van een groot aantal veiligheidsrisico's. De verbreding van het veiligheidsbegrip en de onderlinge verwevenheid van de hedendaagse veiligheidsrisico's kwamen sterk tot uitdrukking in het rapport van de secretaris-generaal van de VN van 21 maart 2005 (*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*) en in het slotdocument van de VN-Top van 24 oktober 2005 (*2005 World Summit Outcome*). In veel gevallen is er ook voor de krijgsmacht een rol weggelegd bij het tegengaan van deze veiligheidsrisico's.

Onze veiligheidspolitieke omgeving wordt onverminderd beïnvloed door geopolitieke verhoudingen, zeker op de lange termijn. De verhoudingen zijn onmiskenbaar aan verandering onderhevig. Vooral de snelle economische groei in Azië zal niet zonder gevolgen blijven voor de internationale krachtsverhoudingen en dus ook voor de positie van Europa. In het bijzonder vragen de opkomst van China en de ontwikkeling op de lange termijn van Rusland de aandacht. De regering zal de AIV advies vragen over de veiligheidspolitieke gevolgen van de opkomst van China. In het Midden-Oosten blijven de situatie in Irak, het Israëliësch-Palestijnse conflict en de ontwikkelingen rondom het nucleaire programma van Iran zorgwekkend. Iran en de onzekere toekomst van het internationale non-proliferatiestelsel kwamen ook nadrukkelijk aan de orde in het rapport van de AIV met de titel «Het nucleaire nonproliferatieregime; het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak» van januari dit jaar.

Navo, EU, VN. De defensie-inspanningen van ons land krijgen nadrukkelijk gestalte binnen het kader van de Navo en de EU. Ook het bondgenootschap en de unie proberen de gezamenlijke capaciteiten van de lidstaten steeds beter af te stemmen op de ontwikkelingen in de internationale veiligheidsomgeving.

De **Navo** ontwikkelt zich verder als een bondgenootschap dat tot ver buiten het eigen grondgebied stabiliteit brengt. De afgelopen jaren heeft een groei van het aantal Navo-operaties te zien gegeven buiten Europa. Vooral de door de Navo geleide ISAF-operatie in Afghanistan is sinds 2003 aanzienlijk omvangrijker geworden. Ook levert het bondgenootschap belangrijke bijdragen in Irak en in Soedan. Tegen deze achtergrond wordt in bondgenootschappelijk verband overlegd over de aanpassing van het Navo-ambitieniveau. Het huidige ambitieniveau behelst het vermogen om gelijktijdig drie grote crisisbeheersingsoperaties op legerkorpsniveau in het gehele geweldsspectrum uit te voeren. Het aangepaste ambitieniveau zou tot uitdrukking moeten brengen dat de Navo ook een nader te bepalen aantal kleinere operaties gelijktijdig moet kunnen uitvoeren. De snelle reactiemacht van de Navo – de *NATO Response Force* (NRF) – heeft de afgelopen jaren gestalte gekregen. Mede op Nederlands aandringen zijn in de Navo voorts inzetbaarheidsdoelstellingen (*usability targets*) overeengekomen. Vooral lidstaten die nog onvoldoende presteren, worden hiermee aangespoord de inzetbaarheid van hun strijdkrachten te verbeteren. Deze doelstellingen houden in dat veertig procent van de landstrijdkrachten van Navo-lidstaten geschikt moet zijn voor inzet en dat acht procent ook op enig moment ontplooid is of aangewezen voor inzet. Ons land voldoet reeds aan beide doelstellingen.

De afgelopen jaren zijn nieuwe stappen gezet in de ontwikkeling van het **Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB)**. In 2005 alleen al zijn zeven nieuwe EVDB-operaties gestart. In totaal voert de Europese Unie thans één militaire operatie (Bosnië) en negen civiele EVDB-missies uit.

Een tweede militaire operatie (Congo) is in voorbereiding. De EU heeft in 2004 besloten tot de oprichting van *battlegroups* van ongeveer 1 500 tot 2 000 militairen, die bijvoorbeeld na een verzoek van de VN kunnen worden ingezet. Nederland zal met tussenpozen een bijdrage leveren aan deze snelle reactiecapaciteit, de komende jaren samen met Duitsland, Finland en het Verenigd Koninkrijk. Ook zal ons land met veertig tot zestig militairen van de Koninklijke marechaussee een bijdrage leveren aan de onlangs opgerichte Europese gendarmerie-eenheid (EGF). Met de oprichting van het Europees Defensie Agentschap (EDA) in juli 2004 zijn voorts meer mogelijkheden ontstaan om nationale defensie-inspanningen op elkaar af te stemmen en samen met andere EU-lidstaten oplossingen te vinden voor vastgestelde militaire tekorten.

Mede op initiatief van Nederland is voorts het concept van de **Stand-by High Readiness Brigade (Shirbrig)** van de **Verenigde Naties** in 2005 aangepast. In plaats van een volledig inzetbare brigade levert de Shirbrig voortaan de kern van een hoofdkwartier met ondersteunende eenheden en planningscapaciteit ten behoeve van VN-missies. Er wordt gedacht aan een roulatieschema voor de ondersteunende eenheden, waardoor deelneming een minder vrijblijvend karakter zal krijgen. Deze nieuwe, bescheidener benadering zal de inzetbaarheid van de Shirbrig ten goede komen.

Interdepartementale ontwikkelingen. De verbreding van de inzet van de krijgsmacht wordt ook tot uitdrukking gebracht in interdepartementale afspraken. Het gaat hierbij onder meer om de gegarandeerde beschikbaarheid van minimaal 4 600 militairen bij rampen en crises in Nederland voor algemene en specialistische vormen van ondersteuning. Op grond van vervolgsafspraken met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie loopt de gegarandeerde bijdrage van Defensie aan veiligheid binnen de landsgrenzen op tot ongeveer 25 procent van het totale aantal militairen. Wij hebben de Tweede Kamer over deze intensivering van de civiel-militaire samenwerking onlangs een uitvoerige brief gestuurd.

Deze en andere afspraken impliceren overigens geen onderscheid tussen nationaal en internationaal inzetbare militairen en middelen. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de Koninklijke marechaussee, die als een van de vier operationele commando's van Defensie een belangrijk deel van haar taken onder civiel gezag verricht. Ook de capaciteiten van dit operationele commando maken integraal deel uit van een totaalpakket dat Defensie kan inzetten voor de nationale en internationale veiligheid. Mede in navolging van het rapport «Cultuur en integriteit» en het Beleidsplan 2010 van de Koninklijke Marechaussee (Kamerstuk 30 176, nr. 2), onderzoeken wij hoe het werkaanbod en de capaciteiten van de Koninklijke marechaussee nog beter op elkaar zijn af te stemmen. De Kamer ontvangt hierover binnenkort een rapportage. De Marechaussee is een politieorganisatie met militaire status. De daarmee gepaard gaande centrale aansturing en de korte bevelslijnen maken een snelle en flexibele inzet zowel binnen als buiten Nederland mogelijk. De militaire rechtspositie van het personeel, evenals de militaire opleiding en vorming, dragen hiertoe bij.

In het kader van de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2004–2005; 30 075, nr. 1) werkt Defensie steeds nauwer samen met Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en andere ministeries. Defensie beschikt sinds begin dit jaar over een pool van zestig militaire deskundigen voor *Security Sector Reform* (SSR). Dertig van hen kunnen gelijktijdig voor kortdurende missies (maximaal twee maanden) worden uitgezonden. Alle defensieonderdelen leveren bijdragen aan de groeiende betrokkenheid van de krijgsmacht bij het geïntegreerde buitenlandse beleid.

Operationele ontwikkelingen. Er is sprake van de mondialisering van de inzet van de krijgsmacht. De krijgsmacht moet zich steeds meer instellen op operaties in verafgelegen delen van de wereld. Sinds 2003 is het operatiegebied van de Navo in Afghanistan aanzienlijk uitgebreid. Te verwachten valt dat de komende vijf tot tien jaar in het kader van deze operatie een groot beroep op Nederland wordt gedaan. Bovendien is Defensie in toenemende mate betrokken bij de aanpak van de ernstige veiligheidsproblemen in Afrika. Operationele ervaringen in Afghanistan en Irak maken duidelijk dat de complexiteit van operaties verder toeneemt. De omstandigheden waaronder militairen opereren worden moeilijker doordat de tegenstander irreguliere strijdmethodes hanteert. Mede hierdoor zijn gevechts- en transporthelikopters een onmisbaar onderdeel geworden van de uitrusting van uitgezonden eenheden. Meer dan voorheen is een scala aan specialismen en middelen nodig om het optreden in operationele netwerken mogelijk te maken en is een goede inlichtingenpositie voor effectief optreden van levensbelang. Doordat operaties vaker op grote afstand van Nederland worden uitgevoerd, is de logistieke ondersteuning van missies aanzienlijk complexer geworden. Bovendien worden in internationaal verband hogere eisen gesteld aan de snelle inzetbaarheid van de krijgsmacht. Als gevolg van al deze operationele ontwikkelingen is onmiskenbaar sprake van stijgende kosten van operaties. Ook de toegenomen slijtage van materieel en operationele verliezen dragen hiertoe bij, terwijl de kosten van nieuw materieel blijven stijgen doordat er hogere technische eisen aan moeten worden gesteld.

5. HOOFDTAKEN EN AMBITIENIVEAU

De gronden voor de inzet van de krijgsmacht zijn opgesomd in artikel 97 van de Grondwet¹. In overeenstemming hiermee zijn in de Defensienota 2000 drie hoofdtaken van de krijgsmacht onderscheiden, te weten:

- (1) bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief 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.

Deze hoofdtaken zijn ook in de Prinsjesdagbrief 2003 overgenomen en er is geen aanleiding de formulering nu te herzien. Wij hebben wel gemeend het **ambitieniveau voor de krijgsmacht**, dat operationele invulling aan de hoofdtaken geeft, te moeten actualiseren en verduidelijken. Het gaat er vooral om concreter onder woorden te brengen wat de krijgsmacht desgevraagd in staat is te leveren. Ook wordt zo recht gedaan aan de ontwikkelingen die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven en aan de Marinestudie uit 2005 die erop is 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 geven eveneens aanleiding het ambitieniveau te verduidelijken en aan te vullen. Gebleken is dat onze militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in de regel naar gelang van de taak worden samengesteld uit verschillende delen van de krijgsmacht. Dit kan beter in het ambitieniveau tot uitdrukking worden gebracht door te spreken van taakgroepen. Voorts is de afgelopen jaren het belang van speciale operaties verder toegenomen, zowel voor de bestrijding van het terrorisme als voor de evacuatie van (Nederlandse) burgers uit brandhaarden. Ook wordt herhaaldelijk een beroep op de krijgsmacht gedaan om relatief kleinschalige, maar niet minder belangrijke bijdragen te leveren aan civiele missies en politie-missies. Het gaat hierbij vaak om de inzet van schaars kaderpersoneel.

Gelet op het bovenstaande hebben wij het ambitieniveau voor de krijgsmacht als volgt geherformuleerd:

¹ Dit artikel luidt: «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, is er een krijgsmacht.»

Het ambitieniveau voor de krijgsmacht

De krijgsmacht staat garant voor:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- een actieve bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse beleid van ons land. Het gaat hierbij om:
 - kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. Dit betreft:
 - 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*;
 - een bijdrage aan de *Stand-by High Readiness Brigade* (Shirbrig) van de Verenigde Naties;
 - deelneming gedurende maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum met een brigade van landstrijdkrachten, twee squadrons jachtvliegtuigen of een maritieme taakgroep;
 - gelijktijdige deelneming gedurende langere tijd aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met taakgroepen van bataljonsgrootte of, bij luchtoperaties en maritieme operaties, equivalenten hiervan;
 - het optreden bij landoperaties als *lead nation* op brigadeniveau en – samen met andere landen – op legerkorpsniveau, bij maritieme operaties als *lead nation* op taakgroepniveau en bij luchtoperaties met bijdragen op gelijkwaardige niveaus als de brigade;
 - de uitvoering van speciale operaties, met inbegrip van evacuatieoperaties en contraterorisme-operaties;
 - 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;
 - beschikbaarstelling van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
 - verlening van internationale noodhulp op verzoek van civiele autoriteiten;
- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag. Deze bijdragen zijn zowel structureel als incidenteel van aard. In totaal is op rotatiebasis ongeveer 25 procent van het militaire deel van de krijgsmacht gegarandeerd beschikbaar voor de uitvoering van nationale taken. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
 - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door de Koninklijke marechaussee en de kustwacht;
 - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosieven-opruiming;
 - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

In beginsel zijn alle militairen in nationaal en internationaal verband inzetbaar. Binnen de krijgsmacht wordt geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen. Het gaat om één pool van eenheden waaruit kan worden geput voor alle doeleinden. Dit is ook om doelmatigheidsredenen wenselijk. De inzet in nationaal kader is zo georganiseerd dat de deelneming aan internationale operaties niet wordt belemmerd. Het ambitieniveau is nadrukkelijk geen optelsom of keurslijf. Evenmin schrijft het ambitieniveau voor hoeveel 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, aan de hand van het Toetsingskader en in overeenstemming met de notitie over de politieke uitgangspunten van het uitzendbeleid van april 2004 (2003–2004, 29 521 nr. 1). Daarbij zullen de Nederlandse bijdragen in de regel afhankelijk van de missie en van de bijdragen van andere landen worden samengesteld. Uruzgan is hiervan een voorbeeld. De periodes dat Nederland bijdragen levert aan de NRF en de EU *battlegroups* worden op elkaar afgestemd, om te voorkomen dat in het kader van deze snelle reactiemachten gelijktijdig een groot beroep op de krijgsmacht zal worden gedaan.

6. TOEKOMSTVERKENNING: ZES RICHTINGEN VOOR DE KRIJGSMACHT

In vervolg op de Marinestudie 2005 hebben wij de Tweede Kamer toegezegd in het kader van de actualisering van het defensiebeleid stil te staan bij de toekomst van andere geledingen van de krijgsmacht. Daartoe schetsen wij aan de hand van **zes defensiebrede ontwikkelingsrichtingen** de toekomst van de krijgsmacht. In dat verband zullen wij ook ingaan op de maatregelen die wij hebben genomen om gebleken knelpunten op te lossen. Duidelijk is echter dat de krijgsmacht ook daarmee niet af is. De komende jaren zal zij met forse uitdagingen worden geconfronteerd.

I – De uitvoering van complexe operaties op grote afstand van Nederland

Ervaringen in Afghanistan en Irak maken duidelijk dat zeer hoge eisen worden gesteld aan het optreden van westerse krijgsmachten. Een moderne krijgsmacht kan niet zonder de slagkracht van hoofdwapensystemen zoals tanks, fregatten en jachtvliegtuigen. De regering streeft ernaar de Kamer na het zomerreces van 2006 een besluit over de *Joint Strike Fighter (JSF)* voor te leggen dat op drie elementen betrekking heeft, namelijk de principiële keuze voor de JSF als opvolger van de F-16, de ondertekening van het MoU voor de productie en de instandhouding, en de aanschaf van de eerste drie toestellen. De industriële inschakeling is van meet af aan de belangrijkste overweging geweest om mee te doen met de ontwikkeling van de JSF. De departementen van Economische Zaken en van Defensie bezien thans hoe op basis van de operationele behoeften van de krijgsmacht de inschakeling van de Nederlandse defensiegerelateerde industrie bij materieelprojecten in het algemeen kan worden geoptimaliseerd.

Voor effectief expeditionair optreden is echter meer nodig dan hoofdwapensystemen. Zo zal versterking van de ondersteunende capaciteiten van de krijgsmacht – logistiek, inlichtingen, zelfbescherming, informatie, bevelvoering – ook de komende jaren een belangrijk aandachtspunt blijven. Bovendien is het onderscheid tussen operaties laag en hoog in het geweldsspectrum vervaagd. Eenheden moeten soms gelijktijdig hulp kunnen verlenen, de veiligheid waarborgen en gerichte gevechtsacties uitvoeren. In de Prinsjesdagbrief 2003 hebben wij gekozen voor een krijgsmacht met eenheden die zowel hoog als laag in het geweldsspectrum

kunnen optreden. De praktijk van de afgelopen jaren heeft uitgewezen dat deze keuze juist is geweest.

Het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet bevatte een intensivering ten behoeve van de verbetering van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties. Ook het merendeel van de maatregelen in de Prinsjesdagbrief stond in dit teken. Mede dankzij de verhoging van het investeringspercentage zijn in deze kabinetsperiode belangrijke stappen gezet. Ook in het kader van de voorbereiding op de Navo-missie in Uruzgan zijn maatregelen genomen om de krijgsmacht in staat te stellen deze veeleisende operatie zo goed mogelijk uit te voeren. Verdere versterking van de krijgsmacht blijft de komende jaren echter geboden. Het betreft in het bijzonder het volgende:

- onbemande waarnemingssystemen vanuit de lucht voor het opbouwen van een beeld van de situatie op de grond en op zee zijn van groot belang gebleken voor militaire operaties. Zij bevorderen bovendien de veiligheid van eigen eenheden. Wij hebben daarom besloten tot de verwerving van *Medium Altitude Long Endurance Unmanned Aerial Vehicles (MALE UAV)* en kleinere (tactische) onbemande waarnemingstoestellen. Ook zal Nederland bijdragen aan de gezamenlijke luchtgrondwaarnemingscapaciteit van de Navo (*Allied Ground Surveillance*). De versterking van deze capaciteiten was al aangekondigd in de Prinsjesdagbrief 2003, maar de systemen zijn kostbaarder dan voorzien en kunnen zonder extra financiële middelen niet gelijktijdig volgens het voorziene schema worden in gevoerd. Binnenkort zal de Tweede Kamer een behoeftestelling voor deze systemen ontvangen;
- helikopters zijn een onmisbaar onderdeel geworden van de inzet van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties. Het zijn waardevolle transportmiddelen en ze verschaffen beweeglijkheid, verkenningscapaciteit, mobiele vuurkracht en medische evacuatiemogelijkheden. Ter vervanging van de Lynx helikopters gaat Defensie beschikken over twintig NH-90 helikopters, waarvan acht geschikt zijn voor transport boven zee én land. Defensie treft voorbereidingen voor de verwerving van twee extra **Chinook helikopters**, ter vervanging van de toestellen die in Afghanistan verloren zijn gegaan. Eerder was al besloten vier nieuwe toestellen aan te schaffen. De invoering van de nieuwe toestellen vergt een grote inspanning, ook in financieel opzicht. Hoe dan ook plaatsen de hogere kosten per helikopter Defensie voor financiële problemen. Dit laat onverlet dat er een resterende behoefte blijft bestaan van drie extra Chinook helikopters en twee extra NH-90 helikopters in de transportversie. De Tweede Kamer is over deze behoefte eerder ingelicht in de Helikopterstudie (Kamerstuk 29 800 X, nr. 3 van 29 oktober 2004);
- gelet op de mondialisering van de inzet van de krijgsmacht en het grotere belang van snelle inzetbaarheid zijn geschikte strategische en tactische transportmiddelen de komende jaren onontbeerlijk in de logistieke ondersteuning. Defensie heeft ten opzichte van de Prinsjesdagbrief 2003 al besloten de eigen luchttransportcapaciteit uit te breiden met twee extra Hercules C-130 toestellen, ter vervanging van de vier Fokker F-60 toestellen die minder geschikt zijn voor transport over grote afstand. Ook neemt Nederland sinds begin dit jaar deel aan de multinationale *Strategic Airlift Interim Solution*-overeenkomst (SALIS) voor de huur van civiele vliegtuigen van het type Antonov. Defensie zal ook een *Bare Base* capaciteit verwerven, waarmee primitieve of beschadigde vliegvelden met behulp van een mobiele verkeers-toren en radarsystemen snel operationeel kunnen worden gemaakt. In

overeenstemming met de Marinestudie 2005 zal de opvolger van het bevoorradingschip Zuiderkruis geschikt zijn voor strategisch transport over zee.

Niettemin blijft de situatie voor verbetering vatbaar. Dat geldt in het bijzonder voor het **strategische luchttransport**. Er is een dringend internationaal tekort aan vliegtuigen die grote ladingen kunnen vervoeren en zijn voorzien van de benodigde zelfbescherming en die vanaf minder moderne of beschadigde vliegvelden kunnen opereren. In Navo- en EU-verband zijn onlangs belangrijke initiatieven ontplooid om dit tekort op te heffen. Studie heeft uitgewezen dat Defensie in het licht van het ambitieniveau, de internationale tekortkomingen en de ontwikkelingen sinds 2003 behoefte heeft aan de capaciteit van ten minste één vliegtuig van het type C-17. Defensie zal ook de mogelijkheden onderzoeken om door middel van internationale samenwerking de luchttransportcapaciteiten te vergroten. In internationaal verband doen zich mogelijkheden voor om ook de strategische zeetransportcapaciteiten te verbeteren. Vooralsnog ontbreken voor deze verbeteringen de financiële middelen;

- in 2003 is besloten zes **Apache gevechtshelikopters** af te stoten om zodoende ruimte te scheppen voor de instandhouding en modernisering van de overige 24. Deze maatregel is destijds ingegeven door taakstellende reducties en kan binnen de huidige budgettaire kaders niet worden herzien. Sinds 2003 heeft de Apache zijn operationele waarde ruimschoots bewezen. Een toestel dat tijdens operaties verloren is gegaan is al vervangen door een van de af te stoten toestellen. Als hiervoor extra financiële ruimte wordt geboden, kan alsnog worden overwogen ook de vijf andere aan te houden. Dit leidt tot een toename van de exploitatiekosten en van lopende en toekomstige moderniseringskosten en bovendien tot de derving van verkoopopbrengsten;
- wij willen onze militairen op missie zo goed mogelijk beschermen. Als gevolg van de toenemende diversiteit aan dreigingen blijven investeringen in **veiligheidsmaatregelen** nodig. Deze variëren van verbeterde operationele concepten en de verbetering van de persoonlijke uitrusting tot fysieke beschermingsmaatregelen voor voertuigen en onderkomens. Ook de dreiging van geïmproviseerde explosieven (IED's) vraagt nadrukkelijk de aandacht. Daarom is besloten tot de instelling van een *Task Force Counter-IED*. Defensie heeft ook initiatieven ontplooid om de bescherming tegen morteraanvallen te verbeteren;
- om het geïntegreerde optreden van uiteenlopende militaire middelen tijdens operaties mogelijk te maken is de ondersteuning van operaties met **één operationele netwerk- en informatiestructuur** van toenemend belang. Ook onze belangrijkste bondgenoten investeren hierin. Internationaal worden de middelen hiervoor aangeduid als *network enabled capabilities* (NEC). Gelet op het ingrijpende karakter van deze ontwikkeling zal daarop hieronder apart worden ingegaan (zie ontwikkelingsrichting V);
- **de verbetering van het voortzettingsvermogen van veelgevraagde eenheden** vraagt nadrukkelijk de aandacht. Sommige eenheden kennen een te hoge uitzenddruk die kan leiden tot het vertrek van moeilijk vervangbaar personeel. Afgelopen najaar hebben wij besloten extra personeel te werven en op te leiden voor de Chinook helikopters en de C-130 transportvliegtuigen. In de begroting 2007 zullen wij ook maatregelen treffen om personele knelpunten bij enkele

andere eenheden op te lossen. Het gaat om meer personeel voor de verwerving van inlichtingen onder de bevolking (*human intelligence*), voor informatieoperaties en voor civiel-militaire samenwerking (Cimic). Op deze gebieden zullen neventaken worden opgewaardeerd tot voltijds functies. In totaal worden hiervoor volgend jaar 60 functies vrijgemaakt. In de toekomst zijn soortgelijke maatregelen nodig om de inzetbaarheid van helikoptertypes zoals de Apache, de Cougar en (op langere termijn) de transportversie van de NH-90 te verbeteren;

- de deelneming aan complexe operaties met een irregulier karakter, in combinatie met de soms zeer zware geografische en klimatologische omstandigheden, heeft belangrijke gevolgen voor de **opleiding en training** van militairen. Iedere militair of eenheid die in aanmerking komt voor landoptreden moet in staat zijn zichzelf onder veeleisende omstandigheden te verdedigen. De gevolgen voor de vereiste militaire vaardigheden en voor de uitrusting van vooral (gevechts)ondersteunende eenheden zullen daartoe worden onderzocht. Ook zal meer aandacht worden besteed aan militair optreden in verstedelijkt gebied. Door militairen een bredere opleiding en training te geven voor algemene crisisbeheersingsoperaties zal de inzetbaarheid verder worden verbeterd. De gevolgen hiervan, zoals extra opleidingstijd en de aanvullende opleidings- en trainingsmiddelen, worden eveneens onderzocht.

II – Van eiland naar archipel (op weg naar een geïntegreerde aanpak)

Veiligheidsrisico's storen zich steeds minder aan grenzen tussen landen, departementen en diensten en vragen om een bredere, geïntegreerde aanpak en nauwere samenwerking tussen departementen en diensten. Nationaal is het afgelopen jaar al hard gewerkt om die nieuwe vormen van samenwerking gestalte te geven. Voorbeelden zijn de oprichting van een nationale Kustwacht, de afspraken over civiel-militaire samenwerking (CMBA), de intensievere civiel-militaire samenwerking (ICMS) en de oprichting van de Dienst Speciale Interventies (DSI) voor de bestrijding van het terrorisme. Zodoende weten Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Verkeer & Waterstaat op welke defensie-inspanningen zij gegarandeerd kunnen rekenen. Niet alleen de omvang, maar ook de aard van de ter beschikking te stellen middelen is veranderd. In aanvulling op de algemene ondersteuning met personeel en materieel stelt Defensie ook hoogwaardige en specialistische capaciteiten beschikbaar voor, bijvoorbeeld, de bestrijding van (de gevolgen van) chemische en biologische aanslagen, de beveiliging van havens en de bewaking van objecten. Daarnaast voert Defensie ter ondersteuning van de civiele autoriteiten steeds meer binnenlandse taken uit, zoals in het kader van de grensbewaking, de kustwacht en de opruiming van explosieven. In het bijzonder de rol van de Koninklijke marechaussee bij de bewaking van de grens en van objecten kan de komende tijd in overleg met de betrokken departementen nog verder worden ontwikkeld.

De komende jaren staan in het teken van de operationalisering en verdere uitwerking van de genoemde samenwerkingsverbanden. De intensivering van de operationele samenwerking met de civiele autoriteiten willen wij op decentraal niveau verbeteren door de Regionale Militaire Commando's aan brigadestaven van het Commando Landstrijdkrachten te koppelen. Dit maakt niet alleen een betere ondersteuning mogelijk bij de uitwerking, de beoefening en de uitvoering van rampenplannen, maar biedt tevens mogelijkheden om de training en de inzetbaarheid van de Natres-bataljons verder te verbeteren. De Koninklijke marechaussee zal zich de komende periode in overleg met de veiligheidspartners toeleggen op de verdere positionering en professionalisering in het geweldsspectrum

tussen politie en overige onderdelen van de krijgsmacht. Zij zal daarvoor investeren in de samenwerking met de verschillende partners die zowel in Nederland als internationaal actief zijn in het veiligheidsdomein. Ook verkennen wij met de betrokken departementen andere vormen van samenwerking op gebieden zoals *early warning*, rijksbrede dreigingsanalyses, de toepasbaarheid van militaire commandovoeringconcepten bij civiele crisisbeheersing, de benutting van kennisinstututen en rijksbrede ICT-ondersteuning. Tot slot zien wij aanvullende mogelijkheden om de rijksbrede samenwerking tussen inlichtingendiensten verder te verbeteren (zie hiervoor ontwikkelingsrichting IV).

Ook voor de inzet van de krijgsmacht in het buitenland heeft de interdepartementale samenwerking meer vorm gekregen. Veiligheid en wederopbouw gaan hand in hand in conflictgebieden en risicolanden. Zij dienen niet alleen de internationale rechtsorde en de bescherming van mensenrechten, maar komen ook onze nationale veiligheid ten goede. Veiligheidsrisico's, zoals terrorisme, drugshandel, immigratiestromen en grensoverschrijdende criminaliteit, worden zo dichterbij de bron bestreden. Ook de gezamenlijke uitvoering, ondersteuning, rapportage en monitoring heeft de aandacht. Verder zullen de ervaringen worden benut die zijn opgedaan met de geïntegreerde benadering in het kader van de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) in Afghanistan.

Dit jaar worden voorts militaire adviseurs uit de SSR-pool ingezet voor de hervorming van de veiligheidssector in andere landen. Wij zullen eind dit jaar een eerste evaluatie beginnen van het functioneren van deze pool en het interdepartementale SSR-team dat projecten identificeert. Daarbij zal ook worden gezien of militairen uit de SSR-pool reguliere functies moeten blijven vervullen. Ook in bredere zin zullen wij onderzoeken of het kaderzwarte karakter van kleinere, vaak civiel-militaire missies aanleiding geeft tot aanvullende maatregelen. Internationaal neemt ook de vraag naar de inzet van marechaussees toe. De problemen in falende staten vergen steeds vaker de deskundigheid van de politieman met een militaire aanstelling. Dit blijkt onder meer uit de oprichting van de *European Gendarmerie Force* (EGF). Door uitgebreidere training en de harmonisatie van operationele procedures wordt geïnvesteerd in militaire kennis en ervaring. De vorming van een uitzendpool is een belangrijke stap in de professionalisering van de inzet van de marechaussee in het buitenland. De pool bestaat uit ongeveer 230 marechaussees, van wie er 40 tot 60 ter beschikking worden gesteld van de EGF. Voorts zullen de functieplaatsen die vrijkomen door de verkleining van het aantal brigades worden gebruikt voor de uitbreiding van de beschikbare capaciteit ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties, internationale politiemissies en SSR.

III – Van krijgsmachtdeel naar defensiebreed

Wij hebben in de Prinsjesdagbrief van 2003 groot belang toegekend aan een defensiebrede benadering waarin de gezamenlijkheid en de eensgezindheid van alle onderdelen van Defensie voorop staan. Het operationele vermogen tot gezamenlijk optreden is immers van wezenlijk belang voor moderne krijgsmachten. De dwarsverbanden tussen eenheden van verschillende krijgsmachtdelen worden steeds hechter, ook dieper in de organisatie.

In het verlengde van de Prinsjesdagbrief zijn de afgelopen jaren forse aanvullende stappen gezet in de richting van krijgsmachtdeel naar defensiebreed. Het gaat daarbij om veel meer dan de herschikking van de bevelsverhoudingen, de opheffing van de functie van bevelhebber en de oprichting van de operationele commando's. Zo is de samenwerking tussen het Korps mariniers, de 11e *Air Manoeuvre Brigade* en het Korps commandotroepen geïntensiveerd. Diverse opleidingen zijn samenge-

voegd en tijdens de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan was er een gemeenschappelijke commandovoeringstructuur voor de uitvoering van speciale operaties door de mariniers en de commando's. Ook is het aantal krijgsmachtbrede ofwel paarse capaciteiten toegenomen. Belangrijke specialisaties die eerder door de krijgsmachtdelen afzonderlijk werden ontwikkeld, worden nu defensiebreed gebundeld. De Explosieven-opruimingsdienst Defensie (EODD), het *Joint* Kenniscentrum Nucleair, Biologisch, Chemisch (JKCNBC), het Defensie Instituut voor Veiligheid en Inlichtingen (DIVI) en het recente besluit tot de oprichting van één krijgsmachtbreed helikoptercommando zijn aansprekende voorbeelden.

De cultuuromslag naar krijgsmachtbrede samenwerking is in volle gang en wordt breed gedragen, zo bleek duidelijk uit de interne ronde. Er moet wel een evenwicht zijn met de eveneens noodzakelijke eigen identiteit van de defensieonderdelen. Die eigen identiteiten zijn immers gezichtsbepalend voor de krijgsmacht en vormen zodoende een essentiële bindende en wervende factor.

Voor de komende jaren voorzien wij naast de organisatorische «verpaarsing» een versterking van het modulaire karakter van de krijgsmacht. Er bestaat namelijk geen standaardrecept voor de inzet van militaire eenheden. Dreigingen, risico's en omstandigheden kunnen snel veranderen en vragen om flexibel maatwerk. De recente inzet van eenheden in Irak en Afghanistan toont eens te meer de noodzaak aan van een modulaire benadering. Uitgezonden eenheden zijn op maat samengesteld uit kleinere onderdelen van verschillende krijgsmachtdelen. Op steeds lagere niveaus moeten commandanten kunnen samenwerken in een internationale omgeving. De modulaire benadering kent echter ook grenzen en mag niet ten koste gaan van de vereiste geoefendheid en interne samenhang van eenheden. Onder crisisomstandigheden moeten militairen als een team kunnen functioneren en blindelings op elkaar kunnen vertrouwen. Dit is mogelijk door organieke eenheden van bataljonsomvang als een soort moedereenheid te laten fungeren en deze modulair aan te vullen met specialistische bouwstenen zoals inlichtingen, helikopters, genie, luchtverdediging en logistiek.

In het kader van deze ontwikkelingsrichting denken wij aan de onderstaande vervolgmaatregelen:

- De integratie van de grondgebonden luchtverdediging van de land- en de luchtmachtkrachten binnen één **Commando grondgebonden luchtverdediging**, dat zal ressorteren onder één operationeel commando. Ook het «*Joint Air Defence Center*» op De Peel gaat daarin op. Het nieuwe commando gaat beschikken over verschillende soorten luchtverdedigingssystemen en moet leiding kunnen geven aan de uitvoering van luchtverdedigingstaken variërend van de bescherming tegen ballistische raketten op lange afstand tot de bescherming van uitgezonden eenheden tegen doelen zeer nabij. Op korte termijn, dat wil zeggen vóór de begrotingsbehandeling dit jaar, zullen wij de Kamer nader inlichten over de positionering van dit commando.
- Een bundeling van capaciteiten voor de verwerking van operationele inlichtingen in één **krijgsmachtbrede inlichtingeneenheid** die de uiteenlopende tactische inlichtingenmiddelen inzet en de daaruit voortvloeiende informatie in samenhang analyseert. De bestaande operationele inlichtingencapaciteiten van het *Intelligence Surveillance, Target Aquisition and Reconnaissance* (ISTAR)-bataljon en het *Reconnaissance Intelligence Center* vormen hiervoor de belangrijkste bouwstenen. Ook zal de noodzakelijke versterking van de operationele inlichtingencapaciteit in deze eenheid vorm moeten krijgen (zie ontwikkelingsrichting IV).
- De **rol van de directie Operatiën van de Defensiestaf** in de coör-

dinatie van de voorbereiding en ondersteuning van operaties wordt verder vergroot. Daarbij wordt voortgebouwd op de resultaten die de afgelopen jaren al zijn bereikt bij de centralisatie van de aansturing van operaties. Een van de opties die worden onderzocht betreft de ontwikkeling van het Defensie Operatie Centrum tot een permanent hoofdkwartier.

- De **brigadestaven krijgen een multifunctioneel en modulair karakter**. De brigade is bij inzet geen vast verband meer. Door deskundigheid van marine en luchtmacht op te nemen in de brigadestaven van het Commando Landstrijdkrachten willen wij verzekeren dat de brigade verschillende functies van land-, lucht- en zeeoptreden bijeen kan brengen. Bovendien kunnen zo taakgroepen worden samengesteld en op de uitvoering van complexe operaties worden voorbereid. Een vergelijkbare benadering bij de taakgroepstaf van het Commando Zeestrijdkrachten moet dezelfde positieve effecten sorteren. Om gestalte te geven aan de modulaire benadering zullen specialistische capaciteiten in de brigadestaven worden geconcentreerd. Het gaat om specialismen op gebieden zoals Cimic, wederopbouw en psychologische operaties, die noodzakelijk zijn met het oog op de toenemende complexiteit van de militaire operaties. De specialisten kunnen bataljons trainen, contacten onderhouden met overheidsinstanties en niet-gouvernementele organisaties en zij maken deel uit van een pool voor uit te zenden eenheden. In de komende tijd zal Defensie het aantal en de typen van de brigadestaven van de landstrijdkrachten nog nader tegen het licht houden.
- voor vrijwel alle vormen van inzet is ook de ondersteuning met **logistiek, transport, genie en NBC-bescherming** nodig. Om versnippering van deze schaarse capaciteiten te voorkomen streven wij ernaar deze vormen van ondersteuning krijgsmachtbreed te organiseren.

IV – Inlichtingen

De in paragraaf 4 beschreven veiligheidspolitieke en operationele ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de MIVD en de operationele inlichtingen- en veiligheid (I&V) bij Defensie. Het belang van actuele inlichtingen is de afgelopen jaren verder toegenomen. De toenemende complexiteit van operaties en de mondialisering van de inzet van de krijgsmacht stellen bovendien hogere eisen aan de inlichtingenvoorziening. De I&V-organisaties van Defensie worden dan ook steeds intensiever geconfronteerd met verzoeken om analyses en onderzoeken.

Deze ontwikkelingen vergen een versterking van de volledige inlichtingenketen bij Defensie. Dit jaar zijn twee studies uitgevoerd naar de middelen en de bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij Defensie. De externe Onderzoeksgroep Inlichtingen en Veiligheid Defensie (OIVD), onder voorzitterschap van mr. drs. C.W.M. Dessens, heeft onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid, de effectiviteit en de doelmatigheid van de I&V-capaciteit binnen Defensie en die van de MIVD in het bijzonder. Tevens is aandacht besteed aan de organisaties buiten Defensie waarmee de MIVD samenwerkt en de wijze waarop deze samenwerking gestalte krijgt, zoals met de AIVD bij de oprichting van de Nationale Sigint Organisatie (NSO) en bij het convenant AIVD-MIVD en met de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). Defensie heeft ook intern onderzoek gedaan naar de operationele inlichtingenketen bij de krijgsmacht, inclusief de operationele ondersteuning door de MIVD. Deze studie is uitgemond in concrete aanbevelingen en intensiveringen voor de operationele inlichtingenketen en is zodoende complementair aan het eindrapport van OIVD.

In interdepartementaal overleg zullen de aanbevelingen van de OIVD en van de interne studie de komende maanden worden beoordeeld en

verwerkt in een plan van aanpak. Zo worden een gestructureerde versterking van de I&V-keten en de samenwerking met partners gewaarborgd. Eind 2008 zal een evaluatie worden uitgevoerd. De aanbevelingen van de commissie over de samenwerking tussen de AIVD en de MIVD zullen de komende maanden in overleg met BZK worden verwerkt in een nieuw convenant tussen de beide diensten. Wij onderschrijven de noodzaak van versterking van de I&V-keten en zullen het tempo en de omvang van de intensiveringen bezien. Een stapsgewijze uitbreiding ligt in de rede, want een te snelle uitvoering zou ertoe leiden dat de keten te zeer in beslag wordt genomen door opleiding en training. De levering van I&V-producten en de bevordering van de kwaliteit daarvan hebben voorrang in verband met de veiligheid van het personeel.

Wij onderschrijven de conclusie van de OIVD dat bij de vormgeving van de I&V-keten aansluiting moet worden gezocht bij de uitgangspunten van de commissie bestuurlijke evaluatie AIVD (de commissie-Havermans). Legitimiteit, vertrouwen, rechtmatigheid, effectiviteit, duidelijke sturing en diepgaande controle zijn immers alle van belang. Duidelijke prioriteiten en behoeftestellingen, objectiviteit en professionele onafhankelijkheid moeten uitgangspunt zijn van het handelen in de I&V-keten. Het is evident dat het in de praktijk brengen van deze en andere uitgangspunten in een veranderende omgeving hoge eisen stelt aan de organisatie, de samenwerking in de keten en het aanpassingsvermogen van het personeel. Hoe dan ook moet de samenwerking in de keten, met andere I&V-diensten binnen en buiten Nederland en met de NCTb worden versterkt. Met het oog daarop heeft de MIVD ook een convenant met de NCTb gesloten.

V – Van technologie naar informatie en innovatie

In de Prinsjesdagbrief 2003 hebben wij vastgesteld dat Nederland zich voor operaties in alle delen van het geweldsspectrum moet blijven richten op kwalitatief en vaak ook technologisch hoogwaardige militaire bijdragen. Een belangrijk voorbeeld is de ontwikkeling van «genetwerkte» informatievoorziening, in internationaal verband aangeduid met de term *Network Enabled Capabilities* of kortweg *NEC*. Deze ontwikkeling is van wezenlijk belang om de interoperabiliteit met bondgenoten te verzekeren en een modulaire inzet van eenheden en middelen uit de diverse krijgsmachtdelen mogelijk te maken. Met BZK onderzoekt Defensie of het NEC-concept ook nationaal toepassingsmogelijkheden heeft.

Bij NEC draait alles om het kunnen ontsluiten en delen van informatie via een internetachtige constructie. Sensoren, wapenplatforms en eenheden zijn onderdeel van één netwerk en kunnen in de toekomst bijna willekeurig aan elkaar worden gekoppeld. Zo kan een patrouillecommandant om de hoek van de volgende straat kijken door middel van de sensoren van een onbemand vliegtuigje. De individuele militair op de grond kan gebruikmaken van informatie vanuit de lucht of vanaf zee en vice versa, óók als de betrokken eenheden verschillende nationaliteiten hebben. Een netwerkomgeving biedt zodoende de mogelijkheid in kleinere verbanden op te treden en toch gebruik te maken van de slagkracht van andere capaciteiten. Deze capaciteiten kunnen elders in het operatiegebied zijn gestationeerd (bijvoorbeeld Apache helikopters, pantserhouwitsers of *special forces*) of zelfs van buiten het operatiegebied opereren (bijvoorbeeld F16's en kruisvluchtwapens). Daarmee kunnen de slagkracht en beweeglijkheid van de krijgsmacht aanzienlijk worden vergroot en de kwetsbaarheid en fysieke aanwezigheid tot een minimum worden beperkt. Door de informatie uit de vele sensoren te integreren tot één zee-, land- en luchtbeeld kunnen commandanten op alle niveaus worden voorzien van een tijdig, accuraat en gezamenlijk omgevingsbeeld.

NEC verschaft de krijgsmacht voorts belangrijke maatschappelijke meerwaarde omdat het concept past in het rijksbrede streven naar een **kennis-economie** met een groot innoverend vermogen. Defensie moet zich daarom in toenemende mate positioneren als een «slim toepasser» van veelal civiel ontwikkelde kennis. Dat vereist een evenwicht tussen de technologische kennis bij Defensie zelf en de kennis die Defensie laat opbouwen bij externe instituten. Defensie hoeft niet de beschikbare kennis op de markt of bij andere overheidsinstellingen te dupliceren, tenzij er een operationele noodzaak bestaat.

In de Navo en de EU staat NEC hoog op de agenda en maakt het concept een snelle ontwikkeling door. Zo heeft het Europees Defensie Agentschap (EDA) de totstandkoming van een Europese strategie voor defensie-onderzoek entechnologie (R&T) geïnitieerd. Nederland steunt meer Europese samenwerking op R&T-gebied, in het bijzonder waar deze samenwerking aansluit op belangrijke tekortkomingen op capaciteitengebieden. De afgelopen jaren heeft Defensie diverse belangrijke stappen gezet. Voorbeelden op het gebied van communicatietechnologie zijn de invoering van het datasysteem «Link 16» voor jachtvliegtuigen en maritieme eenheden en van Titaan, waarmee de krijgsmacht ICT-netwerken in diverse operatiegebieden kan creëren en koppelen. Commandovoeringssystemen zoals het *Battlefield Management Systeem* en het *Soldier Modernization Programme* bieden commandanten op alle niveaus inzicht in de situatie en maken het mogelijk bijna «online» bij te sturen. De komende jaren zal het NEC-concept stapsgewijs verder worden ingevoerd om één operationele netwerk- en informatiestructuur te vormen. Aanpassing en versterking van bevelvoeringcapaciteiten voor mobiel en expeditionair optreden, netwerkcapaciteiten, satellietcommunicatie en persoonsgebonden informatievoorzieningsystemen zijn daarvoor noodzakelijk. In de begroting voor 2007 zijn dan ook de volgende maatregelen voorzien:

- de verwerving van datacommunicatie voor mobiel optreden. Dit project is nodig om mobiele eenheden te kunnen voorzien van een gezamenlijk omgevingsbeeld;
- de vervroegde vervanging van deelsystemen van Titaan. Defensie maakt gebruik van civiele technologie die van de plank kan worden gekocht. De technologieontwikkeling gaat echter snel, waardoor na vijf jaar al tot vervanging van deelsystemen moet worden overgegaan;

Ook nationaal krijgt het NEC-concept meer prioriteit bij BZK en de NCTb. Met BZK onderzoekt Defensie of NEC mogelijkheden biedt om ook de multidisciplinaire samenwerking bij nationale crisisbeheersing te verbeteren en de eerste resultaten zijn veelbelovend. In de brief over de intensivering van de civiel-militaire samenwerking is aangekondigd dat het concept verder wordt uitgewerkt en dat het operationeel op alle niveaus zal worden beproefd in de volgende landelijke rampenbestrijdings-oefening Voyager 2007.

VI – Van functies naar de mensen die het doen

De kwaliteit van het militaire en burgerpersoneel blijft voor Defensie een belangrijke verworvenheid waarin onafgebroken moet worden geïnvesteerd. De komende jaren zullen de samenstelling en de kwaliteit van het personeelsbestand verder worden aangepast aan de eisen die de nieuwe organisatie stelt.

Om die reden zal voor het burgerpersoneel het zwaartepunt komen te liggen bij de intensivering van het mobiliteitsbeleid en de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. Ten aanzien van het militaire personeel zal vanaf 2007 volop worden geïnvesteerd in de invoering van het nieuwe flexibele personeelssysteem. Dit systeem is gericht op een zodanige sturing en beheersing van de samenstelling van het personeelsbestand

dat de vereiste taken op professionele wijze kunnen worden uitgevoerd. Met dit systeem kunnen bovendien de verdere verjonging van het personeelsbestand en de evenwichtige personeelsopbouw tot stand worden gebracht die nodig zijn om ook op langere termijn de operationele taken van de krijgsmacht te kunnen blijven uitvoeren. Er wordt veel gevraagd van ons personeel en vooral in knelpuntcategorieën wordt de uitzenddruk al enige tijd als hoog ervaren. Het nieuwe personeelssysteem moet ook daaraan tegemoet komen.

Het flexibele personeelssysteem biedt de militair meer keuzemogelijkheden om zijn loopbaan zelf in te richten, ondersteund door een scala aan opleidingen. Het gaat niet alleen om functie- en loopbaanopleidingen, maar ook om opleidingen gericht op de persoonlijke ontwikkeling. Op deze wijze wordt de militair in staat gesteld te investeren in zijn loopbaan bij Defensie of wordt hij ondersteund bij het vinden van een baan op de civiele arbeidsmarkt. Wij hebben u onlangs een Opleidingsnota gestuurd waarin wij hierop uitvoerig ingaan.

Door de verbreding van de inzet van de krijgsmacht moet militair personeel niet alleen worden voorbereid op complexe operaties met een irregulier karakter, maar ook op de uitvoering van nationale veiligheidstaken, de verlening van noodhulp of de deelneming aan civiele militaire (politie-) missies in zwakke staten. Het brede en veelzijdige optreden van de krijgsmacht stelt in bepaalde functiegebieden steeds hogere eisen aan de individuele vaardigheden van de militair. Daarom zullen investeringen nodig zijn in de verdere verdieping van de opleiding en de vorming en daarmee de inzetbaarheid van militairen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de inrichting van de opleidingsorganisatie, de beschikbare opleidingstijd en de kwaliteiten van instructeurs en begeleiders.

7. ALGEMENE FINANCIËLE ASPECTEN

Zoals bekend is de bezuinigingstaakstelling in deze kabinetsperiode van in totaal ongeveer € 380 miljoen structureel onderdeel van een totale ombuiging op de defensiebegroting van € 715 miljoen op jaarbasis. De groot-scheepse ombuiging, die noodgedwongen ten koste is gegaan van operationele capaciteiten en infrastructuur, heeft mede de exploitatielasten verlaagd en beter beheersbaar gemaakt en het investeringspercentage doen toenemen van 16,1 in 2003 naar 19,9 in 2005. De conclusie is dan ook gewettigd dat door de ingrepen in de Prinsjesdagbrief 2003 de budgettaire situatie van Defensie op orde is gebracht.

In de begroting voor 2007 zullen wij nog enkele maatregelen verwerken die bij de aanvang van «Nieuw evenwicht» in 2003 waren aangekondigd en waartoe wij nu inderdaad hebben besloten. Het gaat in het bijzonder om de verwerving van middelen voor luchtgrondwaarneming. Daarbij komen de maatregelen die wij in deze brief hebben toegelicht om recente operationele knelpunten op te lossen:

- de verwerving van twee extra Hercules C-130 vliegtuigen ten behoeve van het tactische transport (hierover is de Tweede Kamer al per brief ingelicht);
- de verwerving van een *bare base* capaciteit om toch gebruik te kunnen maken van vliegvelden in primitieve of slechte staat;
- meer bemanningen en onderhoudspersoneel voor Chinook helikopters en C-130 transportvliegtuigen;
- de verwerving van middelen voor zelfbescherming ten behoeve van de Uruzgan-missie;
- de verwerving van middelen voor datacommunicatie voor mobiel optreden;

- de vervroegde vervanging van delen van het verbindingssysteem Titaan;
- extra formatieplaatsen voor inlichtingenpersoneel, informatieoperaties en Cimic;
- de uitbreiding van de bestelling van vier naar zes Chinooks, ter vervanging van de twee toestellen die verloren zijn gegaan.

Om deze knelpunten op te lossen hebben wij verschuivingen moeten aanbrengen in de meerjarige investeringen.

De budgettaire kaders die in deze kabinetsperiode zijn vastgesteld bepalen de financiële grenzen waarbinnen wij het hernieuwde evenwicht moeten zien te verwezenlijken. Wij hechten er aan te onderstrepen dat deze kaders onder druk staan. Dergelijke druk is niet per definitie ongewenst, want krapte stimuleert doelmatigheid en prioriteitstelling. Tegelijkertijd vergt de verwezenlijking van de politieke ambities van ons land voldoende financiële ruimte voor de krijgsmacht om op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Wij stellen vast dat dit geen vanzelfsprekendheid is.

8. TOT SLOT

De Prinsjesdagbrief 2003 stond in het teken van een nieuw evenwicht tussen de taken van de krijgsmacht en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn om de krijgsmacht betaalbaar te houden en van het garanderen van voldoende ruimte voor investeringen. Daarmee begon voor Defensie ook de grootste reorganisatie uit haar geschiedenis. Deze operatie heeft onmiskenbaar veel van de organisatie en van het personeel gevraagd. En we zijn er nog niet; Defensie zal het komende half jaar alles in het werk stellen om het beoogde nieuwe evenwicht te bereiken. De inspanningen zijn erop gericht Defensie een stabiele basis te verschaffen zodat de capaciteiten van de krijgsmacht de komende jaren doelgericht verder kunnen worden ontwikkeld. Ons land kan dan beschikken over een evenwichtige en toekomstbestendige krijgsmacht die kan leveren wat van haar wordt gevraagd en die optimaal gebruik maakt van het beschikbare budget.

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Staatssecretaris van Defensie,
C. van der Knaap