

## De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht Vanuit ambitie naar een nieuwe realiteit

### Inleiding

Zoals aangekondigd in de beleidsbrief “Wereldwijd Dienstbaar” van 18 september 2007, start het kabinet begin 2008 met verkenningen “naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn mede in relatie tot het huidige ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief”. Een speciaal hiervoor in het leven geroepen interdepartementale projectorganisatie leidt het onderzoek, dat anderhalf jaar in beslag zal nemen.

Deze *CSCP Policy Brief* vormt een bijdrage aan de discussie over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Hiertoe reiken we geen beleidsopties of oplossingen voor bestaande problemen aan, maar een elementair raamwerk, dat duidelijk maakt welke vragen moeten worden gesteld en welke keuzes kunnen worden gemaakt.

Bij rapporten die tot dusver over de toekomst van Defensie verschenen, vormden het huidige ambitieniveau en de personele en materiële problemen binnen de krijgsmacht vaak het uitgangspunt. Deze benadering is naar ons inzicht echter niet voldoende om langetermijndoelen te kunnen bepalen. Om de discussie over de toekomst van de Nederlandse defensieorganisatie structureel te kunnen voeren is het noodzakelijk om eerst de kernvraag te identificeren.

Deze kernvraag heeft betrekking op de langetermijnambities van Nederland ten aanzien van het veiligheidsbeleid. De krijgsmacht is immers een politiek instrument voor het uitvoeren van dit beleid. Het vaststellen van de Nederlandse ambitie op veiligheidsgebied is dan ook een taak voor de politiek. Deze dient de na te streven doelen te formuleren gebaseerd op een analyse van nieuwe dreigingen en de rol die Nederland op het internationale toneel wil spelen. Deze ambitie dient vervolgens vertaald te worden in een geïntegreerde benadering van veiligheid. Bij de uitvoering daarvan is behalve voor de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken ook een rol weggelegd voor Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken.

### Kernvraag

De afgelopen tijd is duidelijk geworden dat de Defensieorganisatie te kampen heeft met een aantal belangrijke knelpunten. In de laatste jaren hebben bezuinigingen en verschillende reorganisaties geleid tot frustratie onder het personeel. Ook de missie in Uruzgan legt zwaar beslag op personeel en materieel. De defensiebestedingen voldoen bovendien niet aan de NAVO-norm (twee procent van het Bruto Binnenlands Product). En als Nederland in de toekomst op relatief grote schaal internationaal militair actief wil blijven, zijn de huidige defensiebestedingen beslist ontoereikend. Het kabinet ziet dan ook voldoende aanleiding om te onderzoeken hoe de defensiebestedingen er in de toekomst uit moeten zien. Hiertoe dient er een langetermijnbeleid te worden ontwikkeld, gebaseerd op een duidelijke visie op de taken en omvang van de Nederlandse krijgsmacht.

Iedere fundamentele discussie over de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht op langere termijn zou gebaseerd moeten zijn op een grondige analyse van nieuwe dreigingen, en zou zich moeten richten op het beantwoorden van de volgende tweeledige kernvraag:

- A) Wat zijn de politieke ambities van Nederland op het gebied van veiligheid op lange termijn, en  
 B) welke rol speelt de Nederlandse krijgsmacht hierin?

In de eerste plaats moet worden vastgelegd wat Nederland op langere termijn met de krijgsmacht wil. De realiteit van wat Nederland op dit moment kan mag dit vraagstuk niet vertroebelen en mag zeker niet bepalend zijn voor een langetermijnveiligheidsbeleid. De problemen op het gebied van werving kunnen bijvoorbeeld van tijdelijke aard zijn. De politieke ambities van Nederland op veiligheidsgebied zijn dat niet. Deze worden bepaald door twee factoren: 1) de rol die Nederland voor zichzelf weggelegd ziet op het internationale toneel en 2) ontwikkelingen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid van Nederland. Deze factoren worden hierna besproken, gevolgd door een uiteenzetting van de consequenties voor bepaalde keuzes.

## Nederland in de wereld

De keuzes die Nederland maakt wat betreft de positie die het op veiligheidsgebied in wil nemen en de bijbehorende rol van de Nederlandse krijgsmacht worden hoofdzakelijk bepaald door posities op de volgende vier dimensies:

- Direct eigenbelang versus altruïsme*
- Machtsmiddel versus ontwikkelingsinstrument*
- Laag geweldspectrum versus hoog geweldspectrum*
- Nationaal gericht versus internationaal gericht*

### A. Direct eigenbelang versus altruïsme

Op de eerste dimensie moet een positie worden bepaald betreffende het belang dat Nederland heeft bij de inzet van de krijgsmacht. Aan de ene kant kan dit gaan om direct eigenbelang. De krijgsmacht wordt dan alleen ingezet wanneer Nederlandse belangen in het gedrang zijn. In het andere uiterste geval is van eigenbelang geen sprake, maar zet Nederland uit puur altruïstische motieven de krijgsmacht in, bijvoorbeeld voor het handhaven van de internationale rechtsorde *an sich*, of uit humanitaire overwegingen. Overigens is een altruïstische insteek niet geheel verstoken van eigenbelang. Zo is het handhaven en bevoor-

deren van de internationale rechtsorde essentieel voor de veiligheid en ontwikkeling van Nederland. Daarnaast is een vrije internationale economische orde die gehandhaafd wordt door internationale instituties een voorwaarde voor het optimaal functioneren van de Nederlandse economie.

### B. Machtsmiddel versus ontwikkelingsinstrument

De tweede dimensie heeft direct betrekking op de rol van de Nederlandse krijgsmacht. Aan de ene kant kan de krijgsmacht uitsluitend worden ingezet als machtsmiddel. Militairen worden in dat geval alleen ingezet met het doel invloed te kunnen uitoefenen. Zij moeten gebieden kunnen beheersen en houden zich verre van wederopbouwtaken. In het andere uiterste geval wordt de krijgsmacht ingezet als instrument voor ontwikkelingssamenwerking, waarbij de defensieorganisatie primair is ingericht om zich in te zetten voor ontwikkeling en wederopbouw in (post)conflictgebieden. Bij het bepalen van de Nederlandse positie op deze dimensie spelen factoren mee als taakspecialisatie binnen veiligheidsorganisaties, het geloof in het succes van de '3-D benadering', en de plicht tot het verdedigen en beschermen van de belangen van Nederland.

### C. Laag geweldspectrum versus hoog geweldspectrum

De derde dimensie waarop een positie moet worden ingenomen is die van het geweldspectrum. In het ene uiterste richt de krijgsmacht zich op acties en operaties die zich laag in het geweldspectrum bevinden. De krijgsmacht wordt dan primair ingericht en ingezet als vredesmacht met lichtbewapende eenheden. In het andere uiterste wordt gekozen voor operaties die hoog in het geweldspectrum liggen. In dit geval wordt de krijgsmacht uitgerust met materiaal waarmee zij als interventiemacht in zware gevechten goed uit de voeten kan. Er wordt wel beweerd dat deze dimensie aan relevantie heeft verloren omdat de krijgsmacht bij missies altijd rekening moet houden met een mogelijke escalatie van de situatie. Daarom zou de Nederlandse krijgsmacht hoe dan ook voorbereid moeten zijn op hoger in het geweldspectrum liggende operaties. Deze bewering wordt gestaafd door te wijzen op het gewapend verzet waarmee de krijgsmacht in Uruzgan wordt geconfronteerd. Echter, de deelname van Nederland aan de missies in bijvoorbeeld Afghanistan en Irak is gebaseerd

op een politieke afweging en is dus een *keuze*. Nederland had ook kunnen kiezen voor operaties waarbij opereren in een hoog geweldspectrum zeer onwaarschijnlijk is, zoals bijvoorbeeld op Cyprus. Bij genoemde afweging spelen imago en invloed een grote rol: door mee te doen in Afghanistan wordt ons aanzien in het buitenland vergroot. Dit betekent niet dat meedoen in het hoge geweldspectrum *per sé* voor meer aanzien zorgt dan militair optreden in het lage geweldspectrum. Wanneer de ambities van Nederland in het lage geweldspectrum zouden liggen en het buitenland- en ontwikkelingsbeleid (de andere twee D's) daarop zou worden afgestemd, kan op basis van consequent en effectief beleid eveneens aanzien worden verkregen, zij het van een andere aard.

#### *D. Nationaal gericht versus internationaal gericht*

De vierde dimensie betreft de focus van het Nederlands veiligheidsbeleid. Deze dimensie kent aan de ene kant een naar binnen gerichte houding. De krijgsmacht wordt in dat geval alleen ingezet voor binnenlandse taken en verdediging van het eigen grondgebied. Daartegenover staat de keuze om vooral naar buiten gericht te zijn. De krijgsmacht wordt dan vrijwel volledig ingezet voor operaties buiten de landsgrenzen. Ten aanzien van deze dimensie is de keuze voor het eerste uiterste zeer gering, gelet op het feit dat Nederland van oudsher internationaal gericht is. Deze positie ("de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde") is zelfs vastgelegd in de grondwet (Artikel 97). Desondanks staat de internationale oriëntatie onder politieke druk met de opkomst van partijen die meer gericht zijn op binnenlandse veiligheidsissues.

Wanneer Nederland er voor kiest naar buiten gericht te zijn, rijst de vraag ten aanzien van de oriëntatie. Nederland kent diverse internationale verplichtingen die uiteraard hierop van invloed zijn. In het geval van een Atlantische oriëntatie zijn de NAVO en de Verenigde Staten richtinggevend. Binnen deze oriëntatie kan Den Haag de nadruk leggen op het bondgenootschap en NAVO-operaties, maar ook kan gekozen worden voor meer directe samenwerking met Washington in *coalitions of the willing*. In het geval van een Europese oriëntatie zijn de EU-lidstaten (met name Frankrijk en Duitsland) en Brussel richtinggevend. Bij deze oriëntatie

geeft Nederland de voorkeur aan EU-operaties. Bij een mondiale oriëntatie zijn de Verenigde Naties richtinggevend en wordt de krijgsmacht uitgezonden in het kader van VN-operaties. Ten slotte kan Nederland ook zijn eigen koers varen, al dan niet in ad hoc coalities. De krijgsmacht wordt in dit laatste geval uitgerust om min of meer zelfstandig operaties uit te kunnen voeren.

Bovengenoemde oriëntaties sluiten elkaar niet uit, en derhalve kan er voor meer dan een oriëntatie worden gekozen. Het kan zelfs de Nederlandse ambitie zijn om op alle fronten mee te willen doen. In het verleden heeft Nederland tegelijkertijd aan zowel VN-, EU-, NAVO-, als *coalition of the willing*-operaties deelgenomen. Een geheel eigen koers varen ligt van de verschillende opties het minst voor de hand.

## Nieuwe dreigingen

Bij het beantwoorden van de vraag wat de politieke ambities van Nederland zijn op het gebied van veiligheid en welke rol hierbij voor de Nederlandse krijgsmacht is weggelegd, is de internationale veiligheidssituatie een belangrijke beïnvloedende factor. Wanneer we het over de lange termijn hebben, dienen we ook te kijken naar (mogelijke) nieuwe dreigingen. Hieronder volgen de in onze ogen belangrijkste nieuwe dreigingen (actoren en processen) die in de toekomst een veiligheidsrisico voor Nederland en de wereld kunnen vormen.

#### *Grote mogendheden*

In een multipolaire wereld waarin niet alle grote mogendheden Nederlands bondgenoot zijn, moet rekening worden gehouden met een eventueel conflict met een van deze landen. Met kan hierbij denken aan een nieuwe Koude Oorlog tussen het Westen en Rusland, maar ook opkomende grote economische en militaire mogendheden als China en India kunnen een bedreiging vormen; denk aan (militaire) inmenging in regionale conflicten of de 'strijd' om schaarse grondstoffen. Tegelijkertijd is het niet ondenkbaar dat deze landen zelf steeds meer bedreigd worden door interne spanningen en gewelddadige conflicten, of zelfs uiteen kunnen vallen, met alle bijbehorende internationale (nucleaire) veiligheidsproblemen.

*'Risicolanden'*

Naast de grote mogendheden kunnen ook kleinere staten een bedreiging vormen voor de Nederlandse belangen en internationale vrede en veiligheid. Zo ondersteunt een aantal zogeheten 'risicolanden', 'landen van zorg', of 'schurkenstaten' bepaalde antiwesterse terroristische groeperingen, en zijn ze bijvoorbeeld betrokken bij de proliferatie van nucleaire middelen en rakettechnologie. Daarnaast kunnen deze landen een bedreiging vormen voor bondgenoten van Nederland of voor Nederlandse economische belangen, in het bijzonder de energietoevoer.

*Falende of fragiele staten*

Falende of fragiele staten zullen ook in de toekomst een probleem blijven vormen voor de internationale gemeenschap. Als gevolg van zwakke en corrupte overheden of afwezigheid van het centraal gezag in bepaalde delen van haar territorium gelden deze staten als broeinesten van criminaliteit en een potentiële vrijplaats voor terrorisme. In veel van deze staten is sprake van ernstige spanningen tussen bevolkingsgroepen die kunnen ontaarden in zeer gewelddadige conflicten met negatieve implicaties voor buurlanden of zelfs regio's, zoals onder meer in het Grote Merengebied en de Kaukasusregio.

*Niet-statelijke actoren*

Met name sinds 2001 geniet de dreiging van terrorisme veel aandacht. Hoewel het directe fysieke gevaar voor Nederland tot op heden beperkt lijkt te zijn, is die dreiging van grote invloed op onze samenleving. Daarnaast vormt de georganiseerde criminaliteit in de gedaante van, bijvoorbeeld, drugs-, wapen-, en mensenhandel, een bedreiging voor de Nederlandse rechtsstaat en andere Nederlandse belangen. Gelet op de grote inkomensverschillen op mondiaal niveau tussen het Noorden en het Zuiden, en de grote problemen en conflicten in laatstgenoemde regio, is het waarschijnlijk dat de illegale migratiestroom naar Europa zal blijven toenemen, met alle humanitaire en politieke problemen van dien.

*Milieuveranderingen en natuurrampen*

Veranderingen van het milieu en natuurrampen zijn van alle tijden. Door de opwarming van de aarde, de snelheid van milieudegradatie en de toenemende bevolkingsdruk zullen de negatieve con-

sequenties daarvan echter aanzienlijk toenemen. Dit kan voor Nederland gevolgen hebben. In eigen land betreft het vooral overstromingen en de uitbraak van bepaalde (dier)ziektes. Maar ook natuurrampen elders zijn voor Nederland van belang. Zo bracht de orkaan Katrina grote schade toe aan olie-installaties in en rond de Golf van Mexico, waardoor de olieprijs verder steeg. Grote natuurrampen kunnen verder van invloed zijn op de stabiliteit van samenlevingen en overheden, zeker als ze van een orde zijn zoals de tsunami van 2004. Dergelijke catastrofes vragen om internationale hulp waarbij de capaciteit om die hulp snel ter plaatse te kunnen bieden van groot belang is.

*'De-institutionalisering'*

Een nieuwe dreiging van een geheel andere orde is het proces van 'de-institutionalisering'. In het afgelopen decennium lijken bestaande multilaterale structuren en coalities aan invloed te hebben ingeboet. Deze instituties fungeerden traditioneel als schokbreker tussen internationale dreigingen en de Nederlandse veiligheid en rechtsorde. Het gevolg is een 'ontveiligings'-effect op drie niveaus. Op het statelijke niveau krijgen we te maken met het onvermogen om weerstand te bieden aan onder meer terroristische activiteiten. Op het regimeniveau vormt 'de-institutionalisering' een risico voor Nederland, door het afbrokkelende vertrouwen in de kracht van internationale veiligheidsorganisaties zoals de NAVO en proliferatiebelemmerende verdragen zoals het Non Proliferatie Verdrag. Ook op het allerhoogste, mondiale niveau wordt dit proces een steeds urgenter probleem als gevolg van diverse crises binnen de Verenigde Naties. Op inhoudelijk vlak zijn bovendien de sterk uiteenlopende opvattingen over de toelaatbaarheid van pre-emptief geweld en het onvermogen om tot een alom geaccepteerde definitie (laat staan aanpak) van terrorisme te komen, voorbeelden van 'de-institutionalisering'.

**Ambities en keuzes**

De bovenstaande schets van dimensies en nieuwe dreigingen vormt een hulpmiddel bij het bepalen van de politieke ambities van Nederland op veiligheidsgebied en de mogelijke rol die de Nederlandse krijgsmacht daarin zou moeten spelen. Deze ambi-

tie en rol vloeien voort uit specifieke keuzes. Waarop ligt de nadruk: eigenbelang of altruïsme?; binnenland of buitenland?, enzovoort. Bij de nieuwe dreigingen gaat het om de vraag welke gezien worden als het meest relevant voor de veiligheid van Nederland en de wereld. Vormen 'risicolanden' bijvoorbeeld een onacceptabele directe bedreiging en moet er actief worden ingegrepen of niet? Uiteraard hangen veel afwegingen met elkaar samen. Wil men de krijgsmacht vooral inzetten als machtsinstrument, dan zal de dimensie inzake het geweldspectrum automatisch hoger uitkomen. Worden falende staten als grootste bedreiging gezien, dan zal het defensiebeleid logischerwijs meer internationaal gericht zijn, enzovoort. Uit de analyse kunnen verschillende soorten ambities naar voren komen. Bijvoorbeeld: Een krijgsmacht als machtsmiddel, gericht op internationaal optreden, hoog in het geweldspectrum, om uit eigenbelang de dreiging van risicolanden te bestrijden. Of: Een altruïstische krijgsmacht die laag in het geweldspectrum opereert en zich in eigen land vooral op nationale rampenbestrijding richt. Alles is mogelijk, zolang de politieke wil maar aanwezig is.

Bij het denken over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht is de denkvolgorde bij het maken van de verschillende afwegingen en inschattingen van groot belang. Idealiter wordt eerst bepaald welke positie Nederland zichzelf in de wereld toedicht. Vervolgens moet een inschatting worden gemaakt van de dreigingen die voor Nederland het meest relevant of ingrijpend zijn. Op basis daarvan kan worden bepaald wat de politieke ambities van Nederland zijn op het gebied van veiligheid op lange termijn, en wat de rol is voor de Nederlandse krijgsmacht. Pas daarna volgt in onze ogen de vraag naar de toekomstige defensiebestedingen. Die vraag luidt dan: Welk budget is nodig voor de gekozen rol? En als er te weinig budget is: Waar liggen dan de prioriteiten en waar moet het ambitieniveau eventueel worden bijgesteld?

## Bestedingen en capaciteit

Wanneer de politieke en militaire ambities bepaald zijn komen, zoals hierboven aangegeven, de vragen ten aanzien van bestedingen aan bod. Deze vragen zijn nauw verbonden met de vraag welke militaire

capaciteiten (personeel en materiaal) voor deze rol nodig zijn. Het aanpakken van risicolanden zal bijvoorbeeld veelal gepaard gaan met de inzet van de luchtmacht zoals in het Kosovo-conflict. Voor het ten val brengen van regimes als dat van Saddam Hoessein en de Taliban moet men meer de nadruk leggen op grondstrijdkrachten. Bij terrorismebestrijding en het controleren van wapenembargo's spelen respectievelijk de Marechaussee en de Marine een belangrijke rol. En interventies in falende staten vragen om een expeditionair leger met mobiele infanterie-eenheden die ook door de lucht of over zee bevoorrad kunnen worden.

Bij iedere invulling van het budget en opbouw van de capaciteit zullen de gekozen politieke en militaire ambities de leidraad moeten vormen. De vraag is wel hoe er voldoende flexibiliteit in de capaciteit in te bouwen is om te kunnen omgaan met veranderende politieke en militaire behoeften als gevolg van de constant in beweging zijnde internationale veiligheidssituatie. Wanneer in de toekomst blijkt dat de financiële middelen en militaire capaciteit ontbreken om de ambities waar te maken, zal het ambitieniveau moeten worden aangepast binnen het kader van het dan geldende beeld van de rol van Nederland in de wereld. Zo kan er op elk moment terugkoppeling plaatsvinden in het proces. Maar aangezien veranderingen in de krijgsmacht een langjarige doorwerking hebben (denk aan aanschaf van materieel, training en afspraken met derden), is het wenselijk dat zowel de politiek als de krijgsmacht zich hiervan bewust is en de eenmaal gekozen koers niet te snel verruimt voor een andere.

## Tot slot

Bij de door ons gehanteerde volgorde bij het denken over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht bestaat het gevaar dat dit proces tot onrealistische ambities leidt. Zo kan de uitkomst van verkenningen een gewenste toekomstige krijgsmacht zijn die te sterk afwijkt van de huidige defensieorganisatie met haar personele en materiële beperkingen en bestaande bondgenootschappelijke verplichtingen. De exercitie vraagt dan ook om de nodige realiteitszin en dient uitgevoerd te worden zoals het ook in de beleidsbrief "Wereldwijd Dienstbaar" wordt verwoord, namelijk "mede in relatie tot het



huidige ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief.” Echter, deze ‘realiteit’ dient niet het uitgangspunt, maar de enige beperking van de verkenningen te zijn. We willen immers naar een nieuwe realiteit, namelijk een krijgsmacht die toegerust is om toekomstige dreigingen het hoofd te bieden en de ambities van Nederland op veiligheidsgebied waar te maken. De projectorganisatie Verkenningen Toekomst Defensie dient er derhalve voor te waken dat het onderzoek naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn niet wordt gedomineerd door het huidige budget, het huidige personeelsbeleid, en andere actuele knelpunten. **Niet de vraag “wat hebben we?” maar de vraag “wat willen we?” moet de leidraad vormen**

**voor het onderzoek.** Te vaak wordt andersom gerekened: wat zijn onze budgetten en capaciteiten, en wat kunnen we daarmee? Met een dergelijke ‘toolbox-benadering’ blijft het echter ‘roeien met de riemen die we hebben’ en bepalen de middelen de doelen. Bovendien blijft het bij een dergelijke benadering voor velen niet duidelijk waarom we toch zo’n ‘dure’ defensieorganisatie nodig hebben. Om die onduidelijkheid en kritiek in de toekomst te voorkomen moeten de ambities van Nederland op veiligheidsgebied en de rol van Defensie daarin glashelder zijn. Alleen dan kan er voldoende draagvlak worden gecreëerd voor een krijgsmacht die daadwerkelijk wereldwijd dienstbaar kan zijn.

#### Box 1. Verkenningen niveau defensiebestedingen

Het kabinet heeft op 18 september 2007 in de beleidsbrief “Wereldwijd Dienstbaar” het defensiebeleid voor de komende jaren uitgestippeld. Daarbij is tevens aangekondigd dat verkenningen zullen worden uitgevoerd naar het niveau van de defensiebestedingen op langere termijn. Mede in relatie tot het ambitieniveau en in bondgenootschappelijk perspectief. Deze verkenningen zullen op 1 maart 2008 beginnen.

Het kabinet beoogt met de verkenningen beleidsopties te definiëren voor de toekomstige ambities ten aanzien van de Nederlandse defensie-inspanning, de daaruit voortvloeiende samenstelling en toerusting van de krijgsmacht en het daarbij behorende niveau van de defensiebestedingen.

Voor de invulling van de verkenningen is nadrukkelijk gekozen voor een interdepartementale aanpak en voor externe betrokkenheid. Er zal volgens de minister van Defensie sprake zijn van een zoveel mogelijk interactief proces, niet alleen tussen departementen, maar ook met de politiek en de maatschappij.

Voor de beleidsbrief “Wereldwijd Dienstbaar”, zie [www.mindef.nl/actueel/nieuws/2007/09/20070918\\_prinsjesdag.aspx](http://www.mindef.nl/actueel/nieuws/2007/09/20070918_prinsjesdag.aspx)

#### OVER DEZE POLICY BRIEF

##### Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)

Het CSCP volgt en analyseert achtergronden en ontwikkelingen van bedreigingen van de (inter)nationale veiligheid en hun mogelijke consequenties. Naast onderzoek verzorgt

CSCP opleidingen en publieksvoorlichting. CSCP beoogt op deze terreinen een toonaangevend programma te zijn, zowel nationaal als internationaal.