

Verkennen, verkiezen en heroverwegen

Ko Colijn – Kees Homan

Clingendael, mei 2010

Ko Colijn en Kees Homan zijn verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP). Deze notitie is mede geschreven in het kader van het project 'Nederland in een veranderende wereld'; een overkoepelend onderzoeksproject waarin de toekomst van het Nederlands buitenlands beleid centraal staat en waaraan vanuit alle Clingendael-programma's een bijdrage wordt geleverd.

Samenvatting

De discussie over de toekomst van de krijgsmacht wordt – medio 2010- door drie ontwikkelingen bepaald: een inhoudelijke discussie die in 2008 is gestart in het kader van de Verkenningen, de Herooverwegingsoperatie die tengevolge van de financiële crisis in 2009 op gang kwam, en het politieke gegeven dat Nederland in 2010 weer naar de stembus moest als gevolg van de val van het kabinet. Door de laatste twee veranderde het perspectief van de primair veiligheidspolitieke analyse van de Verkenningen. Bedoeld als onderzoek naar ‘De Toestand in de Wereld’ in 2020-2030 en de krijgsmacht die daar het best bij zou passen, onder verschillende financiële condities (+20%, -20% en een nulvariant van het defensiebudget), fungeren de eind maart 2010 verschenen Verkenningen ook als gids voor de waarschijnlijk substantiële overheidsbezuinigingen en als keuzemenu voor de politieke partijen die na 9 juni een regeerakkoord moeten smeden. De gedachte dat Defensie eerder méér geld nodig heeft om de bestaande ambities waar te maken en dat Nederland gezien zijn stand bovendien onder de 2%-NAVO-norm zit, is door de economische crisis en de gevolgen voor de overheidsfinanciën onvermijdelijk in een ander licht komen te staan en door velen geherformuleerd tot de sobere opdracht: hoe kan en moet de krijgsmacht het hoofd boven water houden?

Het inschatten van de veiligheidssituatie over twintig jaar is in zekere zin double blinded geworden: waar het vroeger nog enigszins mogelijk was op de ‘veiligheidsmarkt’ een voorspelbare vraag- of aanbodzijde te onderkennen, zijn nu zowel de dreiging als beschikbare middelen anno 2030 onzeker geworden. Wellicht zijn de laatste iets in het voordeel door de lange levensduur en multifunctionaliteit van platforms, maar hun werkelijke capaciteit wordt in toenemende mate bepaald door de zich razend snel ontwikkelende informatie- en subwapensystemen. Onzekerheidsreductie, dat wil zeggen het vermijden van onherroepelijke keuzen, wordt dan de logische dominante strategie van krijgsmachtverkenners. Via toekomstscenario’s (geen voorspellingen maar *mogelijke* ontwikkelingen) en het selecteren van krijgsmachtprofielen is in de Verkenningen toegewerkt naar een aantal beleidsopties voor de politiek. De meervoudig inzetbare krijgsmacht is daarbij de portefeuille die zo efficiënt mogelijk de meeste risico’s in de meeste toekomstscenario’s afdekt. De Verkenners, die ‘zonder beperkingen’ aan hun opdracht begonnen, hebben in de praktijk wel een aantal

randvoorwaarden in acht genomen: het bestaande verdragsmatige, wettelijke en institutionele kader van het Nederlandse veiligheidsbeleid (VN, NAVO en EU, de in de Grondwet geformuleerde hoofdtaken) stonden niet ter discussie. Hantering van het *no regret* principe door de Verkenner werkte ook conserverend: ingrepen in de krijgsmacht waarop niet meer zou kunnen worden teruggekomen en die het einde van huidige vitale functies/missies zouden impliceren, zijn sterk ontraden – zelfs al zouden ze binnen de financiële bandbreedte vallen waarin de Verkenner hun studie verrichtten. De Heroverwegingslogica staat daar in zoverre haaks op, dat elke bezuinigingseuro extra in feite pleit voor een gespecialiseerder, dus geen multifunctioneel krijgsmachtmodel. Schaalvoordelen blijven onder die condities immers zo lang mogelijk behouden. De Heroverwegers stelden (dan ook) vast dat de minvarianten van de Verkenner nog niet voldoende besparingen zouden opleveren en hebben min-min-varianten ontwikkeld die dat wel deden, maar die door de veiligheidspolitieke mand van de Verkenner vallen. Zelfs in deze rigoureuze varianten valt het de Heroverwegers nog moeilijk om de vereiste -20% variant te vinden. In een min-min-multifunctioneel profiel lukt dat nog steeds niet, wel in een radicale beschermingsvariant en in een rigoureuze interventievariant. Een rigoureuze stabilisatievariant –door sommige politieke partijen wel voorgestaan- ontbreekt.

Bij de grotere politieke partijen – realiter kans makend als coalitiepartner of formationeel wellicht onmisbaar – leven blijkens hun verkiezingsprogramma's in overgrote meerderheid wel gedachten over een minder ambitieuze krijgsmacht. Het heeft overigens wel zin om daarbij onderscheid te maken tussen 'minder taken' en 'minder doen'. De budgettaire conclusies – akkoord gaan met een lager defensiebudget- durven de partijprogramma's echter nauwelijks expliciet te trekken. De Heroverwegingen laten zien dat doelmatigheidsopbrengsten, herinvoering opkomstplicht of versobering van arbeidsvoorwaarden, indien al gewenst, onvoldoende zullen compenseren. Samenwerking in Europees verband wordt door een aantal politieke partijen als oplossing en politiek wenselijk gezien, maar het vertrouwen van de Verkenner in taakspecialisatie en grotere veiligheidsafhankelijkheid van buitenlandse partners kan niet groot worden genoemd: een extra argument voor een 'zwitsers zakmes' als toekomstige krijgsmacht. Overigens lijkt de traditionele consensus over de ankers van het veiligheidsbeleid (NAVO, EU, en prioritering van hoofdtaken) onder de grotere partijen minder vanzelfsprekend dan vroeger. Europese dan wel Atlantische oriëntatie, zelfverdediging of interventie/stabilisatie, nadruk op binnen – of buitenlands optreden, handhaving/versmalling of vermindering van ambities, de scheiding van voorkeuren loopt nu niet meer tussen de ouderwetse fringe partijen en het politieke centrum. Ze loopt door het gehele politieke spectrum. In het politieke discours wordt blijkbaar zeer verschillend gedacht over 'internationale reputatie' van Nederland, de gepopulariseerde maar ongeautoriseerde meetlat waarmee landen elkaar internationaal, maar ook zichzelf, de maat nemen.

Hoewel voorspellen, zelfs op korte termijn, hachelijk is, moet geconstateerd worden dat de politieke partijen geen harde keuzen durven maken uit de menukaart die hen door zowel Verkenner als Heroverwegers wordt voorgeschoteld. De kans is daarom groot dat majeure beslissingen over de krijgsmacht by default eerder *budget driven* dan *policy driven* zullen zijn. Dat was in 1974 (Om de Veiligheid van het Bestaan) en 1993 (Prioriteitennota) ook het geval, maar krachtige politieke impulsen zorgden toen voor een duidelijke visie op en een duidelijke toekomst voor de krijgsmacht. In 1974 kon dat nog onder condities van threat based planning geschieden, in 1993 onder condities van capacity based. Of dat nu –onder condities van dubbele onzekerheid- ook zal gebeuren is maar zeer de vraag en wordt misschien pas na 9 juni duidelijk.

De Verkenningen

Deskundigen die nauw waren betrokken bij de totstandkoming van het studierapport Verkenningen – Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst, hielden hun hart al vast. Bij de start van het project, in maart 2008, scheen de zon nog en leek een onbevangen discussie over de Nederlandse defensie best mogelijk. Niet dat er geen scepsis was. Maar die stond niet in het teken van krimp en dreigende economische neergang. Perscommentaren bewogen zich tussen ‘uitstelargwaan’ (waren de Verkenningen geen manoeuvre van het kabinet om de werkelijke keuzes maar weer eens op het bord van een volgend kabinet te leggen?) en ‘uitkomstargwaan’ (was deze Verkenningsoperatie geen doorzichtige poging om na een oerdegelijke woordenbrij uit te komen op een pleidooi om de defensie-uitgaven weer op te schroeven naar een percentage van 2% van het BNP, de NAVO-norm waar Nederland al jarenlang ruim onder bungelt?).

De basis voor deze scepsis was niet geheel onbegrijpelijk.

Wat betreft de *uitstelargwaan*: het regeerakkoord was gebeiteld en de projectgroep kon inderdaad niets aan ‘Beetserzwaag’ veranderen. Haar voorstellen konden slechts voor volgende kabinetsperiodes gelden. Dat betekende concreet dat de uitgangspunten van de kabinetsbrief Wereldwijd Dienstbaar (september 2007) niet ter discussie zouden staan, maar ook dat de beschikbare middelen –inmiddels gestaag gedaald tot <1,5 % van ons BNP- niet aanstonds verruimd konden worden. Bovendien zou een volgend kabinet uiteraard ook de politieke vrijheid hebben om de conclusies van de Verkenningen slechts beleefd voor kennisgeving aan te nemen of zelfs te negeren, zodat de vraag of hier geen groots maar vrijblijvend project was gestart niet onlogisch was. Boze tongen beweerden zelfs dat de operatie vooral was opgezet om de discussie over de toenemende spanning tussen ambities en middelen - voor sommigen in het kabinet Balkenende-4 reden om de eerste terug te willen schroeven, voor anderen om de laatste juist te willen verruimen - buiten de lastige onderhandelingen over het regeerakkoord te manoeuvreren.

Wat betreft de *uitkomstargwaan*: deze vond niet alleen grond in de perceptie dat Nederland, *punching above its weight*, meer met zijn krijgsmacht doet dan het werkelijk aan kan, dus op zijn vermogen inteert, en dat ons land ook vergelijkenderwijs in de NAVO achterblijft qua defensieuitgaven, maar ook in het absolute beeld van een afkalvende defensie-inspanning.

De tijden zijn veranderd, de Koude Oorlog is voorbij, maar enkele kengetallen zijn in dit verband veelzeggend. Anno 2009 is de krijgsmacht met een sterkte van bijna 70.000 man (incl. ruim 3.300 reservisten en ongeveer 18.000 burgers) nog maar een kwart van die aan het eind van de Koude Oorlog. Zij telde toen twaalf tankbataljons met ruim 900 tanks, nu nog twee bataljons met 60 tanks. Toen vijftien fregatten, nu zes. Toen 211 jachtvliegtuigen, nu 87. Toen bijna 300 gemechaniseerde houwitsers, nu een kleine veertig. Natuurlijk valt dat allemaal te verklaren en zijn er, bijvoorbeeld op het gebied van helikopters, ook een paar tegengestelde cijfers te presenteren, maar per saldo is de krijgsmacht aanzienlijk ingekrompen, terwijl het aantal operaties buiten de grenzen juist flink is gestegen. Men kan dus wel zeggen dat de krijgsmacht zich, gegeven de wereldwijd dienstbare ambities - die bovendien nog worden geaccentueerd door de in de wereld unieke grondwettelijke bepaling (art. 97) dat de krijgsmacht ook inzetbaar is voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde - kreunend staande houdt. In reële termen zijn de defensie-uitgaven gedurende de periode 1990-2007 met 15% gedaald, als percentage van het BNP van 2,7% naar 1,5 % (1990-2010) en als percentage van de overheidsuitgaven van 8,5% naar 5,1%. In het dilemma *doe minder, of betaal meer* overheerste in 2008 bij de start van het project-Verkenningen zeker in de pers de verwachting dat het laatste, in de vorm van een advies om het defensiebudget met 2% / BNP weer in het NAVO-gareel te laten marcheren, de gedoodverfde uitkomst was.

De financiële crisis en de Heroverwegingen

Een van de grootste uitdagingen voor de Verkenningsoperaties was het voorspellen van de veiligheidssituatie in 2020-30. Maar de eerste uitdaging kwam uit andere, onverwachte hoek: nauwelijks een half jaar na de start van het project werd de projectgroep geconfronteerd met de ‘verrassingsaanval’ uit de bankwereld in het najaar van 2008. De gevolgen van de financiële crisis voor de overheidsfinanciën waren zo ingrijpend, dat een verhoging van de defensie-uitgaven wel heel moeilijk voorstelbaar werd. Zelfs het op peil houden van de (toch al) omstreden hoogte van het defensiebudget werd in het licht van de zich rap ontwikkelende crisis en de noodzaak tot grote overheidsbezuinigingen een aanvechtbare doelstelling. Parallel aan de Verkenningen werd in het kader van de brede Heroverwegingen een groep-20 ‘Internationale Veiligheid’ ingesteld die bezuinigingsvarianten tot maximaal 20% van het bestaande budget, d.w.z. in de orde van € 1,5 miljard structureel, moest onderzoeken. Het domein dat onder de Heroverwegers viel was weliswaar niet geheel congruent met dat waarop de Verkenners de toekomst in kaart moesten brengen, beide waren wel sterk overlappend. Aangezien de Verkenners varianten uitwerkten binnen een bandbreedte van drie miljard euro (tussen een maximale stijging resp. daling van het defensiebudget met +/- 20%, ruwweg anderhalf miljard euro) lag het voor de hand dat Heroverwegers met grote interesse naar vooral de -20% varianten van de Verkenners zouden kijken, en dat de politieke aandacht in Den Haag voor *plus*varianten in de urgentie van de bezuinigingsdiscussies minimaal zou worden. Zo werd het project Verkenningen Krijgsmacht 2030 ook wel een politiek-strategische exercitie, d.w.z. een krachtige inspanning om de discussie over de krijgsmacht inhoudelijk zo ‘zuiver’ mogelijk te houden, teneinde enigszins buiten het bezuinigingsgeweld te blijven. De Verkenners wensten om die redenen zo mogelijk sturing te geven aan het denkwerk van de Heroverwegers, en liefst eerder met de eigen rapportage verschijnen. Van de nood een deugd makend, zouden de Heroverwegers hun snoeiwerkzaamheden dan zoveel mogelijk kunnen - of moeten - afstemmen op de conclusies van de Verkenners.¹ Maar het liep nóg ietsje anders: door de voortijdige val van het kabinet-Balkenende IV in februari 2010 - over een krijgsmachtmissie - moest de agenda weer worden aangepast. Het was nu onvermijdelijk dat de bezuinigingen inzet van de nieuwe verkiezingen zouden worden en de Heroverwegingen

versneld zouden worden gepubliceerd. Dat noopte de Verkenners op hun beurt tot versnelde publicatie van hun studie, uiteindelijk op 29 maart 2010: (slechts) drie dagen eerder dan de voorstellen van de Heroverwegers.

Verkenningen en Heroverwegingen: grondslag en vergelijkbaarheid

De resultaten van de Verkenningen en de Heroverwegingen kunnen niet een op een worden vergeleken. O.a. de tijdshorizon is verschillend, het domein van beide is niet geheel gelijk (m.n. HGIS-crisisbeheersing en Koninklijke Marechaussee vallen buiten het domein van de Heroverwegingen, bij de Verkenningen zijn zij in de beleidsopties opgenomen), en enkele registratietechnische beslissingen wijken af.

Voor de Verkenners stond de inhoudelijke benadering voorop, terwijl voor de Heroverwegers het inventariseren van besparingsvarianten uitgangspunt was.

De Verkenners hadden bij de start op 1 maart 2008 de volgende opdracht gekregen: “De Verkenningen dienen (....) 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”.

De Heroverwegers dienden beleidsvarianten te ontwikkelen op basis van de drie hoofdtaken: bescherming van de integriteit van Nederland en het bondgenootschappelijk grondgebied, ‘de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en ondersteuning van de civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal’.

Onzekerheid, geen dreiging

Het sleutelwoord bij de verkenningsoperatie is niet het begrip *dreiging* maar het begrip *onzekerheid* geworden. Een subtiel maar cruciaal verschil met grote consequenties voor de planning van de krijgsmacht. Ook het eindrapport stelt: ‘Klassieke planningsmethoden waarbij de eigen defensie-inspanning een afgeleide is van een duidbare dreiging, doen al sinds 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’.²

De erkenning van de onmogelijkheid om de toekomst - ook dreiging dus - te voorspellen, impliceert a.h.w. een omkering van de beleidslast. Niet het formuleren van een positieve oplossing voor een identificeerbaar probleem, maar het vermijden van ‘verkeerde’ keuzes tegen de achtergrond een *niet*-identificeerbaar probleem (n.l. onzekerheid). Niet het opbouwen van een adequaat aanbod op een identificeerbare vraag (veiligheidsbehoefte) is immers nog het doel, maar het voorkomen van niet te verantwoorden en onherroepelijke reducties in antwoord op een fundamenteel onzekere toekomst wordt dan de dominante strategie. Defensieplanners kenden in de Koude Oorlog geen onzekerheidsprobleem maar een aanpassingsprobleem: in de

metafoor van de markt zou men kunnen stellen dat zowel vraag (dreiging, veiligheidsbehoefte) als aanbod (benodigde krijgsmacht) bekend waren en in beginsel dus op elkaar waren af te stemmen. Daarop volgde in de jaren negentig een periode van aanbodplanning, waarin anticiperend op een enigszins diffuse maar wel te definiëren vraag (minder naar interstate security, meer naar global en human security) kon worden volstaan met een zelf vast te stellen ambitieniveau (capacity based). Nu overheerst onzekerheid aan zowel vraag- als aanbodzijde (wat is onveiligheid? welke middelen zijn beschikbaar en zullen adequaat zijn in antwoord op die onbekende onveiligheid?) zodat 'onzekerheidsreductie' aan *beide* zijden van de veiligheidsmarkt, men zou haast zeggen double blind, de meest prudente benadering is geworden.

Deze benadering roep tamelijk fundamentele vragen op.

- Is onzekerheid een werkbaar concept?
- Is het vasthouden aan threat based planning werkelijk onmogelijk?
- Is een omkering van de beleidslast niet status quo bevorderend?
- Hoe geschiedt onzekerheidsreductie in de praktijk en hoe is vast te stellen of deze benadering tot een verantwoorde defensie-inspanning c.q. krijgsmacht leidt?

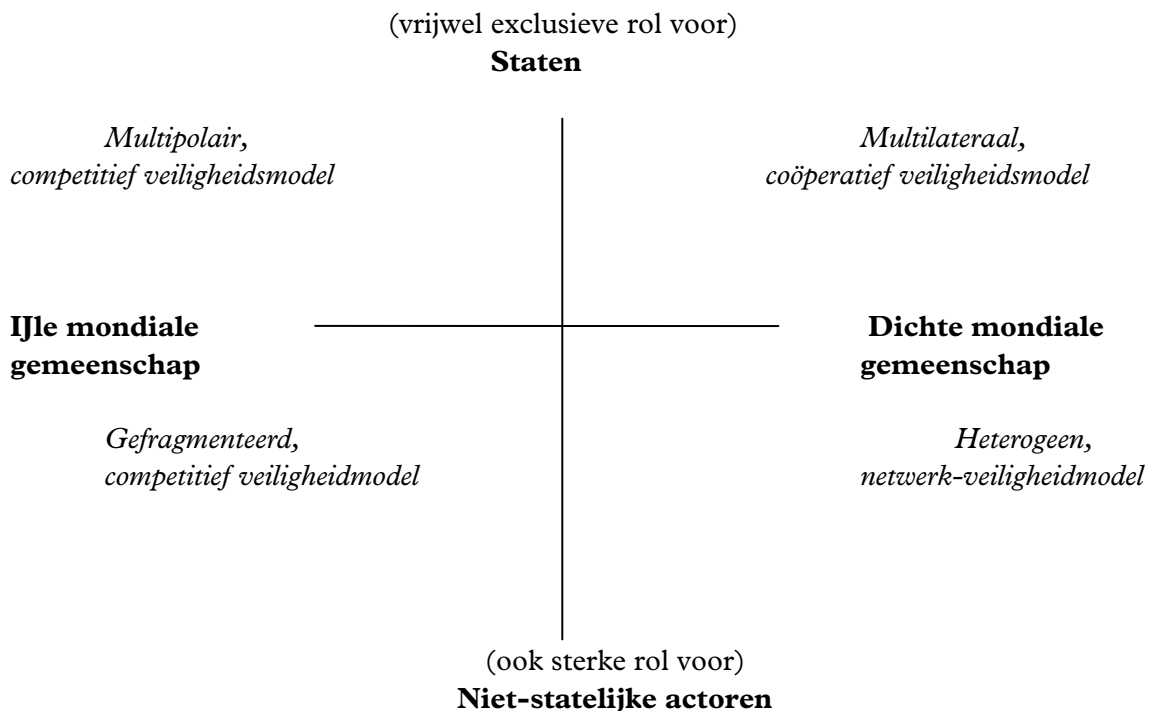
Wat de eerste vraag betreft is deze notitie geen stofkam door het academische acquis van political risk analysis: alle technieken om waarschijnlijke van minder waarschijnlijke dreigingstrends te onderscheiden. De cartografen van de toekomst houden tegenwoordig niet alleen rekening met het schemergebied van 'bekende onzekerheid', ze proberen ook nog door te dringen tot een daarachterliggend terra incognita van de 'unknown unknowns'.³ Ook gaan we hier voorbij aan pogingen tot *forecasting*, die een moedige maar nog weinig productieve benadering zijn om buiten de verkokering van gevestigde disciplines onvermoede clusters van toekomstige bedreigingen te ontdekken. Forecasting heeft overigens de pretentie om zich niet bij de toekomst neer te leggen, maar er zo mogelijk zelfs vorm en sturing aan te geven. Ook dat laatste kan een vorm van onzekerheidsreductie worden genoemd, maar dan wel een die is gebaseerd op het paradoxale vermogen om enige orde achter de horizon te kunnen scheppen.⁴

Het einde van de Koude Oorlog met zijn statische dreiging verklaart de verwijdering van threat based-planning naar capacity based naar double blind-planning. De beleidsmatige wil om de planningshorizon nog jaren verder te verleggen werkt in eerste instantie overigens niet in het nadeel van capacity based planning. Dreigingen gaan niet per se twintig of dertig jaar mee, capaciteiten en structuren hebben die neiging wel. Een belangrijke factor hierbij is de lange levenscyclus van centrale, kostbare wapensystemen (met name dure platforms) die krijgsmachtorganisaties voor lange tijd fixeren. De noodzakelijke flexibiliteit en upgrades kunnen worden verkregen door de platforms regelmatig mid-life en (soms herhaaldelijk end-life) te 'retrofitten', van nieuwe subwapensystemen te voorzien (bv. smart munition kits voor vliegtuigen uit de jaren tachtig) en door de grote winst die nog te boeken valt door oude platforms te informatiseren en geïntegreerd te laten functioneren. Deze ontwikkeling stelt planners voor een dilemma. Enerzijds leidt ze tot een zekere behoudzucht qua krijgsmachtstructuren die zijn opgetrokken rondom langlevende platforms, tot vèr vooruit willen kijken omdat nieuwe grote wapensystemen zeer lang van tevoren ontwikkeld moeten worden. Daarnaast leidt het tot (het moeten) vertrouwen op razendsnelle vooruitgang in de capaciteit en flexibiliteit van subsystemen teneinde eventueel toch op nieuwe en onverwachte dreigingen te kunnen reageren. Zekerheid en onzekerheid moeten dus via een ingenieuze paradox aan elkaar worden gekoppeld.

In de Verkenningstudie wordt de paradox niet vermeden, maar overigens ook niet opgelost. Ook niet door de ferme uitspraak dat te midden van alle onzekerheid één ding als een paal boven water staat: het is zeker dat de wereld in 2025 onzekerder zal zijn dan ‘gebruikelijk sinds het einde der koude oorlog’.⁵ Onzeker-onzekerder-onzekerst: voor de Verkenners gaat het om een ordinaal begrip. De methodologie waarmee de Verkenners de toekomst te lijf gaan is dienovereenkomstig: we vinden geen voorspellingen over de Toestand in de Wereld, laat staan roadmaps naar zekere toekomst. De Verkenningen leveren scenario’s. Aan scenario’s kan ‘slechts’ de eis worden gesteld dat ze ‘toekomst’ schetsen die tesamen 360° bestrijken, dus andere scenario’s uitsluiten. De scenario’s (in dit geval vier) zijn alle even (on)zeker, in die zin dat we ons nu op de viersprong bevinden van waaruit elke ontwikkeling de komende twintig jaar denkbaar is. Strategische schokken en *wildcards* zijn de grote of kleine stroomstoten die deze ontwikkelingen nog kunnen beïnvloeden – de disclaimers op de bijsluiter van de Toekomst. Wie kan de ineenstorting van de euro(-zone), de Volksrepubliek China, of een krankzinnige aanval van een Venezolaanse president op Aruba geheel uitsluiten? Slappende contingenties, waiting to happen, die met de kennis van nu niet zijn te voorspellen, maar ook niet volstrekt onwaarschijnlijk zijn en tot grote, onmiddellijke gevolgen voor de veiligheid zouden leiden: onvoorspelbare voorspelbaarheden.

Men vergelijkte veiligheidsscenario’s uit de jaren ‘80 die de Val van de Muur (kanselier Kohl in 1989: “Niet gedurende mijn leven”) niet voor onmogelijk maar wel voor heel onwaarschijnlijk hielden, of die uit 1990 (minister Relus ter Beek: “We gaan agressief peacekeeping!”) en de machteloze val van Srebrenica in 1995. Met internationale terreuraanslagen werd in tal van scenario’s in de jaren negentig rekening gehouden, maar desondanks werd 9/11 als een verbijsterende aardschok ervaren. Gebeurtenissen die dramatische en onvoorziene impulsen waren, maar dan binnen bredere scenario’s die op zichzelf wél als aannemelijk golden (desintegratie van het communisme, resp. het uiteenvallen van Joegoslavië, de opkomst van wereldwijd opererende non state veiligheidsbedreigers).

De scenario’s uit de Verkenningen ontstaan door twee lange-termijnontwikkelingen met elkaar te kruisen. Ten eerste: de veronderstelde evolutie van een uiterst ijle, of zelfs non-existente, statengemeenschap naar een zich steeds verdichtende internationale gemeenschap. Gold in de eerste het ieder-voor-zich-principe, in de tweede toestand betonen de bepalende actoren besef van verbondenheid en een zekere systeemverantwoordelijkheid. Ten tweede: de veronderstelde passage van een vroegere wereld waarin de rol van staten uniek en bepalend was naar een moderne wereld waarin ook tal van non state actors (ngo’s, zoals Human Rights Watch, marktpartijen, het netwerk van de atoomspion Khan, Al Qaida, internationale organisaties, bovenstatelijke entiteiten zoals de EU) een steeds autonomere rol in de mondiale veiligheid spelen. Hoewel per saldo door de tijd heen gesproken kan worden van verdichting en ontstatelijking, is de co-evolutie van de twee hoofdontwikkelingen niet per se lineair en onherroepelijk.



Bewegen wij ons naar een van bovengenoemde 'futures'? Daarover doen de Verkenningen geen uitspraak, het kan letterlijk alle kanten op. Voor onze veiligheid zou het aangenaam zijn als de wereld naar rechtsboven, het multilaterale model zou koersen. Collectief beheer, reciprociteit en verantwoordelijkheidsgevoel zouden in een dergelijke setting voor veel meer stabiliteit zorgen dan in de twee scenario's ter linkerzijde. Binnen dat laatste koppel is het multipolaire model weer te verkiezen boven het chaotische, falende-statenmodel linksonder. In dat model overheerst non-polariteit en zijn coördinatie en systeembeheer dramatisch afwezig. Maar ook het multipolaire model, denk aan het 19^e eeuwse concert van Europa, garandeert geen duurzame veiligheid. Een volatiele wereld waarin opkomende BRIC-machten, en de VS en (wellicht de EU) met elkaar rivaliseren zou het dominante model van de 21^{ste} eeuw kunnen zijn. Ten slotte is ook het scenario rechtsonder niet uit te sluiten. De opkomende (autonome) rol van *non state actoren* kan, letterlijk, van 'ontregelende' invloed zijn op onze veiligheid, maar dat zou in een zich verdichtende wereld gecompenseerd kunnen worden door het groeiende besef van *hanging together* en nuttige samenwerking tussen private en publieke, statelijke en bovenstatelijke actoren. Een (non-polair?) weefsel van network governance zou in zo'n omgeving misschien in staat zijn om ook aan dreigingen in de sfeer van human security (bv. armoede, grove mensenrechtenschendingen, vluchtelingen, criminaliteit) en global security (bv. terrorisme, klimaat, proliferatie) het hoofd te bieden.

Bij de totstandkoming van de Verkenningen is de vraag opgeworpen of er überhaupt wel van één toekomstscenario kan worden gesproken. Het is immers denkbaar dat het handelingsperspectief van Europa er een is van bv. het netwerkmodel, terwijl dat van China of Rusland dat van het multipolaire model is. Het beeld van zo'n simultaanparadigma voegt nog een extra dimensie toe aan het begrip 'onzekerheid', omdat in een dergelijke toekomst onveiligheid niet alleen zou bestaan uit allerlei concrete belangen- en waardenconflicten maar ook nog eens uit zeer fundamentele conflicten over principes en bouwstenen zelf: over

actorsoevereiniteit (bv. van staten), over de universaliteit van rechten en plichten (en daaruit voortvloeiende botsingen over de legitimiteit van externe interventie, de interpretatie van het recht op zelfverdediging) en idem over de samenstelling en bevoegdheden van veiligheidsinstituties (bv. de Veiligheidsraad). Blijft de staat soeverein of nemen niet-publieke autoriteiten die rol over, kan/mag men over wapenbeheersing onderhandelen met Al Qaida, is het denkbaar dat de EU oorlog verklaart of vrede sluit, wat zijn ‘falende staten’ en wie benoemt ‘schurkenstaten’ en wat is de status van hun leiders en inwoners eigenlijk? In machts technische zin kan daarover nog wel worden gefilosofeerd, maar in beginsel niet binnen een systematiek die is gebaseerd op ‘de’ internationale rechtsorde of (zelfs maar) op een internationale statenanarchie met een minimum aan erkende omgangsregels.

Beleidsopties

Aan deze vragen is uiteindelijk om praktische redenen in de Verkenningen voorbijgegaan: door de wereld van 2030 onder de grote noemer van onzekerheid te brengen zal een kleine speler als Nederland en zijn krijgsmacht dus zo goed mogelijk voorbereid moeten zijn op *elke* richting en diversiteit die ons te wachten staat. Na het identificeren van strategische functies van een krijgsmacht (het spectrum van anticiperen op dreiging, reageren, stabiliseren, tot normaliseren) zijn vervolgens diverse krijgsmachtprofielen geformuleerd. Deze hebben weer een robuustheidtest ondergaan, d.w.z. de profielen zijn getoetst aan de vier bovengenoemde toekomstscenario's, om ten slotte uit te komen op een viertal beleidsopties waaruit onze politiek een keuze kan maken⁷. Over deze cruciale selectie is (althans in het eindrapport Verkenningen) betrekkelijk weinig meer bekend dan dat ze door middel van zes workshop-evaluaties heeft plaatsgevonden. Vervolgens zijn de beleidsopties elk uitgewerkt in drie financiële varianten: een +20%, een -20% en een nulvariant. Dat resulteert in een matrixmenu van twaalf (4x3) mogelijkheden.

Beleidsmatrix Verkenningen

	Zelf- bescherming	Interventie	Stabilisatie	Veelzijdig inzetbaar (multifunctioneel)
Plus 20%				
Nulvariant				
Min 20%				

De beleidsopties moeten volgens de Verkenners niet worden opgevat als radicale keuzen, maar als basismodellen met een bepaald accent. Elke krijgsmacht moet op gevaar kunnen anticiperen, een zeker preventief vermogen hebben en kunnen beschermen. Drie van de vier profielen ontstaan door daarbovenop een meer uitgesproken capaciteit te ontwikkelen in zelfbescherming (‘Veilig blijven’), interventie (‘Kort en krachtig’) of stabilisatie (‘Veiligheid brengen’) operaties; het vierde profiel (‘Veelzijdig inzetbaar’) kiest voor de metafoor van het Zwitserse zakmes: multifunctionaliteit zonder in één van de opties kleur te bekennen.⁸ Bij de eerste drie profielen is tot op zekere hoogte sprake van taakspecialisatie. Nu maken de Verkenningen weliswaar geen keuze voor één van de opties, maar is het ook niet verrassend dat

de het Zwitserse zakmes ('veelzijdige inzetbaar') uiteindelijk bovendrijft als optie die de meeste onzekerheden afdekt.

De varianten van alle vier profielen bepleiten overigens capaciteiten voor twee nieuwe taken, namelijk cyberdefensie en onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee.⁹

De Verkenningen concluderen dat de veiligheidsanalyse geen aanleiding geeft om de defensie-uitgaven drastisch, d.w.z. met 20%, te verhogen ook al zou dat 'een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht mogelijk maken'.¹⁰ Omgekeerd geeft de veiligheidsanalyse ook geen aanleiding tot een -20% krimp, want dat zou leiden tot een 'vergaande verkleining van de krijgsmacht en een dienovereenkomstige verlaging van het ambitie- en activiteitsniveau'. En: 'bij een dergelijke verlaging is een zodanige vermindering van de gevechtskracht aan de orde dat van een veelzijdig takenpakket geen sprake meer is'.¹¹ Nu dit a fortiori voor de andere drie opties geldt, kan daaruit worden afgeleid dat de Verkenningen (a) expliciet een keuze tegen een verlaging van de defensie-inspanning maken en (b) impliciet kiezen voor de multifunctionele krijgsmacht als de beste vorm van risicodekking. Ten aanzien van (a) valt nog een kanttekening te plaatsen, waar de Verkenningen ook 'Erkenningen' zijn van het feit dat de economische crisis de komende jaren 'tot pijnlijke financiële maatregelen' noopt 'die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten'.¹² Een belangrijke toevoeging (lees: waarschuwing, bezwering) die de Verkenningen dan ook bieden is de introductie van het *no regret*-beginsel: neem geen krijgsmachtbeslissingen waarbij geen weg meer terug is, want daar krijg je spijt van. Dat geldt voor zowel afstoting als voor taakspecialisatie, want ook in dat laatste geval is renationalisatie amper mogelijk. Een voorbeeld van het afstoten van een taak is de maritieme patrouilletaak van de Orionvliegtuigen enkele jaren geleden. Dus als bezuinigingen onvermijdelijk zijn, zo is de redenering, houdt dan kennis en kunde zoveel mogelijk in stand. Ook dat is op te vatten als een keuze voor de multifunctionele krijgsmacht – zij het desnoods voor een mobilisabele of virtuele.

De multifunctionele krijgsmacht is niet alleen een risicopolis tegen een onzekere dreiging, maar in zekere zin ook tegen onzekere bondgenoten. Het vertrouwen van de Verkenningen in toekomstige taakspecialisatie, ook in Europees verband, is inderdaad niet erg groot (zie hierna ook onder 'Herooverwegingen'). De Verkenningen laten het protocol Permanente Gestructureerde Samenwerking dat aan het Verdrag van Lissabon is aangehecht, onvermeld. Dit protocol biedt nieuwe mogelijkheden voor verdere doelmatigheid. De lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan specifieke criteria, kunnen onderling verbintenissen aangaan om hun militaire capaciteiten verder te optimaliseren.¹³ Onduidelijk in de Verkenningen is overigens in hoeverre de overschotten en tekortkomingen in militaire capaciteiten bij de NAVO en EU een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de profielen. Over de Unie wordt opgemerkt dat deze moet blijven werken aan het opheffen van de Europese militaire tekortkomingen, waarbij de Europese defensiesamenwerking ook gestalte krijgt in het kader van het Europees Defensieagentschap (EDA).¹⁴ Het Capability Development Plan fungeert hierbij als overkoepelend strategisch instrument. Bij de NAVO dient het Prague Capabilities Commitment (PCC) als instrument ter verbetering van militaire capaciteiten.

Heroverwegingen

In de voorkeur voor een multifunctionele krijgsmacht botsen de politieke logica van de Verkenneren en de economische logica van de Heroverwegers. Economen zullen volhouden dat iedere euro die minder beschikbaar is voor de krijgsmacht verder dwingt in de richting van een gespecialiseerd apparaat: schaalvoordelen zullen immers onder die voorwaarden zowel operationeel als qua bedrijfsvoering beter behouden blijven. Maar de Verkenneren onderkennen dat de politieke randvoorwaarden nu, maar waarschijnlijk ook in 2030, een ontwikkeling naar taakspecialisatie onverantwoord zouden maken.¹⁵ De Europese Unie, noch de NAVO, noch welke andere configuratie dan ook, maken elke andere vorm van samenwerking dan *pooling* waarschijnlijk.¹⁶ Het alternatief van een hoge graad van een self reliant krijgsmacht is echter relatief duur, en de *no regret*-bodem verhoogt de kostprijs van een multifunctionele krijgsmacht alleen maar meer. De parallelle Heroverwegingsoperatie, die als politiek commando had meegekregen om hoe dan ook één min-20%-variant uit te werken, ontdekte al snel dat de Verkenneren hen hier weinig verder konden helpen.¹⁷ Naast het uitwerken van de vier Verkenneren-beleidsopties in de -20%-variant (voor de periode 2011-2015) koos heroverwegingsgroep-20 'Internationale Veiligheid' dan ook voor het uitwerken van enkele 'doorgeschoten' beleidsopties, die wel de verdergaande besparingen zouden kunnen opleveren:

- De beleids optie 'meerzijdig beperkt', die men de rigoureuze minvariant van de multifunctionele krijgsmacht zou kunnen noemen. Maar ook deze levert relatief weinig besparingen op (1,25 miljard structureel).
- Een rigoureuze beschermingsvariant (ten koste van interventies) haalt 1,54 miljard en voldoet daarmee aan de bezuinigingsopdracht van de Heroverwegers.
- Dat geldt ook voor een rigoureuze interventievariant (althans een die relatief een stukje zelfbescherming opoffert), die zelfs 2,1 miljard structureel bespaart. Let wel: rigoureuze betekent hier niet *intensivering* van de ambities, maar een feitelijke verdere afslanking en toespitsing van de ambities.

Men kan zich afvragen waarom de Heroverwegers slechts drie van de vier Verkennerenvarianten verder hebben versoberd en niet hebben gekozen voor uitwerking van een rigoureuze Stabilisatieoptie. Een stabilisatieprofiel blijkt voor enkele politieke partijen, blijkens hun nadien verschenen verkiezingsprogramma's, een reële optie.¹⁸

Internationale reputatie

De hantering van de *no regret* norm is deels verklaarbaar uit de nationale overweging om in bepaalde functies zelfvoorzienend te willen blijven, maar komt ook voort uit de behoefte om internationaal niet als 'afhaker' resp. free rider beschouwd te willen worden.

Het is opmerkelijk dat in het Heroverwegingsrapport de 'gewone' minvarianten van de Verkenneren soms van negatieve kwalificaties worden voorzien, maar de eigen rigoureuze versies niet. In de beschermingsvariant ("Veilig blijven") en de interventievariant ("Kort en krachtig") van de Verkenningen loopt Nederland de kans c.q. het risico als internationale free rider te worden gezien. Bij de stabilisatievariant ("Veiligheid brengen") van de Verkenneren wordt van 'een verslechtering van de internationale positie van Nederland' gewaagd.¹⁹ Het zij herhaald dat deze minvarianten lang niet genoeg besparingen opleveren in de zin van de opdracht aan de Heroverwegers. Men zou dus nog aanmerkelijk ongunstiger kwalificaties verwachten bij de rigoureuze beleidsopties van de Heroverwegers zelf, die bovendien ver onder de *no regret*-norm

van de Verkenners verkeren. In de rigoureuze beschermingsvariant F (Beperken internationale interventies) blijft van de marine niet veel meer over en wordt het varende restant ervan bij de landmacht ondergebracht. Er zouden in die variant slechts 32 (van de nu 87) jachtvliegtuigen overblijven die op één luchtmachtbasis worden ondergebracht. Optreden op legerkorpsniveau met Duitsland en op nationaal brigadeniveau wordt losgelaten, krijgsmachtdelen zouden tanks, artillerie, transporthelikopters, jachtvliegtuigen, Patriotraketten en een amfibieschip inleveren. Het escalatievermogen wordt drastisch beperkt waardoor langdurig optreden van de krijgsmacht ronduit riskant wordt. In de rigoureuze interventievariant G (Inzetten op specifieke kwaliteiten) zou het commando Landstrijdkrachten worden opgeheven, escalatievermogen en zwaar optreden te land en in de lucht ‘worden sterk gereduceerd’. Het voert te ver om deze bezuinigingsopties integraal weer te geven, maar genoemde voorbeelden illustreren reeds hoe verstrekking de gevolgen zouden zijn en het vergt weinig fantasie om zich de buitenlandse waardering ervan voor te stellen: nog negatiever dan ‘free riding’.

‘Zonder beperkingen’

Bij dit alles ware aan te tekenen dat de Verkenners gaandeweg de opdracht ‘zonder beperkingen’ te verkennen restrictief hebben geïnterpreteerd door uit te gaan van het bestaande institutionele, wettelijke en verdragsmatige kader waarin het Nederlandse veiligheidsbeleid opereert. De Verkenners hebben zich bijvoorbeeld niet begeven in een debat over VN-, NAVO- en EU-verplichtingen.²⁰ Dit betreft geen zelfgekozen maar een door het kabinet opgelegde beperking. De Heroverwegers hebben die (‘zonder beperkingen’) vrijheid in feite wel genomen, zich overigens welbewust van het feit dat enkele van hun besparingsvarianten het internationale aanzien van Nederland lelijk zouden kunnen schaden. ‘Het Nederlandse aanzien’ is inmiddels uitgegroeid tot een bijna zelfstandige factor in het Nederlandse debat (bv. naar aanleiding van de Uruzgandiscussie), die nauwelijks is geoperationaliseerd maar impliciet verwijst naar een veel wijder weefsel van normen, verwachtingen en kennelijke verplichtingen rondom het VN-, NAVO- en EU-lidmaatschap, de plechtbankers van ons buitenlands beleid. Als ‘het Nederlandse aanzien’ (ook wel: ‘de internationale reputatie’) een zelfstandig criterium wordt in de toetsing van het buitenlands beleid - en dat is niet onlogisch als er zonder beperkingen over ons ambitieniveau mag worden gefilosofeerd, en als de grondwet daar kennelijk nog alle ruimte toe biedt - is het van cruciaal belang om te definiëren wat daaronder moet worden verstaan en hoe het defensiebeleid c.q. de krijgsmacht daar aan kunnen worden getoetst resp. moeten bijdragen.

Ook het nationale wettelijke kader, in het bijzonder de Grondwet en overige in de wet vastgelegde taken van de krijgsmacht zijn uitgangspunt, geen discussiepunt, voor de Verkenningen geweest. Dat geldt ook voor de sinds de Defensienota 2000 door Defensie gehanteerde drie hoofdtaken. Bij de presentatie van de Verkenningen (op 29 maart 2010) rees de vraag reeds in hoeverre de voorzitter van de onafhankelijke Klankbordgroep, die tot taak had gehad de projectgroep-Verkenningen kritisch te volgen, van mening was dat de minvarianten ‘in strijd waren met de Grondwet’. Dat meende hij niet, en kon hij ook niet menen omdat de Grondwet zelf geen ambitiegrenzen aangeeft, maar achter de haalbaarheid van de *uitvoering* van de grondwettelijke taken van de krijgsmacht werden (ook door de aanwezige bewindslieden) wel degelijk vraagtekens geplaatst.

Verkiezingsprogramma's

Een derde component van de discussie over de toekomst van de krijgsmacht is te vinden in de verkiezingsprogramma's van politieke partijen.

De publicatie van de Heroverwegingen dwingt hen om zich uit te spreken over bezuinigingsprioriteiten in het algemeen en de positie van het defensiebudget in het bijzonder. De publicatie van de Verkenningen daagt hen uit zich over het gewenste ambitieniveau van de krijgsmacht uit te spreken, te meer daar het vorige kabinet over voortzetting van de missie-Uruzgan is gevallen.

Maar doen zij dat ook? Ten aanzien van het eerste (ambities) maar ten dele. En ten aanzien van het laatste spreekt geen van de grotere partijen (de VVD min of meer uitgezonderd) zich voor een concreet financieel bedrag of een concrete begrotingsnorm uit.

Het CDA vindt dat Nederland zich moet opstellen 'als een betrouwbare bondgenoot met een professionele, expeditionaire krijgsmacht, die we ook in risicovolle omstandigheden kunnen inzetten'. Het CDA zegt dat het ambitieniveau moet worden gehandhaafd, 'met de daarbij behorende operationele capaciteiten', maar (in één ademtocht met onze inspanning in Afghanistan) ook dat 'de realiteit van vandaag is dat we minder geld te besteden hebben en daardoor meer moeten focussen'. Het geld moet kennelijk komen uit 'verdere doelmatigheids-, efficiency- en besparingsmaatregelen (...) op het gebied van ondersteuning, dienstverlening, personeel, organisatie en infrastructuur'. Het CDA is voorstander van de aanschaf van JSF-gevechtstvliegtuigen, zij het wel in een kleiner aantal.²¹

De PvdA schrijft dat Nederland 'een klein land met grote ambities' is, maar schrikt niet terug voor een tegendraads accent ten aanzien van de krijgsmacht: 'niettemin kan het ambitieniveau van de krijgsmacht omlaag'. Of de PvdA ook enige bezuiniging op het defensiebudget accepteert is onduidelijk maar wel waarschijnlijk, want als het ambitieniveau omlaag en 'de doelmatigheid omhoog' kan is een andere conclusie vrijwel uitgesloten. De PvdA is wel voor 'moderne multifunctionele krijgsmacht', waar zij een gespecialiseerder beleidsprofiel dan de Verkenningen voor ogen heeft, namelijk 'prioriteit (..) bij de bevordering van de internationale rechtsorde door deelneming aan stabilisatie en vredeshandhavende missies waarbij de nadruk ligt op de bescherming van de bevolking'. De PvdA is voor verlenging van de levensduur van de F-16²²

De SP spreekt zich in het verkiezingsprogramma niet uit over de hoogte van het defensiebudget. De suggestie van een verlaging van de defensie-uitgaven en een strengere toets aan deelname aan militaire missies is echter evident. 'Nederlandse militairen kunnen alleen onder strikte voorwaarden en in het kader van de Verenigde Naties worden *ingezet voor vredesoperaties*', staat in het programma. Het programma ziet zelfs geen ruimte voor door de EU onder VN-mandaat uitgevoerde vredesoperaties, want stelt klip en klaar 'Nederland mag niet meewerken aan een gevechtsgroep van de Europese Unie'. In de onder VN-mandaat uitgevoerde NAVO-operaties heeft de SP al evenmin vertrouwen, want de SP verzet zich tegen 'de sluipende ontwikkeling van de regionaal gerichte oude NAVO naar een nieuwe NAVO die wereldwijd opereert als offensieve en agressieve interventiemacht, onder leiding van de Verenigde Staten'. 'De oorlogen in Irak en Afghanistan' zijn uit den boze want zij bleken volgens het SP-verkiezingsprogramma 'dodelijke vergissingen'. De SP ziet af van de aanschaf van JSF's.²³

De VVD neemt een voorschot op de politieke toekomst door reeds te spreken over ‘de voorgenomen bezuinigingen’ - alsof het besluit daartoe al is genomen - en is daar tegen gekant: ‘De VVD wil (...) de dalende lijn van de defensiebegroting een halt toeroepen en draait de voorgenomen bezuinigingen terug’. Misschien mag het zelfs een onsje meer zijn, want de VVD spreekt zich impliciet uit voor handhaving van het ambitieniveau, en expliciet voor handhaving van een volledig inzetbare, goed opgeleide expeditionaire krijgsmacht die op het hoogste niveau mee moet kunnen doen in verschillende vredesoperaties en *tegen* het feit dat vredesoperaties nu gedeeltelijk moeten worden betaald uit niet-structurele middelen. De VVD meldt niets over de eventuele aanschaf van gevechtsvliegtuigen.²⁴

De PVV acht in haar verkiezingsprogramma een sterke defensie van belang voor de positie van Nederland in de wereld. De PVV kiest echter wel voor binnenlandse veiligheid. Zo stelt ze voor de grondwettelijke doelstelling “handhaving internationale rechtsorde” te schrappen en geld van Defensie over te hevelen naar de politie. De krijgsmacht dient volgens de PVV nog slechts beperkt en selectiever voor vredesmissies ingezet te worden: “Nederland hoeft niet langer haantje de voorste te zijn bij internationale militaire acties”. De buitenlandparagraaf eindigt ten overvloede met: “En vooral: we zijn tegen de aanschaf van de JSF”.²⁵

Groen Links is niet expliciet over de hoogte van het defensiebudget. Duidelijker was ze – althans in het concept-verkiezingsprogramma- over het ambitieniveau, waar GL expliciet stelt: ‘De verdediging van het eigen grondgebied en NAVO-gebied wordt geschrapt uit de hoofdtaken van het Nederlandse leger (*sic, KC,CH*). Het leger legt zich toe op conflictbeheersing, vredesbewaring, vredesafdwinging en ondersteuning van crisisbestrijding (.....)’. In de termen van de Verkenningen doet GL weliswaar geen uitspraak over de defensie-uitgaven, maar houdt wel een (radicaal) pleidooi voor de beleidsoptie interventie-en/of stabilisatiekrijgsmacht. GL is voor afschaffing van de NAVO op termijn en wil uit het project voor de ontwikkeling van de JSF stappen.²⁶

De ChristenUnie is voor een ‘veelzijdig inzetbare krijgsmacht’ (in termen van de Verkenningen dus multifunctioneel) maar zegt over de budgettaire kanten slechts dat deze ‘vraagt om voldoende middelen, maar ook betaalbaar (dient) te zijn’. Wat zegt dat over de ambities? De veelzijdig inzetbare krijgsmacht ‘zal voortdurend alert moeten blijven op nieuwe dreigingen en het vermogen moeten bezitten daarop in te spelen’. Het programma herhaalt de grondwettelijke taken, maar suggereert ook dat het ambitieniveau zich wijzigt (c.q. verlaagt of verschuift). Het programma spreekt haar voorkeur uit voor de aanschaf van JSF’s, maar stelt dat in de context van het debat over de vervanging van de F16 : ‘(g)elet op de ambities die wij voorzien voor onze krijgsmacht, is een beperking van het aantal aan te schaffen toestellen mogelijk’. De CU geeft echter niet aan hoe hoog of laag de ambities zijn ‘die wij voorzien’ (*sic*).²⁷

Ook D66 is niet expliciet over de hoogte van het defensiebudget. Wel over het ambitieniveau: ‘Nederland stelt het militaire ambitieniveau bij. ‘De krijgsmacht concentreert zich meer op stabilisatie- en normalisatiemissies, die volgen op een eerste militaire interventiemissie’. D66 vaart duidelijk een Europese koers: het ‘wil door het Europese veiligheids- en defensiebeleid substantiële intensivering van de samenwerking, taakspecialisatie en ‘pooling’ van de beschikbare capaciteit’. Elders schrijft het verkiezingsprogramma: ‘De NAVO zal zich, behalve op de veiligheid van haar lidstaten, vooral moeten richten op stabilisatieoperaties, op verzoek en onder mandaat van de VN’. Dit komt dus dicht bij het beleidsprofiel ‘stabilisatiekrijgsmacht’ van de Verkenningen. D66 vindt dat de vervanging van de F-16 nog niet aan de orde is en dat Nederland uit het JSF testprogramma moet stappen.²⁸

(Concept-)verkiezingsprogramma's 2010 over Defensie:

	Ambitieniveau	Defensiebudget
CDA	Handhaven maar “focussen”	Lager: “minder geld te besteden”
PvdA	Lager/smaller Wel multifunctionele krijgsmacht, maar óók: stabiliteit en vredeshandhaving	Lager: via hogere “doelmatigheid”
SP	Lager/smaller: “vredesoperaties in het kader VN onder strikte voorwaarden”	Lager (per implicatie)
VVD	Handhaving	Handhaving: “bezuinigingen terugdraaien”
PVV	Lager/smaller: “van buitenlandse naar binnenlandse veiligheid”	Lager: geld overhevelen van defensie naar de politie
GL	Lager/smaller: Hoofdtaken NAVO schrappen, toelagen op vredesoperaties en crisisbeheersing	Lager (per implicatie)
CU	(iets) lager maar wel “veelzijdig inzetbaar”	(iets) lager: “voldoende middelen maar ook betaalbaar”
D66	Lager/smaller: “stabilisatie- en normalisatiemissies”	Lager (per implicatie)

De voorlopige conclusie kan niet anders zijn dan dat slechts een van de acht (grotere) partijen onomwonden voor handhaving van ambitieniveau en defensie-uitgaven kiest (VVD). Ten aanzien van de overige partijen heeft het zin om de populaire term ‘ambitieniveau’ te nuanceren: men kan spreken over het ambitieniveau (d.w.z. een lager of hoger aantal operaties in de bestaande breedte van het takenspectrum) of over de gewenste breedte van het ambitiespectrum (d.w.z. meer of minder taken). De meeste partijen drukken zich in termen van het eerste uit, maar in feite hebben ze een voorkeur voor het laatste, n.l. een zekere toespitsing van taken. Deze varieert vervolgens van binnenlandse (PVV) tot vooral buitenlandse (PvdA, GL, D66) missies. Ook CU en CDA neigen per implicatie naar enige aanpassing van het ambitieniveau, want zoeken het eerder in reductie van (meerzijdige) taken dan in scherpere profilering van de krijgsmacht, ofschoon het CDA ook spreekt van ‘focussen’.

Concrete eisen ten aanzien van de hoogte van het defensiebudget worden, met uitzondering van de VVD, door alle partijen vermeden. De vervanging van de F-16 lijkt bij de kabinetsformatie al een heikel onderwerp te worden. In de Verkenningen wordt geen keuze gemaakt, maar is van een 1-op-1 vervanging van de F-16 niet in alle opties sprake. Een politieke basis voor een drastische vermindering van de defensie-uitgaven, bv. met 20%, lijkt op basis van de verkiezingsprogramma's zeker niet te bestaan. Dat geldt evenmin voor optrekking van het defensiebudget naar de 2%-NAVO-norm. Een overgrote meerderheid van de partijen lijkt zich neer te leggen bij een bezuiniging, al hoewel sommige lijken te menen dat die weer kan worden gemitigeerd door verdere doelmatigheids- en efficiëncymaatregelen. Dit laatste lijkt overigens een illusie, als althans de opbrengsten van de 'bedrijfsvoeringsvarianten' van de Heroverwegingswerkgroep Internationale Veiligheid als referentie worden gehanteerd. Die leveren maar enige tientallen € mln. op, en ten hoogste €321 mln. als substantieel in de arbeidsvoorwaarden voor defensiepersoneel (actief en postactief) wordt gesnoeid.²⁹ Verreweg de meeste politieke partijen vermijden, kortom, duidelijke keuzen, of spreken zich uit over ambities zonder daar bijbehorende budgettaire conclusies aan te verbinden.

Strategische vragen voor de politiek

Het eindrapport Verkenningen werpt ten slotte vijf strategische vragen op, die mede bepalend zijn voor de keuze die de politiek zal maken ten aanzien van de gewenste krijgsmacht. In beginsel zouden Verkenningen, Heroverwegingen en de Verkiezingsprogramma's reeds meer dan het begin van een antwoord op deze vragen moeten leveren.

Vraag 1:

Welke militaire bijdrage wil Nederland in internationaal verband ten opzichte van andere landen leveren? Wat willen we in de wereld betekenen? Voor welke belangen en waarden staan we pal? Wie zijn we?

Vraag 2:

Welke defensie-inspanning is nodig of wenselijk in het licht van de omgevingsanalyse van de Verkenningen? Hoe gaan we om met fundamentele onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen?

Vraag 3:

Welke balans moet worden getroffen tussen de bescherming en zo nodig verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en het optreden bij de bron van bedreigingen van onze veiligheid (al dan niet ter bevordering van de internationale rechtsorde)?

Vraag 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?

Vraag 5:

Welke afhankelijkheden van andere landen kan Nederland op veiligheid- en defensiegebied aanvaarden? Tot welk punt willen we onze autonomie behouden?

Men zou de vragen 1 en 2 nog iets 'strategischer' kunnen noemen dan 3 en 4. Zij stellen de zelfstandigheid van Nederland aan de orde en zoeken, letterlijk en figuurlijk, de grenzen van de bereidheid en noodzaak om deze zelfstandigheid te verdedigen. Vragen 3 en 4 zijn

‘uitvoeringsvragen’, omdat ze vragen *hoe resp. in welke rol* de krijgsmacht bij bedreigingen van de zelfstandigheid kan functioneren. Zou men vraag (5) slechts als een bedrijfseconomische aangelegenheid van optimale outsourcing zien, dan zou ook deze vraag nog als een (afgeleide) uitvoeringsvraag kunnen worden beschouwd. Maar dat is niet het geval, want niet de uiterste grens van economische, maar van politieke autonomie wordt hier afgetast. Ook vraag 5 is dus strategisch en hoort bij 1 en 2.

Ten aanzien van de eerste groep (strategische vragen ad 1, 2 en 5) kan onderscheid worden gemaakt tussen wat de wereld van Nederland eist en wat Nederland van zichzelf eist, en meer geobjectiveerd: wat zijn de Nederlandse belangen?

Wat eist de wereld van Nederland?

Deze eerste variabele krijgt vorm in twee gedaanten:

(1) in het politieke discours over ‘de internationale reputatie’ van Nederland, een weinig uitgewerkt absoluut concept waarin statussymbolen en (wan-) prestaties op zeer diverse terreinen het bestaan van een landenhiërarchie veronderstellen, waarin Nederland volgens consensuele maatstaven hoog, d.w.z. in de top-20 behoort mee te draaien³⁰; en

(2) in vaak gehanteerde, maar ongewogen en ongerubriceerde benchmarks die Nederland de maat nemen in vergelijking met andere landen en credits opleveren zolang Nederland niet slechter scoort –en strafpunten zolang Nederland dat wel doet. Meedoen met grondtroepen resp. en wel/niet blijven in Afghanistan, voldoen aan de NAVO-norm van 2% BNP wat betreft defensie-uitgaven of boven/onder het NAVO-gemiddelde zitten, ‘blazoenscores’ ten aanzien van Srebrenica, Kosovo, voldoen aan de ODA-norm, en relatieve scores aan de hand van tal van andere criteria leggen hier ongewisse gewichten in een ongewisse schaal. Men kan hier serieus of badinerend over doen, feit is wel dat er zeker een informeel mondiaal of intrabondgenootschappelijk waarderingsmechanisme bestaat, maar dat argumenten hieraan ontleend ook een willekeurig en weinig objectief karakter hebben. Bovendien spelen macht, toeval en context een belangrijke rol in het incasseren, resp. weerleggen of negeren van het verwijt dat je je als land schuldig maakt aan *free riding* of dat je beneden je stand of vermogen opereert.

Wat eist Nederland van zichzelf?

Self fulfilling judgement compliceert dit effect verder: wie veel van zichzelf eist of zichzelf tot grootmacht verklaart, kan misschien onder sommige omstandigheden meer invloed claimen (bv. via lidmaatschap van de G-20), maar loopt dan ook het risico om eerder dan andere landen te worden aangesproken op falen. De Nederlandse discussie die in 2010 tot vertrek van de TFU uit Uruzgan leidde/zal leiden, illustreert hoe subtiliteiten van (zelf-)waardering de factor ‘internationale reputatie’ beïnvloeden en deze toch al ongrijpbare factor geenszins tot een hard criterium maken. Variërend op de bekende uitspraak van minister Rumsfeld – in ander verband gedaan- zou men hier kunnen zeggen: ‘we simply lack the metrics’. De al enige tientallen jaren gaande discussie over het Nederlandse medium-power-pocket-sized formaat verschaft Nederland de optie om groot te (willen) zijn als dat uitkomt, maar ook om klein en onzichtbaar te (willen) zijn als dat beter schikt.³¹ Hoe comfortabel dat wedden op twee paarden soms ook mag zijn, juist die act zou Nederland ook de reputatie van opportunisme kunnen bezorgen en misschien is dat uiteindelijk wel schadelijker dan consequent (te) klein of (te) groot willen zijn. In een wereld waarin fundamentele onzekerheid uitgangspunt is, is koersvastheid in scenario’s die samenwerking ‘belonen’, dus die van het multilateralisme en de netwerkgemeenschap, niet slechts een nationaal belang maar ook reputationeel voordelig. Men

weet in elk geval wat men aan zo'n land heeft. Anderzijds is 'consequent opportunisme' in een multipolaire of zelfs gefragmenteerde wereld geen abjecte morele categorie en uit nationaal lijfsbehoud zelfs een verdedigbare beleidsoptie. Het dilemma kan niet treffender worden uitgedrukt door de paradoxale geloofsbelijdenis waarmee Nederland zich recent reeds in de buitenlandse politiek pleegt te afficheren, namelijk die van het 'realistisch multilateralisme'. Wens en werkelijkheid schuren in die woordcombinatie, maar de ambiguïteit verraadt nu reeds de fundamentele onzekerheid die de verschillende scenario's van de Verkenningen voor ons in 2020 in petto hebben.

Als 'systeemanalyse' al niet meer dan fundamentele onzekerheid kan voorspellen, komt daar nog bij dat de vier toekomstscenario's zelf ook niet tot eenduidige veiligheidspolitieke oriëntaties leiden. In het *multipolaire* scenario zou de dominantie van machtsrivaliteit tot ontwikkeling en integratie van Europa als een zelfstandige sterke pool kunnen leiden, maar dat hoeft geenszins. De alternatieven zijn een junior bondgenootschap met de VS, of een Europa dat bezwijkt onder druk van de nieuwe grootmachtelijke competitie en verdeeld voortmoddert. De eerste twee zijn zonder twijfel verkieslijker dan de derde mogelijkheid. In het *multilaterale* scenario zou het dominante patroon van samenwerking en conflictregulering een voordeel voor Europa kunnen zijn, al was het maar omdat het een succesvol, welvarend en vreedzaam naoorlogs model aan de rest van de wereld heeft te bieden. Maar dat voordeel kan Europa alleen te gelde maken als het met één stem spreekt en initiërend is, twee noodzakelijke voorwaarden voor overtuigend leiderschap. In de meer fuzzy scenario's van netwerkgemeenschap en fragmentatie lijkt iedere vorm van gemeenschappelijk en georganiseerd optreden, dus ook Europees, een veiligheidsbonus op te leveren, maar ook in deze scenario's is het niet vanzelfsprekend dat de EU zich in dit opzicht zal onderscheiden. Wel kan worden geconcludeerd dat een Europeanisering van veiligheid in ieder toekomstscenario, behalve waar dat evident antagonistiserende werking zou hebben in de relatie met de VS, hoe dan ook in Nederlands belang zou zijn.

Hiermee zijn de woorden 'Nederlands belang' gevallen. Het Nederlands buitenlands beleid is gericht op de verdediging van de belangen en waarden van onze samenleving. Een vaak gehoorde stelling luidt dat ons land te klein is om nog een rol te kunnen spelen in de wereld, waarbij men vooral kijkt naar de geografische omvang van ons land. Maar Nederland heeft wel degelijk middelen om invloed uit te oefenen. Zo heeft Nederland een hoogontwikkelde, tamelijk omvangrijke economie en behoort tot de zestien rijkste landen in de wereld. De Nederlandse comparatieve voordelen op economisch gebied liggen veelal in nauwe betrekkingen met het buitenland, vooral wat betreft import van goederen, dienstenverkeer en investeringen. Als negende exportland ter wereld is ons land voor meer dan de helft afhankelijk van het verkeer met het buitenland. Het kerngegeven dat Nederland een distributienatie van de eerste orde is, maakt ons land zeer afhankelijk van ontwikkelingen in buitenlandse markten, van de veiligheid van scheepvaartroutes en van een gestage toevoer van olie en grondstoffen.³²

Wie de vooral binnenlands gerichte publieke discussie over politiek volgt, krijgt soms de indruk dat we op een eiland leven. Onze nationale veiligheid en welvaart zijn echter onlosmakelijk verbonden met het bevorderen van stabiliteit, vrijheid en economische ontwikkeling elders in de wereld, die ongehinderde handelsroutes en de toevoer van grondstoffen garanderen.

Een belangrijk instrument van het Nederlands buitenlands beleid vormt het lidmaatschap van de Europese Unie, de NAVO, waar onze beïnvloedingsmiddelen het grootst zijn, en daarnaast de Verenigde Naties. Defensie speelt daarbij ook een belangrijke rol.

Een belangrijk invloedsmiddel is de hierboven aangestipte reputatiebehartiging. Ons land heeft een goede reputatie op het gebied van de bevordering van een internationale rechtsorde en ontwikkelingssamenwerking, die beide behoren tot wat 'soft power' wordt genoemd. Maar de invloed die een land heeft onder zijn partners en bondgenoten en de internationale reputatie die het verwerft, hangen ook sterk af van 'hard power', de getoonde bereidheid medeverantwoordelijkheid en risico's te dragen', waaronder de inzet van militaire middelen voor vredesondersteunende operaties. Dit lost niet de vraag op *hoeveel* militaire inzet, laat staan resultaat, van Nederland gevraagd mag worden. Hierop komen we terug in de conclusie.

Voor de vijfde strategische vraag over de afhankelijkheid en autonomie, is voor een belangrijk deel het gekozen profiel richtinggevend. Nederland zal in ieder geval niet zelfstandig buitenlandse missies uitvoeren, maar militaire bouwstenen aan multinationale operaties leveren. De beslissing om Nederlandse militairen uit te zenden is en blijft echter een bevoegdheid van de Nederlandse overheid. Wellicht ten overvloede: dat geldt ook voor de in het huidige ambitieniveau genoemde bijdragen aan de NATO Response Force en EU-Battle Groups. Voor de inzet van de krijgsmacht in het buitenland zal Nederland full command over haar ingezette eenheden behouden en voor zover noodzakelijk ook nationale voorbehouden (caveats) bepalen ten aanzien van het operationeel optreden van deze eenheden. Het is ook niet wenselijk, dat de force protection van Nederlandse eenheden, met name op het gebied van luchtsteun, geheel of gedeeltelijk afhankelijk is van andere landen. Dat is althans de les die niet alleen ons land uit Srebrenica, maar ook NAVO-lidstaten uit hun ervaringen in Afghanistan inmiddels hebben getrokken.

Ten aanzien van de tweede groep vragen (ad 3 en 4) gaat het, zoals gezegd, in wezen om uitvoeringsvragen. Bij de vraag over een balans tussen de bescherming/verdediging van eigen/bondgenootschappelijk grondgebied en optreden bij de bron van bedreigingen zijn twee aspecten van belang. De eerste is of de krijgsmacht de hoofdtaken kosteneffectiever kan uitvoeren door de dreiging dichtbij huis, dan wel ver over de grens bij de bron, aan te pakken. Het antwoord hierop is genuanceerd. De operatie in Uruzgan heeft geleerd dat expeditionair optreden met grote logistieke inspanningen, ad hoc investeringen en financiële offers gepaard gaat. De evidente voordelen van het aanpakken van een conflict bij de bron kunnen hierdoor gecompromitteerd worden, nog afgezien van het feit dat andere missies er onder kunnen lijden, of zelfs van deelname aan dergelijke missies moet worden afgezien. Het is niet ondenkbaar dat in de afweging dan niet voor actieve deelname aan een expeditionaire operatie wordt gekozen, maar voor indirecte steun door een backfill-garantie aan staten die wel tot zo'n operatie bereid en in staat zijn, of dat wordt volstaan met een reactieve houding op het militaire en bv. een actieve houding op het vlak van militaire training en/of ontwikkelingshulp. Bij stabilisatieoperaties is het laatste ook van toepassing, maar deze vragen per definitie een vredesbewarende inzet in het betrokken land zelf. Een tweede aspect betreft de eerder gesignaleerde toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid. Hier rijst dan ook de vraag of – in navolging van andere landen – een meer geïntegreerd veiligheidsbeleid niet gewenst is. De Nationale Veiligheid Strategie, waarvan de regie bij Binnenlandse Zaken berust, is namelijk vooral op interne veiligheid gericht en staat bestuurlijk los van de externe veiligheid. Daarnaast zullen nieuw aan te schaffen militaire capaciteiten zoveel mogelijk, zowel voor externe als interne veiligheid operabel dienen te zijn.

Voor beantwoording van de vraag over de bijdrage van de krijgsmacht aan interne veiligheid, zullen in ieder geval als ondergrens de reeds jarenlang bestaande structurele nationale taken dienen.³³ Voorbeelden hiervan zijn de beveiliging van het luchtruim, de activiteiten van de explosieven en opruimingsdienst en de taken van de kustwachten. Voor de overige nationale

taken zou een discussie kunnen ontstaan over de vraag of de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner weer terugkeert naar de minder substantiële vangnetfunctie. Dit zou het einde of een reductie kunnen betekenen van de huidige Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS)-afspraken tussen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie over de gegarandeerde beschikbaarheid van de krijgsmacht. De consequentie hiervan zou kunnen zijn, dat civiel personeel en materieel voor de interne veiligheid moet worden uitgebreid, met bijbehorende financiële gevolgen. Dit laat onverlet, dat gezamenlijke opleidingen, wetenschappelijk onderzoek en oefeningen zoveel mogelijk gecontinueerd moeten worden.

Tot slot

De Nederlandse politiek kenmerkte zich tot voor kort door een betrekkelijk grote eenstemmigheid over de grote strategische vragen. Op fringe partijen na was er na de WO2 overeenstemming over de Atlantische oriëntatie van het veiligheidsbeleid en een krachtige bevordering van de internationale rechtsorde als een vooruitgeschoven domein waarop zowel de koopman als de dominee konden floreren. Dit uitte zich in een relatief grote inzet voor ontwikkelingssamenwerking, milieubescherming, exportpromotie, het opkomen voor mensenrechten en krachtige steun voor de Verenigde Naties als institutionele belichaming van de internationale rechtsorde, die stabiliteit, vrijheid en economische ontwikkeling elders in de wereld moet waarborgen. Gemeten naar de ontwikkeling in het begin van 21^{ste} eeuw lijkt die consensus te verzwakken. Aan de hand van de (concept-) verkiezingsprogramma's 2009 zelfs in opmerkelijke mate. Qua ambitieniveau is de variatie binnen de acht partijen die als 'coalitiegereed' (en afhankelijk van de configuratie zelfs als 'coalitienoodzakelijk', het gaat dus niet meer om fringe partijen!) mogen worden betiteld aanzienlijk: van het aanvankelijk schrappen van de eerste hoofdtaak in het concept-verkiezingsprogramma (GL) tot het feitelijk afstoten van de grondwettelijke tweede hoofdtaak (PVV), van zelfverdedigingskrijgsmacht (PVV, misschien SP) tot stabilisatie- en normalisatiemacht (PvdA, D66), van handhaving ambities (CDA, VVD) tot enige verlaging (PvdA, CU) of versmalling (ook PvdA, D66, GL, SP), van een pleidooi voor een Atlantische oriëntatie (VVD) tot een duidelijk Europese oriëntatie (D66) of zelfs louter nationale oriëntatie (PVV). Gelet op een andere trend – de steeds dieper gevoelde noodzaak om een breed draagvlak te hebben voor *elke* missie van de krijgsmacht, en de steeds ingewikkelder wordende legitimiteitsdiscussies te dien aangaande – ligt het niet voor de hand om op duidelijke profielsturing vanuit de politiek te rekenen. Reeds uit de huidige verkiezingsprogramma's kan worden afgeleid dat discussies over de krijgsmacht in zo'n situatie eerder *budget driven* zijn dan *policy driven*. De beslissingen van de eerste rubriek zijn gemakkelijker te aanvaarden als politiek noodlot dan de laatste – en dat moge overigens het belang van denktanks onderstrepen om dergelijke patronen van besluitvorming scherp te onderscheiden – en van de veiligheidsdenktanks in het bijzonder, om het primaat van *policy driven* besluitvorming te blijven bepleiten.

Een persoonlijke voorkeur

Het is de vraag of een denktank als Clingendael met een voorkeur voor een type krijgsmacht naar buiten moet willen treden, of slechts de analyse moet geven die politici kan helpen die voorkeur zelf te vormen. Gezien de pluriformiteit aan meningen onder de medewerkers van Clingendael is één stellingname zo al niet onmogelijk, dan toch ook afhankelijk van de auteurscombinatie die zich met een notitie over de krijgsmacht belast. Het navolgende is dan

ook navenant persoonsgebonden, en kan los van de van de voorgaande slotbeschouwing gelezen worden. De voorkeur van de auteurs van deze notitie gaat dan ook uit naar een combinatie van de krijgsmachtprofielen “Veiligheid brengen” en “Veelzijdig inzetbaar”, uit de Verkenningen. In navolging van de enigszins gepopulariseerde discussie over ‘wars of necessity’ en ‘wars of choice’, o.a. aangezwengeld door president Obama in diens waardering van de operaties in Afghanistan en Irak, zou men op zoek kunnen gaan naar de Nederlandse varianten van de krijgsmacht die onze keuzen of onze noodzaken moeten dienen. Het beginsel van *no regret*, door de verkenningen toegepast op de eventuele bezuiniging op individuele krijgsmachtonderdelen en hun missies, zou men ook op de krijgsmacht van de toekomst als geheel kunnen toepassen. Als het al gepast is te spreken over het deel van de krijgsmacht dat er voor het noodzakelijke is, en een ander deel dat er voor het optionele is, dan krijgt de Nederlandse politiek eerder ‘regret’ van bezuinigen cq verschrompelen van de ambities ten aanzien van het eerste dan het laatste, optionele. De geschiedenis van de afgelopen twintig jaar leert dat ingrijpen in conflicten niet altijd succesvol is en/of moeilijk vol te houden is als het ‘noodzakelijke’ niet aantoonbaar is. Bovendien suggereert onderzoek in het kader van o.a. het Human Security Project dat proportioneel een groot deel van de gewelddadige conflicten veelal doorstart-conflicten zijn, dat wil zeggen door een gebrek aan nazorg in de vorm van ‘noodzakelijke’ stabilisatie na een aantal jaren bedrieglijke rust weer zijn opgelaaide. Voor zover dit vrij recente gegeven een indicatie is voor de onzekere toekomst, achten we het verantwoord om een combinatie van de multifunctionele krijgsmacht met een duidelijk accent op stabilisatiecapaciteit te bepleiten als de optimale mix van necessity en choice.

Necessity: vertegenwoordigd in de capaciteit om het grondgebied van het koninkrijk en zijn belangen te verdedigen in NAVO-verband, in de capaciteit om een fair aandeel te leveren in de bijdrage die de internationale gemeenschap *moet* leveren om conflicten te stabiliseren en een begin van wederopbouw te laten faciliteren. Dat kan in gebieden waar dat ook Nederlandse belangen dient. Nederland heeft bovendien veel ervaring en expertise opgebouwd in de geïntegreerde aanpak (3D) van stabiliseringoperaties. Necessity en choice: voortaan niet uitgedrukt in een vast aantal interventieoperaties waartoe de Nederlandse krijgsmacht per jaar in staat moet zijn, maar in de beschikbaarheid van militaire capaciteiten voor de Nato Response Force en de EU battle groups. Hieraan kan overigens nog de eis worden verbonden dat binnen vijf jaar een eerlijke financiering van zowel NRF- als EU-operaties een feit moet zijn en ‘cost lie where they fall’ verleden tijd dient te zijn. Anders zijn dergelijke operaties niet slechts evident choice, maar zelfs perverse choice.³⁴ Een modellering van de krijgsmacht naar dergelijke uitgangspunten is o.i. voor een land als Nederland een keuze waar het geen spijt, no regret, van behoeft te krijgen.

Eindnoten

¹ Wat het kabinet betrof werd najaar 2009 publicatie van beide studies op eenzelfde tijdstip verlangd.

² Eindrapport Verkenningen, p.152. In deze notitie wordt consequent verwezen naar de eindversie 0.1.0 van het rapport dd. 22 maart 2010.

³ Ko Colijn, *De Unk-Unk*, Vrij Nederland 2 februari 2008, <http://www.vn.nl/Standaard-Media-Pagina/De-unkunk.htm>.

⁴ Chris Berkouwer, *The Reflection of Foresight in Defense Policy Making: a comparative Study of the U.K. and the U.S.*, master thesis Erasmus Universiteit/ FSW International Master of Public Policy, Department of Public Administration, Rotterdam 2009.

⁵ Eindrapport *Verkenningen*, p.43.

⁶ Verkenningen, p.129 ; en: Ko Colijn, *Verkennen – Zeeën van Toekomst*, in: Marineblad, Uitgave van de Koninklijke Nederlandse Vereniging van Marineofficieren, Jaargang 118 (5) 2009, p.18-24 ISSN 0025-3340.

⁷ Eindrapport Verkenningen, p. 190 stelt: ‘om op grond van de krijgsmachtprofielen vervolgens tot een selectie van toekomstbestendige beleidsopties te komen, zijn deze getoetst aan de (...) toekomstscenario’s. Daartoe zijn in totaal zes workshops gehouden (...) (b) ij 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’.

⁸ Anders dan de term ‘stabilisering’ wellicht doet vermoeden, is hier sprake van een robuuste optie, waarvoor in beginsel voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport/gevechtshelicopters en gevechtsvliegtuigen vereist zijn.

⁹ Wat dit laatste betreft is het dan ook opmerkelijk dat ons land uit het NAVO-project *Alliance Ground Surveillance* (AGS) stapte, toen dit niet langer een bemande vliegtuigen component maar alleen een onbemande vliegtuigencomponent ging omvatten. Het betreft hier de collectieve aankoop van vijftien NAVO-lidstaten van onbemande Global Hawk verkenningsvliegtuigen. De opereer- en onderhoudskosten komen uit het gemeenschappelijk NAVO-fonds, waaraan Nederland ook meebetaalt.

¹⁰ Eindrapport Verkenningen, p.295.

¹¹ Eindrapport Verkenningen, p.295.

¹² Eindrapport Verkenningen, p.294.

¹³ De vijf criteria zijn in het Verdrag echter doelbewust vaag gelaten. Zo is een van de criteria dat aan een minimum percentage voor investeringsuitgaven aan militair materieel moet zijn voldaan, zonder er een getal bij te noemen.

¹⁴ Dick Zandee, hoofd van de Planning and Policy Unit van de EDA, geeft in een recente publicatie een weinig opwekkend beeld van de defensie samenwerking binnen de Europese Unie. Zo zijn defensieplannen per definitie ‘nationaal’ en worden ontwikkeld zonder enige internationale serieuze coördinatie. Er zijn zeven verschillende types aanvalshelicopters in de Europese Unie en er komen meer dan twintig verschillende types gepantserde gevechtsvoertuigen de komende jaren in de krijgsmachten van Europese landen in dienst, die geproduceerd worden door zestien firma’s. Europa telt zeventien marinescheepswerven, tegenover de Verenigde Staten die er over drie beschikt. (Margriet Drent & Dick Zandee, ‘Breaking Pillars – Towards a civil-military security approach for the European Union’, *Clingendael Security Paper* No. 13, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, January 2010, pp. 59-60)

¹⁵ C. Homan, ‘Taakspecialisatie is kruideniersilllusie, Samenwerking biedt wel soelaas’, *Armex*, april 2010, p. 4

¹⁶ Bij *pooling* gaat het om een ‘multinationale reserve’ van gelijke militaire middelen. Een goed voorbeeld van pooling is de oprichting van de *NATO Airlift Management Organization* en het *Strategic Airlift Capability* (SAC) consortium op 1 oktober 2008, waaraan tien NAVO-lidstaten (waaronder Nederland) en Finland en Zweden deelnemen. Het betreft hier een pool van drie C-17-transportvliegtuigen. Nederland heeft voor 130 miljoen euro geïnvesteerd in de vliegtuigen, de bijbehorende ondersteuning en infrastructuur. De vliegtuigen staan gestationeerd op de Hongaarse vliegbasis Pápa. Nederland heeft getekend voor jaarlijks vijfhonderd vliegreizen, waarvan de exploitatiekosten, inclusief de kosten voor het Nederlands personeel, ongeveer 15 miljoen euro per jaar bedragen.

¹⁷ De optie (1) Bescherming levert volgens de Herooverwegingen structureel 1 miljard op, de optie (2) Interventie levert 0,99 miljard op, de optie (3) Stabilisatie 0.9 miljard en de optie (4) Multifunctioneel slechts 0,4 miljard. Eindrapport Brede herooverwegingen, Deelrapport 20, Internationale veiligheid, april 2010, p. 9-15.

¹⁸ Tenslotte hebben de Herooverwegers in aparte opties nog uitgerekend wat herinvoering van opkomstplicht zou besparen (minder dan 80 miljoen structureel), afstoting van ICMS¹⁸ (30 miljoen), versobering arbeidsvoorwaarden (ruim 30 miljoen), efficiencywinst bij facilitaire en materiële ondersteuning (80 miljoen) en reductie van stafpersoneel (30 à 50 miljoen). Deze varianten ‘kunnen niet simpelweg gecombineerd worden’, aldus het Herooverwegingsrapport, doet men dat wel dan ‘moeten de opbrengsten naar beneden worden bijgesteld’. Eindrapport Herooverwegingen, p.39.

¹⁹ Deelrapport Verkenningen, resp. 44, 47 en 50

²⁰ Cf. de per rotatie te leveren capaciteit voor de NATO Response Force en EU battle groups.

²¹ CDA Verkiezingsprogramma (concept), Nederland in de Wereld, 11.1, 11.4.1 en 11.4.2, p.56-58.

²² PvdA Verkiezingsprogramma (concept), Nederland in een betere Wereld, 2.9, p.51-53.

²³ Verkiezingsprogramma SP (concept), Internationaal Samenwerken, 14, p. 39-41.

²⁴ VVD Verkiezingsprogramma (concept), Defensie 4.7, p.46-47.

²⁵ Verkiezingsprogramma PVV, De agenda van hoop en optimisme – een tijd om te kiezen 2010-2015, http://www.pvv.nl/images/stories/Webversie_VerkiezingsProgrammaPVV.pdf.

²⁶ Groen Links verkiezingsprogramma (concept), Nederland Wereldland, 1, p. 9-11.

²⁷ Verkiezingsprogramma CU (concept), Dienstbaar in de Wereld, 3.2, p. 79-80.

²⁸ Verkiezingsprogramma D66 (concept), Anders Handelen in de Wereld, p. 83-85.

²⁹ Eindrapport heroverwegingen, Bedrijfsvoeringsvarianten (H. 5), p. 67-71.

³⁰ Indicatoren die meestal naar voren worden gebracht om Nederland als een middelgrote mogendheid te beschouwen zijn: 16^e rijke land, negende handelsnatie en vijfde land op het gebied van ontwikkelingshulp.

³¹ J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', in: *Internationale Spectator*, 45 (2), februari 1991, p. 60

³² In het interim-rapport *Wapenbeheersing en Europese veiligheid*, uitgebracht door het toenmalige Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken aan de Minister van Buitenlandse Zaken in 1981, wordt als derde vitaal veiligheidsbelang van Nederland genoemd: "Bescherming van de toevoer van grondstoffen die voor een geïndustrialiseerd land noodzakelijk geacht moet worden"

³³ Zie M.H. Klem, *Het Nederlands Veiligheidsbeleid in een Veranderende Wereld*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, februari 2010, pp. 49-51

³⁴ De VN kennen een systeem voor VN-geleide vredesoperaties, waarbij de lidstaten naar draagkracht (BNP per hoofd van de bevolking) aan de bekostiging ervan bijdragen.