

# De Nederlandse krijgsmacht in transformatie

Kees Homan

---

## Inleiding

Na het einde van de Koude Oorlog heerste gedurende korte tijd een gevoel van euforie in de wereld. De toenmalige president van de Verenigde Staten, George H.W. Bush, sprak van een ‘nieuwe wereldorde’, een tijdperk waarin mondiale vrede en veiligheid dichterbij leken dan ooit. Maar al spoedig maakten de situatie in Somalië en de burgeroorlog in het voormalig Joegoslavië een eind aan dit optimisme. De situatie tijdens de Koude Oorlog waarin de belangrijkste bedreigingen duidelijk waren, veranderde in een toestand waarin onzekerheid domineerde. Openlijke vijandschap tussen (blokken van) staten maakte plaats voor intrastatelijke conflicten in falende en fragiele staten, een verscheidenheid aan risico’s en bedreigingen van de zijde van niet-statelijke actoren, zoals terrorisme, internationale georganiseerde misdaad en piraterij. Sommige van de meest gevaarlijke Koude-Oorlogsbedreigingen bleven, zoals de proliferatie van massa-vernietigingswapens.<sup>1</sup>

---

1) Zie meer uitgebreid Kees Homan, ‘De nieuwe wereld(wan)orde’, in: Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses A. Wessel (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid, Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2008, pp. 7-29.

Deze veranderingen in de veiligheidssituatie hebben er toe geleid dat de Nederlandse krijgsmacht tegenwoordig drie hoofdtaken moet kunnen vervullen:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

In dit hoofdstuk staat het transformatieproces centraal dat de Nederlandse krijgsmacht heeft doorlopen als reactie op de veranderingen in de veiligheidssituatie. Allereerst zullen in het kort de belangrijkste uitgangspunten van het defensiebeleid van de afgelopen twee decennia de revue passeren en de gevolgen voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht. Vervolgens komen de belangrijkste veranderingen op operationeel gebied aan de orde. Hierna wordt stilgestaan bij de toekomstperspectieven voor de Nederlandse krijgsmacht, waarna vervolgens wordt ingegaan op drie structurele problemen voor Defensie, namelijk stagnerende internationale taakspecialisatie, de relatie tussen maatschappij en krijgsmacht en de voortdurende bezuinigingen op Defensie. Afgesloten wordt met een aantal conclusies.

### **Bezuinigingen**

Tijdens de Koude Oorlog was de hoofdtaak van de krijgsmacht duidelijk, namelijk de verdediging van het NAVO-gebied, in het bijzonder de Noord-Duitse laagvlakte.

Na het eind van de Oost-West-confrontatie is in diverse achtereenvolgende beleidsdocumenten richting gegeven aan het transformatieproces van de Nederlandse krijgsmacht.<sup>2</sup> Al snel na de val van de Muur schetste de Defensienota 1991 de contouren van een kleinere en geherstructureerde krijgsmacht. Sleutelwoorden in dit document waren 'flexibiliteit' en 'mobiliteit'. Tevens werd besloten de defensiebegroting cumulatief te verlagen met twee procent per jaar, oplopend tot structureel 720

---

2) Zie voor analyses van de beleidsdocumenten onder meer, Rob de Wijk, 'Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid', in: E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong (red.), *Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004, pp. 147-179; en Rob de Wijk, 'Balkenendes defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit', in: *Internationale Spectator*, jaargang 64 nr. 9, 2010, pp. 454-459.

miljoen gulden in 1994. Twee jaar later verklaarde de Prioriteitennota 1993 vredesoperaties tot tweede hoofdtak van de krijgsmacht en werd voor het bepalen van de omvang van de krijgsmacht een ambitieniveau ingevoerd. Zo moest de krijgsmacht in staat zijn op bataljonsniveau of equivalent hiervan (twee fregatten, een squadron jachtvliegtuigen) tegelijkertijd aan vier vredesoperaties laag in het geweldsspectrum deel te nemen. Tevens werd aangekondigd dat de opkomstplicht voor dienstplichtigen werd opgeschort.

Na het aantreden van het eerste Paarse kabinet van VVD, PvdA en D66 in 1994, kondigde de Novemberbrief 1994 nieuwe bezuinigingen van 500 miljoen gulden op Defensie aan. Deze besparingen werden uiteindelijk voornamelijk gevonden in training, diensten en ondersteuning. In 1995 werd het zogenoemde Toetsingskader voor de inzet van militaire eenheden naar het Parlement gestuurd, om het overleg over dit onderwerp met de Kamer te structureren. Dit Toetsingskader omvatte vijf politieke en negen militaire aandachtspunten, die voor een zorgvuldige besluitvorming de revue moesten passeren. Aan de hand van de opgedane ervaringen in operaties, werd dit Toetsingskader achtereenvolgens in 2001 en 2009 herzien. Het tweede Paarse kabinet had inmiddels in 1999 besloten tot nieuwe bezuinigingen op Defensie van 6,5 miljard gulden over een periode van tien jaar. De Defensienota 2000 die dit kabinet uitbracht, breidde het ambitieniveau met nationale militaire en civiele taken uit. Tevens kreeg in deze nota de ondersteuning van civiele autoriteiten, de status van derde hoofdtak. In deze nota waren tevens de uitkomsten geïntegreerd van de zogenoemde Hoofdlijnennotitie, die onderwerp was geweest van een groot publiek debat.

Het Strategisch Akkoord van het kabinet-Balkenende-II verlaagde in 2003 het ambitieniveau voor operaties lager in het geweldsspectrum van vier naar maximaal drie. In de Prinsjesdagbrief 2003 werd vervolgens ook het ambitieniveau verlaagd voor het optreden van eenheden in de hogere delen van het geweldsspectrum. Tevens kondigde dit kabinet nieuwe bezuinigingen aan, die opliepen van 120 miljoen euro in 2003 tot 245 miljoen in 2008. Naast de bezuinigingen die eerder door het kabinet-Balkenende-I waren aangekondigd, stegen de bezuinigingen van in totaal 255 miljoen euro in 2004 tot 380 miljoen in 2008. Hiermee werd het defensiebudget nominaal ongeveer even hoog als in 1990. Door hard te snijden in de operationele capaciteiten en het personeelsbestand wilde minister van Defensie Henk Kamp geld vrijmaken voor noodzakelijke investeringen.

Toen de Nederlandse krijgsmacht werd uitgezonden naar Uruzgan, Afghanistan, in juni 2006, actualiseerde de Actualiseringbrief 2006 ook het ambitieniveau, door vooral concreter onder woorden te brengen wat de krijgsmacht desgevraagd moest leveren. Gesproken werd over taakgroepen, aangezien de militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in de regel naar gelang de taak werden samengesteld uit verschillende delen van de krijgsmacht. De Task Force Uruzgan is hier een voorbeeld van.

## Veranderingen

Het bovenstaande is illustratief voor de voortdurende bezuinigingen waarmee Defensie de afgelopen twee decennia werd geconfronteerd. De gevolgen voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht waren dan ook ingrijpend, zoals uit de volgende veelzeggende getallen blijkt.<sup>3</sup> 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 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%.

Een belangrijke verandering in het defensiebeleid van na de Koude Oorlog was dat deze niet langer meer *threat-driven*, maar *capability-driven* werd. Ruim twee eeuwen waren de defensie-inspanningen, vooral op de algemene verdediging van het grondgebied gericht geweest. Tijdens de Koude Oorlog was afschrikking van een massale aanval van het Warschau-Pact het hoofddoel. Nu kregen de defensie-inspanningen in de Prioriteitennota 1993 vorm op basis van het politieke ‘ambitieniveau’. Kabinet en parlement gingen bepalen wat de krijgsmacht met telkens kleinere budgetten moest kunnen, zodat Nederland een redelijke bijdrage aan de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde zou leveren. De krijgsmacht werd nu meer dan tevoren een actief instrument van buitenlands beleid. Gekozen werd voor een expeditionaire krijgsmacht voor vredes- en gevechtsoperaties ver van huis. Anders gezegd, de hoofdtaak van de krijgsmacht verschoof van afschrikking en verdediging naar expeditionair optreden en interventie overal ter wereld. Taak en territorium werden gescheiden.

Een tweede grote verandering bij Defensie was de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtige jongemannen. Dit betekent niet – waar in het algemeen spraakgebruik veelal sprake is – dat de dienstplicht is afgeschaft. In de praktijk kwam hiermee een eind aan een bijna twee eeuwen oud

---

3) Ko Colijn en Kees Homan, *Verkennen, verkiezen en heroverwegen*, Den Haag: Instituut ‘Clingendael’, mei 2010, p. 4.

instituut. Maar feitelijke ontwikkelingen waren uiteindelijk doorslaggevend. Zo konden dienstplichtigen slechts op basis van vrijwilligheid voor vredesoperaties uitgezonden worden, hetgeen een onoverkomelijke belemmering vormde. Bovendien zou als gevolg van de verkleining en professionalisering van de krijgsmacht het percentage jongemannen dat daadwerkelijk in dienst zou gaan, dalen tot onder de grens die de regering aanvaardbaar achtte. Defensie nam dan ook op 22 augustus 1996 met een feestelijke ceremonie afscheid van de laatste dienstplichtigen.

Een derde verandering was die van decentrale naar centrale aansturing. In april 2002 gaf de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, de Commissie-Franssen, hierover een helder advies, dat de regering grotendeels overnam. Minister Kamp ging later zelfs verder, en hief de functies van bevelhebbers op. *Jointness* is de rode draad in de doorgevoerde veranderingen. De positie van de vroegere Chef Defensiestaf, thans Commandant der Strijdkrachten, is aanzienlijk versterkt. Hij gaat over een nieuw, gezamenlijk (*joint*) hoofdkwartier beschikken en heeft de leiding gekregen over de voorbereiding en uitvoering van operaties waaraan de krijgsmacht deelneemt. De Commandanten van de Operationele Commando's (zeestrijdkrachten, landstrijdkrachten en luchstrijdkrachten), zijn verantwoordelijk voor de instandhouding, het beheer, de gereedstelling en de nazorg van het personeel van 'hun' krijgsmachtdeel. Daarnaast zijn de voormalige directies Personeel, Materieel en Financiën van de krijgsmachtdelen gecentraliseerd in directoraten-generaal. Ook werden een *joint* Defensie Helikopter Commando en een *joint* Luchtverdediging Centrum opgericht.

### **Operationele ontwikkelingen**

Op het gebied van vredesoperaties is in de jaren negentig een verschuiving opgetreden van de traditionele 'blauwhelm'-operaties naar 'groenhelm'-operaties, die gebaseerd zijn op hoofdstuk 7 van het Handvest van de Verenigde Naties en een 'robuuste' vredesmacht vereisen.<sup>4</sup> Mede op grond van de ervaringen met UNPROFOR in het voormalig Joegoslavië, is gebleken dat voor intrastatelijke conflicten zwaar bewapende vredesmachten noodzakelijk zijn, die zo nodig de naleving van een wapenstilstand of vredesverdrag met geweld kunnen afdwingen. Anders dan de term stabiliseringoperaties doet vermoeden, zijn de militaire vereisten hiervoor, zoals Afghanistan heeft aangetoond, onder meer voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en aanvalshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Aangezien de Verenigde Naties niet

---

4) C. Homan, 'Blauwhelm- en groenhelmoperaties', in: *ARMEX*, december 2000, p. 5; en D. Leurdijk, *Robuuste 'peacekeeping', VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties*, Den Haag: Instituut 'Clingendael', februari 2005.

over de mogelijkheden beschikken om deze meer complexe vredesoperaties te leiden, worden deze veelal gemandateerd aan een organisatie als de NAVO, die hier wel toe in staat is.

Wel is de laatste jaren de vraag gerezen waarom sinds het einde van de Koude Oorlog de herhaaldelijke inzet van militaire middelen niet tot de verwachte resultaten heeft geleid. De Britse generaal b.d. Sir Rupert Smith probeert in zijn boek *The utility of force. The art of war in the modern world*, hierop een antwoord te geven.<sup>5</sup> Smith meent dat de industriële oorlogen tot het verleden behoren en er nu sprake is van ‘oorlogen te midden van de mensen’ (‘war amongst the people’). Volgens de oud-generaal is hier sprake van een nieuw paradigma, welke het gevolg is van fundamentele veranderingen in de oorlogvoering. Zo kennen oorlogen tegenwoordig geen absolute ‘harde’ doelstellingen meer, die met geweld kunnen worden afgedwongen, maar zijn ze gericht op vage concepten, zoals humanitaire interventie en *regime change*. In plaats van een conflict definitief te kunnen beslissen, worden strijdkrachten ingezet om een situatie te scheppen, binnen welke een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden. De doelstellingen van de traditionele interstatelijke oorlog hebben plaats gemaakt voor complexe kneedbare sub-strategische doelstellingen. Strijdkrachten worden strategisch ontplooid en tactisch gebruikt. Geweld wordt echter niet meer op het strategisch niveau aangewend voor de beslissende uitkomst van een conflict. Militaire operaties kennen tegenwoordig dan ook vrijwel geen tijdshorizon. Als voorbeeld noemt Smith het voormalig Joegoslavië, waar nu al sinds 1992 buitenlandse militairen verblijven.

In feite houdt Smith een pleidooi voor een geïntegreerde benadering van conflicten, die inmiddels ook in Nederland gemeengoed is geworden. Bedacht moet immers worden dat sinds het einde van de Koude Oorlog sprake is van een verbreding van het veiligheidsbegrip. Zo is er meer aandacht gekomen voor de veiligheid van het individu (*human security*) en voor het onbekommerd kunnen functioneren van samenlevingen in al hun facetten (economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal, digitaal, etc.). Dit noodzaakt tot een geïntegreerde aanpak, de *Comprehensive Approach* (CA), van veiligheidsproblemen. Onderdeel hiervan is de zogenoemde *3D-approach* (‘Defence, Diplomacy and Development’), zoals deze tijdens de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan in Afghanistan is toegepast.<sup>6</sup>

Binnen zo’n geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht dus één van de spelers. De rol van de krijgsmacht is primair een geweldsinstrument, maar in een geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht vooral – maar niet uitsluitend –

---

5) Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, London: Allen Lane, 2005.

6) C. Homan,, ‘Civiel-Militaire Relaties in Complexe Noodsituaties’, in: Dennis Dijkzeul en Joost Herman (red.), *Humanitaire Ruimte – Tussen Onpartijdigheid en Politiek*, Gent: Academia Press, 2010, pp. 263-264.

ondersteunend. Delen van de krijgsmacht worden in dit verband ingezet indien de veiligheidssituatie aanwezigheid en mogelijk gebruik van het geweldsinstrument vereist, om uiteindelijk de condities te scheppen voor het optreden van civiele actoren. Militair optreden in een geïntegreerde aanpak vereist begrip en respect voor alle actoren die betrokken zijn bij veiligheidsvraagstukken. De ondersteunende rol van de krijgsmacht betekent dat anderen de leiding kunnen voeren en dat andere procedures en methodieken gehanteerd worden dan de krijgsmacht gewend is. Dit vereist opleiding en training samen met de partners binnen de geïntegreerde aanpak.

Het succes van geïntegreerde benaderingen in stabiliseringoperaties hangt echter niet alleen af van de samenwerking tussen de 3 'D's', maar ook van de betrokkenheid van de lokale bevolking.<sup>7</sup> Het is erg moeilijk een militaire missie te winnen zonder een succesvolle *hearts-and-minds*-campagne, die gericht is op het verkrijgen en handhaven van de steun van de bevolking teneinde opstandelingen te isoleren. Zo is bijvoorbeeld in Afghanistan de opstand van de Taliban niet alleen een militair, maar tevens een sociaal en politiek probleem. Hoewel de militaire macht van de NAVO verreweg superieur is aan die van de opstandelingen, is het vanuit politieke overwegingen minder wenselijk om al het beschikbaar vernietigingsvermogen te gebruiken. De militair moet de relatieve waarde van geweld inzien en beseffen dat excessief geweld, zelfs wanneer het gerechtvaardigd is, gemakkelijk de steun van de bevolking kan ondermijnen. Vereist is de bekwaamheid geweld te gebruiken op een doelgerichte, subtiële en impliciete wijze. De militair is daarom geconfronteerd met de noodzaak om minder in termen van strijd te denken en zijn aandacht te richten op de politieke effecten van zijn operatie. Hij moet in staat zijn zaken en acties te bekijken vanuit het perspectief van de bevolking. Met andere woorden, naast de vaardigheid van diplomaten en ontwikkelingswerkers, dient hij ook over sociale en politieke kwaliteiten te beschikken om succesvol te zijn.

Bij de nieuwe, complexe vredesoperaties opereren de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied als civiele actoren, zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties, NGO's etc. Bij de militairen daarom behoefte ontstaan aan enige vormen van samenwerking, zoals het uitwisselen van informatie. Toen Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) aan het eind van de jaren negentig een structureel onderdeel van vredesoperaties werd, noodzaakte dit tot een nadere definiëring, afbakening en beleidsbepaling van

---

7) Zie voor kritische kanttekeningen bij de 3D-benadering, Annette Jansen,, 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij contextspecifieke opbouw', in: *Internationale Spectator*, jaargang 62, nr. 4, april 2008, pp. 61-62; en *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, maart 2009.

zulke CIMIC-activiteiten.<sup>8</sup> Defensie verstaat onder CIMIC ‘de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*’.<sup>9</sup> Hoewel CIMIC vaak geïdentificeerd wordt met kleinschalige infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Het beleidskader CIMIC dat in mei 2003 tot stand kwam, noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: ‘Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.’ Het document onderscheidt de volgende doelstellingen van CIMIC. In de eerste plaats ondersteunt civiel-militaire samenwerking het vredesproces en de veiligheid (zogenoeten *force protection*) door contacten te leggen met alle betrokken spelers (lokaal, nationaal, internationaal) in het operatiegebied. CIMIC-activiteiten kunnen een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op het succesvol verloop van het vredesproces groter zullen worden. Daarnaast biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en maakt het duidelijk dat de (vredes-)operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een relatie. Tenslotte draagt CIMIC met kleinschalige projecten, zij het op beperkte schaal, bij aan het daadwerkelijk herstel van zaken als bruggen, wegen, water en elektriciteit in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuurs- en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren. Benadrukt dient te worden dat CIMIC geen wederopbouw is. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts-and-minds*-activiteiten. Ook zullen militairen, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel geen activiteiten ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

Het paradigma dat veiligheid en ontwikkeling onverbrekkelijk met elkaar zijn verbonden werd beleidsmatig geïntroduceerd in de in 2005 verschenen notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*. De notitie stelt dan ook dat in het wederopbouwproces een taak is weggelegd voor Defensie. Dit geldt in het bijzonder voor hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform* ofwel SSR) en voor ontwapening en demobilisatie (*Disarmament, Demobilisation and Re-integration* ofwel DDR).<sup>10</sup> Een structureel beleid inzake onveiligheid dient te beginnen met de aanpak van de structuren die de veiligheid dienen te garanderen. De veiligheidssector (leger en politie) is

---

8) Ibid, pp. 268-271; en M.T.I. Bollen, R.V. Janssens, H.F.M. Kirkels (red.), *Civil-Military Cooperation, A Marriage of Reason*, Breda: KMA, 2002.

9) Cursivering van de auteur.

10) Kees Homan, februari 2007, ‘De militair en wederopbouw, Zo civiel als mogelijk en zo militair als mogelijk’, in: *Internationale Spectator*, jaargang 61 nr. 2, 2007, p. 64.



hierbij cruciaal, maar werd vanuit het perspectief van Ontwikkelingssamenwerking tot voor kort over het hoofd gezien. In ontwikkelingslanden neemt de veiligheidssector een autonome positie in: zij is politiek machtig, technisch weinig transparant en onttrekt zich veelal aan civiele en democratische controle. Hervorming van leger en politie moet daarom een integraal onderdeel gaan vormen van wederopbouwprocessen, waarbij militaire en ontwikkelingsdeskundigheid moeten worden gebundeld. Hoewel SSR en DDR meestal beleidsmatig gescheiden worden, is ontwapening ook een SSR-activiteit.

Naast alle militaire activiteiten in het buitenland, is een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren voor Defensie dat interne en externe veiligheid steeds meer in elkaar overvloeien.<sup>11</sup> De scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid is in het veiligheidsbeleid steeds minder duidelijk geworden. Zo werden de terroristische aanslagen in New York in Hamburg voorbereid, kwamen de financiën uit Arabische landen en voltrok de dreiging zich op Amerikaans grondgebied. Moderne communicatiemiddelen, zoals internet, maken het mogelijk dat terroristen en criminelen in relatieve anonimiteit met elkaar in contact kunnen treden.

Daarnaast heeft het buitenlands beleid steeds meer binnenlandse gevolgen. Zo leidde de aanwezigheid van Spaanse troepen in Irak tot de terroristische aanslagen in Madrid. Maar het binnenlands beleid kan op zijn beurt belangen in het buitenland in gevaar brengen. Zo heeft de Franse wet op het verbod van hoofddoekjes op scholen ertoe geleid dat Frankrijk door Al Qaeda specifiek als doelwit is aangemerkt. Tenslotte is ook de rolverdeling tussen politie en de krijgsmacht aan verandering onderhevig. Zo wordt de politie nu ook ingezet in het kader van de externe veiligheid, bijvoorbeeld bij *peacekeeping*-operaties en blijkt inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid, zoals in het Laakkwartier in Den Haag, in november 2004.

Defensie levert overigens van oudsher een bijdrage aan de handhaving van de nationale rechtsorde en veiligheid, waarvan rampenbestrijding onderdeel uitmaakt. In de Defensienota 1991 werd de ondersteuning van civiele autoriteiten nog als neventaak genoemd. Hoewel de Defensienota 2000 deze neventaak officieel tot derde hoofdtak heeft verheven, was tot voor enkele jaren geleden nog sprake van de zogenoemde 'vangnetfunctie'. Met andere woorden, indien civiele autoriteiten over onvoldoende personeel en/of materieel beschikten om een bepaalde situatie het hoofd te bieden, konden zij de minister van Defensie om militaire bijstand of steun verzoeken. Met name door de terroristische dreiging en de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid is het belang van deze nieuwe derde hoofdtak toegenomen. Defensie vervult sinds kort niet langer een vangnetfunctie, maar is een

---

11) Rob de Wijk en Roos Toxopeus, juli/augustus 2005, 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', in: *Internationale Spectator*, jaargang 59, 2005, pp. 421-425.

structurele veiligheidspartner op het gebied van de interne veiligheid geworden.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie ondertekenden hiertoe in 2005 het convenant civiel-militaire bestuursafspraken (CMBA). De krijgsmacht ontwikkelde zich daardoor van een 'vangnet' wanneer civiele capaciteiten tekort schieten tot een structurele veiligheidspartner, naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen. In de tien jaren daarna zijn de samenwerkingsafspraken over de inzet van defensiecapaciteiten verder uitgewerkt. Kern van deze Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is dat Defensie vooraf overeengekomen capaciteiten gegarandeerd beschikbaar stelt aan civiele autoriteiten in Nederland.<sup>12</sup> Er is namelijk behoefte aan meer defensiesteun en een snellere beschikbaarheid daarvan. De afspraken zijn ook van belang omdat door het toegenomen aantal uitzendingen steeds minder personeel en materieel binnen Nederland aanwezig is. Defensie beschikt tevens over specialistische capaciteiten die behalve in crisisbeheersingsoperaties ook binnen Nederland bruikbaar zijn. Het gaat bij deze afspraken om zeer diverse capaciteiten, zoals snel inzetbare jachtvliegtuigen, een ontsmettingscapaciteit of noodvoorzieningen bij rampen (zoals vouwbruggen, voertuigen voor evacuatie en een noodhospitaal). Op grond van de huidige afspraken stelt Defensie in totaal 4.600 militairen gegarandeerd beschikbaar binnen afgesproken reactietijden.

### **Toekomstperspectieven**

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de defensieorganisatie te kampen heeft met een aantal belangrijke knelpunten. Met de maatregelen van de Prinsjesdagbrief 2003 werd bij sommige eenheden niet minder dan twintig tot dertig procent in de operationele gevechtskracht gesneden. Dit geschiedde terwijl de veiligheidssituatie er niet stabiel op werd. De voortdurende bezuinigingen en reorganisaties hebben geleid tot frustratie onder het personeel. Daarnaast heeft de missie in Uruzgan zwaar beslag gelegd op mensen en materieel. De vraag rijst dan ook of Nederland nog wel over een krijgsmacht beschikt die in overeenstemming is met zijn politieke ambities en belangen. Het antwoord hierop moet bovendien gegeven worden in een periode van belangrijke geostrategische veranderingen. Als Nederland ook in de toekomst op relatief grote schaal internationaal militair actief wil blijven, zijn de huidige investeringen in Defensie beslist ontoereikend.

Teneinde meer houvast voor de toekomst van de krijgsmacht te bieden, ging op 1 maart 2008 het interdepartementale project Verkenningen van start. Een reden hiervoor was om politieke besluiten over de Nederlandse defensie-

---

12) *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking*, Den Haag, 24 mei 2006.

inspanning te laten berusten op een gedegen analyse van te verwachten ontwikkelingen en mogelijke toekomstscenario's. Een andere reden was dat de verhouding tussen het beroep dat op de krijgsmacht werd gedaan, het ambitieniveau en het niveau van defensiebestedingen onderwerp gebleken was van een politieke en maatschappelijke discussie, waarin uiteenlopende standpunten werden ingenomen. Verkenningen, dat bedoeld was als onderzoek naar 'De Toestand in de Wereld' in 2020-2030 en naar de krijgsmacht die daar het best bij zou passen – dit onder verschillende financiële condities (plus 20%, min 20% en een nulvariant van het defensiebudget) – zou eind maart 2010 moeten verschijnen.<sup>13</sup> Het project moest ook fungeren als gids voor de waarschijnlijk substantiële overheidsbezuinigingen en als keuzemenu voor politieke partijen die een regeerakkoord moesten sluiten. De gedachte dat Defensie eerder méér geld nodig had om de bestaande ambities waar te maken, was inmiddels door de economische crisis en de gevolgen voor de overheidsfinanciën onvermijdelijk in een ander licht komen te staan.

Het inschatten van de veiligheidssituatie over twintig jaar was natuurlijk geen eenvoudige zaak.<sup>14</sup> Het eindrapport stelde terecht: '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'. Het sleutelwoord in het rapport werd dan ook niet het begrip dreiging maar het begrip onzekerheid. Via toekomstscenario's (geen voorspellingen maar *mogelijke* ontwikkelingen) en het selecteren van daarbij aansluitende krijgsmachtprofielen werd in de Verkenningen toegewerkt naar vier beleidsopties: 'Veilig blijven', 'Interventie', 'Stabilisatie' en 'Veelzijdig inzetbaar'.

De vier beleidsopties moeten volgens de Verkenners niet worden opgevat als radicale keuzes, maar als basismodellen met een bepaald accent. Elke krijgsmacht moet immers 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, en wel zelfbescherming ('Veilig blijven'), interventie, of stabilisatie. Het vierde profiel ('Veelzijdig inzetbaar') kiest voor de metafoor van het Zwitserse zakmes: multifunctionaliteit zonder voor één van de opties te kiezen. Bij de eerste drie profielen is tot op zekere hoogte sprake van taakspecialisatie. De Verkenningen maken weliswaar geen expliciete keuze voor één van de opties, maar het is ook niet verrassend dat de het Zwitserse zakmes ('Veelzijdige

---

13) *Eindrapport Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie, maart 2010.

14) Zie noot 3, pp. 5-6.

inzetbaar’) uiteindelijk bovendrijft als optie die de meeste onzekerheden afdekt.

Alle vier varianten bepleiten overigens te investeren in capaciteiten voor twee nieuwe taken, namelijk onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee en *cyberdefense*. Op het gebied van onbemande vliegtuigen (*unmanned aerial vehicles*, ofwel UAV’s), loopt Nederland duidelijk achter bij andere landen.<sup>15</sup> Gezien het gebleken belang van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) voor troepen op de grond, rijst de vraag of het aantal aan te schaffen *Joint Strike Fighters* (JSF’s) niet verminderd zou moeten worden, om financiële ruimte te bieden voor investeringen in onbemande vliegtuigen voor ISR. Daarnaast zijn cyberaanvallen een nieuwe dreiging die de laatste jaren manifester is geworden, zowel voor strijdkrachten als de civiele maatschappij.<sup>16</sup> Informatie- en communicatietechnologie (ICT) en digitale veiligheid zijn uiteraard van vitaal belang voor de inzet van strijdkrachten: communicatiesatellieten, logistieke steun, bevelvoering, vergaren van actuele inlichtingen etc. Aangezien steeds meer defensiesystemen van elektronische componenten met software zijn voorzien, zal *cyberwarfare* een steeds belangrijker rol spelen op het slagveld. Defensie heeft dan ook besloten, gelet op het specifieke karakter van militaire informatiesystemen, een eigen *Computer Emergency Response Team* (DefCERT) op te richten. DefCERT heeft tot doel de digitale beveiliging van alle bij Defensie in gebruik zijnde geclassificeerde en ongeclassificeerde computernetwerken en informatiesystemen in één organisatie te bundelen. Naast de bescherming van gegevens en systemen tegen virussen zal de krijgsmacht in de toekomst ook rekening houden met grootschalige cyberaanvallen die gericht zijn op de ontwrichting van operationele informatiesystemen.

### **Drie structurele problemen**

De Nederlandse defensie kampt met drie structurele problemen die voortdurend aandacht vragen. Het eerste gaat over het streven naar meer efficiëntie in de internationale militaire samenwerking door middel van taakspecialisatie. Het tweede probleem betreft het draagvlak in de maatschappij voor de krijgsmacht. Tenslotte kampt de krijgsmacht met voortdurende bezuinigingen. In deze paragraaf lopen we deze drie structurele problemen langs.

---

15) Kees Homan, 2009, ‘Op weg naar de ethisch geprogrammeerde gevechtsrobot?’, in: *Atlantisch Perspectief*, nr. 6, p. 6.

16) Zie voor algemene beschouwingen over ‘cybersecurity’, in het bijzonder in Nederland, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, november/december 2009, pp. 3-30.

Het eerste probleem betreft taakspecialisatie. Ook de Verkenningen besteden aandacht aan de *evergreen* van taakspecialisatie en tonen zich daarbij vrij realistisch.<sup>17</sup> Hoewel taakspecialisatie al jarenlang als meest verregaande vorm van internationale militaire samenwerking te boek staat, wordt het vooralsnog als een *non-starter* beschouwd. Tot op heden heeft ons land het vooral gezocht in binationale militaire samenwerking zoals de *UK/NL Amphibious Force*, het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps en de Belgisch-Nederlandse *Deployable Air Task Force*. Daarnaast stelt ons land op rotatiebasis militaire middelen en personeel beschikbaar voor de *NATO Response Force* (NRF) en twee *EU-Battlegroups*. Bij deze vormen van samenwerking is echter geen sprake van taakspecialisatie maar van operationele samenwerking, die vooral tot grotere doelmatigheid moet leiden.

Taakspecialisatie wordt met name belemmerd door politieke gevoeligheden ten aanzien van soevereiniteit en autonomie. Het monopolie op geweldsuitoefening geldt immers nog steeds voor velen als het primaire symbool van soevereiniteit. Dit komt in zijn externe aspect tot uitdrukking in het vermogen van een staat de eigen zelfstandigheid en territoriale integriteit te waarborgen. Taakspecialisatie veronderstelt het vertrouwen dat in voorkomende gevallen een staat een taak die het van een ander land heeft overgenomen, naar behoren uitvoert. Dit betekent in feite dat Nederland, of welk land dan ook, een blanco cheque moet afgeven voor de inzet van militairen en middelen die met de overgenomen taak verbonden zijn.

Daarnaast is een nieuwe complicerende factor dat in de nieuwe veiligheidssituatie het optreden van onze krijgsmacht hoofdzakelijk plaatsvindt in het kader van niet-artikel 5-operaties. Deelname hieraan is geen verdragsverplichting en vindt plaats op basis van nationale beslissingen. Zo besloot de Griekse regering in 1999 om binnenlandspolitieke redenen geen actieve steun aan de NAVO-interventie in Kosovo te verlenen, maar te volstaan met het beschikbaar stellen van de infrastructuur op haar grondgebied. In Afghanistan mochten vanwege nationale voorbehouden de Duitse verkenningsvliegtuigen geen informatie verstrekken aan de Canadese militairen die in de provincie Kandahar opereerden. Deze voorbeelden maken duidelijk dat taakspecialisatie, zelfs binnen de NAVO of de EU, haar grenzen kent. Het kan toch niet zo zijn dat een land afbreuk kan doen aan een militair optreden van de NAVO of de EU, omdat het een belangrijke taak waarin het zich heeft gespecialiseerd om politieke redenen niet kan uitvoeren. Kortom, taakspecialisatie is niet zozeer een militair als wel een politiek probleem.

Vooralsnog is het realistischer te streven naar uitbreiding van bilaterale en multilaterale samenwerking. Groepen van EU- en NAVO-lidstaten hebben in ieder geval sinds 2008 diverse initiatieven ontplooid. Een aantal voorbeelden. Op 10 november 2008 tekenden twaalf EU-lidstaten (waaronder Nederland)

---

17) Zie voor vroegere discussies over taakspecialisatie J.G. Siccama (red.), *Taakspecialisatie*, Den Haag: Instituut 'Clingendael', januari 1988.

een intentieverklaring om een *European Air Transport Fleet* (EATF) op te richten. Doel van de EATF is diensten en vliegtuigen zoals de C-130 Hercules en de geplande A-400M te poolen. België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg tekenden later een separate intentieverklaring, om een multinationale eenheid voor het A-400M transportvliegtuig op te zetten. Het meest concreet 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), alsmede 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. De *Heavy Airlift Wing* (HAW) waartoe de C-17's behoren, heeft inmiddels duizenden uren gevlogen met deze zware transportvliegtuigen.

Het tweede structurele probleem betreft het maatschappelijk draagvlak van krijgsmacht.<sup>18</sup> Voor de toekomst van de krijgsmacht is dat draagvlak uiteraard van groot belang. De Pruisische militaire filosoof Von Clausewitz spreekt in zijn geschriften over de drie-eenheid van politiek, krijgsmacht en bevolking. Volgens hem dienen deze drie elementen onverbreekbaar met elkaar verbonden te zijn. Vertaald naar de huidige Nederlandse situatie betekent dit, dat er naast politieke steun in beginsel ook een maatschappelijk draagvlak dient te zijn voor deelname van Nederlandse militairen aan vredesoperaties.

Het in 1995 gepubliceerde Toetsingskader noemde dan ook als een van de aandachtspunten, dat voor een missie naast voldoende draagvlak in het parlement, dergelijk draagvlak ook dient te bestaan in de samenleving. In het huidige Toetsingskader komt het maatschappelijk draagvlak als aandachtspunt niet meer voor. Daarbij dient bedacht te worden dat de aandachtspunten van het Toetsingskader 'niet meer dan een hulpmiddel' zijn bij de vorming van het politieke en militaire oordeel over deelname aan een missie. Hoewel maatschappelijk draagvlak ten tijde van een besluit uiteraard gewenst is, kan dit niet altijd doorslaggevend zijn. Zo was een kleine meerderheid van de publieke opinie zowel tegen de initiële beslissing tot deelname aan de missie in Uruzgan, als tegen de beslissing tot verlenging. Maar het risico bestaat, dat als een meerderheid van de publieke opinie de deelname aan missies herhaaldelijk niet steunt, dit op den duur ook gevolgen heeft voor de ervaren legitimiteit van de missie en zelfs voor de steun voor de krijgsmacht in het algemeen.

---

18) J.S. van der Meulen, 'Draagvlak voor Defensie: diagnose met aanbeveling', in: *Marineblad*, nummer 4, juli 2011, jaargang 121, pp. 26-30.

Uit onderzoek blijkt dat de algemene steun voor de krijgsmacht onverminderd groot is. Gemiddeld ruim driekwart van de bevolking vindt al decennia lang de krijgsmacht nodig dan wel noodzakelijk. Ook de steun voor de hoofdtaken van Defensie blijkt uit onderzoek relatief hoog en constant te zijn. Het draagvlak voor specifieke missies blijkt echter niet bij voorbaat verzekerd te zijn, zoals Uruzgan heeft aangetoond. Ondanks de waardering die Nederlandse militairen ten deel viel, slaagt Defensie er blijkbaar niet in het wezenlijke belang van zulke missies voor onze veiligheid bij een breed publiek over het voetlicht te brengen. Paul Scheffer meent dat voor het draagvlak van de krijgsmacht, Defensie niet bij voorbaat kan vertrouwen op een solide basis van internationale solidariteit en engagement in Nederland.<sup>19</sup> De regering, de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie moeten volgens hem blijven hameren op de kwetsbaarheid van Nederland en de dreigingen zeer scherp onder woorden brengen. Defensie zal altijd de relatie moeten leggen tussen haar buitenlandse activiteiten en binnenlandse veiligheid. Ook zal Defensie volgens Scheffer meer nationaal moeten optreden. Nu lijkt het alsof Defensie alleen internationale missies uitvoert, wat volgens hem een te smalle basis voor het behouden van legitimiteit is. De nationale inzet van de krijgsmacht heeft inmiddels in beginsel gestalte gekregen door de eerdergenoemde intensivering van civiel-militaire samenwerking. Duidelijk is in ieder geval dat begrip en waardering wel voortdurend onderhoud vergen.

Het derde probleem betreft de werving van personeel. Personeel vormt de kern van de Nederlandse krijgsmacht. Teneinde haar taken te kunnen vervullen beschikt ze over ongeveer 48.000 militaire mannen en vrouwen en 14.000 burgers. Door de moeilijke economische situatie vormt het werven van rekruten momenteel geen probleem. Een personeelsprobleem van andere aard is echter het aantrekken van genoeg hoger opgeleiden. Meer dan ooit berust de krijgsmacht op hoogtechnisch transport en wapensystemen. Over het algemeen bestaat er een tekort in Nederland aan mensen met technische expertise en moeten daarom de strijdkrachten concurreren met firma's die veel hogere salarissen kunnen betalen. De demografische trends zijn uiteraard ook van belang voor Defensie. Door de vergrijzing zal het bevolkingsaandeel van jongeren afnemen, wat gevolgen heeft voor het aantrekken van personeel. Ook zal vanwege de verkleuring van de bevolking de werving van de krijgsmacht zich meer op allochtone doelgroepen moeten richten.

De Nederlandse krijgsmacht maakt overigens in toenemende mate gebruik van civiele dienstverleners, zowel in Nederland als bij internationale operaties. Voorbeelden zijn het leasen van schepen en vliegtuigen, evenals het contracteren van lokale bedrijven, waaronder ook soms veiligheidsfirma's. Civiele dienstverlening wordt steeds belangrijker, naarmate de Nederlandse krijgsmacht meer en meer aan operaties deelneemt die langdurig en complex

---

19) *Het vizier op Defensie, interne en externe ideeën voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie, juni 2006, p. 10.

van aard zijn. Niettemin kunnen activiteiten van een ongecontroleerde of slecht gereguleerde particuliere veiligheidsindustrie een obstakel vormen voor vredesopbouw, goed bestuur en duurzame ontwikkeling. Een principiële vraag voor de nabije toekomst is dan ook welke diensten uitbesteed kunnen worden en welke voorwaarden de Nederlandse overheid hier aan verbindt.<sup>20</sup>

Tenslotte is er het probleem van de continue bezuinigingen, die langzamerhand in een volstrekte en onoplosbare tegenspraak zijn met alle ambities die nog op defensiegebied gelden. De besluitvorming over de toekomst van de krijgsmacht wordt inmiddels niet meer bepaald door de inhoudelijke discussie die in 2008 is gestart in het kader van de Verkenningen, maar door de Heroverwegingsoperatie die tengevolge van de financiële crisis in 2009 werd uitgevoerd en de vorming van het kabinet-Rutte in de zomer van 2010. Deze laatste gebeurtenis veranderde op ingrijpende wijze het perspectief van de primair inhoudelijke veiligheidspolitieke analyse van de Verkenningen.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is duidelijk *budget driven* en niet *policy driven*.<sup>21</sup> 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 de toekomst voor de krijgsmacht. Het regeer- en gedoogakkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Rutte en de bijbehorende financiële onderbouwing voorzien erin dat Defensie voor ruim 600 á 625 miljoen euro moet bijdragen aan de sanering van de Nederlandse overheidsfinanciën. Het rapport Verkenningen lijkt vrijwel geen rol gespeeld te hebben in de kabinetsonderhandelingen. Bij de bezuinigingen op Defensie gaat het om 0,4 miljard euro door een structurele korting op de investeringen; 0,1 miljard euro door een structurele korting op de investeringen van de JSF; en 125 miljoen door de rijksbrede korting op het ambtenarenapparaat. Hier komt de reeds in de Defensiebegroting 2011 aangekondigde bezuiniging van € 300 miljoen op Defensie nog eens bovenop. De defensiebegroting voor 2011 bedraagt € 8,4 miljard, waarbij al is gepland dat Defensie moet inleveren tot een budget van € 8,1 miljard in 2015.

Het kabinet-Rutte wil een veelzijdig inzetbare krijgsmacht in stand houden, maar dan wel in een ‘min-variant’, zoals aangegeven in het Eindrapport Verkenningen. In dit Eindrapport worden reeds twijfels uitgesproken of in de min-variant nog gesproken kan worden van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Reeds nu doen zich financiële problemen voor bij de gereedstelling van materieel en personeel. Ook de verlaging van de investeringsquote roept vragen op over de handhaving van een voor haar taak berekende krijgsmacht. Zo heeft het kabinet-Rutte aangekondigd in 2011 een tweede JSF-testtoestel aan te schaffen. Gezien de voortgaande investeringen

---

20) Zie *De inhuur van private militaire bedrijven, een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, december 2007.

21) ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.



in de JSF lijkt de keuze voor een ander gevechtsvliegtuig inmiddels hoogst onwaarschijnlijk. De financiële bijlage van het regeerakkoord kondigt echter als onderdeel van de kortingen op Defensie ook een vermindering van het aantal JSF-vliegtuigen aan. Bovendien schept het regeerakkoord nog steeds geen duidelijkheid over het moment waarop een definitief aankoopbesluit van de JSF valt, en ook niet over de planningstermijn voor de vervanging van de F-16.

### **Hillens Beleidsbrief**

Inmiddels bleek de nieuw aangetreden minister van Defensie, Hans Hillen, dat de situatie bij Defensie veel ernstiger was dan hij aanvankelijk had gedacht. Met gevoel voor dramatiek kondigde hij dan ook met 'one liners' als 'de aarde zal trillen' en 'de lucht zal zwart kleuren' zijn op 8 april gepubliceerde Beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld' aan.<sup>22</sup> Het gevolg van de in de Beleidsbrief genoemde dramatische financiële taakstelling is, dat opnieuw fors in de operationele capaciteiten wordt gesneden. Het gaat hier onder meer om tanks, schepen, jachtvliegtuigen, houwitsers en genie.

De grootste ingreep is dat alle Leopard-2-tanks weggaan. Met het afstoten van de tanks raken de landstrijdkrachten hun cavalerie kwijt. De landmacht verliest hiermee het zwaarste gevechtsvoertuig in grondoperaties. Hoewel sommigen de gevechtstank als een relikwie uit de Koude Oorlog beschouwen, hebben het Verenigd Koninkrijk in Irak, Canada en Denemarken in Afghanistan, en Australië in Oost-Timor tanks met goed resultaat ingezet. De tank lijkt het slachtoffer te zijn van de Nederlandse 'politieke correctheid' om over opbouwmissies in plaats van gevechtmissie te spreken. Het gemis van de vuursteun van de Leopard-tanks moet voortaan worden opgevangen door de inzet van Apache-gevechtshelikopters en het CV90-pantserinfanterievoertuig. Bij de marine gaan twee van de vier nog af te bouwen patrouillevaartuigen, een bevoorradingsschip en vier van de tien mijnenjagers in de verkoop. Door ingrijpen van de Tweede Kamer gaat de verkoop van de twee patrouille vaartuigen echter niet door. Hetzelfde geldt voor vijf Cougar-helikopters die niet afgestoten worden, maar voornamelijk behouden blijven om het gat op te vullen dat tot 2017 op het gebied van transporthelikopters ontstaat, vanwege de latere instroom van de nieuwe NH-90 helikopter. De luchtmacht moet echter wel een squadron F-16's afstoten, waardoor het aantal daalt van 87 naar 68. Ook moet een van de vier Patriot-luchtdoelbatterijen weg. Naar schatting zullen er 12.300 arbeidsplaatsen verloren gaan, dat is één op zes, waaronder zo'n 6.000 door gedwongen

---

22) *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Ministerie van Defensie, 8 april 2011

ontslag. Op bestuursniveau verdwijnt één op de drie banen. Door de diverse bezuinigingsoperaties van de afgelopen decennia, zijn al vele functies bij de ondersteuning en overhead verdwenen.

De bezuinigingen betekenen uiteraard ook dat het ambitieniveau van de krijgsmacht weer verder omlaag gaat, waarbij de vraag is of zelfs twee missies de komende tijd wel haalbaar zijn. De minister geeft in de Beleidsbrief immers toe dat de doelstelling van veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het bijbehorend ambitieniveau zoals uitgewerkt in het eindrapport Verkenningen 2010 met de financiële kaders van het regeerakkoord niet volledig kan worden waargemaakt. De bezuinigingen uit het regeerakkoord moeten er volgens Hillen niettemin toe leiden dat Nederland in 2014 over een kleinere krijgsmacht in goede conditie kan beschikken, gereed voor elke inzet binnen haar mogelijkheden.

Positief in de Beleidsbrief is in ieder geval dat geïnvesteerd gaat worden in onbemande vliegtuigen ('unmanned aerial vehicles' ofwel UAV's), op welk gebied Nederland duidelijk achterloopt. Zo was het beschamend dat gedurende de laatste periode van onze aanwezigheid in Uruzgan, voor luchtverkenningen een Israëlisch civiel onbemand vliegtuig werd ingehuurd, dat door Britse contractanten op de grond werd bediend. Gezien het gebleken belang van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) voor troepen op de grond, blijft het, zoals eerder gezegd, de vraag of het aantal aan te schaffen *Joint Strike Fighters* (JSF's) niet verminderd zou moeten worden om financiële ruimte te bieden voor meer investeringen in onbemande vliegtuigen voor ISR. De Beleidsbrief neemt daar een voorschot op als wordt gesteld dat het vervangingsbesluit van de F-16 in een volgende kabinetsperiode, mogelijk in relatie tot de dan beschikbare onbemande systemen, zal worden genomen. Ook de aangekondigde investeringen in cybersecurity is toe te juichen.

Op het gebied van internationale defensiesamenwerking noemt de Beleidsbrief als na te streven vorm van verdere samenwerking *Pooling & Sharing*, die momenteel hoog op de agenda van de NAVO en EU staat. Aangezien ook andere Europese landen, zoals België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk fors in hun defensie-uitgaven snoeien, is het jammer dat het voortraject van de Beleidsbrief niet is aangegrepen om plannen te ontwikkelen voor veel verder gaande militaire samenwerking. Een unieke vorm van samenwerking, die zijn gelijke niet kent, en die de Beleidsbrief als voorbeeld stelt, is de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam). Zo worden de Belgische en Nederlandse M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel aangestuurd door het geïntegreerde binationale marinehoofdkwartier (Admiraal Benelux) in Den Helder. Daarnaast is België belast met de opleiding en training van de bemanningen voor de mijnenbestrijdingsvaartuigen en is het verantwoordelijk voor de logistiek en onderhoud van deze vaartuigen. Nederland heeft dezelfde verplichtingen voor de M-fregatten. Deze samenwerking onderstreept nog eens het belang van standaardisatie! Beide landen blijven echter volstrekt soeverein voor wat betreft de politieke beslissing tot inzet van hun schepen.

## Nederlands positie in de wereld

Natuurlijk wordt niet alleen de Nederlandse krijgsmacht getroffen door de financiële crisis. In de meeste Europese landen blijkt de uitvoering van militaire inspanningen van enige omvang een zware opgave te zijn, zeker wanneer niet ter rechtvaardiging gewezen kan worden op een directe bedreiging van het eigen grondgebied of van dat van bondgenoten in de omgeving.<sup>23</sup> Voor Nederland geldt bovendien, dat het niet kan bogen op een uitgesproken militaire traditie. De militaire professie heeft er nooit in een hoog aanzien gestaan. Nederland heeft van oudsher een zekere terughoudendheid ten aanzien van militaire macht als instrument van buitenlands- en veiligheidsbeleid, anders dan om de internationale rechtsorde buiten Nederland te beschermen.

Een vaak verkondigde stelling luidt dat Nederland te klein is om nog een rol van betekenis te kunnen spelen in de wereld, waarbij vooral wordt gekeken naar de geografische omvang. Dat is een al te sombere conclusie. Nederland heeft wel degelijk middelen om invloed uit te oefenen. Zo heeft het een hoogontwikkelde, tamelijk omvangrijke economie en behoort het tot de zestien rijkste landen. Als negende exportland ter wereld is Nederland evenwel ook kwetsbaar, voor meer dan de helft van zijn bruto nationaal product afhankelijk van verkeer met het buitenland. Dat maakt Nederland gevoelig voor ontwikkelingen in overzeese afzet- en investeringsgebieden, van de veiligheid van scheepvaartroutes en van een gestage toevoer van olie en grondstoffen. Wie de vooral naar binnen gekeerde publieke discussies over politiek volgt, krijgt soms de indruk dat Nederlanders op een eiland leven. De nationale veiligheid en welvaart zijn echter onlosmakelijk verbonden met het bevorderen van internationale stabiliteit, vrijheid en economische ontwikkeling, van ongehinderde handelsroutes en van de gegarandeerde toevoer van grondstoffen.

Een belangrijk instrument van het Nederlands buitenlands beleid vormt het lidmaatschap van internationale organisaties. Omdat staten steeds meer van elkaar afhankelijk worden en hun nationale problemen alleen doeltreffend kunnen aanpakken door samenwerking, groeit het belang van internationale organisaties. In internationale organisaties kunnen actieve kleine leden invloed uitoefenen door creatieve voorstellen te doen die helpen om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Dergelijke beïnvloedingsmogelijkheden zijn het grootst in de organisaties van de eigen regio, als de Europese Unie en de NAVO, maar ook verschillende wereldwijde organisaties als de Verenigde Naties zijn in dezen van belang. Een belangrijk invloedsmiddel is reputatiebehartiging.<sup>24</sup>

---

23) Zie Thomas Valasek, *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, londen: Centre for European Reform, 2011, pp. 1-11.

24) Ontleend aan J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', februari 1991, in: *Internationale Spectator*, Jaargang 45, no. 2, p. 60

Het beeld dat van Nederland in internationale organisaties bestaat, is voor een belangrijk deel bepalend voor de invloed van ons land. Dat imago wordt zowel beïnvloed door de indrukken die over onze samenleving in de internationale media verschijnen, als door het beleid van de regering en de consistentie en herkenbaarheid daarvan.

Nederland heeft een goede reputatie op het gebied van de bevordering van de internationale rechtsorde en van ontwikkelingssamenwerking, die beide behoren tot wat *soft power* wordt genoemd. Het liep (tot voor kort) samen met Zweden en Noorwegen, zelfs voorop op verschillende beleidsterreinen die van belang zijn voor de ontwikkelingslanden (zoals hulp, handel, investeringen, migratie, milieu en veiligheid). Nederland staat ook nog eens bekend als de juridische hoofdstad van de wereld. Maar de invloed en de reputatie die een land heeft, hangen ook sterk af van de bereidheid medeverantwoordelijkheid en risico's te dragen die voortvloeien uit beslissingen die internationale organisaties op het gebied van *hard power* nemen, waaronder de inzet van militaire middelen bij crisisbeheersingsoperaties.

## Conclusies

De bezuinigingen die het kabinet-Rutte heeft aangekondigd dreigen de investeringen die de afgelopen twintig jaar zijn gedaan om het staande kader-militieleger van de Koude Oorlog om te vormen tot een veel kleinere, maar efficiënte, effectieve, en professionele krijgsmacht voor een deel teniet te doen.<sup>25</sup> De Nederlandse militairen hebben de afgelopen jaren aangetoond dat met deze vernieuwde, veelzijdige krijgsmacht de drie hoofdtaken uit de Grondwet overal ter wereld op uitstekende wijze worden uitgevoerd, op een manier die internationaal geprezen wordt. De Nederlandse defensieorganisatie blijkt bovendien al zeer efficiënt te zijn ingeregeld, zelfs nu Nederland al jaren niet meer voldoet aan de afgesproken NAVO-norm van twee procent. Zo heeft het instituut Mc Kinsey geconstateerd, dat Nederland een fraaie middenmotor is wat betreft *teeth-to-tail*-ratio, met zeer lage kosten per uitgezonden militair.<sup>26</sup>

Hoe is het toch te verklaren dat ondanks alle onzekerheid en instabiliteit in de wereld een verdere ontmanteling van onze internationaal kwalitatief goed bekend staande krijgsmacht dreigt? Is het omdat Defensie niet beschikt over een eigen achterban? Langzamerhand lijkt zich te wreken dat vrijwel geen

---

25) Zie *De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht*, gezamenlijke officierenverenigingen, 13 juli 2010; en *Reactie gezamenlijke officierenverenigingen GOV op regeerakkoord*, 5 oktober 2010.

26) Scott Gebicke and Samuel Magid, *Lessons from around the World: Benchmarking performance in defense*, McKinsey & Company, 2010.  
(<http://www.mckinsey.com/clientservice/publicsector?>)

enkel Kamerlid meer via de dienstplicht met de krijgsmacht kennis heeft gemaakt. Daarnaast is de overheersende mening in Den Haag dat je als minister van Defensie weinig kunt scoren en dat je slechts risico's loopt. Het is zaak dat er eindelijk eens een eind komt aan de neiging om Defensie als politieke speelbal te beschouwen waarop voortdurend kan worden bezuinigd.

Het rapport Verkenningen leek een goede basis te leggen voor een voor zijn taken berekende toekomstige krijgsmacht. Helaas deed de financiële crisis deze hoop vervliegen. In weerwil van de bezuinigingen van het kabinet-Rutte, zou Nederland zoveel mogelijk moeten streven naar een combinatie van de krijgsmachtprofielen “Veiligheid brengen” en “Veelzijdig inzetbaar”, uit de Verkenningen, als de optimale vorm voor de Nederlandse krijgsmacht.<sup>27</sup> Met andere woorden, een krijgsmacht die over capaciteiten beschikt om het grondgebied van het Koninkrijk en zijn belangen in NAVO- en EU-verband te verdedigen, maar die ook een fair aandeel op zich kan nemen in de pogingen die de internationale gemeenschap soms moet leveren om conflicten te stabiliseren en een begin van wederopbouw te garanderen.

De ambitie van Nederland wordt grotendeels bepaald door de internationale verdragsverplichtingen die ons land is aangegaan in de NAVO en de EU. Met andere woorden, onze ambitie zou niet moeten worden uitgedrukt in het aantal interventieoperaties waartoe de krijgsmacht per jaar in staat moet zijn, maar in de beschikbaarheid van militaire capaciteiten voor de *NATO Response Force* (NRF) en de *EU Battle Groups*. Zolang de samenwerking tussen de NAVO en EU beperkt blijft vanwege de opstelling van Turkije (aan NAVO-zijde) en Cyprus (aan EU-zijde), zal een substantiële militaire operatie alleen door de NAVO uitgevoerd kunnen worden. De voortgang van de EU op defensiegebied verloopt immers uiterst traag. Overigens geldt zowel voor NRF- als EU-operaties dat ons land moet eisen dat binnen vijf jaar een eerlijke financiering een feit moet zijn en *cost lie where they fall* tot het verleden behoort. Een modellering van de krijgsmacht naar bovenstaande uitgangspunten is voor een land als Nederland zo veel mogelijk in overeenstemming met haar positie en de hierbij passende rol in de wereld.

Recentelijk is in Nederland de discussie over de rol van de EU en NAVO op veiligheidsgebied weer op de publieke en politieke agenda verschenen. Een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over het buitenlands beleid noemde de Europese Unie als dominante arena om

---

27) Zie noot 3, p. 21. Zie voor andere beschouwingen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, Jeroen de Jonge, Frank Bekkers en Rob de Wijk, 2010, *Pas op de plaats voor Defensie, Een pleidooi voor handhaving van het defensiebudget*, Paper No 2010-02, Den Haag: Den Haag Centrum voor Strategische Studies en TNO, 2010; en Julian Lindley-French and Anne Tjepkema, 2010, *Between the Polder and a Hard Place?, The Netherlands and the Defence Planning Challenges for Smaller European Countries*, Whitehall Report 2-10, London: Royal United Services Institute, 2010.

onze nationale en verlengde nationale belangen te realiseren.<sup>28</sup> Het rapport vond dat de NAVO aan betekenis had ingeboet en dat veiligheidsaspecten van criminaliteit, terrorisme, klimaat, financiële stabiliteit en energiezekerheid in het vlechtwerk van Europese verdragen, afspraken en mechanismen veel pregnanter en invloedrijker aanwezig waren dan de NAVO ooit zou kunnen bewerkstelligen.<sup>29</sup>

Het rapport was voorbereid onder leiding van Ben Knapen, die bij de presentatie ervan op 30 november 2010 inmiddels staatssecretaris van Buitenlandse Zaken was geworden. Curieus was dat minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal na het in ontvangst nemen van het eerste exemplaar, in een korte reactie opmerkte dat voor Nederland behalve Europa ook de transatlantische relatie (NAVO) en de Verenigde Naties van belang waren. Dit werd nog eens bevestigd in de kabinetsreactie op het WRR-rapport.<sup>30</sup> Het kabinet stelde dat de transatlantische relatie de hoeksteen blijft van het geïntegreerde externe beleid, zowel ten aanzien van economische als veiligheidsbelangen. Ook de bilaterale relatie tussen de Verenigde Staten en Nederland blijft cruciaal, aldus het kabinet.<sup>31</sup> Kortom, de toekomstige ambities van de Nederlandse krijgsmacht zullen vooral neerkomen op het beschikbaar stellen van militaire capaciteiten aan de *NATO Response Force* en *EU Battle Groups*. De toekomst zal uitwijzen hoeveel Nederland nog in staat en bereid is bij te dragen.

---

28) *Aan het buitenland gehecht, Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, 2010, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 73-99.

29) *Ibid*, p. 77.

30) *Aanbieding Kabinetsreactie WRR-rapport 'Aan het buitenland gehecht'*, Kabinet Minister-President, 1 februari 2011

31) *Ibid*, p. 4.