

# **Rondetafelgesprek Defensienota 2018, 24 mei 2018**

## **Schriftelijke bijdrage Dick Zandee, Instituut Clingendael**

De Defensienota 2018 (DN2018) scoort hoog wat betreft leesbaarheid, presentatie en bondigheid. Waardering hiervoor.

De Nota verschaft op heldere wijze inzicht in de maatregelen voor het herstel van de Nederlandse krijgsmacht (wegwerken van de 'achterstand') en de modernisering van het materieel. De grote aandacht voor het personeel is terecht.

-----

Het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte-3 vermeldde over de Defensienota:

“Ook actualiseert het kabinet periodiek de Defensienota waarbij zij rekening houdt met het planningsproces van NAVO en EU en de strategische keuzes van belangrijke bondgenoten. De Defensienota zal leidend zijn voor langetermijn-besluitvorming over de aanschaf en noodzaak van grote wapensystemen.

Internationale militaire missies volgen uit een geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie. Bij besluitvorming moet er rekening mee gehouden worden dat militaire missies voor langere duur en in voldoende omvang kunnen worden aangegaan. De investeringen in de krijgsmacht zijn mede hierop gericht.”

Tegen de achtergrond van deze vermeldingen in het Regeerakkoord schiet de DN2018 op de volgende punten tekort:

- de veranderde behoeftestelling van de EU en de NAVO in een wereld van steeds complexere uitdagingen en de daarbij behorende keuzes wat betreft de structuur en middelen van de krijgsmacht;
- de gevolgen van de strategische keuzes van belangrijke bondgenoten en de doorontwikkeling van de internationale militaire samenwerking deze landen;
- de aanzetten voor de 'langere lijnen' die doorlopen na het einde van deze kabinetsperiode, vooral wat betreft versterking van de slagkracht.

### Richting geven voor de toekomst

De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) levert het veiligheidspolitieke kader waarbinnen de prioriteiten van de krijgsmacht zijn vast te stellen. Onduidelijk is welke prioriteiten Defensie stelt op basis van de GBVS. De titel 'veelzijdige krijgsmacht' is terug.

Ondertussen is de veiligheidspolitieke context radicaal gewijzigd en zijn EU en NAVO behoeften wat betreft militaire capaciteiten veranderd. Bij de NAVO staat

herstel en vernieuwing van de 'deterrence and defence posture' voor artikel 5 weer centraal; bij de EU zijn er nieuwe taken bijgekomen voor het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid, zoals ondersteuning van de bewaking van de buitengrenzen. De *impact* hiervan op de Nederlandse krijgsmacht wordt beantwoord met 'herstel en modernisering van wat we hebben', waarbij het laatste bestaat uit 'vervanging' (vooral bij de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht) en *upgrading* van bestaand materieel (vooral bij de Koninklijke Landmacht).

Versterking van de slagkracht is vooralsnog van kwalitatieve aard (1 op 1 vervanging en *upgrading* van bestaand materieel). Van een kwantitatieve uitbreiding is geen sprake. De minister heeft duidelijk gesteld dat hiervoor meer geld nodig zal zijn dan de financiële injectie onder Rutte-3, oplopend tot € 1,5 miljard structureel vanaf 2021.

Met dit financiële argument – meer geld is nodig in de verdere toekomst – wordt in feite vermeden dat de DN2018 prioriteiten stelt wat betreft de gewenste structuur van de toekomstige krijgsmacht en de daarbij behorende middelen – in het bijzonder waar het (ook kwantitatieve) versterking van de slagkracht betreft.

### Internationale inbedding

Slechts is algemene zin wordt verwezen naar verdere intensivering de defensiesamenwerking met strategische partnerlanden. Vooral de Koninklijke Landmacht integreert steeds verder met het Duitse leger. Twee brigades (11 Luchtmobiel en 43 Gemechaniseerd) staan onder bevel van Duitse Divisies. Het Nederlandse eskadron met geleasede Leopards 2 is volledig geïntegreerd in een Duits tankbataljon. In 2017 is ook een gemeenschappelijk commando voor de luchtverdediging opgericht. Deze steeds voortschrijdende integratie heeft uiteraard gevolgen voor de toekomstige KL, die als het ware wordt meegezogen in de aanpassingen en modernisering van *das Heer*. Duitsland legt het accent op versterking van de zware componenten in het kader van de NAVO artikel-5 *follow-on forces*. Dat zal ook gevolgen hebben voor de KL.

Tegelijkertijd sluit Nederland zich aan bij initiatieven zoals President Macron's *European Intervention Initiative* en de door het VK geleide *Joint Expeditionary Force*, die bedoeld zijn voor versterking van snel verplaatsbare Europese *Initial Entry* capaciteiten.

Deze twee sporen passen in het concept van de 'veelzijdige krijgsmacht', maar het veronderstelt wel dat op termijn de Nederlandse defensiebegroting aanzienlijk blijft stijgen wil de krijgsmacht in staat blijven aan alle mogelijke inzetvormen deel te nemen met een substantiële bijdrage. Zo niet, dan blijft het motto 'van alles minder en korter inzetbaar'. Niet bepaald in lijn met de zin uit het Regeerakkoord dat de DN2018 rekening zal houden met de noodzaak bij te dragen aan missies voor langere duur en van voldoende omvang.

## Post 2020

De DN2018 kondigt een 'herijking' aan in 2020 waarbij wordt aangegeven hoe stapsgewijze toegewerkt kan worden naar de capaciteitendoelstellingen van de NAVO (= meer gevechtscapaciteit). De 'langere lijnen' naar die toekomst krijgen in de huidige kabinetsperiode gestalte, zo stelt DN2018. Het financiële kader hiervoor is de NAVO 2% BBP norm.

In feite komt de echte Defensienota, gericht op de toekomstige inrichting van de krijgsmacht, eerst aan het einde van Rutte-3. De DN2018 geeft geen enkele aanzet tot de 'langere lijnen' en dat is een gemiste kans.

Een paar kanttekeningen daarbij:

1. De kans dat Nederland in 2024 de NAVO norm van 2% BBP haalt is nul. Het te overbruggen gat tussen het defensiebudget 2021 (€ 10,1 miljard) en een 2% BBP budget (€ 16 miljard of meer) is daarvoor veel te groot. Er wordt dus een zware wissel getrokken op de toekomst door te stellen dat we met de huidige budgetstijging toegroeien naar de 2% norm.
2. Maar.....alleen input meten is een slechte methode om defensie-inspanningen te beoordelen. Het gaat bovenal om de output. Nederland zou dit internationaal veel nadrukkelijker aan de orde moeten stellen. Zo niet, dan dreigt ons land – en belangrijke strategische partners zoals Duitsland – op de NAVO-top van juli 2018 door een onberekenbare Amerikaanse President te worden afgerekend op basis van rekensommen en niet op grond van defensie-inspanningen om de output te verbeteren (hoe beperkt deze vooralsnog ook zijn in het geval van Nederland; andere Europese NAVO-landen presteren nog slechter).
3. De DN2018 kondigt aan dat vanaf de Defensiebegroting 2019 een nieuw artikel 6 'investeringen krijgsmacht' wordt opgenomen waarvan de tijdhorizon wordt verlengd naar vijftien jaar. Echter, financiële zekerheid voor de langere termijn ontbreekt tenzij de Nederlandse politiek overeenstemming bereikt over een meerjarenakkoord dat Defensie een verzekerde budgetbasis biedt voor de langere termijn (voorbij de huidige kabinetsperiode). Eerder heeft Clingendael hiervoor ideeën aangereikt, gebaseerd op Deense en Zweedse voorbeelden. Het is wenselijk de discussie hierover op politiek niveau te hervatten.
4. Waar het om keuzes gaat – vooral gericht op versterking van de slagkracht op basis van de NAVO-behoeften – verwijs ik naar mijn mondelinge bijdrage aan het Ronde Tafelgesprek van december 2017 (voordat de DN2018 verscheen). Ik heb toen opties aangedragen voor versterking van de landmacht aansluitend bij de kritiek van de NAVO op Nederland. Tenzij met

de herijking 2020 een andere richting wordt ingeslagen gaan we voort een KL in stand te houden met als kern drie verschillende brigades, waarbij vooral de scheiding van de 43<sup>e</sup> Gemechaniseerde Brigade en 13<sup>e</sup> Gemotoriseerde/Lichte Brigade – door bezuinigingsnood ontstaan – funest is voor het voortzettingsvermogen, een premie zet op instandhouding van uiteenlopende voertuigen en wapensystemen, en niet tegemoet blijft komen – tot na 2030 – aan de eisen van de NAVO.

5. Tenslotte, ook kan worden geconstateerd dat Nederland alle niches in stand houdt, al worden ze nu niet meer zo genoemd. De prioriteit voor de basiscapaciteiten – de term is eveneens verdwenen – loopt hierdoor nog meer beperkingen op. Programma's voor vervanging of *upgrading* van bestaande niches zijn in de DN2018 vastgelegd. Een hernieuwde blik op deze programma's zou geen kwaad kunnen. Daarbij zou internationale samenwerking – waar mogelijk integratie – centraal gesteld kunnen worden.

Samengevat: de DN2018 is een teleurstellend document wat betreft de inrichting van de krijgsmacht van de toekomst, in reactie op de veranderde uitdagingen en dreigingen en de behoeften van de EU en de NAVO. De aloude methode van 1-op-1 vervanging van 'wat we hebben' overheerst. Het ontbreekt aan prioritering voor kwalitatieve én kwantitatieve versterking van de slagkracht, waarmee opnieuw niet aan de essentiële bondgenootschappelijke behoefte tegemoet wordt gekomen. Uitbreiding van de gevechtscapaciteit is volstrekt afhankelijk gemaakt van besluiten na 2020 – na nieuwe landelijke verkiezingen en coalitiebesprekingen met alle onzekerheden die daarvoor gelden. Keuzes zijn vermeden en daarmee blijft Nederland – de grootste van de kleine landen – pijnlijk achter wat betreft haar internationale verplichtingen.