



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations

DECEMBER 2020

# Hoe moet de Nederlandse defensie er in de toekomst uitzien?

Het perpetuum mobile van uitstel



© Ministerie van Defensie

*“Om straks optimaal toegerust te zijn voor de toekomstige (en soms huidige) dreigingen, is ook langjarig commitment van de politiek wenselijk. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen.”<sup>1</sup>*

*“De nadere invulling van het meerjarig perspectief is immers afhankelijk van toekomstige politieke besluitvorming.”<sup>2</sup>*

Hoe moet de Nederlandse defensie er in de toekomst uitzien? Minister van Defensie Ank Bijleveld heeft met de nationale verkiezingen van maart 2021 in zicht de Defensievisie 2035 gepubliceerd. Haar voorgangster Jeanine Hennis-Plasschaert deed iets vergelijkbaars in 2017 aan het eind van de rit van de regering Rutte-2. Beide producten zijn niet gelijk. De nogal ambtelijke term ‘lijnen van ontwikkeling in het meerjarenperspectief voor een duurzame gereede en snel inzetbare krijgsmacht’ is vervangen door het meer aansprekende woord ‘Defensievisie’, gekoppeld aan het jaar 2035 (hierna: DV35). Dat is niet de enige vooruitgang. De toekomstvisie munt uit in heldere taal en wordt overzichtelijk gepresenteerd met ondersteuning van mooie *graphics*. De DV35 geeft bovendien de resultaten van de doorrekening wat de krijgsmacht gaat kosten op een termijn van 15 jaar, gekoppeld aan een aantal financiële scenario’s. Het is ook een visie over “wie we moeten zijn, wat we moeten kunnen”<sup>3</sup>, onderbouwd door drie eigenschappen – technologisch hoogwaardig, informatie-gestuurd, betrouwbare partner en beschermer – en tien daarmee verbonden ‘inrichtingsprincipes’. Het leest lekker maar na het omslaan van de laatste bladzijde is de kernvraag ‘wat betekent dit nu’? Hoe ziet die krijgsmacht van de toekomst er dan uit? Met welke partners in Europa gaat Nederland de defensiesamenwerking verdiepen en op welke gebieden? Wat kunnen we wel en wat

kunnen we niet wanneer de miljarden extra uitblijven waaraan de opstellers van de DV35 zich rijk rekenen? Met die vragen in het achterhoofd vier kanttekeningen.

## 1 Kernbegrippen

Kernbegrippen voor de beschrijving van de krijgsmacht in 2035 zijn onder meer: hoogwaardig technologisch, informatie-gestuurd, schaalbaar en maatwerk. Een *hoogwaardig technologische krijgsmacht* is altijd het toekomstdoel geweest, maar dit is nog belangrijker geworden door de razendsnelle ontwikkelingen op dit gebied. De civiele high-tech markt domineert wat betreft autonome systemen, robotica en kunstmatige intelligentie maar toepassingen op het militaire vlak zijn al langer gaande. Een inhaalslag is zeker nodig, maar daarmee gaat veel geld gemoeid. Zie de prijs van het F35 jachtvliegtuig – een vliegende stofzuiger van informatie<sup>4</sup> – maar die technologisch zo complex is dat de Verenigde Staten al meer dan 100 miljard dollar hebben besteed aan de ontwikkelingskosten. Dat komt terug in het onderhoud – geschat op meer dan tweemaal de onderhoudskosten van de F16. Voor nieuwe onderzeeboten geldt een vergelijkbaar risico van stijging van kosten voor ontwikkeling, aanschaf en exploitatie. Blijft verdere stijging van het defensiebudget uit, dan ontbreekt vooralsnog de ruimte op het investeringsbudget voor de noodzakelijke modernisering van wapensystemen van de landmacht.

Bij de presentatie van de DV35 werd *informatie-gestuurd optreden* gepresenteerd als een nieuwe *mindset*, een andere wijze van

1 Defensievisie 2035 – Vechten voor een veilige toekomst.

2 *Brief van de minister van Defensie J.A. Hennis-Plasschaert ‘Houvast in een onzekere wereld: lijnen van ontwikkeling in het meerjarige perspectief voor een duurzame gereede en snel inzetbare krijgsmacht’ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 14 februari 2017.

3 Defensievisie 2035, blz. 7.

4 Aldus minister van Defensie Ank Bijleveld bij de presentatie van de DV35.

denken die nodig is. In 2002 concludeerde de NAVO al dat de overgang naar de *Information Age* essentieel was voor militair optreden.<sup>5</sup> Begrippen als *Network Centric Warfare* (VS) en *Network Enabled Capabilities* (VK) bestaan ook al decennia. Heeft de Nederlandse krijgsmacht dan de boot gemist of is hier iets anders dat verklaart waarom ‘informatie-gestuurd’ nu een centrale plaats inneemt in de DV35? Het lijkt bijna een panacee voor de grote gebreken waarmee Defensie kampt: te weinig slagkracht, te weinig personeel, te weinig materieel. Informatie-gestuurd optreden wordt uiteraard belangrijker, maar het compenseert niet de ernstige tekortkomingen die de Nederlandse krijgsmacht heeft.

De complexiteit van dreigingen vragen om maatwerk: afhankelijk van het scenario moet de krijgsmacht *tailor-made* inzetbaar zijn. Inlichtingen verzamelen over terroristische netwerken in de Sahel vereist nu eenmaal een specifieke *task force*, terwijl we de Russen vanuit Litouwen moeten afschrikken met tanks en artillerie. Veel lastiger is de verwezenlijking van *schaalbaar*: de inzet van grotere verbanden zoals brigades, maritieme taakgroepen en meerdere squadrons jachtvliegtuigen. Daarvoor ontbreekt voldoende personeel – thans zijn ongeveer 9.000 militaire functies onbezet – en er is te weinig materieel. Het is onduidelijk hoe defensie deze tekortkomingen gaat oplossen richting de jaren dertig.

## 2 Vereiste capaciteiten

In de DV35 gaat het niet over de capaciteiten die nodig zijn, maar over hetgeen de Nederlandse krijgsmacht moet kunnen. Wellicht is dit een goede methode om de discussie nu eens niet te richten op aantallen fregatten, pantservoertuigen en jachtvliegtuigen. Aan de andere kant roept het gebrek aan vertaling van ‘wat kunnen’ naar ‘hoe dat te doen’ vele vragen op. De DV35 vermeldt nadrukkelijk dat prioriteit wordt gegeven aan de capaciteiten die

nodig zijn voor gezamenlijk militair optreden in EU- en NAVO-verband. Dan komen we meteen een stuk verder voor wat nodig is. Vooral de NAVO klaagt al jaren over de ondermaatse prestaties van Nederland. In de laatste beoordeling klinkt het als volgt: “(..) across all domains there are many significant qualitative shortfalls and some quantitative shortfalls which limit the effectiveness of the forces”. De NAVO roept vooral op tot “much needed investment in the land forces”.<sup>6</sup> Niets van die prioriteiten om het afschrikingsvermogen van de Alliantie te versterken is terug te vinden in de DV35, terwijl er toch staat vermeld dat de NAVO de hoeksteen van onze veiligheid blijft. Voorafgaand aan de publicatie van de DV35 had de NAVO al tamelijk vernietigend geoordeeld: “(..) NATO and Dutch planning priorities are, in practice, misaligned, due mainly to the inadequate future defence spending plans in terms of scale, scope and focus. The foreseen shortfall in funding is linked to an imbalance between the services, with the great majority of capital expenditure being directed towards maritime and air domains.”<sup>7</sup> Je zou toch mogen verwachten dat de DV35 een richting duidt om aan deze kritiek tegemoet te komen. Nee dus.

## 3 Defensiebudget

In 2014 heeft Nederland zich op de NAVO-top in Wales verplicht om 2% BNP uit te geven aan defensie, uiterlijk in 2024. Ons land bevindt zich nog immer in de onderste gelederen van de NAVO-klas: van de 29 bondgenoten bezet Nederland de 18<sup>e</sup> plaats met een verwachte 1,48% in 2020.<sup>8</sup> De DV35 biedt drie financiële scenario’s: (1) bereiken van het verwachte Europees gemiddelde (1,8%) in 2024 en de NAVO-norm in 2030; (2) de 2% halen in 2024; (3) de volledige krijgsmacht in

5 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_54644.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_54644.htm)

6 *Brief van de minister van Defensie Drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten – NATO Defence Planning Capability Review 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, 2 november 2020.

7 *Ibidem*

8 *Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2020)*, NATO Press Release Communiqué PR/CP(2020)104, 21 October 2020.

2035. Het laatste scenario is het budget dat nodig is conform de drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes, maar heeft een financiële omvang van € 26 miljard tegen het jaar 2035. Dat is 124% hoger dan het defensiebudget 2021 (€ 11,6 miljard). Scenario 2 betekent dat de defensie-uitgaven in 2024 bijna € 19 miljard bedragen (+64%) en in scenario 1 bedraagt het budget in hetzelfde jaar € 17 miljard (+47%). Alleen scenario 1 lijkt in de richting te komen van wat politiek haalbaar kan zijn. Daarvoor zal defensie alle zeilen moeten bijzetten om het beschikbare geld ook daadwerkelijk 'weg te zetten'. Dat heeft te maken met de langdurige trajecten voor de behoeftstelling, ontwikkeling en aankoop van materieel. Defensiematerieel koop je nu eenmaal niet als broodjes bij de bakker. Kortom: Nederland haalt de NAVO-norm niet in 2024. Dat is geen goede boodschap, niet richting Brussel (NAVO Hoofdkwartier), maar zeker niet voor de VS die ook onder president Biden meer inspanningen van de Europese bondgenoten voor een betere lastenverdeling zal blijven eisen.

## 4 De Europese roeping

In lijn met onder meer de regeringsreactie op het advies over Europese veiligheidsarchitectuur van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken<sup>9</sup> is ook in de DV35 de wending naar 'meer Europa' te vinden. De regering steunt "een EU die meer in staat is om op te treden als een geopolitieke speler en die zelfstandig de Europese (veiligheids)belangen kan beschermen en verdedigen".<sup>10</sup> Dat is politiek gedurfd in het Nederland waar het EU-scepticisme nog altijd ruim aanwezig is. Militair is het uitermate veeleisend omdat deze formulering inhoudt dat de EU zonder Amerikaanse steun moet kunnen

---

9 *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok en de minister van Defensie Ank Bijleveld – Betreft Kabinetsreactie op AIV-briefadvies "Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen" – aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 oktober 2020.*

10 Inrichtingsprincipe 8: Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa. Zie: Defensievisie 2035, blz. 36.

optreden, bijvoorbeeld ter bescherming van handelsbelangen (vrije doorvaart) of voor de beteugeling van conflicten in het Midden-Oosten en Afrika waar de Amerikaanse aanwezigheid snel terugloopt. Hoewel de regering ervan uitgaat dat de NAVO vooralsnog onze territoriale veiligheid garandeert, moet ook daarvoor rekening worden gehouden met minder Amerikaanse bijdragen. Europa moet dus zwaar aan de bak voor 'meer Europa in de NAVO' en 'meer Europa buiten de NAVO'. Die twee kunnen goed samengaan: de meeste militaire middelen zijn voor beide doeleinden inzetbaar. De crux is het woord 'zelfstandig': dat vereist enorme investeringen om minder afhankelijk te worden van de VS, bijvoorbeeld op gebieden zoals militair gebruik van de ruimte, autonome systemen en precisiewapens. Het impliceert tevens dat de Nederlandse krijgsmacht nog meer moet integreren met marines, legers en luchtmachten van Europese partnerlanden, waarbij ook 'specialisatie' aan de orde komt. De DV35 noemt het laatste ook.<sup>11</sup> Helaas wordt niet aangegeven met welke landen en voor welke capaciteiten specialisatie nagestreefd gaat worden.

## Keuzes uitstellen

In het voorwoord van de DV35 geeft minister Bijleveld aan dat keuzes nodig zijn. Ze pleit voor een krijgsmacht die in 2035 per jaar € 26 miljard gaat kosten. Dat is financieel dromenland. De vraag is: welke keuzes worden er gemaakt bij een defensiebudget van lagere omvang? Wat kan de Nederlandse krijgsmacht wanneer eerst in 2030 de NAVO-norm van 2% BNP wordt gerealiseerd – een optimistisch maar mogelijk scenario? Vooral ook: wat kunnen we dan niet? Om die keuzes zal het gaan, maar de DV35 legt ze neer bij de volgende kabinetten. Dat lijkt wel de rode draad of het *perpetuum mobile* bij defensie: vooruitschuiven, noodzakelijke keuzes vermijden en maar hopen dat het allemaal goed komt. Dat is geen visie, maar 'polderen' van kabinet naar kabinet.






---

11 Inrichtingsprincipe 9: Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en de EU. Zie: Defensievisie 2035, blz. 37.

### Over Instituut Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' is een toonaangevende denktank en academie op het gebied van internationale betrekkingen. Met onze analyses, trainingen en publieke debat willen we overheden, bedrijfsleven, ngo's en de samenleving in bredere zin inspireren en equiperen, om zo een bijdrage te leveren aan een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld.

[www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)  
[info@clingendael.org](mailto:info@clingendael.org)  
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg  
 The Clingendael Institute  
 The Clingendael Institute  
 clingendael\_institute  
 Newsletter

### Over de auteur

**Dick Zandee** is hoofd van de kennisgroep veiligheid van Instituut Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op Europese defensiesamenwerking, ontwikkelingen in de EU en de NAVO, militaire operaties, capaciteiten en defensie-uitgaven.