



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst

**Ko Colijn**  
**Margriet Drent**  
**Kees Homan**  
**Jan Rood**  
**Dick Zandee**

**Clingendael Rapport**

---





**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations

# **Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst**

Ko Colijn  
Margriet Drent  
Kees Homan  
Jan Rood  
Dick Zandee

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Clingendael 7

2597 VH Den Haag

Telefoonnummer: +31 (0)70 3245384

Telefax: +31 (0)70 3282002

Email: [info@clingendael.nl](mailto:info@clingendael.nl)

Website: <http://www.clingendael.nl>

februari 2013

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut Clingendael.

# Inhoud

	Kernpunten	5
	Executive summary	8
	Inleiding	11
1	Belangen en waarden in het buitenlandbeleid van Nederland	15
2	Keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht	20
	De 'vliegende' interventiemacht	22
	De 'maritieme' handelsmacht	24
	De 'robuuste' stabiliseringsmacht	26
	De 'ondersteunende' vredesmacht	28
	Gevolgen voor de hoofdtaken	30
3	Conclusies	31



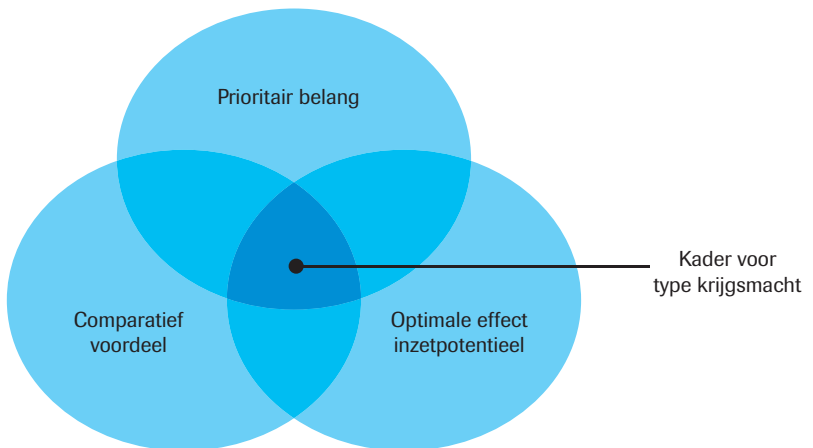
# Kernpunten

De bezuinigingen op het defensiebudget in combinatie met de oplopende kosten voor de vervanging van de F-16 vormen de achtergrond voor 'de visie op de toekomst van de krijgsmacht', die het kabinet Rutte-II in 2013 ingevolge het regeerakkoord zal presenteren. De scheefgroei tussen ambities, beschikbaar budget en de structuur van de krijgsmacht maakt keuzes over de toekomstige Nederlandse krijgsmacht onvermijdelijk. Daarbij gaat het niet louter om de vervanging van de F-16, maar om de capaciteiten van de gehele Nederlandse krijgsmacht.

Het Instituut Clingendael wil met deze visie een eigen bijdrage leveren aan de komende discussie. Hierbij is uitgegaan van drie bepalende overwegingen:

1. Nederlandse belangen en waarden (prioritair belang)
2. de sterke punten van de krijgsmacht (comparatief voordeel)
3. collectieve behoeften EU en NAVO (optimale effect inzetpotentieel)

Het raakvlak van de drie factoren bepaalt de keuzes.





Clingendael ziet vier mogelijke krijgsmachten, die in het verlengde liggen van een dominerend belang van Nederland:

- 1 de *'vliegende interventiemacht'*, die over de modernste luchtstrijdkrachten beschikt – inclusief de Joint Strike Fighter – en die 'mee kan' met de Verenigde Staten en grote Europese landen in de openingsfase van militaire interventies;
- 2 de *'maritieme handelsmacht'*, waarin de marine centraal staat met een breed scala aan moderne middelen om overal ter wereld de Nederlandse economische en handelsbelangen te kunnen verdedigen;
- 3 de *'robuuste stabilisatiemacht'*, die ter zee, in de lucht en op land moet kunnen bijdragen aan operaties bij de beëindiging van conflicten en aan de stabilisatiefase met brede 3-D (Defence, Diplomacy, Development) capaciteiten;
- 4 de *'ondersteunende vredesmacht'*, die over zeer beperkte gevechtskracht beschikt maar maximaal is ingericht voor assistentie bij normalisatie en wederopbouw om langdurige vrede en stabiliteit te bewerkstelligen, en tevens zeer geschikt is voor ondersteuning bij rampenbestrijding.

De 'robuuste' stabilisatiemacht scoort het beste wanneer de capaciteiten van deze krijgsmacht worden getoetst aan de drie overwegingen. Deze krijgsmacht draagt met de 'sterke punten' zoals de Patriots en met andere capaciteiten ook bij aan de behoeften van de EU en de NAVO.

Een beperkt aantal capaciteiten gaan verloren – zoals de Onderzeedienst – om ambities en middelen weer in balans te brengen. Aanschaf van de JSF is voor deze krijgsmacht niet per se noodzakelijk.

	Belang 1	Belang 2	Belang 3	Belang 4	Totaal
<b>'Vliegende' interventiemacht</b>	★ ★ ★	★	★	■	★ ★ ★ ★ ★
<b>'Maritieme' handelsmacht</b>	★	★ ★ ★	★	★	★ ★ ★ ★ ★ ★
<b>'Robuuste' stabilisatiemacht</b>	★ ★	★ ★	★ ★ ★	★ ★	★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
<b>'Ondersteunende' vredesmacht</b>	■	★	★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★ ★

- ★ ★ ★ = geschikt
- ★ ★ = beperkt geschikt
- ★ = nauwelijks geschikt
- = ongeschikt





Voor alle vier types krijgsmacht geldt dat door samenwerking met Europese landen meerwaarde verkregen kan worden. De keuze van partnerlanden en de gebieden van samenwerking variëren naar gelang het type krijgsmacht.

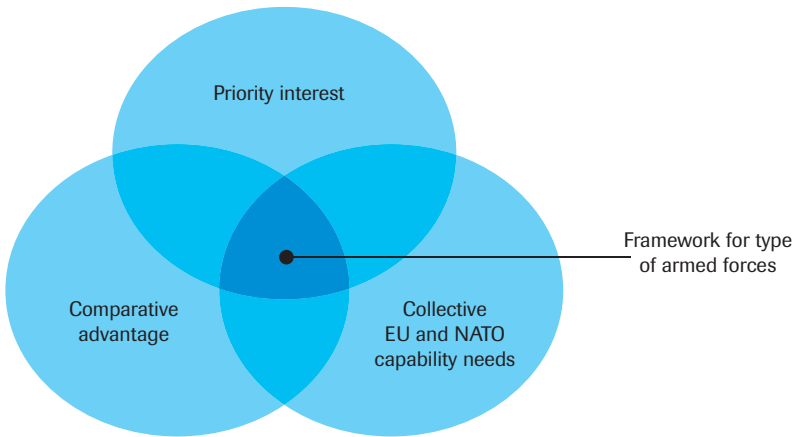
Deze Clingendael visie gaat uit van het 'beschikbare budget' zoals vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-2. Verdere vermindering van dit budget tast de haalbaarheid van de voorgestelde types krijgsmacht wezenlijk aan.

# Executive summary

The defence budget cuts combined with rising costs for replacing the F-16 require a 'vision on the future of the Netherlands Armed Forces', which the Rutte-II government will deliver in 2013. Difficult decisions lie ahead with regard to the structure of the Netherlands Armed Forces as reduced financial resources no longer suffice to cover the costs of maintaining all existing capabilities and modernising them when required. The question is not just about replacing the F-16. It is about the capabilities of all three armed services – air force, navy and land forces – which need to be reviewed in order to restore the balance between ambitions, financial means and the structure of the Netherlands Armed Forces.

The Clingendael Institute wants to contribute to the upcoming debate with its own vision. It is based on three factors which should determine the shape of the future Armed Forces of the Netherlands:

- 1 Netherlands' interests and values
- 2 Comparative advantages of the Netherlands Armed Forces
- 3 The capability needs of the European Union and NATO



The number of interests and values have been limited to four, considered to be the most important ones. These four interests have been 'translated' into four different types of Armed Forces. Each of them has been structured in such a way that the Armed Forces could protect and serve the particular interest to the optimum.



## 1. Influence & air-based intervention force

The first interest is the *influence* of the Netherlands in the international community. This interest requires the Netherlands to be trusted and reliable, in particular in its relations with the bigger countries like the United States, France and the United Kingdom. In terms of military capacities it implies that the Netherlands would be capable of joining these countries in initial entry operations with use of force high in the spectrum. In most cases such interventions start with air campaigns.

The domination of this interest would lead to an *air-based intervention force* for the Netherlands. Capacities of the Royal Netherlands (RNL) Air Force would have to be improved, including through the acquisition of the Joint Strike Fighter. The RNL Air Force would be capable to participate in initial entry air operations alongside bigger nations including the United States. As the Air Force would consume large parts of the reduced defence budget the RNL Navy would become a 'brown water navy' with limited capabilities while the RNL Army would mainly be capable of initial entry air assault operations.

## 2. Economy and prosperity & maritime force

The second interest is based on the importance of the Dutch *economy and prosperity*. The Netherlands is very dependent on international trade, including overseas trade to an increasing number of distant markets and suppliers. An open and well-regulated international economic environment serves this interest, which requires from the Netherlands to contribute actively to counter threats such as posed piracy and other challenges to the free flow of international trade.

The domination of this interest would lead to a *maritime force* for the Netherlands. The RNL Navy would remain a 'blue water navy' and its capacities would have to be improved to be able to operate below, at and above the water surface all over the world. The capacities of the RNL Air Force and the RNL Army would have to be reduced as a large part of the budget would have to be dedicated to such a *maritime force*.

## 3. Stability and security & robust stabilisation force

The third interest is enhancing *stability and security* in conflict areas which can have a spill-over effect to the Netherlands in terms of refugee flows, illegal migration, terrorism and international crime and others. Fragile or failed states are often producing conflicts. Violent regime change can be another driving factor. In particular instability in the European neighbourhood (Middle East, Maghreb, Sub-Sahara Africa) can pose



a direct challenge to European countries like the Netherlands. An active contribution to end and stabilise such armed conflicts would be required from the country.

The domination of this interest would lead to a *robust stabilisation* force for the Netherlands. All three Armed Services would contribute and the Armed Forces should be able to put enough 'boots on the ground'. This *force* would have to be *robust* with adequate capabilities for escalation dominance in case of armed resistance in conflict zones. At the same time its capacities to operate in a 3-D environment – in which Defence, Diplomacy and Development – operate closely and coherently together would have to be maximised.

#### 4. Human rights and humanity & supporting peace force

The fourth interest is the promotion of *human rights and humanity* within the international community. Massive violation of human rights can be a threat to international peace and stability. This interest is also related to the growing importance of 'human security', the right to have access to basic supplies such as water, food and a safe environment. In this sense even disasters – natural of man-made – are threats to 'security'.

The domination of this interest would lead to a *supporting peace force* for the Netherlands. This force would refrain from having capabilities to operate at the high end of the spectrum. It would have sizeable transport, engineering, medical and logistical capacities. It would be suitable to support disaster relief operations and also to contribute to post-conflict normalisation activities with a 3-D approach. However, in a hostile environment it would be dependent on escalation dominance capabilities of other contributors.

	Interest 1	Interest 2	Interest 3	Interest 4	Total
Air based intervention force	★ ★ ★	★	★	■	★ ★ ★ ★ ★
Maritime force	★	★ ★ ★	★	★	★ ★ ★ ★ ★ ★
Robust stabilisation force	★ ★	★ ★	★ ★ ★	★ ★	★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
Supporting peace force	■	★	★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★ ★ ★ ★

- ★ ★ ★ = suitable
- ★ ★ = partially suitable
- ★ = limited suitable
- = not suitable

Summary matrix

# Inleiding

Het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II van 29 oktober 2012 stelt: 'De oorspronkelijke voornemens met betrekking tot de vervanging van de F16 zijn niet uitvoerbaar zonder aanpassing hiervan of herprioritering binnen het totale Defensiebudget.' De minister van Defensie heeft de opdracht gekregen om 'in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en uitgaande van het beschikbare budget, een visie op de krijgsmacht van de toekomst' te ontwikkelen. Het Instituut Clingendael wil hieraan een bijdrage leveren met een eigen visie op de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht.

De beschikbare financiële middelen voor defensie nemen sinds de Koude Oorlog af. Vooral de laatste jaren is sterk op het defensiebudget bezuinigd. Doordat de F-16 op afzienbare termijn aan het eind van zijn levensduur gaat komen en de regering eind 2013 een besluit over vervanging gaat nemen, wordt Nederland gedwongen keuzes te maken ten aanzien van de operationele doelstellingen van de krijgsmacht. Door de krimp van het defensiebudget zal de opvolger van de F-16 een groot deel van het budget (investeringen en exploitatie) in beslag nemen, met alle gevolgen van dien voor de landmacht en de marine. De vraag welke krijgsmacht Nederland in de toekomst wil hebben, is hierdoor onontkoombaar geworden. Prioritering van de belangen die de krijgsmacht van de toekomst moet verdedigen en dienen, is hierbij leidend. De veelzijdig inzetbare krijgsmacht, die kan inspelen op allerlei onzekerheden én geschikt is voor een breed scala van operaties is niet meer te handhaven. Voor deze krijgsmacht zou, zoals minister van Defensie Hillen in april 2011 al aangaf<sup>1</sup>, het defensiebudget immers moeten toenemen. Het is dus onvermijdelijk dat de operationele doelstellingen van de krijgsmacht worden bijgesteld. Er moeten keuzes worden gemaakt.

Hoe kan de krijgsmacht binnen het beschikbare budget de Nederlandse belangen en waarden waarborgen? En hoe wordt daarbij verdisconteerd dat de Nederlandse krijgsmacht zich niet in een vacuüm bevindt, en opgebouwde ervaring en expertise, in het verleden gemaakte keuzes met

<sup>1</sup> *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld.* Nota van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 8 april 2011, p. 15.



betrekking tot materieel en de internationale context van de krijgsmacht niet worden afgeschreven?

In dit rapport zijn de toekomstvisies voor de krijgsmacht gebaseerd op drie overwegingen:

1. prioriteitstelling van de Nederlandse belangen en waarden;
2. comparatieve voordelen van Nederland in militaire of civiel-militaire missies en capaciteiten;
3. vaststelling van de Nederlandse bijdrage die het optimale effect heeft op gezamenlijke vermogens van de EU en de NAVO.

Waar deze drie overwegingen samenvallen, ontstaat een bepaalde inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Deze methodiek maakt het mogelijk te laten zien waarom en hoe keuzes kunnen worden gemaakt.

## **1. Prioriteitstelling van Nederlandse belangen en waarden**

Belangen zijn maar tot zekere hoogte objectief vast te stellen. Ze zijn een weging van wat Nederland als waardevol ziet. Belangen zijn ook niet constant; ze kunnen veranderen. Zo lijkt de afgelopen jaren het relatieve gewicht van economische belangen toegenomen ten opzichte van mensenrechten. Voor een visie op de krijgsmacht moeten vooral (maar niet uitsluitend) belangen centraal staan die bedreigd worden en waarbij de krijgsmacht een rol kan spelen. De Nederlandse verantwoordelijkheden en aangegane verplichtingen ten aanzien van internationale organisaties zijn een gegeven, maar worden verschillend gewogen afhankelijk van welk belang als 'dominant' wordt beschouwd. Belangen zijn ook moeilijk te prioriteren, omdat ze onderling afhankelijk en verweven zijn. In deze toekomstvisie is een selectie gemaakt van vier zwaarwegende belangen die de basis vormen voor keuzes van bijbehorende krijgsmachtstypes. Uiteindelijk is het een *politieke* keuze welk belang prioritair moet zijn in het Nederlandse beleid.

## **2. Comparatieve voordelen van Nederland**

Hierbij gaat het om de missies en activiteiten waarmee Nederland ervaring heeft: 'waar zijn we goed in', ook in ogen van onze partners. Wat zijn onze beste capaciteiten en welk materieel met een hoge toegevoegde strategische waarde hebben we al? Ook is van belang in hoeverre onze capaciteiten in internationaal verband schaars zijn, maar waarvan wel is te verwachten dat ze zullen worden gevraagd. Bepaalde *niche*-capaciteiten

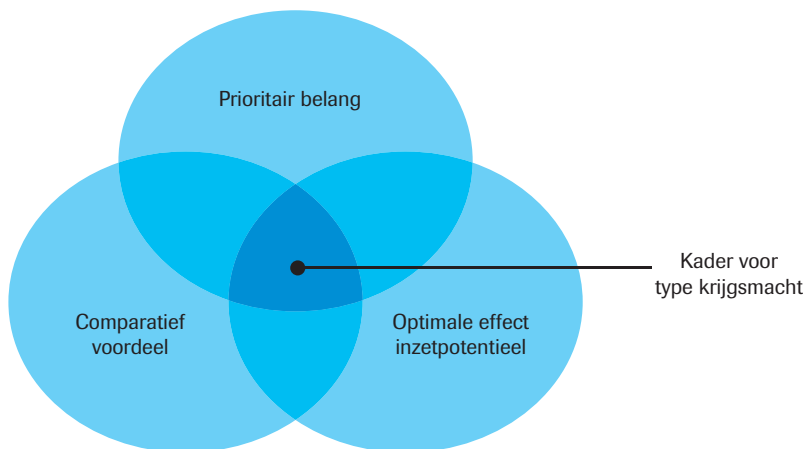


kunnen dan een comparatief voordeel bieden ten opzichte van andere capaciteiten. Wanneer moeilijke keuzes moeten worden gemaakt voor een specifiekere krijgsmacht, mogen afwegingen van strategische relevantie en schaarsheid van capaciteiten en materieel niet ontbreken. Voorbeeld: het Patriot-luchtafweerwapen. Ook heeft Nederland op civiel-militair gebied veel ervaring met het 3D concept (Defence, Diplomacy & Development) die internationaal is erkend. Onze comparatieve voordelen bepalen mede onze mogelijkheden voor optimale samenwerking en specialisatie met andere Europese landen. Buiten overwegingen van specialisatie staat het behoud van essentiële nationale capaciteiten waarover Nederland moet beschikken (bijvoorbeeld voor bewaking van het luchtruim of voor ondersteuning van civiele autoriteiten).

### **3. Optimaliseren effect op gezamenlijke vermogens**

De EU en de NAVO blijven de belangrijkste internationale organisaties voor inzet van de krijgsmacht. Zij zijn 'multipliers' voor de behartiging van de Nederlandse belangen. Dit is gebaseerd op de tendensen geconstateerd in de Clingendael Monitoren 2012/13, waarin het karakter van de wereldorde meer multipolair lijkt te worden en minder multilateraal (hierdoor wordt de VN voor Nederland relatief minder belangrijk). Het onderscheid tussen (klassieke) verdediging van het grondgebied (art.5 NAVO) en crisis-beheersingsoperaties is juridisch niet, maar operationeel wel vervaagd. De capaciteiten voor beide functies – militaire middelen die over ruime afstand zijn in te zetten – vertonen overlap. Elke keuze voor de krijgsmacht van de toekomst heeft gevolgen voor het potentieel dat Nederland kan inzetten, maar moet ook de gezamenlijke vermogens van NAVO en EU versterken.

De intersectie van de drie overwegingen zou sturend moeten zijn voor de keuze van de Nederlandse belangen en de krijgsmacht die hierbij het beste past. Daarbij is steeds uitgegaan van de dominantie van één belang. Comparatieve voordelen en optimalisering van de collectieve vermogens van de EU en de NAVO zijn daarin meegenomen. Telkens bepaalt 'het beschikbare budget' als genoemd in het regeerakkoord de grenzen van wat mogelijk is. Dit uitgangspunt geldt naar beide richtingen: niet meer maar ook niet minder geld voor defensie. Met andere woorden: verdere financiële aanslagen zullen de gepresenteerde modellen van de toekomstige krijgsmacht aantasten.



**Hoofdstuk 1** behandelt de vier meest zwaarwegende belangen en waarden, die Nederland wil behartigen en verdedigen. Het betreft: (1) invloed op het internationale toneel; (2) behoud van welvaart en economische ontwikkeling; (3) bevorderen van veiligheid en stabiliteit; (4) bevorderen van mensenrechten en humaniteit. De politieke prioritering van elk van deze vier belangen in het Nederlandse beleid is te 'vertalen' in vier verschillende types krijgsmacht.

In **hoofdstuk 2** worden deze vier types krijgsmacht uitgewerkt. Per type wordt aangegeven welke overige belangen daarnaast min of meer kunnen worden ge/bediend en welke gevolgen de keuzes kunnen hebben voor internationale samenwerking. De auteurs hebben de kosten van de vier types krijgsmacht niet kunnen doorberekenen, waardoor zij marges bevatten die van invloed kunnen zijn op de aangegeven gevolgen.

**Hoofdstuk 3** biedt conclusies. De Clingendael-aanpak levert een keuzemenu op van vier ideaaltypes krijgsmacht op basis van een dominant belang. Uiteindelijk is het aan de politiek om te bepalen welke krijgsmacht van de toekomst het beste bij Nederland past. Dit rapport zal niet op de stoel van de politieke besluitvormers en volksvertegenwoordigers gaan zitten en één keuze naar voren schuiven. Wel zal in hoofdstuk 3 teruggekoppeld worden naar de drie overwegingen die sturend zijn voor het bepalen van de types krijgsmacht. Daaruit blijkt de mate van geschiktheid van de types krijgsmacht ter behartiging van één of meer belangen.



# 1 Belangen en waarden in het buitenlandbeleid van Nederland

De inzet van de krijgsmacht als instrument van het bredere buitenlandbeleid dient de Nederlandse belangen. Dit volgt direct uit art. 97 van de Grondwet, dat luidt:

*ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.*

Welk type krijgsmacht past hierbij? Wat zijn 'de belangen van het Koninkrijk', welke zijn prioritair, welke zijn het meest bedreigd? Zijn zij te rijmen met internationale verplichtingen, en te behartigen binnen budgettaire randvoorwaarden? Het antwoord op deze vragen is bepalend voor de toekomstige inrichting van de krijgsmacht.

Het 'nationaal belang' is niet eenvoudig te objectiveren. Een eensluidende definitie bestaat niet. Belangen zijn bovendien niet constant. Zij wisselen naar tijd en plaats qua betekenis, gewicht en aard. Ze zijn bovenal de resultante van een samenspel van internationale en binnenlandspolitieke ontwikkelingen en de daarmee samenhangende politieke keuzes. Daarnaast is het lastig om binnen het begrip nationaal belang doel en middel/instrument van elkaar te onderscheiden. Zo weegt bevordering van de internationale rechtsorde vanuit Nederlands belang zo zwaar dat het is opgenomen in art. 90 (en 97) van de Grondwet als doelstelling van het Nederlandse buitenlandbeleid. Maar diezelfde internationale rechtsorde is ook instrumenteel voor het Nederlandse belang bij mondiale veiligheid en stabiliteit. Dit voorbeeld laat ook zien dat het niet gemakkelijk is om belangen van waarden te onderscheiden. Het *Nederlandse* belang houdt nauw verband met onze eigen relatieve machtspositie, geografische ligging, de economische, politieke en maatschappelijke ordening, etc. Tot slot spelen in het buitenlandbeleid naast belangen ook waarden een rol; die laatste wegen zwaarder naarmate dat beleid sterker wordt ingegeven door normatieve overwegingen.

Welke Nederlandse belangen en waarden kunnen nu worden onderscheiden? Als *primair* of *vitaal* nationaal belang geldt de bescherming van de eigen territoriale integriteit – een voorwaarde voor het bestaan als staat en daarmee het voeren van een buitenlandbeleid. Waar dit

belang traditioneel samenviel met de verdediging van de eigen of bondgenootschappelijke grenzen – de eerste hoofdtaak van de krijgsmacht – is dit in de huidige realiteit ‘grenzelozer’, complexer en meer multi-dimensionaal geworden. Zo wordt in de Strategie Nationale Veiligheid<sup>2</sup> een vijftal vitale belangen onderscheiden: territoriale veiligheid, economische, ecologische en fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. De grootste bedreiging voor deze belangen wordt bovendien niet gevormd door een aanval door een andere staat op het Nederlandse grondgebied, maar door een divers en diffuus palet aan transnationale dreigingen zoals terrorisme, piraterij en cyber-criminaliteit, klimaatverandering en pandemieën: dreigingen waarbij Nederlandse onderdanen en bezittingen ook buiten de eigen landsgrenzen het doelwit kunnen zijn. Het schuivende dreigingsbeeld heeft geresulteerd in een parallelle aanpassing in de hoofdtaken van de krijgsmacht. Er ligt thans een zwaarder accent op inzet bij handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit en ondersteuning van civiele autoriteiten.

Belangen zijn niet statisch, maar bewegen mee met gebeurtenissen (einde Koude Oorlog/9-11/Lehman Brothers, etc.) en trendmatige ontwikkelingen (verschuivende Amerikaanse strategische ‘pivot’, opkomst BRICS, etc.) binnen – en wellicht zelfs van – het internationale systeem. Dat geldt zeker voor een relatief klein, open, en sterk van de rest van de wereld afhankelijk land als Nederland.

Voor Nederland betekent deze positie, *ten eerste*, dat zijn primaire belangen sterk worden beïnvloed door externe ontwikkelingen en factoren. Dat geldt op het terrein van veiligheid, of dat nu een directe bedreiging van de eigen territoriale integriteit betreft of meer indirecte vormen van dreiging als terrorisme, criminaliteit, massale migratiestromen, etc. Het geldt bij uitstek op financieel-economisch terrein, waar Nederland zeer gevoelig is voor internationaal-economische en -financiële ontwikkelingen. De Defensieverkenningen en de Clingendael Strategische Monitor 2012 en 2013<sup>3</sup> schetsen een internationale omgeving die wordt gekenmerkt door

- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*, Den Haag, 2007.
- 3 Ministerie van Defensie, *Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht 2020*. Den Haag, 2010; Lijn, Jaïr van der, en Andrea Teftedarija, *Continuïteit en onzekerheid in een veranderende wereld*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2012 (Clingendael Strategische Monitor); Instituut Clingendael, *Een wereld in onzekerheid*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2013 (Clingendael Strategische Monitor).

een toenemende onzekerheid en een daarmee groeiend en diffuus gevaar van onveiligheid op tal van dimensies, bij een stroever verloop van internationale samenwerking en een afnemende invloed van het Westen, inclusief Nederland, binnen het mondiale systeem. De Nederlandse kwetsbaarheid neemt door deze ontwikkeling toe.

Daarbij is, *ten tweede*, het vermogen van Nederland om op *eigen kracht* de eigen belangen te behartigen beperkt. Slechts op een gering aantal gebieden (bijv. exportbevordering) kan c.q. moet Nederland op eigen koers varen. Maar op tal van andere voor Nederland wezenlijke zaken is het afhankelijk van andere landen bij de behartiging ervan. Dit geldt ook voor het meest primaire belang – de territoriale veiligheid – waar Nederland afhankelijk is van de bondgenootschappelijke partners, maar ook op tal van andere terreinen. Het gaat in dit opzicht vaak om wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *verlengde belangen* heeft genoemd: belangen die Nederland met andere landen deelt.<sup>4</sup> Wezenlijker is echter dat het om primaire belangen gaat die Nederland niet eigenstandig kan verwezenlijken, en waarvoor het dus afhankelijk is van samenwerking met partners.

Daarmee is, *ten derde*, gezegd dat Nederland groot belang heeft bij internationale samenwerking (Europees, multilateraal of in ander verband), bij voorkeur in het kader van multilaterale instellingen, afspraken en procedures.<sup>5</sup> Een dergelijk 'rules based system' vormt enerzijds het *weefsel* van een internationale (rechts-)orde, waarbinnen het Nederlandse belang bij veiligheid, stabiliteit en welvaart wordt verzekerd en voor Nederland belangrijke beginselen en waarden worden geborgd. Een dergelijk systeem biedt Nederland ook een kader waarbinnen het samenwerken kan initiëren en onderhouden.

Op grond van het voorgaande kunnen nu de volgende vier Nederlandse belangen worden onderscheiden, als basis voor uit te werken opties voor de krijgsmacht (zie hoofdstuk 2).

Nederland heeft een groot belang bij het verzekeren van *invloed* op internationale besluitvorming inzake kwesties van mondiale veiligheid en stabiliteit, en in het verlengde daarvan de inrichting van het internationale

4 WRR, *Aan het buitenland gehecht. Over verankeringen strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Amsterdam, 2010, p.60-61.

5 Zie ook: Instituut Clingendael, *Rijk achter de Dijken*. Den Haag: Instituut Clingendael, 2012.



systeem. Dit belang ligt direct in het verlengde van het primaire Nederlandse belang bij behoud van internationale veiligheid en stabiliteit; eigenschappen van het internationale systeem die bij het huidige mondiale dreigingsbeeld onder toenemende druk staan. De kans op daadwerkelijke invloed is daarbij groter naarmate Nederland de reputatie heeft van een betrouwbare en tot militaire risico's bereide bondgenoot. Dit veronderstelt een bereidheid om zichtbaar in de initiële fase van militaire interventies te participeren met een eigen bijdrage in het *hoogste deel* van het geweldsspectrum. Dit geldt voor bondgenootschappelijk optreden (in NAVO verband) maar evenzeer voor 'coalitions of the willing' (waaronder met Europese partners). Dat levert het meeste krediet op. Naast het verwerven van directe eigen invloed is het daarbij voor Nederland cruciaal dat grote Westerse mogelijkheden – de Verenigde Staten in het bijzonder – blijvende bereidheid tonen om verantwoordelijkheid te nemen voor kwesties van internationale veiligheid en stabiliteit. Dat kan weer niet zonder een Nederlands commitment aan risicodeling en 'burden sharing'. Hoe hoger dit commitment, des te gunstiger dit uitpakt voor de Nederlandse reputatie en invloed binnen het internationale systeem, in het bijzonder in de relatie met landen als de Verenigde Staten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het zal de 'politieke gunningsfactor' die Nederland geniet ten goede komen.

Een tweede belang betreft de Nederlandse *economie en welvaart*.<sup>6</sup> Dat belang is een direct gevolg van de positie als handelsnatie. Als 17e economie, 5e exporteur en een van de grootste mondiale importeurs is Nederland voor zijn welvaart bovengemiddeld afhankelijk van het internationale handelssysteem en mondiale economische ontwikkelingen. Het belang reikt verder dan import en export en directe ondersteuning daarvan door economische diplomatie, inclusief fantasievolle varianten van vlagvertoon en nation branding. In een globaliserende wereld met verschuivende machtsverhoudingen vindt ook welvaartsconcurrentie plaats om buitenlandse investeringen (Nederland is 7e investeerder in de wereld). Meer structureel is het Nederlandse economische belang ook gediend met internationaal en Europees afdwingbare afspraken over vrijhandel en een 'level playing field', transparantie en investeringsbescherming, bescherming van economische activiteiten tegen piraterij en aanslagen, vrije zeeroutes, een veilige en aantrekkelijke logistieke positie als lucht- en zee- en overslaghaven, en nóg meer in het algemeen met internationale veiligheid en stabiliteit.

6 Zie o.a.: HCSS, *De Waarde van Defensie*. Den Haag: HCSS, 2012.



De oriëntatie op het Nederlandse economische belang heeft zodoende raakvlakken met de thematiek onder belang 1. Het vereist een krijgsmacht die qua inrichting in het bijzonder de Nederlandse wereldwijde economische belangen kan dienen, in het bijzonder het belang bij ongestoorde handel en veilig transport.

Als derde is er het Nederlandse belang bij *duurzame stabiliteit en veiligheid* in specifieke landen en regio's en bij het voorkomen van het overslaan van de effecten van conflicten naar het eigen grondgebied. Het betreft hier vooral het gevaar van contaminatie door intrastatelijke conflicten en de nasleep daarvan. Voorop hierbij staan overloopeffecten van 'state failure', nasleep van gewelddadige 'regime change' (Libië, Syrië) afscheiding, radicalisering en extremisme, criminaliteit en terrorisme, migratie en vluchtelingenstromen. Veel van deze conflicten doen zich in de omgeving van Europa voor (Midden-Oosten, Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika) en zijn daarmee een directe uitdaging voor Nederland en zijn Europese partners. Behartiging van dit belang – dat wederom raakvlakken met belang 1 heeft – impliceert dat Nederland een krijgsmacht heeft die is toegesneden op het leveren van een actieve bijdrage aan stabilisatie in door conflict en geweld getroffen gebieden. Hiermee kan een veilige omgeving worden gecreëerd voor wederopbouw (zie ook belang 4).

Tot slot heeft Nederland belang bij de bevordering van *mensenrechten en humaniteit*, en daarmee bij een op (universele) waarden gebaseerde internationale orde. Dit volgt direct uit het de grondwetsbepaling om de internationale rechtsorde te bevorderen. Massale schendingen van de mensenrechten vormen een bedreiging voor de internationale rechtsorde en de internationale stabiliteit en veiligheid. Tegenwoordig heeft dit belang een bredere strekking door de omarming van het recht op een menswaardig bestaan: van 'human security' en toegang tot de mondiale publieke goederen die daar bestanddeel van zijn (voedsel, water, gezondheid, etc.). Vanuit het conflictspectrum bezien gaat het hierbij vooral ook om sluipende dreigingen als klimaatverandering, toenemende schaarste, overbevolking, milieuvervuiling, etc.; dreigingen die tot rampen en conflicten kunnen leiden en via spill-over ook Nederland kunnen raken. Bestrijding daarvan is primair een uitdaging voor het brede buitenlandbeleid en vereist een bereidheid om te investeren in 'global public goods'. Voor de krijgsmacht ligt hier een mogelijke taak in hulp en ondersteuning bij rampen en noodsituaties, variërend van noodhulp in geval van een natuurramp tot wederopbouw en herstel van orde in de nasleep van conflicten; dit laatste om het oplaaien van geweld te voorkomen.

## 2 Keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht

Voor de keuzes van de toekomstige Nederlandse krijgsmacht is hieronder telkens uitgegaan van de dominantie van één van de belangen zoals vermeld in Hoofdstuk 1. Voor elk belang wordt een type krijgsmacht beschreven dat hiervoor het meest geschikt is. In een matrix is aangegeven hoe belangen en de vier types krijgsmacht zich verhouden. Hoewel de belangen het uitgangspunt vormen, is bij elk type krijgsmacht ook aangegeven hoe Nederland door behoud van bepaalde (niche)capaciteiten – gebaseerd op comparatieve voordelen (zie Inleiding) – ook bijdragen kan blijven leveren aan de collectieve behoeften van de EU en de NAVO.

Het beschikbare budget op basis van het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-II is als uitgangspunt genomen. De financiële beperkingen nopen tot het stellen van prioriteiten voor de Nederlandse krijgsmacht. Elke keuze heeft onvermijdelijk ook negatieve gevolgen voor bepaalde militaire capaciteiten. Anders gezegd: de krijgsmacht wordt *specifieker* wat betreft inzetmogelijkheden en capaciteiten in plaats van veelzijdig inzetbaar.

De auteurs hebben de kosten van de types krijgsmachten niet in detail kunnen berekenen. De modellen bevatten hierdoor marges, die invloed hebben op de aangegeven gevolgen. Uiteraard is in de praktijk een mengvorm van de geboden keuzes mogelijk.

Zonder volledigheid te pretenderen zijn per type krijgsmacht de mogelijkheden voor samenwerking met andere landen aangegeven. De budgettaire beperkingen kunnen gecompenseerd worden door (diepere) internationale militaire samenwerking. Bedacht moet worden dat de kost meestal voor de baat uitgaat: internationale samenwerking kost in eerste instantie vaak geld voor nieuwe investeringen (bijv. voor gezamenlijke infrastructuur of materieelvoorzieningen). Besparingen volgen pas op langere duur. Het accent van de internationale samenwerking ligt op 'clusters' met 'strategische' partners van Nederland in Europa (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk). De keuze van het type krijgsmacht kan overigens ook negatieve gevolgen hebben voor de internationale samenwerking, zoals vermindering of beëindiging van bestaande samenwerkingsverbanden.



Behoeften van de Europese Unie en de NAVO tekenen mede het profiel van de Nederlandse krijgsmacht. Dit kan collectief zijn beslag krijgen in 'clusters', maar ook via deelname aan projecten in het kader van *Pooling & Sharing* (Europees Defensie Agentschap-EDA) en *Smart Defence* (NAVO). Afstemming met bondgenoten en partners is vereist *voordat* Nederland keuzes maakt.

In de vier modellen worden de volgende begrippen gebruikt:

*Interventie*: betreft militair ingrijpen met geweld zo nodig in het hoogste deel van het spectrum. Het betreft interventies bij zowel 'klassieke' interstatelijke als intrastatelijke conflicten. Een interventie is erop gericht een gewapend conflict te beëindigen om gunstige(r) omstandigheden voor stabilisatie en normalisatie te helpen creëren.

*Stabilisatie/3D*: houdt in het verlenen van militaire assistentie bij de beëindiging van een conflict en het bevorderen van stabiele politieke, economische en sociale ontwikkelingen in een (voormalig) conflictgebied. Stabilisatie kan ook bijdragen aan het tegengaan van vluchtelingenstromen en de bestrijding van internationale criminaliteit, drugshandel, terrorisme, etc. Bij stabilisatieoperaties is sprake van nauwe samenwerking tussen *Defence, Diplomacy & Development (3D)*.

*Normalisatie*: betreft het herstellen van aanvaardbare leefomstandigheden na (vaak) intrastatelijke conflicten of na een ramp. Na conflicten moet normalisatie uiteindelijk leiden tot zelfstandig functionerende (staats) instellingen zonder directe internationale betrokkenheid.



## De 'vliegende' interventiemacht

### Type krijgsmacht

**Belang 1** domineert. Deze krijgsmacht moet in staat zijn in het hoogste deel van het geweldsspectrum op te treden samen met grote landen. Hiertoe moet de Nederlandse krijgsmacht zijn uitgerust met 'state of the art' middelen voor deelname aan interventies bij conflicten, inclusief grootschalige klassieke oorlog. Dit impliceert maximale afstemming op het meest waarschijnlijke optreden van de Verenigde Staten en wat Europese partners betreft, op steun aan interventies met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in de initiële fase van conflicten, vooral in de Europese periferie en Afrika.

De Amerikaanse wijze van optreden in een grootschalig conflict – met een zwaar accent op het luchtwapen – impliceert dat Nederland prioriteit geeft aan de Koninklijke Luchtmacht. De KLu dient uitgerust te zijn met het modernste materieel – jachtvliegtuigen, onbemande toestellen, precisiemunitie – en moet volledig interoperabel te zijn met de Amerikaanse luchtmacht. Met deze 'vliegende' interventiemacht levert Nederland ook een belangrijke bijdrage aan de NAVO en aan de versterking van Europese militaire capaciteiten.

Het hoofddaccent op 'interveniëren' met hoogtechnologische vermogens, gebaseerd op het luchtwapen impliceert bij dit type krijgsmacht en de ermee gepaard gaande kosten wel dat minder kan worden bijgedragen aan de maritieme militaire bescherming van economische en handelsbelangen. Ook voor personeelsintensieve 'stabilisatie'- en 'normalisatie'-operaties zal de Nederlandse krijgsmacht slechts over beperkte vermogens kunnen beschikken.

**Gevolgen voor de krijgsmacht** → ● ● ● ● ● ● ● ●





### Koninklijke Landmacht

- Behoud luchtmobiele brigade (in *Air Assault* capaciteit en met *Special Forces*)
- Afschaffing gemechaniseerde brigades
- Vermindering genie-, medische en andere 3D capaciteiten
- Minder capaciteit voor nationale taken te land



### Koninklijke Luchtmacht

- Aanschaf JSF – minimum drie squadrons (met reserve in totaal 50-55 toestellen)
- Op langere duur mix van jachtvliegtuigen en bewapende onbemande vliegtuigen
- Aanschaf MALE-UAV voor verkenning en doelopsparing
- Precisiemunitie
- Instandhouding Patriotcapaciteit
- Behoud Air-to-Air Refuelling (AAR) en luchttransportcapaciteiten (vliegtuigen en helikopters)

### ‘VLIEGENDE’ INTERVENTIEMACHT

- Versterking en modernisering gevechtscapaciteiten luchtmacht
- Marine beperkt tot *brown water navy*
- Landmacht wordt toegespitst op luchtmobiele gevechtscapaciteiten
- Uitbreiding cyber *security/defence*
- Vermindering stabilisatie/3D capaciteiten



### Koninklijke Marechaussee

- Handhaven huidige structuur en omvang



### Koninklijke Marine

- Opheffen Onderzeedienst
- Behoud LCF-fregatten
- Afstoten M-fregatten
- Behoud patrouilleschepen en mijnenjagers
- Handhaving Korps Mariniers
- Minder capaciteit voor nationale taken op zee

### MOGELIJKHEDEN VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING

- Verenigde Staten: JSF (training, modernisering, etc.) en MALE-UAV
- Noorwegen en mogelijk België en Denemarken: JSF aanschaf, training, onderhoud, etc.; collocatie en wederzijds gebruik van toestellen
- Frankrijk + Verenigd Koninkrijk en andere partners: MALE-UAV (bij aanschaf Europees systeem), later UCAV (idem); Combined Joint Expeditionary Force (in het bijzonder met de 11e Luchtmobiele Brigade + Korps Mariniers)
- Duitsland: verdieping van de samenwerking voor de Patriotraketten (zoals gezamenlijke eenheid, commando, training, onderhoud, etc.)
- Duitsland (en België): verdieping samenwerking luchtmobiele capaciteiten
- Frankrijk, VK en andere Europese partners: AAR en luchttransport
- België en mogelijk Frankrijk + VK: mijnenjagers
- België: patrouilleschepen (voortzetting Benesam)

### NEGATIEVE GEVOLGEN

Ernstige beperking van capaciteiten voor maritieme operaties en voor langdurige inzet voor stabilisatie/3D en ‘normalisatie’ operaties. De ‘*vliegende interventiemacht*’ gaat ten koste van bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht voor de behartiging van de belangen 2, 3 en 4.



## De 'maritieme' handelsmacht

### Type krijgsmacht

**Belang 2** domineert. Deze krijgsmacht is vooral gericht op bescherming van de belangrijke routes voor handel en economie. De nadruk van dit type krijgsmacht ligt op de behartiging, ondersteuning en bescherming van de Nederlandse economische en handelsbelangen. De kwetsbaarheid van deze routes is voornamelijk op zee en in kustwateren (piraterij), veelal ver weg van Europa. Deze krijgsmacht is dan ook dominant 'maritiem' van aard. De Koninklijke Marine blijft een *blue water navy* met een breed scala van middelen (oppervlakte, onderwater, in de lucht) voor optreden van laag tot hoog in het spectrum.

Nederland sluit met deze krijgsmacht aan bij de grote maritieme landen in Europa en daarbuiten (Verenigde Staten). Met de 'maritieme' handelsmacht kunnen tevens bijdragen worden geleverd aan NAVO-optreden met het accent op maritieme operaties. Voor inzet in EU-verband is deze krijgsmacht eveneens geschikt voor operaties ter zee (zoals anti-piraterij). Met behoud van de Patriotraketten (en de LCFs met SMART-L radars) kan Nederland bovendien leverancier blijven van *niche*-capaciteiten voor *NATO Missile Defence*.

De hoge kosten voor een breed inzetbare en moderne vloot betekenen dat Nederland minder kan bijdragen aan militaire interventies met inzet van het luchtwapen. Ook voor personeelsintensieve 'stabilisatie'- en 'normalisatie'-operaties op land zal de Nederlandse krijgsmacht over beperkte vermogens kunnen beschikken.

Gevolgen voor de krijgsmacht → ● ● ● ● ● ● ● ●



### Koninklijke Landmacht

- Behoud luchtmobiele brigade (eventueel zonder gevechtshelikopters)
- Vermindering gemechaniseerde brigades (van twee naar een brigade met drie bataljons)
- Vermindering genie, medische en andere 3D capaciteiten
- Verminderde capaciteit voor nationale taken te land



### Koninklijke Luchtmacht

- JSF aanschaf niet per se noodzakelijk – volstaan kan worden met twee squadrons nieuwe 4e generatie jachtvliegtuigen (35-40 toestellen incl. reserve)
- Geen MALE-UAV
- Instandhouding Patriotcapaciteit
- Behoud AAR- en luchttransportcapaciteiten (vliegtuigen en helikopters)

### 'MARITIEME' HANDELSMACHT

- Marine blijft 'blue water navy' en wordt versterkt
- Lucht- en landmacht: verkleining en met specifieke capaciteiten
- Uitbreiding *cyber security/defence*
- Vermindering stabilisatie/3D capaciteiten



### Koninklijke Marechaussee

- Handhaven huidige structuur en omvang



### Koninklijke Marine

- Behoud Onderzeedienst
- Behoud LCF fregatten
- Behoud/uitbreiding patrouilleschepen (bij vervanging M-fregatten)
- Behoud mijnenjagers
- Handhaving Korps Mariniers
- Aanschaf maritieme patrouillevliegtuigen of onbemande vliegtuigen

### MOGELIJKHEDEN VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING

- Afhankelijk van opvolger F-16: Europese landen met hetzelfde toestel
- Duitsland: verdieping van de samenwerking voor de Patriotraketten (zoals gezamenlijke eenheid, commando, training, onderhoud, etc.)
- Duitsland: gemeenschappelijk commando voor onderzeeboten en gezamenlijke aanschaf van volgende generatie onderzeeboten
- Frankrijk, VK en andere Europese partners: AAR en luchttransport
- Duitsland (en België): verdieping samenwerking luchtmobiele capaciteiten
- Benelux: grond- en luchttransport; hogere vorming officieren; collocatie jachtvliegtuigen; samenwerking zware (NL) en lichte (BE) mortieren; samenwerking tussen speciale eenheden; instelling Benelux *Joint Helicopter Command* en Quick *Reaction Alert*; gemeenschappelijke trainingsfaciliteiten

- België en mogelijk ook Frankrijk + VK: mijnenjagers
- België: patrouilleschepen (voortzetting Benesam)
- Duitsland en andere Europese landen: maritieme patrouillevliegtuigen (idem voor onbemande vliegtuigen)

### NEGATIEVE GEVOLGEN

Zeer beperkte deelname mogelijk aan interventies hoog in het spectrum met lucht- en landoptreden. Beperking van capaciteiten voor langdurige inzet voor stabilisatie/3D en 'normalisatie' operaties. De 'maritieme' *handelsmacht* gaat ten koste van bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht voor de behartiging van de belangen 1, 3 en 4.



## De 'robuuste' stabiliseringsmacht

### Type krijgsmacht

**Belang 3** domineert. Deze krijgsmacht draagt bij aan de oplossing van conflicten via de gezamenlijke en afgestemde inzet van civiele en militaire middelen. Dit vereist een geïntegreerde benadering van Defensie met Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (3D) en zelfs andere ministeries, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), etc. In internationaal verband is nauwe afstemming vereist met andere organisaties en instellingen voor de *comprehensive approach*.

Deze krijgsmacht moet over voldoende 'boots on the ground' kunnen beschikken. Ook dienen voldoende eigen middelen beschikbaar te zijn voor escalatiedominantie. Dat betekent onder meer een krijgsmacht met toereikende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en gevechtshelikopters en gevechtsvliegtuigen. De 'robuuste' stabilisatiemacht zal ook incidentele bijdragen kunnen leveren aan initiële interventies, met voor Nederland accent op landoptreden. Nederland kan ook bijdragen blijven leveren aan optreden in EU- en NAVO-verband. Met behoud van de Patriotcapaciteit (en de LCFs met SMART-L radars) levert het bovendien een *niche*-bijdrage aan het bondgenootschap (*NATO Missile Defence*).

Het accent van deze krijgsmacht ligt op 'stabiliseren' met toegesneden capaciteiten voor geweldsescalatie. Stabilisatieoperaties zijn meestal van langere duur. Ze vereisen voortzettingsvermogen, vooral op personeel gebied. Investerings- en (hoge) exploitatiekosten gaan ten koste van maritieme capaciteiten en hoogtechnologische middelen in de lucht.

Gevolgen voor de krijgsmacht → ● ● ● ● ● ● ● ●



### Koninklijke Landmacht

- Behoud huidige structuur (luchtmobiel/*air assault* en gemechaniseerde brigades)
- Versterking CIMIC-bataljon, genie, medische en andere 3D capaciteiten
- Behoud capaciteiten voor nationale taken te land



### Koninklijke Luchtmacht

- JSF aanschaf niet per se noodzakelijk – volstaan kan worden met twee squadrons nieuwe 4e generatie jachtvliegtuigen (35-40 toestellen incl. reserve)
- Aanschaf MALE-UAV voor verkenning en doelopsparing
- Instandhouding Patriotcapaciteit
- Behoud AAR en luchttransportcapaciteiten (vliegtuigen en helikopters)

### 'ROBUUSTE' STABILISERINGSMACHT

- Evenwicht drie krijgsmachtdelen blijft
- Uitbreiding *cyber security/defence*
- Versterking stabilisatie/3D capaciteiten, inclusief *Security Sector Reform (SSR)* en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, trainingscapaciteit



### Koninklijke Marechaussee

- Uitbreiding inzet als para-militaire eenheid in stabilisatieoperaties, onder meer voor *riot and crowd-control*



### Koninklijke Marine

- Opheffen Onderzeedienst
- Behoud LCF fregatten
- Geen vervanging M-fregatten
- Behoud patrouilleschepen en mijnenjagers
- Behoud LPD's en andere middelen voor ondersteuning van landoptreden
- Behoud Korps Mariniers
- Behoud capaciteiten voor nationale taken op zee

### MOGELIJKHEDEN VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING

- Afhankelijk van opvolger F-16: Europese landen met hetzelfde toestel
- Verenigde Staten of Frankrijk + Verenigd Koninkrijk en andere partners (bij aanschaf Europees systeem): MALE- UAV
- Duitsland: GER-NL Legerkorpshoofdkwartier toespitsen op inzet in kader van de *comprehensive approach* (onder meer stabilisering/3D) + gezamenlijke 3D opleidingen en training
- Duitsland (en België): vergaande samenwerking op het gebied van gevechts-capaciteiten (landmacht: luchtmobiel + gemechaniseerd)
- Frankrijk, VK en andere Europese partners: AAR en luchttransport
- Frankrijk en VK: Combined Joint Expeditionary Force (in het bijzonder met de 11e Luchtmobiele Brigade + Korps Mariniers)
- België en mogelijk ook Frankrijk en VK: mijnenjagers
- België: patrouilleschepen (voortzetting Benesam)

- Benelux: grond- en luchttransport; hogere vorming officieren; collocatie jachtvliegtuigen; samenwerking zware (NL) en lichte (BE) mortieren; samenwerking tussen speciale eenheden; instelling Benelux *Joint Helicopter Command* en *Quick Reaction Alert*; gemeenschappelijke trainingsfaciliteiten;
- Uitbreiding samenwerking in de *European Gendarmerie Force (EGF)* voor de Koninklijke Marechaussee

### NEGATIEVE GEVOLGEN

Beperkingen wat betreft deelname aan interventies hoog in het geweldsspectrum. Ook de bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht aan de bescherming van economische en handelsbelangen kennen beperkingen. Deze krijgsmacht kan de mogelijkheden voor gelijktijdige deelname aan meerdere operaties beperken wanneer Nederland met een substantiële bijdrage langdurige gecommitteerd is aan een stabilisatieoperatie. De *'robuste' stabilisatiemacht* gaat ten koste van bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht voor de behartiging van belang 2 en in beperktere mate van belang 1.



## De 'ondersteunende' vredesmacht

### Type krijgsmacht

**Belang 4** domineert. Deze krijgsmacht vereist geen technologisch hoogwaardig materieel, maar wel veel personeel en transportmiddelen. De 'ondersteunende' vredesmacht moet kunnen opereren in een omgeving met beperkte veiligheidsrisico's en kan slechts worden ingezet wanneer andere landen hebben geïntervenieerd en een bepaald niveau van veiligheid garanderen. De 'ondersteunende' vredesmacht is ook zeer geschikt voor bijstand in geval van natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen.

Deze krijgsmacht is geheel toegespitst op de geïntegreerde benadering (3D), nationaal en internationaal. Dit maakt zelfs de oprichting van *joint* staven op de ministeries in Den Haag en *joint* hoofdkwartieren in het veld wenselijk. De 'ondersteunende' vredesmacht kan nauwelijks bijdragen leveren in het kader van internationale verplichtingen hoog in het geweldsspectrum (in de NAVO; er zijn beperkingen voor inzet in EU-verband).

Bij de 'ondersteunende' vredesmacht ligt het hoofddaccent op 'normaliseren'. Tevens zijn toegespitste bijdragen mogelijk aan 'stabiliseren'. Deze krijgsmacht is niet in staat bij te dragen aan interventies hoog in het spectrum.

Gevolgen voor de krijgsmacht → ● ● ● ● ● ● ● ●



### Koninklijke Landmacht

- Versterking genie, medische en andere 3D capaciteiten
- Versterking CIMIC-bataljon, onder meer met meer reservisten
- Drie licht bewapende bataljons van de luchtmobiele brigade onderbrengen in *joint* commando
- Vier bataljons van de twee gemechaniseerde brigades transformeren tot vier licht bewapende bataljons en onderbrengen in *joint* commando
- Afstoting pantserhouwitsers en zware pantsergevechtsvoertuigen



### Koninklijke Luchtmacht

- Een squadron 4e generatie gevechtsvliegtuigen (met collocatie in Benelux-verband; met reserve in totaal 20-25 toestellen)
- Vergroting AAR- en luchttransportcapaciteiten (vliegtuigen en helikopters)
- Afstoten Patriotcapaciteit

### 'ONDERSTEUNENDE' VREDESMACHT

- Afschaffing van alle capaciteiten voor optreden hoog - en vroeg - in het geweldsspectrum
- Bundeling van militaire capaciteiten op het gebied van transport, commando, verkenning, verbindingen, logistiek, genie, medische zorg en indien nodig, bescherming van hulpverleners
- Basiseenheid wordt het 'licht bewapende bataljon', dat voor zelfverdediging met geweld moet kunnen handelen
- Alle negen licht bewapende bataljons (7x KL en 2x Korps Mariniers) komen onder een *joint* commando met rationalisering van logistiek, dezelfde procedures, en trainingsprogramma's, maar voor zover noodzakelijk wel gespecialiseerde gebieden van inzet
- Uitbreiding *cyber security/defence*
- Uitbreiding *Security Sector Reform* (SSR) en Disarmament, Demobilisation and *Reintegration* (DDR) activiteiten, trainingscapaciteit



### Koninklijke Marine

- Toespitsing op LPD's en andere middelen voor ondersteuning landoperaties
- Handhaven mijnenjagers en patrouillevaartuigen
- Afstoten fregatten en onderzeeboten
- Twee lichtbewapende mariniersbataljons onderbrengen in *joint* commando
- Minder capaciteit voor nationale taken



### Koninklijke Marechaussee

- Grotere rol voor marechaussee als para-militaire eenheid (*third force*) in operaties laag in het geweldsspectrum (inclusief *riot and crowd-control*)

### MOGELIJKHEDEN VOOR INTERNATIONALE SAMENWERKING

- Afhankelijk van opvolger F-16: Europese landen met hetzelfde toestel
- Duitsland: GER-NL Legerkorpshoofdkwartier toespitsen op inzet in kader van de *comprehensive approach* (onder meer stabilisering/3D) + gezamenlijke 3D opleidingen en training
- Frankrijk, VK en andere Europese partners: AAR en luchttransport
- Nederland zoekt vooral aansluiting bij landen met beperkte militaire capaciteiten zoals Ierland
- Benelux: grond- en luchttransport; hogere vormingen officieren; collocatie jachtvliegtuigen; samenwerking zware (NL) en lichte (BE) mortieren; instelling Benelux *Joint Helicopter Command* en *Quick Reaction Alert*; gemeenschappelijke trainingsfaciliteiten

- Uitbreiding samenwerking in de *European Gendarmerie Force* (EGF) voor de Koninklijke Marechaussee

### NEGATIEVE GEVOLGEN

Geen deelname aan interventies in de hogere delen van het geweldsspectrum en beperkingen in capaciteiten voor maritieme operaties en voor stabilisatieoperaties. Door deze beperkingen en door afstoting van de *niche*-capaciteiten (Patriots en LCFs) levert Nederland geen enkele betekenisvolle bijdrage meer aan de NAVO. Ook voor EU-inzet zijn er beperkingen voor optreden in hogere delen van het spectrum. De '*ondersteunende*' vredesmacht gaat nadrukkelijk ten koste van bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht voor de behartiging van de belangen 1, 2 en 3.



## Gevolgen voor de hoofdtaken

Naast de relatie met de belangen kan ook de verhouding van de vier types krijgsmacht met de drie hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht worden aangegeven.

De drie *hoofdtaken* van de Nederlandse krijgsmacht zijn:

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

Drie van de vier krijgsmachttypes kunnen bijdragen leveren aan alle hoofdtaken, hoewel deze bijdragen kwantitatief en kwalitatief verschillend zijn per type krijgsmacht. Zo levert de *'vliegende' krijgsmacht* ruim voldoende bijdragen aan hoofdtaken 1 en 2, maar voornamelijk in de lucht. Voor de *'maritieme' handelsmacht* geldt hetzelfde, maar voornamelijk ter zee. De *'robuuste' stabilisatiemacht* draagt bij aan de 1e en 2e hoofdtaken, maar met specifieke capaciteiten in het hogere deel van het spectrum. De *'ondersteunende' vredesmacht* kan geen bijdrage leveren aan hoofdtak 1 omdat hiervoor de vereiste gevechtscapaciteiten ontbreken.

Hoofdtak 3 komt in de verdrukking bij de *'vliegende' interventiemacht* en de *'maritieme' handelsmacht*, terwijl er minder negatieve gevolgen zijn bij de *'robuuste' stabilisatiemacht* en de *'ondersteunende' vredesmacht*. De Koninklijke Marechaussee kan in alle types krijgsmacht de bijdragen aan de nationale taken handhaven. Aanpassing van wetgeving op het gebied van nationale taken kan vereist zijn wanneer het betreffende type krijgsmacht minder capaciteit beschikbaar zal hebben voor de derde hoofdtak.





## 3 Conclusies

Het budgettaire kader in combinatie met de intersectie van de drie overwegingen levert per geïdentificeerd belang een type krijgsmacht op. Rekening houdend met een dominant belang, de Nederlandse comparatieve voordelen en het optimale gezamenlijke vermogen (EU en NAVO) rolt er het volgende keuzemenu uit:

Dominant belang	Type krijgsmacht
1. Invloed op het internationale toneel	'Vliegende' interventiemacht
2. Behoud welvaart en economische ontwikkeling	'Maritieme' handelsmacht
3. Bevorderen veiligheid en stabiliteit	'Robuuste' stabilisatiemacht
4. Bevorderen mensenrechten en humaniteit	'Ondersteunende' vredesmacht

Uiteraard is dit keuzemenu een sterk vereenvoudigde weergave van de weerbarstige werkelijkheid. De geïdentificeerde types krijgsmachten zijn dan ook ideaaltypes, die laten zien dat de prioritering van een bepaald belang scherpe keuzes voor een bijbehorende krijgsmacht oplevert. Het wil echter niet zeggen dat types krijgsmachten van geen enkele waarde zijn om ook een rol te kunnen spelen bij het behartigen van andere belangen. Zo is een *'vliegende' interventiemacht* niet alleen geschikt om te gebruiken in de initiële fase van een conflict, maar kunnen de JSF's die hiervoor worden aangeschaft ook luchtsteun verlenen aan bijvoorbeeld een CIMIC-bataljon wanneer escalatie in het kader van een stabilisatieoperatie dat vereist. De beperkende vraag is dan echter wel in hoeverre een krijgsmacht die is ingericht als een *'vliegende' interventiemacht* budgettaire ruimte laat om op een zinvolle wijze aan stabilisatieoperaties deel te nemen. Ook kunnen er op basis van een kosten-baten analyse vraagtekens worden geplaatst bij het gebruik van een 5e generatie gevechtsvliegtuig voor luchtsteundoelinden.

Om de mate van geschiktheid voor verschillende types krijgsmachten weer te geven, is er een matrix toegevoegd aan dit rapport. In de matrix worden sterren gegeven, variërend van ongeschikt (■) tot geschikt (★ ★ ★). Wanneer de sterren worden opgeteld – een ruwe maatstaf voor veelzijdigheid – blijkt dat de *'robuste' stabilisatiemacht*, behorende bij het belang van het bevorderen van de veiligheid en stabiliteit (3) de meeste sterren telt, namelijk negen. Binnen de methodologie van dit rapport, betekent dit dat



deze *'robuuste' stabilisatiemacht* het beste meerdere belangen kan dienen. Dit type krijgsmacht is geschikt voor belang 3 (bevorderen veiligheid en stabiliteit) en heeft bovendien (beperkte) betekenis voor belang 1 (invloed op internationaal toneel), 2 (behoud welvaart en economische ontwikkeling) en 4 (bevorderen mensenrechten en humaniteit).

	Belang 1	Belang 2	Belang 3	Belang 4	Totaal
<b>'Vliegende' interventiemacht</b>	***	*	*	■	*****
<b>'Maritieme' handelsmacht</b>	*	***	*	*	*****
<b>'Robuuste' stabilisatiemacht</b>	**	**	***	**	*****
<b>'Ondersteunende' vredesmacht</b>	■	*	**	***	*****

- \*\*\* = geschikt
- \*\* = beperkt geschikt
- \* = nauwelijks geschikt
- = ongeschikt

De *'robuuste' stabilisatiemacht* lijkt op het eerste gezicht ook het meeste op de huidige Nederlandse krijgsmacht en behoudt de balans tussen de krijgsmachtdelen. Voor dit type krijgsmacht hoeft de JSF niet per se te worden aangeschaft; volstaan kan worden met twee squadrons nieuwe 4e generatie jachtvliegtuigen (35-40 toestellen incl. reserve). De onderzeedienst wordt opgeheven. Deze variant veronderstelt daarnaast dat grote stabilisatieoperaties in samenwerking met een aantal partnerlanden zal (lees: moet) worden uitgevoerd vanwege het vereiste voortzettingsvermogen.

Een harde beperking is het 'beschikbare budget'. De weg van de minste weerstand is uiteraard het vermijden van keuzes en zoveel mogelijk capaciteiten behouden (de 'kaasschaafmethode'). Het gevaar van een al te verwassen mengvorm van de bovenstaande types is dat geen van de belangen goed kan worden gewaarborgd en de rol van de krijgsmacht telkens 'too little and too late' is. Overigens wordt alleen bij het krijgsmachttype *'vliegende' interventiemacht* vanwege de hoge kosten en verdringingseffecten voor JSF's gekozen (drie squadrons plus reserve, 50-55 toestellen).



De randvoorwaarde 'bij het beschikbare budget' betekent ook dat verdere aanslagen op het defensiebudget gevolgen zullen hebben voor de genoemde types krijgsmacht. Deze zijn dan niet meer verwezenlijkbaar zonder verdere neerwaartse aanpassingen of de haalbaarheid zelf van elk type krijgsmacht.

Hoe zijn nu de comparatieve voordelen en het optimale inzetpotentieel in collectief verband meegewogen bij het tot stand komen van de vier types en bijbehorende taken en capaciteiten? In de selectie van taken en capaciteiten is rekening gehouden met segmenten waarin Nederland al ervaring en expertise heeft opgebouwd. Welke capaciteiten hebben grote toegevoegde waarde omdat ze schaars zijn of van groot politiek en/of strategisch belang? En daarnaast hebben de capaciteiten met het grootste effect op het inzetpotentieel van de EU en de NAVO een streepje voor als er keuzes moeten worden gemaakt.

Daarom blijft in drie van de vier types krijgsmachten Nederland beschikken over de Patriotcapaciteit. Nederland beschikt naast de Verenigde Staten en Duitsland als enige NAVO-land over Patriots. Dit maakt dit wapensysteem tot een belangrijke politiek-strategische *niche*-capaciteit. Aangezien Duitsland een belangrijke partner voor defensiesamenwerking is, biedt de Patriot ook hier goede samenwerkingsmogelijkheden. Daarnaast weegt mee dat zowel de Patriots als de LCF fregatten met SMART-L radars een belangrijke bijdrage aan de prioriteiten van de NAVO leveren (*Missile Defence*). Ook de Luchtmobiele Brigade komt op enigerlei wijze in alle vier types krijgsmachten terug, met of zonder *Air Assault* capaciteit of ondergebracht in een joint commando. Bovendien is in drie van de vier types de Luchtmobiele Brigade een belangrijke kandidaat om vergaand samen te werken met Duitsland en België en ook met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

Zo zijn ook de *Air-to-Air Refuelling* (AAR) en luchttransportcapaciteiten (vliegtuigen en helikopters) van Nederland in alle vier types behouden. De overweging hierbij is dat AAR en luchttransport schaarse Europese capaciteiten zijn. Bij behoud draagt Nederland bij aan de collectieve behoeften van zowel de EU als de NAVO. Bovendien zijn er op dit vlak ook goede samenwerkingsmogelijkheden met Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en andere Europese partners (zoals de in EDA-verband al in is gang gezette AAR-functie met Nederland als een *lead nation* van het project).



## Tot slot

De aanpak van dit rapport levert een keuzemenu op, waarbij telkens de behartiging van een prioritair belang centraal staat. Deze methode zou een voor elk belang afgeleide 'zuivere' krijgsmacht opleveren. Het rapport heeft echter nog twee andere factoren laten meewegen voor vaststelling van een type krijgsmacht, namelijk de niche en partnerfactor: (i) in welke capaciteiten, ervaring en kunde onderscheidt de Nederlandse krijgsmacht zich en (ii) hoe kan de krijgsmacht het collectieve vermogen van de EU en de NAVO versterken? Op deze wijze wordt verdisconteerd dat keuzes voor een krijgsmacht van de toekomst zich rekenschap geven van de internationale context en niet los staan van kapitale keuzes die in het verleden zijn gemaakt (padafhankelijkheid).





# Clingendael's visie op de krijgsmacht van de toekomst

De bezuinigingen op het defensiebudget in combinatie met de oplopende kosten voor de vervanging van de F-16 vormen de achtergrond voor 'de visie op de toekomst van de krijgsmacht', die het kabinet Rutte-II in 2013 ingevolge het regeerakkoord zal presenteren. De scheefgroei tussen ambities, beschikbaar budget en de structuur van de krijgsmacht maakt keuzes over de toekomstige Nederlandse krijgsmacht onvermijdelijk. Daarbij gaat het niet louter om de vervanging van de F-16, maar om de capaciteiten van de gehele Nederlandse krijgsmacht. Het Instituut Clingendael wil met dit rapport een eigen bijdrage leveren aan de komende discussie. Hierbij is uitgegaan van drie overwegingen: (i) Nederlandse belangen; (ii) de sterke punten van de krijgsmacht; (iii) de Europese militaire tekortkomingen. Het raakvlak van de drie factoren bepaalt het kader en leidt tot een keuzemenu van vier types krijgsmachten. Het blijkt dat slechts bij één van deze vier types de aanschaf van een JSF jachtvliegtuig per se noodzakelijk is.

## Over de auteurs

**Ko Colijn**, Directeur Instituut Clingendael

**Margriet Drent**, Senior Onderzoeker Instituut Clingendael

**Kees Homan**, Senior Onderzoeker Instituut Clingendael

**Jan Rood**, Senior Onderzoeker Instituut Clingendael

**Dick Zandee**, Senior Onderzoeker Instituut Clingendael

The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' is an independent institute for research, training and public information on international affairs. It publishes the results of its own research projects and the monthly *Internationale Spectator* and offers a broad range of courses and conferences covering a wide variety of international issues. It also maintains a library and documentation centre.



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations