

## Analyse

### Pal staan voor vrijheid en veiligheid

#### Een herbezinning op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

Daniël Turk

**De wereld bevindt zich in de meest onveilige toestand sedert het einde van de Koude Oorlog. Dit noopt tot versterking van de Nederlandse defensie-inspanning. In het door een onafhankelijke werkgroep geschreven en door de TeldersStichting gepubliceerde rapport *Geopolitiek en defensie. Pal staan voor vrijheid en veiligheid* is vanuit een klassiek-liberaal perspectief een aantal uitgangspunten geformuleerd dat als leidraad voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid dient te fungeren.**

Een krijgsmacht is essentieel voor de bescherming van onze soevereiniteit en waarden. Gegeven de veelvoud aan dreigingen om ons heen is bewustwording over het belang van defensie in een vroeg stadium daarom vereist. In veel westerse landen, waaronder ook Nederland, was echter lange tijd sprake van een groeiende desinteresse in de krijgsmacht. Zonder al te veel discussie werd door opeenvolgende kabinetten op defensie bezuinigd, en raakte het besef van het belang van de krijgsmacht als basisverzekering op de achtergrond, ook toen de internationale veiligheidssituatie al aan het verslechteren was.

Inmiddels kan de Nederlandse krijgsmacht niet meer volledig voldoen aan de meest fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling, namelijk 'de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied'. Het defensiebudget is niet in lijn met onze internationale economische positie en op een niveau aangekomen dat grenst aan *free riding*. Er wordt terecht een beroep gedaan op het nemen van onze verantwoordelijkheid. De krijgsmacht mag nooit zo verzwakt worden dat de verdediging van de vrije samenleving in het geding komt.

De nieuwe veiligheidssituatie noopt tot het nemen van nieuwe maatregelen en maakt herziening van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid noodzakelijk. Dit artikel gaat na een korte uiteenzetting van de in *Geopolitiek en defensie* besproken geopolitieke en militaire ontwikkelingen in op de door de opstellers van deze publicatie gedane aanbevelingen.

#### **Geopolitieke ontwikkelingen**

Wat al een tijd gaande is, manifesteert zich steeds zichtbaarder: de macht verschuift van het Westen naar opkomende niet-westerse mogendheden. Nog maar honderd jaar geleden was het Europese continent oppermachtig. Bijna de hele wereld werd door Europese mogendheden gekoloniseerd (of door Europese afstammelingen), maar nu zien de Europese landen zich geplaatst tegenover een geopolitieke verschuiving richting opkomende mogendheden die pijnlijk illustreert hoeveel de macht en invloed van het 'oude continent' is afgenomen. Economisch, militair en demografisch zal deze verschuiving doorzetten en zich uiteindelijk vertalen in politieke invloed op het wereldtoneel.

De periferie rondom Europa wordt in toenemende mate instabieler. Aan de oostflank van Europa is het destabiliserende optreden van Rusland op de Krim en in Oost-Oekraïne steeds bedreigender geworden. De geopolitiek is hierdoor teruggekeerd in Europa. Aan de zuidflank is de veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara- en West-Afrika, sinds het begin van de 'Arabische lente' in 2010 drastisch verslechterd. Onze samenleving staat rechtstreeks bloot aan de gevolgen van deze instabiliteit en gezien de sociaaleconomische achterstand van deze regio's, de zeer jonge en groeiende bevolking, in combinatie met de al bestaande politieke onrust, zal de Europese zuidflank een bron van zorg blijven. Verder weg van het Europese continent zien we toenemende spanningen in Oost-Azië waar maritieme disputen en soevereiniteitstwisten kunnen leiden tot militaire escalaties. Naast de grote gevolgen voor de mondiale economie zou dit de Amerikaanse *pivot* naar Azië kunnen versnellen.

Deze ontwikkelingen hebben een drietal implicaties voor de Europese veiligheid. Ten eerste zullen de Europeanen in NAVO-verband zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor de Europese territoriale veiligheid, zeker gezien de uitlatingen van Donald Trump. Daarnaast moeten de Europese landen ook zorg dragen voor stabiliteit aan hun zuidflank. En ten slotte zullen de Europeanen de rest van de wereld – in het bijzonder Azië – niet alleen moeten zien als een omgeving waar zij geld kunnen verdienen, maar ook als een omgeving waar een veiligheidsrol voor hen is weggelegd. De bescherming van de handelstromen is een groot goed en sterk verbonden met de notie van economische veiligheid.

Hierbij geldt dat de Europeanen realistisch moeten zijn over hun eigen capaciteiten en zeker ook beperkingen. Europa herstelt langzaam van een diepe economische crisis, solidariteit tussen landen, maar ook binnen samenlevingen, staat onder druk en de traditionele Frans-Duitse as verzwakt doordat de Duitse (economische) macht relatief toeneemt. Door de Brexit veranderen de machtsverhoudingen binnen de EU nog verder. Individuele lidstaten volgen ondanks gemeenschappelijke opvattingen over de geopolitieke uitdagingen die op het continent afkomen uiteindelijk altijd hun eigen nationale belangen.

### **Militaire ontwikkelingen**

Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben de Europese krijgsmachten grote moeite gehad met de veranderende strategische omgeving. Daar Europa niet langer werd bedreigd, leek harde macht niet langer relevant. Deze 'postmoderne' houding ten aanzien van veiligheid en defensie was alleen mogelijk doordat de Verenigde Staten uiteindelijk echte harde macht ter verdediging van de Europese landen achter de hand hielden. De waarde van het militaire instrument – en enig resterend motief dat investeringen in defensiepolitiek rechtvaardigde – lag voor de meeste Europese landen in het vermogen om deel te nemen aan vredesoperaties. Maar het enthousiasme voor de kostbare en langdurige vredesmissies nam eind jaren '90 ook af, juist vanwege de complexiteit en veelal teleurstellende resultaten.

Achteraf bezien waren de jaren '90 slechts een 'strategische pauze'. Het optimisme en gevoel van veiligheid werd op 11 september 2001 tenietgedaan, al helemaal toen in 2004 en 2005 ook Madrid en Londen werden getroffen. Nu het Westen meermaals was aangevallen door religieus-fundamentalistische groeperingen, die in falende staten vrij spel hadden

gekregen, was het duidelijk dat conflict en geweld niet aan Europa voorbij zouden trekken. Het 'logische' antwoord hier was: 'statebuilding'. Het Westen zag zich genoodzaakt deze falende staten bij te staan en in te richten naar westers voorbeeld. Nationale veiligheidsbelangen vielen samen met humanitaire belangen. Echter, na een decennium van lovenswaardige maar uiteindelijk toch strategisch teleurstellende militaire inzet, trokken vele westerse landen de validiteit van dit 'liberal statebuilding'-model in twijfel.

Want ondanks deze kostbare en langdurige militaire operaties gingen de bezuinigingen op het militaire apparaat in veel westerse landen gewoon door. De militaire tekortkomingen groeiden en werden nauwelijks geadresseerd. Europa verloor snel het vermogen met de Verenigde Staten op te treden gezien het rappe tempo waarin de Amerikanen investeerden in nieuwe wapen- en communicatiesystemen. De Verenigde Staten ontwikkelden de facto een 'New Western Way of War', en Europa stond zo goed als buiten spel. Dit had politieke gevolgen. Daar het risico op interstatelijk conflict in Europa als klein werd geacht, voelden de Amerikanen zich vrij om hun aandacht naar Azië te verplaatsen. De Amerikaanse kritiek op de Europese defensiebestedingen vertaalde zich naar beleid dat de garantie op Amerikaanse militaire steun aan Europa ter discussie stelde. Zonder deze steun, zo hadden twee decennia aan ervaringen aangetoond, zouden de Europese NAVO-landen het vermogen verliezen om de veiligheidspolitieke dreigingen het hoofd te bieden.

Het jaar 2014 was een veiligheidspolitiek waterscheidingsmoment. Terwijl na de aanslagen op 11 september nog kon worden beargumenteerd dat het probleem van internationaal terrorisme ver van huis kon worden bestreden, bevinden de bronnen van instabiliteit en onveiligheid zich sinds de opkomst van ISIS en de Russische assertiviteit nu aan de grenzen van Europa zelf. De lijst met problemen is groot: migratiestromen vanuit Afrika en het Midden-Oosten, met polarisatie in Europese samenlevingen als gevolg; de opkomst van autoritaire regimes; extreem religieus geweld; de afbrokkelende aantrekkingskracht van het Europese ideaal; de toenemende terreurdreiging en kwetsbaarheid voor cyberaanvallen; spionage en verstoring van handelsstromen. Bovenal is daar sinds de nieuwe geopolitieke rivaliteit het probleem van een assertief Rusland bijgekomen, met directe gevolgen voor de stabiliteit binnen en rondom Europa.

De toegenomen Russische dreiging wordt erkend door de NAVO, alsook de EU die in haar nieuwe veiligheidsstrategie onderkent dat met de Russische agressie een nieuw tijdperk is aangebroken. In beide organisaties wordt met zorg gekeken naar het concept 'Hybrid Warfare' zoals dat door Rusland is gehanteerd tijdens de crisis rond de Krim. Hybride oorlogsvoering duidt op de combinatie van militaire en niet-militaire middelen die Rusland openlijk en heimelijk inzette en kent een logische strategische dynamiek waar westerse democratieën moeilijk mee om kunnen gaan. Het is een graduele strategie waarbij volstaan wordt met het behalen van kleine incrementele politieke successen die ieder afzonderlijk voor het Westen vermoedelijk geen *casus belli* zijn, maar na verloop van tijd in samenhang wel een nieuwe situatie kunnen creëren. Het is de zone tussen vrede en oorlog.

Een groot probleem voor het Westen is de manier waarop Rusland gewiekt zijn 'soft power' — desinformatie, 'groene mannetjes', propaganda — hanteert, terwijl tegelijkertijd de dreiging van de Russische 'hard power' te weinig wordt benadrukt. De Russische krijgsmacht is namelijk versterkt door een indrukwekkende modernisering van het militaire arsenaal. Het hernieuwde militaire vertrouwen toont zich in het Russische assertieve

militaire optreden in Syrië, maar ook de frequente en vaak provocerende patrouillevluchten, oefeningen nabij grenzen van NAVO-lidstaten en 'showing the flag' maritieme bewegingen passen in dat beeld.

De militaire modernisering komt het sterkst tot uiting in het vermogen om in delen van Oost-Europa westerse ongestoorde toegang en gebruik te ontzeggen van het luchtruim, weg- en zeetransport, en het elektronisch spectrum. Het resultaat van deze Anti-Access/Area Denial' (A2/AD)-capaciteiten is dat het militaire en dus politieke risico van eventuele westerse reacties wordt verhoogd, of in ieder geval de perceptie daarvan kan worden gewekt – hetgeen de geloofwaardigheid van het collectieve veiligheidsconcept van de NAVO aantast. Deze assertieve Russische houding vraagt om een antwoord, ook van Nederland.

Sinds 2014 zijn er dus aanzienlijke aanpassingen geweest in het militaire denken. De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische annexatie van de Krim en assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderde veiligheidssituatie waardoor de Europese krijgsmachten niet alleen een antwoord moeten vinden op de uitdagingen van het concept hybride oorlogsvoering, maar de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken en gezien het toenemend belang van *cybersecurity* zich meer moeten begeven op het digitale domein. Het cyberdomein wordt in toenemende mate een integraal onderdeel van het militair optreden.

Veel van de bedreigingen tegen Nederlandse belangen raken andere westerse landen evenzo. Geen van deze landen is in staat de bedreigingen individueel te pareren en zij zullen dus moeten samenwerken om over de benodigde mix aan capaciteiten te beschikken. In de NAVO en EU heeft dit zich al vertaald in vele initiatieven, maar ook landen onderling werken steeds vaker samen om de voordelen die samenwerking met zich meebrengt optimaal te benutten. Er zal hierbij altijd een balans gezocht moeten worden tussen de behartiging van nationale belangen, het bewaken van de soevereine beschikkingsmacht en het vinden van multinationale efficiëntie.

### **Implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid**

Wat betekent dit alles voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid? Het is allereerst belangrijk stil te staan bij de huidige economische en militaire positie van Nederland. Want gezien onze internationale *exposure* en de relatief belangrijke economische positie die Nederland in de wereld inneemt, blijven de Nederlandse bestedingen aan defensie daarbij ver achter.

De nieuwe wereld vraagt om een bezinning op de prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie. De geopolitieke en militaire ontwikkelingen vertalen zich in een bezinning op het palet aan militaire capaciteiten waarover de krijgsmacht moet kunnen beschikken en een bredere kijk op de Nederlandse veiligheidspolitieke instrumenten. Daartoe zijn in de publicatie *Geopolitiek en defensie. Pal staan voor vrijheid en veiligheid* de volgende aanbevelingen gedaan.

## **Aanbeveling 1**

Nederland dient te beschikken over een veelzijdige en robuuste krijgsmacht met een groot voortzettings- en handelingsvermogen. De krijgsmacht moet in staat zijn in verschillende conflictomgevingen op te treden, en daarbij ook kunnen opereren in het gehele geweldsspectrum, inclusief het hoogste deel. Voorts moet de krijgsmacht in staat zijn om op te treden in wisselende verbanden. Samenwerking is nodig, maar taakspecialisatie is geen optie. De nationale en bondgenootschappelijke verdediging is weer van primair belang geworden. In het huidige tijdsgewricht moet er rekening mee worden gehouden dat er een langdurig beroep wordt gedaan op Defensie om gelijktijdig een bijdrage van betekenis te leveren aan bondgenootschappelijke verdediging, het stabiliseren van de gordel van instabiliteit, de bescherming van de mondiale knooppuntfunctie van Nederland, en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting in eigen land in het kader van de nationale taken. Dit gaat niet om een vrijblijvende keuze voor een bepaald 'ambitieniveau', maar betreft een noodzakelijkheid.

## **Aanbeveling 2**

- Daarom moet er op korte termijn flink worden geïnvesteerd in de volgende zaken:
- De verdere verbetering van de gereedheid zodat de krijgsmacht weer volwaardige eenheden, die goed geoefend en materieel adequaat uitgerust zijn, snel kan inzetten;
- Daarbij hoort de versterking van de ondersteunende operationele eenheden van de krijgsmacht, het zogenaamde 'Combat Support' (CS) en 'Combat Service Support' (CSS), zoals logistiek, vuursteun, geneeskundige verzorging, genie, commandovoering, en mijnenbestrijding;
- De reguliere vervanging en upgrades van noodzakelijke wapensystemen en materieel;
- De verhoging van het voortzettingsvermogen om operaties voor een langdurige periode vol te kunnen houden;
- En de verbetering van inlichtingenpositie en de slagkracht door de gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van bepaalde gevechtscapaciteiten (inclusief in het digitale domein) waardoor de krijgsmacht in conflicten met een hoge geweldsintensiteit op kan treden.

## **Aanbeveling 3**

Om dit te realiseren moet het Nederlands defensiebudget zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in 2024, de door de NAVO gestelde norm van 2 procent van het Bruto Nationaal Product hebben bereikt. Gedurende de komende kabinetsperiode is het daarom noodzakelijk dat het defensiebudget minimaal wordt verhoogd naar het Europees NAVO-gemiddelde.

## **Aanbeveling 4**

In het licht van de kerntaak van de Nederlandse staat, verdient het verder aanbeveling bij een kabinetsformatie niet alleen uit te gaan van financiële en economische overwegingen. Minstens even essentieel is het om de Nederlandse veiligheidssituatie, zowel in de

internationale en nationale context, te beschouwen. Daarin moet de vraag leidend zijn of de overheid voldoende capaciteiten heeft om de Nederlandse veiligheid te beschermen.

### **Aanbeveling 5**

Er moeten politieke, over kabinetten heen reikende afspraken gemaakt worden over de groei van de defensie-uitgaven over een langere periode in de vorm van een meerjarig begrotingsmodel, waarbij in ieder geval moet worden aangesloten bij de afspraken die daarover in NAVO-verband zijn gemaakt. Nederland zou politieke afspraken moeten maken om de stijging van het defensiebudget over een langere periode vast te leggen. Het feit dat deze politieke afspraken door zoveel mogelijk partijen gesteund moeten worden, leidt ertoe dat de vastgestelde stijging van het defensiebudget, ook bij een andere samenstelling van een coalitie, gestaafd zal blijven. Een absolute voorwaarde is wel dat politici zich dan ook aan die afspraken houden.

### **Aanbeveling 6**

Versterking en vernieuwing van de krijgsmacht dienen hand in hand te gaan. Innovatie in concepten, mensen en middelen is niet een optie, maar een strategische noodzaak. Tegenstanders en bondgenoten moderniseren hun militaire arsenalen en vernieuwen hun concepten en doctrines razendsnel. Ondertussen zijn er ook tal van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen waar Nederland optimaal gebruik van moet maken. Dit vereist dat de krijgsmacht niet alleen wordt versterkt maar ook inzet op vernieuwing tijdens de doorontwikkeling van de komende jaren. Innovatie speelt hierin een sleutelrol. Bij een toename van het defensiebudget zal het budget gereserveerd voor kennis en innovatie aanzienlijk moeten toenemen. Het kennis- en innovatiebudget van de defensiebegroting moet van de huidige 1,3 procent ten minste stijgen naar de door het European Defence Agency (EDA) gehanteerde richtlijn van 2 procent.

### **Aanbeveling 7**

Het reservistenbeleid dient te worden herzien naar het model van het *Total Force Concept*. Dit concept biedt de krijgsmacht een geschikt alternatief voor een 'beroepsleger' en het voormalige 'kader-militieleger' dat vooral was gestoeld op dienstplichtigen. Gezien de huidige omvang en specialisatie van de krijgsmacht is reactivering van de actieve dienstplicht niet noodzakelijk. Wel versterkt het *Total Force Concept* een stevigere maatschappelijke verankering van de krijgsmacht door te beschikken over een geïntegreerde mix van personeel, bestaande uit beroepsmilitairen, burgermedewerkers, reservisten en strategische partners.

### **Aanbeveling 8**

Krachtig optreden met onze militaire bondgenoten is van groot belang. Ter vergroting van ons militaire handelingsvermogen kan nauwe militaire samenwerking met bestaande en nieuwe partners verder worden uitgebreid, zonder dat de soevereine beschikkingsmacht over de inzet van de krijgsmacht daarbij verloren mag gaan. Militaire samenwerking kan en mag niet dienen om bezuinigingen op defensie op te vangen of om investeringen uit te stellen.

### **Aanbeveling 9**

Geïnvesteed moet worden in de professionalisering van het strategisch denkvermogen binnen en buiten de overheid. Opleiding, training en oefening zijn hierbij instrumenteel. In een nieuw op te richten 'Crisis Gaming Center of Excellence' nemen beleidsmakers uit binnen- en buitenland regelmatig deel aan 'crisis games' ter voorbereiding op verschillende crisissituaties.

### **Aanbeveling 10**

Gezien het geopolitieke dreigingsbeeld is de huidige gefragmenteerde strategische besluitvorming niet meer afdoende. Een Nationale Veiligheidsraad (NVR) dient te worden opgericht onder coördinatie van het ministerie van Algemene Zaken.

Daniël Turk MA, MSc is wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting en scribent van het in maart gepubliceerde geschrift: *Geopolitiek en defensie. Pal staan voor vrijheid en veiligheid*. Dit artikel is gebaseerd op deze publicatie.