

# Het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

## Fundamentele ontwikkelingen vragen om fundamentele discussie

drs. I. Piepers

### Inleiding

Internationale relaties en machtsverhoudingen zijn volop in ontwikkeling, evenals de spelregels die internationale relaties reguleren. Er is momenteel sprake van een herordening. Aan deze herordening liggen uiteenlopende zaken ten grondslag, zoals technologische ontwikkelingen, het proces van globalisering, de beëindiging van de Koude Oorlog en '11 september'.

De combinatie van deze ontwikkelingen heeft ook geleid tot een wezenlijk andere opstelling van de vs. De vs vinden dat hun belangen onvoldoende worden gediend door verdragen en internationale organisaties. De vs twijfelen aan de relevantie van Kyoto, het Internationale Strafhof en de vn. Eén en ander is kernachtig verwoord in de in september 2002 gepubliceerde 'National Security Strategy', de zogeheten 'Bush-doctrine'.

### Nederland loopt achter

Opmerkelijk en teleurstellend is dat deze en andere fundamentele ontwikkelingen zo goed als onopgemerkt aan Europa en Nederland voorbij lijken te gaan.

Soms lijkt het zelfs alsof de regering ontkent dat veranderingen plaatsvinden en doet zij ook nauwelijks mee met de gedachtevorming die bijvoorbeeld in de EU plaatsvindt.<sup>1</sup>

Voor zover Nederland zich wel in deze discussie mengt kunnen vraagtekens worden gezet bij de opportuniteit en timing ervan.

Het regeringsakkoord van de regering Balkenende bevat geen visie op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Het afgelopen jaar is op beide beleidsterreinen een aantal standpunten ingenomen en zijn maatregelen afgekondigd die onderling strijdig zijn.

Een aantal voorbeelden om duidelijk te maken waarop ik doel.

### Strijdige beleidsmaatregelen

De regering Balkenende heeft in september 2002 aangekondigd dat Defensie de komende vier jaar ruim 800 miljoen euro moet besparen, terwijl een dergelijk bedrag wel wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van het onzekere en omstreden Joint Strike Fighter-project; een project waarvoor de veiligheids- en defensie-rationale (vooralsnog?) ontbreekt.

De besparingen zijn ook niet te rijmen met de constatering dat de NAVO-lidstaten snel moeten investeren in een aantal kritische capaciteiten om de gebruikswaarde van het bondgenootschap te kunnen blijven waarborgen.

Let wel, de relevantie van de NAVO is – in ieder geval vanuit Amerikaans perspectief – momenteel in het geding.

Inconsistent is ook de beslissing om Nederlandse deelname aan militaire operaties te beperken, zoals 5 september 2002 door het ministerie van Defensie aangekondigd, en het (min of meer gelijktijdige) standpunt van het kabinet en parlement dat een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad niet noodzakelijk is voor een preventieve aanval van de vs op Irak.

Een dergelijk standpunt wekt verwachtingen en schept verplichtingen. Nederland zet voor de vs het licht op groen, maar overziet klaarblijkelijk niet alle consequenties van een aanval op Irak. Destabilisatie van het Midden-Oosten, mogelijk zelfs verdere escalatie van conflicten zoals in Kashmir, en een nieuwe impuls voor terrorisme liggen voor de hand.

James Webb, onderminister voor Defensie onder Reagan, signaleert de mogelijke gevolgen hiervan voor de vs: de noodzakelijke bereidheid om voor lange duur een bezettingsleger in Irak te stationeren, ten koste van vs-invloed elders.<sup>2</sup>

Gelet op het voortvarende Nederlandse standpunt is het te verwachten dat de vs inschatten dat Nederland wel bereid zal zijn om te zijner tijd bij te dragen aan 'nation building' in Irak

<sup>1</sup>L.A. Geelhoed en H. Hijmans, Laat de bouw van Europa niet aan anderen over, *Opinie-artikel NRC Handelsblad*, 14 oktober 2002.

<sup>2</sup>James Webb, *Opinie-artikel NRC Handelsblad*, 7 september 2002.

en 'back filling' ('vervanging') van vs-troepen op bijvoorbeeld de Balkan, om die elders te kunnen inzetten. Vooruitlopend op de NAVO-top in Praag op 21 en 22 november 2002 is een dergelijk verzoek dan ook aan Nederland gericht.

De gebrekkige samenhang in het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid is ook hier duidelijk.

#### Geen coherente visie

Met deze inconsistenties zijn Nederlandse belangen niet gediend, integendeel. Nederland ontbeert een visie en dus richting. Een coherente visie is niet alleen noodzakelijk om als richtsnoer te dienen voor Nederlandse besluiten op het raakvlak tussen beide beleidsterreinen, maar bijvoorbeeld ook om aan een Europese identiteit op deze gebieden gestalte te geven.

Voorkoming van  
verdere marginalisatie van  
Europa en de NAVO moeten  
doelstellingen  
van de Nederlandse  
regering zijn.

Ik ben ervan overtuigd dat de genoemde fundamentele ontwikkelingen om een diepgaande evaluatie en discussie vragen van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor Nederland? Met welke bedreigingen wordt Nederland geconfronteerd en wat is het Nederlandse antwoord hierop? Op welke wijze worden de Nederlandse belangen het beste gediend: via de Europese Unie, door de NAVO of door verdieping van de trans-Atlantische relatie met de vs op bilaterale basis?

Deze discussie, laat staan de beantwoording van bovengenoemde vragen, is tot op heden uitgebleven.

Met dit artikel beoog ik een bijdrage te leveren aan een dergelijke fundamentele discussie over het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Op basis van een analyse van ontwikkelingen zal ik trachten de contouren

te schetsen van de Nederlandse krijgsmacht op de middellange en lange termijn. Dat is lastig, het heeft veel weg van 'schieten op een bewegend doel'; de wereld bevindt zich zoals gezegd in een transitiefase. Dat mag echter geen reden zijn om af te zien van een fundamentele discussie over dit belangrijke onderwerp.

Er staat ten slotte veel op het spel: niet alleen onze veiligheid en internationale invloed, maar ook de overlevingskansen van Nederlandse militairen die in de toekomst zullen worden uitgezonden om onze belangen te dienen.

### Opzet artikel

In eerste instantie zal ik de fundamentele doelstellingen van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid formuleren. Daarna komen enkele ontwikkelingen aan de orde die hierop van invloed zijn. Ik zal trachten aan te geven wat de betekenis van die ontwikkelingen is.

Een relevante vraag is vervolgens wat de rol van militaire macht kan zijn bij de realisatie van de Nederlandse veiligheidsdoelstellingen. Gegeven de fundamentele doelstellingen van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid, de rol van militaire macht in internationale verhoudingen en de gesignaleerde ontwikkelingen, dient het politieke ambitieniveau van Nederland te worden vastgesteld op het beleidsterrein veiligheid.

#### Vier strategische opties

Hierbij onderscheid ik een viertal strategische opties. Voor de keuze van een strategische optie dienen in ieder geval de volgende vragen te worden beantwoord: welke rol wil Nederland spelen in internationale politieke ontwikkelingen? Welke betekenis kent Nederland toe aan internationale samenwerkingsverbanden zoals de EU? En: op welke wijze en met welke 'omvang' en risico's is de Nederlandse regering bereid om militaire middelen aan te wenden om haar doelstellingen te realiseren?

#### Gewenste capaciteiten

De antwoorden op deze vragen zijn bepalend voor de capaciteiten waarover de Nederlandse krijgsmacht dient te beschikken. In feite levert deze gedachtelijn een toetsingskader op. In dit geval een toetsingskader dat de besluitvorming kan ondersteunen om de gewenste capaciteiten voor de nieuwe krijgsmacht vast te stellen.

Met behulp van dit toetsingskader zal ik een aantal functionele eisen voor de krijgsmacht definiëren. Deze functionele eisen worden daarna vertaald naar concrete capaciteiten: wat wel en wat niet. Vervolgens zal ik kort stilstaan bij de structuur en cultuur van de krijgsmacht.

#### Gewenste aanpassingen

Dat de ambtelijke organisatie  
van het ministerie  
van Defensie ook moet  
worden aangepast,  
is duidelijk.

Er zijn legio mogelijkheden om ook op deze wijze de effectiviteit en doelmatigheid van de krijgsmacht te verbeteren. Mijns inziens kunnen die nog verder gaan dan de aanpassingen die voortvloeien uit het besparingsprogramma bij Defensie. Ik laat dit onderwerp nu buiten beschouwing.

### Doelstellingen van het beleid

De doelstellingen van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid zijn vastgelegd in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. Er is sprake van drie doelstellingen:

- (1) verdediging van het Koninkrijk der Nederlanden,
- (2) bescherming van de belangen van het Koninkrijk, en
- (3) bevordering van de internationale rechtsorde.

Volgens artikel 97 van de Grondwet beschikt het koninkrijk hiertoe over een krijgsmacht. Met deze doelstel-



**Steun vanuit de lucht met een Apache-helikopter**

lingen wordt waarborging van vitale belangen nagestreefd. Wat ruimer gedefinieerd behoren tot deze belangen: bescherming van het grondgebied van ons koninkrijk, bescherming van de veiligheid van de Nederlandse burgers, waarborging van economische voorspoed, en bescherming van kritieke infrastructuur (energievoorziening, transport, telecommunicatie, et cetera). Ondersteuning van democratiseringsprocessen, deelname aan vredesoperaties en humanitaire interventies, en hulpverlening bij rampen vloeien vooral voort uit de doelstelling 'bevordering van de internationale rechtsorde'.

### **Uiteenlopende ontwikkelingen**

Momenteel is sprake van enkele fundamentele ontwikkelingen, die bovendien vaak op een complexe wijze, direct of indirect, op elkaar inwerken. Hierdoor kan een versnelling optreden en kunnen ontwikkelingen als het ware een schoksgewijze

uitwerking hebben. Ik zal in deze paragraaf een aantal ontwikkelingen noemen en hun mogelijk invloed op onze veiligheidsdoelstellingen.

#### **Beëindiging van de Koude Oorlog**

Beëindiging van de Koude Oorlog heeft niet geleid tot een nieuwe, stabiele en vredelievende wereldorde. Integendeel. Tijdens de Koude Oorlog waren lokale en regionale tegenstellingen 'bevroren': ruimte voor conflict en in voorkomend geval escalatie daarvan, werden sterk ingeperkt door een effectieve machtsbalans tussen 'Oost' en 'West'.

Deze machtsbalans was gebaseerd op het vermogen tot 'wederzijds verzekerde vernietiging'. In Europa werd stabiliteit bereikt door middel van onder andere 'deterrence' ('afschrikkende') en 'containment' ('omsingeling') door de NAVO.

Na beëindiging van de Koude Oorlog ontstond voor staten en bevolkingsgroepen nieuwe speelruimte voor conflict. Oude en nieuwe tegenstellin-

gen werden (weer) manifest. Culturele identiteitsverschillen werden aangescherpt.

#### *Geen 'vreedzame wereldorde'*

De overwinning van de democratie en de vrije markt, én de impuls die globalisering van economische activiteiten hierdoor kreeg, bleken een keerzijde te bezitten en pakten niet overal gunstig uit. 'Het einde van de geschiedenis' zoals geformuleerd door F. Fukuyama, in zijn gelijknamige boek, bleek niet bewaarheid te worden.<sup>3</sup> Fukuyama voorspelde de totale overwinning van liberalisme en democratie: een vreedzame wereldorde zou in het vooruitzicht liggen. Soms lijkt S. Huntington met zijn 'clash of civilizations'<sup>4</sup> het gelijk meer aan zijn kant te hebben dan Fukuyama.<sup>5</sup>

Huntington schets in zijn wereldbeeld de vorming van culturele (machts-) blokken die met elkaar concurreren, hetgeen zal leiden tot conflict op mogelijk globale, maar zeker regionale schaal. Huntington spreekt in het laatste geval over zogeheten culturele breuklijnen. Dergelijke conflicten doen zich inderdaad voor, zoals op de Balkan en in Kashmir.

#### *Aanscherping van conflicten*

Ook 'voorspelt' Huntington een aanscherping van een conflict tussen de vs en Europa enerzijds en islamitische landen anderzijds. Terreur en asymmetrische oorlogvoering zijn voor islamitische landen de meest voor de hand liggende aanpak: globalisering levert daarvoor de infrastructuur en de openheid van democratische landen vereenvoudigt het kiezen van de doelen. →

<sup>3</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, 1992.

<sup>4</sup> Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the remaking of World Order*, 1997.

<sup>5</sup> Voor een vergelijkende analyse zie Stanley Kurtz, *The future of 'History'*, *Policy Review*, June 2002. Kurtz komt tot de conclusie dat de 'Clash of Civilizations' wel eens vooraf zou kunnen gaan aan 'The End of History', in ieder geval op een aantal punten.



De beëindiging van de Koude Oorlog heeft niet alleen geleid tot meer 'gelegenheid' en ruimte voor gewelddadige conflicten, maar bovendien de trans-Atlantische relatie beïnvloed. Hier kom ik later op terug.

#### Schaalvergroting en globalisering

Een belangrijke ontwikkeling is die van, wat ik zou willen noemen, toenemende schaalgrootte. Daarmee bedoel ik dat sociale entiteiten (samenwerkingsverbanden) en onderliggende identiteiten continu in omvang en complexiteit toenemen: van stam, naar stad, naar provincie en staat, en nu naar regio's en een globaal niveau.

Deze schaalvergroting wordt onder meer gestimuleerd door technologische ontwikkelingen en innovaties. De toepassing van landbouwtechnieken ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de sprong van stam naar stad. Momenteel is informatietechnologie een belangrijke sturende kracht. Door de beëindiging van de Koude Oorlog is een belangrijke blokkade weggenomen voor het proces van schaalvergroting.

#### Bestuurlijk onvermogen

Schaalvergroting is een zichzelf versterkend proces. Door uiteenlopende ontwikkelingen kan het overlevingsvermogen van structuren afnemen. Sociale structuren worden vroeg of laat namelijk geconfronteerd met een bestuurlijk onvermogen om problemen (ook met toenemende schaal en complexiteit) te kunnen oplossen of neutraliseren.

Verder kan een zekere onbalans ontstaan tussen subsystemen (bijvoorbeeld het economische en culturele subsysteem). Dit leidt tot spanningen in het betreffende sociale systeem, waardoor de levensvatbaarheid kan worden bedreigd.

Vervolgens is de vraag of de betreffende sociale structuur de voor overleving noodzakelijke sprong kan maken naar een hoger organisatieniveau, zonder zichzelf daarbij te vernietigen of te 'degraderen' naar een lager organisatieniveau.

Voorbeelden van staten waarbij het systeem desintegreert en klaarblijkelijk een dergelijke sprong niet kan worden gemaakt zijn Siërra Leone en Ivoorkust.

Betreffende staten zijn teruggevallen naar een lager organisatieniveau: in dit geval gewelddadig tribalisme.

De Tweede Wereldoorlog kan ook in een dergelijk perspectief worden geplaatst.

Zoals gezegd verlopen deze 'groei-stuipen' niet altijd vreedzaam en gaan dan gepaard met de aanwending van geweld. Robert Kaplan komt (vanuit een andere benadering) tot een wereldbeeld waarbij desintegratie en anarchie leiden tot chaos op grote schaal: 'The coming Anarchy'.<sup>6</sup>

#### Wereldwijde netwerken

Globalisering is schaalvergroting. Met globalisering wordt bedoeld op het proces van economische, technologische, politieke en culturele integratie op globaal niveau. Globalisering heeft geleid tot versnelde economische ontwikkeling en kan worden opgevat als een zichzelf versterkend proces, mits is voldaan aan randvoorwaarden zoals stabiliteit en veiligheid.

Globalisering heeft onder meer geleid tot wereldwijde 'productienetwerken', de welhaast onbegrensde uitwisseling van informatie en een min of meer globaal internationaal financieel systeem. De opbouw van deze veelomvattende infrastructuur, of het nu de infrastructuur betreft voor kapitaalstromen en informatie of de fysieke distributie van goederen, vergroot de mobiliteit en de armslag van ondernemingen. Ze biedt ruimte voor ondernemerschap, innovatie en schaalvergroting.

Helaas biedt globalisering ook de noodzakelijke voorzieningen en infrastructuur

voor drugshandel, internationale misdaad en terrorisme.

#### Negatieve gevolgen

Deze snelle economische ontwikkeling en daaruit voortvloeiende welvaart heeft echter ook een keerzijde. Welvaart is en wordt niet gelijkmatig verdeeld; ook wordt de culturele identiteit van bevolkingsgroepen aangetaast, waardoor deze zich bedreigd voelen. Anders gezegd: door globalisering komt de 'culturele veiligheid' van bevolkingsgroepen in het geding.<sup>7</sup>

Andere negatieve effecten met een veiligheidsaspect (op termijn) zijn een versnelde toename van de bevolkingsgroei en uitputting van hulpbronnen, milieuschade en (ongecontroleerde) migratie- en vluchtelingenstromen.

#### Belangen van Europa en de VS

Ik ben ervan overtuigd dat met de nodige voortvarendheid voorwaarden moeten worden gecreeërd die ons in staat stellen een bepaalde samenhang in de internationale verhoudingen en relaties te waarborgen. Er moet worden gewerkt aan de vergroting van ons bestuurlijk vermogen om tijdig problemen met een (potentieel) globale werking te kunnen aanpakken.

Een relevante vraag is op welke wijze het globale bestuurlijke vermogen tijdig kan worden vergroot, zodanig dat de belangen van staten gewaarborgd blijven. Internationale organisaties als de VN lijken daartoe niet altijd in staat. Voor de VS is dat reden om aan de relevantie van de VN te twifelen en desgewenst naar eigen inzicht te handelen. Een en ander is kernachtig verwoord in de Bush-doctrine.

Ik ben van mening dat dit unilaterale optreden van de VS ons globale bestuurlijke vermogen aantast en (op

<sup>6</sup>Robert Kaplan, 'The Coming Anarchy', February 1994.

<sup>7</sup>Thomas Friedman, 'The Lexus and the Olive Tree', April 2000.

termijn) ook niet in het belang is van de VS zelf: de VS zijn en vertegenwoordigen ten slotte niet de wereldgemeenschap. Naast de bevordering van effectieve 'world government' dient greep krijgen en behouden op de VS een belangrijke doelstelling van Europa te zijn, en moet dus richting geven aan het veiligheids- en defensiebeleid.

#### **Bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid**

In algemene zin is sprake van een nogal complex en voortdurend evoluerend dreigingsbeeld. Dit dreigingsbeeld is nauw verbonden met de eerder beschreven ontwikkelingen. Ik onderscheid twee categorieën bedreigingen, waartussen overigens een duidelijke relatie bestaat.

#### *Regionale stabiliteit*

De eerste categorie betreft de bedreiging van de regionale stabiliteit.

Hierbij is vaak sprake van fundamentele (belangen-) tegenstellingen op etnische en religieuze grondslag.

Voorbeelden hiervan zijn te vinden op de Balkan en in het Midden-Oosten. Kashmir is ook een treffend voorbeeld. Dit zijn volgens Huntington zogeheten 'breuklijnoorlogen'. Tot deze categorie reken ik ook de bedreiging van de regionale stabiliteit door zogeheten 'failed states'. Dat zijn staten die niet meer functioneren en daardoor niet meer in staat zijn het welzijn en de veiligheid van de eigen bevolking te waarborgen, en mede daardoor een risico kunnen vormen voor aangrenzende staten. Denk hierbij aan Afghanistan.

#### *Terrorisme*

De tweede categorie betreft de bedreiging, veelal asymmetrisch van karakter, door terroristische en criminele organisaties. Dergelijke organisaties maken gebruik van algemeen beschikbare technologieën en voorzieningen, en van de openheid van democratieën.

Het betreft een diffuse dreiging ('netwars') die lastig te lokaliseren is.

Deze terroristische organisaties 'parasiteren' vaak op 'failed states' en maken gebruik van het onvermogen van dergelijk staten om hun activiteiten te controleren, laat staan een halt toe te roepen. Ook kan sprake zijn van wederzijdse ondersteuning: de symbiotische relatie tussen de Taliban en Al Qaeda in Afghanistan is een treffend voorbeeld.

#### *Gevolgen voor Nederland*

Wat betekent dit dreigingsbeeld nu voor Nederland? De bedreiging van de Nederlandse belangen is wezenlijk anders dan zo'n tien jaar geleden. Van een acute, grootschalige bedreiging van het Nederlandse grondgebied is geen sprake meer sinds de beëindiging van de Koude Oorlog. Deze dreiging heeft plaatsgemaakt voor een meer diffuse terreurdreiging, waarvan Nederland (momenteel) geen direct doelwit is.

Verder is sprake van regionale conflicten op relatief grote afstand. In termen van de grondwet zal inzet van militaire middelen voornamelijk plaatsvinden in het kader van de bevordering van de internationale rechtsorde en de bescherming van Nederlandse belangen, niet meer ter bescherming van het grondgebied van het koninkrijk (in enge zin).

#### **Terrorisme en de reactie daarop**

Terrorisme is geëvolueerd. Momenteel is sprake van een nieuwe variant: staatloos terrorisme; terrorisme dat parasiteert op 'failed states' of 'dubieuze' regimes en behendig gebruik maakt van de mogelijkheden die globalisering en democratische verworvenheden bieden, zoals openheid en de vrije uitwisseling van informatie.

Het huidige terrorisme tracht het democratische systeem zichzelf te laten vernietigen, in ieder geval om haar legitimiteit aan te tasten.

Ons (internationale) immuunsysteem wordt door het terrorisme aangetast.

#### *'Netwars'*

Ronfeldt en Arquilla spreken in dit verband van 'netwars'.<sup>8</sup> 'Netwars' worden gekenmerkt door een vorm van conflict waarbij de strijdende partijen gebruikmaken van een netwerkorganisatie, daarop afgestemde doctrines en (informatie-)technologie. Dergelijke organisaties opereren veelal verspreid in relatief kleine groepen (cellen), waarbij wordt gecommuniceerd en gecoördineerd met algemeen beschikbare informatie- en communicatietechnologie.

Veelal ontbreekt centrale aansturing en hiërarchie in de traditionele (verticale) betekenis van het woord. De huidige generatie terreur- en criminele organisaties bedienen zich van deze werkwijze. De 'ongrijpbaarheid' van deze vorm van terrorisme is erg groot.

De VS zijn (tot op heden) het belangrijkste doel van deze terroristen. Ondanks dat de VS over absolute suprematie beschikken zijn de VS kwetsbaarder gebleken dan ooit. '11 September' is symbool en metafoor geworden voor nieuwe bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid.

#### *Verschillen tussen VS en Europa*

De huidige dreigingsperceptie van de VS is anders dan die van Europa. Dit leidt tot een andere reactie van de VS op bedreigingen. Volgens Robert Kagan is dit verschil in dreigingsperceptie een logisch gevolg van de verschillen in macht en belangen waarover respectievelijk de VS en Europa beschikken: er is respectievelijk sprake van 'power and weakness'.<sup>9</sup> Ik zal dit verderop toelichten. →

<sup>8</sup>D. Ronfeldt en J. Arquilla, 'Networks, Netwars, and the Fight for the Future', 2002.

<sup>9</sup>Robert Kagan, 'Power and Weakness', *Policy Review*, June 2002.

De vs hebben in de in september gepubliceerde 'National Security Strategy', de Bush-doctrine, een antwoord op terreur- en andere dreigingen geformuleerd.

De VS beschikken momenteel op economisch, technologisch en militair gebied over absolute suprematie; feitelijk eisen de VS in deze doctrine wereldhegemonie op.

De strategische concepten en succesformule van de NAVO tijdens de Koude Oorlog ('deterrence' en 'containment') zijn vervangen door een concept van pré-emptieve aanvallen tegen terroristische organisaties en hun infrastructuur, en tegen staten die dergelijke terreurbewegingen steunen.

Af schrikking is niet meer effectief tegen de huidige terroristische dreiging: de huidige terreurorganisaties zijn zogeheten 'non-state actors', zijn door hun netwerkstrategie ongrijpbaar en bovendien bereid te sterven voor hun zaak.

De Bush-doctrine bezit nadrukkelijk een militaire component. De regering Bush kent zware betekenis toe aan militaire macht: de vs beschikken, zoals gezegd, over een ongekende militaire superioriteit, en de rem die 'Mutual Assured Destruction' tijdens de Koude Oorlog op het gebruik van militaire middelen zette, ontbreekt nu.

Voor de vs is voor militaire macht een hoofdrol weggelegd. Indien volgens geldende spelregels als internationale verdragen de speelruimte ontbreekt om militaire macht aan te wenden, dan schromen de vs niet deze verdragen terzijde te schuiven, of als niet relevant te verklaren.



Inzet te land. Een Leopard-tank

#### *Rol militaire macht neemt toe*

De terreurdreiging en de reactie daarop van de vs creëren voor Europa, en dus ook voor Nederland, een nieuwe realiteit: de betekenis en gebruikswaarde van militaire macht, militaire macht als politiek instrument om belangen te waarborgen, zijn toegenomen. Militaire macht wordt door de vs sneller aangewend.

Het is voor Europa een belangrijk gegeven dat haar belangrijkste bondgenoot sneller bereid is militaire macht aan te wenden. Dit betekent namelijk dat militaire macht verdergaand de relatie tussen Europa en de vs zal definiëren.

Het is, zoals hiervoor uiteengezet, in het belang van Europa om invloed te kunnen uitoefenen op de vs: onze belangen zijn in hoge mate verstrengd maar vallen niet altijd samen. De militaire en dus ook politieke machtspositie van Europa ten opzichte van de vs is zwak.

Momenteel kan Europa slechts volgen en in de marge reageren op door de vs gecreëerde voldongen feiten. De kwestie Irak is een treffend voorbeeld.

#### **Herdefiniëring van de trans-Atlantische relatie**

Als gevolg van onder meer de laatstgenoemde ontwikkeling staat de trans-Atlantische relatie (Europa-vs) onder druk. Voor wat betreft het aspect veiligheid heeft deze relatie door middel van de NAVO gestalte gekregen. De NAVO is indertijd opgericht om Sovjetexpansie een halt toe te roepen.

Na beëindiging van de Koude Oorlog is de oorspronkelijke bestaansreden van de NAVO komen te vervallen. De NAVO zal een nieuwe bestaansgrond moeten definiëren, met andere woorden, zichzelf opnieuw moeten uitvinden. Hiertoe is een aanzet gedaan tijdens de NAVO-top in Praag eind november 2002.

Voor de NAVO en de trans-Atlantische relatie wreekt zich in toenemende mate de 'capability gap' tussen de militaire capaciteiten van de vs en die van haar bondgenoten.<sup>10</sup> De krijgsmacht van de vs heeft een zogeheten 'Revolution in Military Affairs'

<sup>10</sup>Zie ook: Capabilities, capabilities, capabilities? MS 12(171) (2002) blz. 602-603.



ondergaan, terwijl haar bondgenoten nog niet zover zijn.

#### 'Capability gap'

De defensie-uitgaven van de vs zijn zowel in absolute als in relatieve zin beduidend hoger dan die van de bondgenoten. Door deze 'capability gap' wordt samenwerking bij militaire operaties bemoeilijkt. Dit levert voor de vs onnodige risico's op. Door deze 'capability gap' komt de relevantie van de NAVO voor de vs in het geding. Om te voorkomen dat de eigen politieke en militaire speelruimte wordt beperkt zullen de vs in de toekomst vooral op ad-hoc basis coalities formeren.

In feite wordt ook de NAVO in de kwestie Irak gepasseerd.

NAVO-lidstaten werden in november 2002 door de vs bilateraal benaderd om een bijdrage te leveren aan een eventuele aanval op Irak. Op deze wijze wordt door de vs niet alleen de 'capability gap' omzeild, maar ook de moeizame weg naar consensus in de NAVO en NAVO-bemoeienis tijdens de uitvoering van betreffende operatie. Dit is een zorgwekkende ontwikkeling.

#### Marginalisatie

Als gevolg van deze 'capability gap' kan een taakverdeling tussen de vs en de overige NAVO-bondgenoten 'onvermijdelijk' worden. De vs nemen dan de gevechtshandelingen voor hun rekening, terwijl de overige bondgenoten zich 'beperken' tot vreedstaken en 'nation building'. Een dergelijke taakverdeling is in feite nu in Afghanistan aan de orde. Dit zou een weloverwogen keuze van Europa kunnen zijn, nu echter overkomt het ons en kan het daardoor leiden tot marginalisatie.

De vs zijn duidelijk over de waarborging van de gebruikswaarde van de NAVO: behoud van relevantie van de NAVO vereist dat de bondgenoten bereid zijn te investeren in nieuwe

capaciteiten (onder andere in precisiewapens en -munitie, en beveiligde communicatiesystemen) en bereid zijn om de bevelsstructuur te wijzigen. Hiertoe is inmiddels besloten.

Ook de secretaris-generaal van de NAVO, Robertson, constateert dat het interne evenwicht van de NAVO als gevolg van de 'capability gap' in het geding is. Hij dringt aan op investeringen van de Europese bondgenoten.<sup>11</sup> De Europese 'track record' wat betreft de uitvoering van dergelijke afspraken is bedroevend. Het uitblijven van deze investeringen en aanpassingen heeft voor de vs echter nog een andere, niet te onderschatten, politieke lading: Europa moet nu demonstreren een betrouwbare bondgenoot te zijn, niet alleen de lusten maar ook de lasten te delen. De door de regering Balkenende aangekondigde bezuinigingen stemmen somber.

Indien het evenwicht in de trans-Atlantische relatie niet tijdig wordt hersteld, dan zal dat onvermijdelijk leiden tot politieke spanningen en een negatieve invloed hebben op economische relaties.

#### Technologische ontwikkelingen

Door defensiespecialisten worden recente ontwikkelingen bij de krijgsmacht van de vs als een 'Revolution in Military Affairs' (RMA) getypeerd.<sup>12</sup> Van een dergelijke revolutie is sprake in geval van de toepassing op grote schaal van nieuwe technologieën, in combinatie met innovatieve operationele concepten en organisatorische aanpassingen. Het resultaat is een wezenlijke verbetering van de effectiviteit van militaire capaciteiten.

#### ICT

Vooraf informatie- en communicatie-technologieën (ICT) hebben tot deze revolutie geleid. Het operationele concept dat ten grondslag ligt aan deze RMA is de 'network centric warfare' doctrine. Bij 'network centric' operaties worden door middel van informatie- en communicatietechnologieën sensoren, (wapen-)systemen en functies (zoals de bevelvoe-

ringfunctie) gekoppeld. Hierdoor is sneller en meer accurate 'real-time' (doels-)informatie beschikbaar, kan vervolgens de besluitvorming worden versneld en het tempo van de gevechtshandelingen worden opgevoerd.

Kortom, de vijand kan effectiever worden aangepakt. Bovendien is het mogelijk door gebruikmaking van deze technologieën om eenheden meer verspreid over het gevechtsveld in te zetten, zonder dat dit ten koste gaat van de eigen slagkracht. Door een dergelijke meer gespreide inzet neemt de kwetsbaarheid van de eigen eenheden af.

Tijdens de Kosovo-oorlog in 1999 en de operaties in Afghanistan in 2001 en 2002 is het Amerikaanse vermogen al gedemonstreerd om op innovatieve wijze informatie en wapensystemen te koppelen.

Dit resulteerde in een zogeheten 'real-time sensor-to-shooter capability'. Hierdoor waren de vs in staat om 24 uur per dag, onder vrijwel alle weersomstandigheden doelen aan te grijpen.<sup>13</sup>

## Conclusies

Tot zover dit overzicht van fundamentele ontwikkelingen; ontwikkelingen die elkaar beïnvloeden en elkaar versterken, en die bovendien een onvoorspelbare en onbeheersbare uitwerking kunnen hebben. Ontwik-

<sup>11</sup> Robert van der Roer, 'Als Europa niet moderniseert, belt Amerika niet meer', interview met secretaris-generaal Robertson van de NAVO, *NRC Handelsblad*, 9 november 2002.

<sup>12</sup> Zie voor een nadere uitleg: Gerrard Quille, 'The Revolution in Military Affairs and the UK', *International Security Information Service Briefing No 73*, December 1998.

<sup>13</sup> J.G. Liddy, *Capabilities, capabilities, capabilities*, US Naval Institute Proceedings, oktober 2002.

kelingen en problemen bezitten in toenemende mate een (potentieel) globaal effect. Tot deze categorie problemen behoort onder andere de dreiging van terrorisme. Een adequate aanpak van terrorisme en andere problemen met een mondiaal effect vraagt om vergroting van het globale bestuurlijke vermogen.

De effectiviteit van 'erkende internationale instituties' (verdragen, de VN, andere samenwerkingsverbanden) schiet vanuit Amerikaans perspectief tekort om de nieuwe terreurdreiging het hoofd te bieden. De belangen van de VS worden in de perceptie van de VS door internationale samenwerking niet voldoende gewaarborgd. De VS zijn bereid om ten koste van de internationale samenwerking eenzijdig militaire macht aan te wenden. Op deze wijze wordt het onvermogen van deze internationale instituties bevestigd: een zichzelf waarmakende voorstelling voor de VS.

De VS beschikken sinds de beëindiging van de Koude Oorlog over suprematie, althans in de klassieke ('symmetrische') betekenis van het woord. Deze suprematie is onder meer gebaseerd op de superieure militaire capaciteiten. Als gevolg van enerzijds de suprematie van de VS en anderzijds de traditionele verdeeldheid van Europa, is de politieke slagkracht van Europa beperkt. Hierdoor is de Europese invloed op internationale ontwikkelingen beperkt, inclusief de invloed van Europa op de (unilaterale) politiek van de VS.

### **De rol van militaire macht**

#### **Europese 'zwakte'**

De rol van militaire macht is toegenomen: de VS zijn sneller bereid om militaire macht in te zetten ter bevordering van zijn belangen. De vraag is wat dat voor Nederland betekent.

Volgens Robert Kagan is het typerend voor Europa (en dus ook voor een land als Nederland) om:

vooral de nadruk te leggen op de bevordering van de

internationale rechtsorde door samenwerking en verdragen.

Dit is volgens Kagan bij uitstek het middel van relatief zwakke staten om hun belangen zeker te stellen. Dat is logisch: ten slotte zal een staat bij voorkeur geen 'strijd' leveren of competitie zoeken met middelen waarmee de 'tegenstander' beter is toegerust.

De opstelling en ambities van Europa in de internationale politiek vloeien volgens Kagan dus feitelijk voort uit een positie van relatieve zwakte. De VS daarentegen denken meer in termen van macht en dat, volgens dezelfde redenering, vanuit een ongekend krachtige positie.

Deze machtspositie betekent dat de VS een andere dreigingsperceptie hebben, maar ook sneller bereid zullen zijn om (militaire) macht aan te wenden om zijn belangen veilig te stellen. De aanslagen van 11 september hebben aan deze denk- en handelswijze een sterke impuls gegeven.

#### **Machtspositie van de VS**

De machtspositie van de VS en daaruit voortvloeiende (andere) dreigingsperceptie verklaren ook de fundamenteel andere opstelling en beperkte tolerantie van de VS ten opzichte van 'failed states': het regime van Irak wordt niet gedoogd, en de 'speelruimte' van Iran en Noord-Korea is zeer beperkt. Vanuit Europees perspectief vormt de VS een zekere bedreiging voor zijn belangen: het zijn de VS die de 'stabiele' rechtsorde verstoren, en niet betreffende staten.

Robert Kagan concludeert dat Europa zijn militaire vermogen moet vergroten. Alleen dan kan Europa een rol van enige betekenis spelen en invloed uitoefenen op de VS. Marginalisatie en verdere verwijdering van de VS is het alternatief.

Omdat militaire macht sterk aan betekenis heeft gewonnen, dient versterking van het Europese militaire vermogen een belangrijke doelstelling van ons veiligheids- en defensiebe-

leid te zijn. Niet alleen om desgewenst met militaire middelen belangen veilig te stellen, maar ook om invloed te kunnen uitoefenen op de VS.

In de relatie van Europa met de VS dient naar mijn mening solidariteit met behoud van autonomie te worden nagestreefd.

De formulering en implementatie van een Europees veiligheids- en defensiebeleid zijn hiervoor noodzakelijk.

De vorming van een snelle Europese reactiemacht vloeit hier logischerwijze uit voort.

Overigens is hier enige realiteitszin geboden: dit zou wel eens een te idealistische ambitie kunnen zijn. Zoals ook de kwestie Irak laat zien, is Europa wederom hopeloos verdeeld: nationale belangen en instandhouding van machtsposities zijn in Europa nog steeds leidraad.

Mocht de EU niet in staat zijn om een Europees veiligheids- en defensiebeleid te formuleren dan reesteert een 'volgerpositie' voor de afzonderlijke Europese staten. Nederland zal dan moeten trachten om op basis van bilaterale relaties met Europese staten en de VS zijn veiligheidsdoelstellingen te realiseren.

Er blijft dan sprake van versnippering van Nederlandse en Europese macht, er zullen coördinatieproblemen optreden en bovendien zal de rivaliteit tussen Europese staten verder worden aangewakkerd. Dit betekent voor Europa feitelijk terug naar af.

#### **Maatschappelijk draagvlak**

Er is echter nog een belangrijke factor, in dit geval een beperkende factor, die de rol van militaire macht beïnvloedt, namelijk het beperkte maatschappelijke draagvlak voor het gebruiken van geweld. In de huidige politieke realiteit, een afspiegeling van maatschappelijke ontwikkelingen en een algemene aversie tegen geweld (vooral in de huiskamer), is beperking



van slachtoffers noodzakelijk om draagvlak voor de toepassing van geweld te behouden.

De bereidheid om slachtoffers te accepteren, aan zowel eigen als vijandelijke zijde is beperkt: oorlogen moeten van korte duur zijn. Manuel Castells<sup>14</sup> spreekt in dit verband van de noodzaak voor 'instant wars'.

In 'geavanceerde' democratieën wordt oorlog acceptabeler gemaakt door beroepsmilitairen in te zetten en de duur van oorlogen zo kort mogelijk te houden.

Oorlogshandelingen bezitten, ook om die reden, in toenemende mate een 'chirurgisch' karakter. Op deze wijze wordt menselijke en economische schade beperkt en wordt voorkomen dat de legitimiteit van de aanwending van geweld ter discussie wordt gesteld. De moderniseringsprogramma's waartoe in Praag tijdens de NAVO-top is besloten, vergroten ook het vermogen van de NAVO om 'instant wars' te voeren.

### **Strategische keuzes voor Nederland**

Op basis van mijn analyse concludeer ik dat Nederland voor de formulering van haar veiligheids- en defensiebeleid de keuze heeft uit vier strategische opties. Natuurlijk zijn varianten denkbaar.

#### • *Europese pariteit*

Nederland streeft naar een Europese veiligheids- en defensie-identiteit waarbij vanuit een machtspectief wordt gestreefd naar gelijkwaardigheid met de vs. Hierbij is de doelstelling van Europa: 'solidariteit met behoud van volledige autonomie' ten opzichte van de vs. Indien Europa een dergelijke positie weet te verwerven dan is zijn invloed groot. Overigens is de vraag wel relevant of de vs Europa überhaupt in een dergelijke positie zouden dulden.

Ik heb mijn twijfels over de haalbaarheid van een dergelijke Europese positie: daarvoor is de politieke verdeeldheid te groot en ontbreekt het Europa aan de bereidheid bijbehorende investeringen te doen.

#### • *Complementair aan de VS*

Het Nederlandse en Europese veiligheids- en defensiebeleid is primair gericht op een rol die complementair is aan die van de vs: vredesoperaties en 'nation building'. Aan deze rol moet in NAVO- en Europees verband gestalte kunnen worden gegeven.

De oprichting van een Europese strijdmacht voor vredesoperaties van zo'n 60.000 man met een voortzettingsvermogen van één jaar, past hierbij. Deelname aan gevechtshandelingen moet echter niet worden uitgesloten, dit bij voorkeur in NAVO-verband. Ondersteuning van de door de NAVO op te richten snelle reactiemacht voor wereldwijde inzet (zo'n 20.000 man), vloeit hier logischerwijze uit voort. Bij deze strategische optie wordt de Europese invloed vergroot.

#### • *Relaties op bilaterale basis: 'ieder voor zich'*

Bij deze optie onderhoudt Nederland bilaterale relaties met andere (Europese) staten en de vs. Per geval wordt beoordeeld of Nederland een rol wenst te spelen bij een conflict, en welke capaciteiten zullen worden ingezet. Bij deze optie is de invloed van Nederland (en Europa) beperkt.

<sup>14</sup> Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, 1997.

<sup>15</sup> 'Military Operations Other Than War' zijn: humanitaire hulpverlening, evacuatie van non-combattanten, vredesoperaties, nation building, afdwingen van embargo's en no-fly zones, militaire maatregelen ter voorkoming van de proliferatie van WMD (massavernietigingswapens), anti-terreuroperaties, ondersteuning van andere overheidsorganisaties ter voorkoming van bijvoorbeeld drugstransporten en illegale immigratie. Dergelijke operaties hebben een relatief beperkt risico, maar zullen naar alle waarschijnlijkheid met grote frequentie moeten worden uitgevoerd.

#### • *Marginalisatie*

Nederland en Europa zetten het huidige, ongerichte, beleid voort.

### **Conclusies**

Bij de keuze van een van deze opties dient het Nederlandse belang dat, zoals ik heb trachten duidelijk te maken, onlosmakelijk met Europa is verbonden, uitgangspunt te zijn. Enige realiteitszin is bij deze keuze van een strategische optie wel geboden.

Mijn voorkeur gaat uit naar de tweede optie, waarbij feitelijk sprake is van taakspecialisatie in bondgenootschappelijk verband. De vs en Europa vullen elkaar aan, waardoor de invloed van Europa wordt vergroot. Bij deze strategische optie participeert Europa (en dus ook Nederland) in operaties in het hogere deel van het geweldsspectrum, bij voorkeur in NAVO-verband. Voor wat betreft zogeheten *military operations other than war* geldt wat mij betreft hetzelfde.<sup>15</sup>

### **Profiel van de Nederlandse krijgsmacht**

#### **Functionele eisen**

Uit de gekozen strategische optie vloeit een profiel van de Nederlandse krijgsmacht voort. Ik zal me op deze plaats beperken tot de formulering van een aantal functionele eisen. Deze functionele eisen zijn enigszins abstract, maar zullen behulpzaam zijn bij de formulering van concrete capaciteiten.

De vier belangrijkste voorwaarden zijn naar mijn mening:

- (1) expeditievaardig vermogen, en daar nauw mee verbonden het vermogen tot
- (2) 'power projection',
- (3) een korte reactietijd en
- (4) flexibiliteit, en wel in de meest brede zin des woords.

Belangrijk is vast te stellen dat het niet realistisch en noodzakelijk is

(gelet op de specifiek Nederlandse belangen) dat Nederland in staat is om zelfstandig, dus niet als onderdeel van de NAVO of een ad hoc coalitie, militaire operaties uit te voeren.

Alvorens de functionele eisen uit te werken, wil ik kort stilstaan bij taak-specialisatie. De strategische optie 'complementair aan de vs' impliceert per definitie taakspecialisatie. Een relevante vraag is echter tot op welk niveau (van capaciteiten) taakspecialisatie zou moeten worden nagestreefd. Mijns inziens is nu nog enige terughoudendheid geboden. Door middel van taakspecialisatie kan versnippering van militaire capaciteiten worden voorkomen en kunnen schaalvoordelen worden bereikt, bijvoorbeeld op het gebied van defensie-onderzoek en ontwikkeling.

Taakspecialisatie is gewenst, zelfs noodzakelijk als Europa een rol van enige betekenis wil spelen. Er kan echter pas invulling aan worden gegeven – althans in Europees verband – als een Europees veiligheids- en defensiebeleid is geformuleerd en geaccepteerd. Taakspecialisatie betekent dat de Europese staten bereid moeten zijn om ook op het gebied van veiligheid tot op zekere hoogte afstand te doen van hun soevereiniteit. Dat ligt gevoelig, zeker bij de Fransen en Britten.

Bij de uiteindelijke toewijzing van taken aan staten (als het ooit zover komt) zullen onder andere geopolitieke overwegingen een rol spelen. Een aanzienlijke 'tussentijdse' vergroting van de doelmatigheid en effectiviteit van de militaire macht van Europa kan in iedere geval worden bereikt door verdere standaardisatie, 'pooling' van middelen en een (her-)inrichting van bevelsstructuren. Ik zal nu de vier functionele eisen uitwerken.

#### Expeditionair vermogen

Expeditionaire eenheden beschikken over een organiek vermogen om zonder logistieke ondersteuning van derden te opereren. Deze functionele eis

is van toepassing op gevechtstaken en in geval van 'nation building'.

Expeditionaire eenheden dienen over een 'global reach' te beschikken, met andere woorden: ze moeten wereldwijd kunnen worden ingezet. Deze wereldwijde inzet stelt hoge eisen aan zaken als (strategische) mobiliteit, uitrusting en getraindheid. Expeditionaire operaties kunnen worden uitgevoerd vanaf land en vanaf zee. De ontplooiing en inzet van Nederlandse F-16's in Kirgizië vanaf een 'forward base' voor operaties boven Afghanistan heeft een expeditionair karakter. Eind jaren negentig heeft de Amerikaanse regering het vermogen van alle vier krijgsmachtdelen vergroot om expeditionair op te treden.

#### 'Power projection'

'Power projection' is het vermogen om over een bepaalde afstand militaire middelen te projecteren in vijandelijk gebied. Power projection kan plaatsvinden vanaf land of zee of vanuit de lucht. Power projection is onder bepaalde omstandigheden noodzakelijk om een uitvalsbasis voor zogeheten 'follow on forces' (gedoeld wordt op veelal zwaardere eenheden die de initiële eenheden verstereken) te creëren.

De luchtmobiele brigade, eenheden van het Korps Mariniers en F-16's van de Koninklijke Luchtmacht beschikken over het vermogen om dergelijke gevechtstaken in bondgenootschappelijk verband uit te voeren.

#### Korte reactietijd

Gelet op de aard van de hedendaagse (terreur-)dreiging is een korte reactietijd noodzakelijk: er moet snel kunnen worden opgetreden. Een korte reactietijd vereist een hoge graad van geoefendheid en gevechtsgereedheid, en betekent dat wordt beschikt over strategische en tactische mobiliteit.

De reactietijd bepaalt in hoge mate de politieke 'gebruikswaarde' van de Nederlandse krijgsmacht. Omwille van een korte reactietijd, en om een zekere 'presentie' te bezitten zijn een-

heden van de Amerikaanse en Britse krijgsmacht 'forward deployed'. Een dergelijke 'forward presence' ('voortuitgeschoven aanwezigheid') zou op middellange termijn ook door de Koninklijke Marine kunnen worden gerealiseerd, in Europees<sup>16</sup> of NAVO-verband.

Indien gewenst zou deze strijdmacht onderdeel kunnen zijn van de maritieme component van een door de NAVO op te richten 'rapid deployment force' (snel ontplooibare krijgsmacht) voor optreden buiten het NAVO-verdragsgebied. De taakstelling van deze beoogde eenheid is breed: van evacuatieoperaties tot conflicten met een hoge geweldsintensiteit.

#### Flexibiliteit

Flexibiliteit wil zeggen dat de militaire capaciteiten kunnen worden aangepast aan de taak en omstandigheden. Daarbij doel ik niet alleen op geografische en klimatologische omstandigheden, maar ook op omstandigheden waarbij sprake is van een nucleaire, biologische en chemische dreiging.

Flexibiliteit stelt eisen aan mensen en middelen, maar ook aan de organisatie als zodanig, en dat in twee opzichten: er moet 'combined' (multinationaal) en 'joint' (gezamenlijk met capaciteiten van andere krijgsmachtdelen) kunnen worden opgetreden.

Flexibiliteit betekent in deze benadering tevens interoperabiliteit. De afzonderlijke capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht dienen als bouwstenen te kunnen worden samengevoegd en toegevoegd aan militaire capaciteiten van andere bondgenoten, zodanig dat effectiviteit van het totaal is gewaarborgd.

De betekenis van deze functionele eis verschilt per capaciteit (bijvoorbeeld infanterie-eenheden of vliegtuigen voor 'close air support') en dient dan

<sup>16</sup>Ik doel hierbij op de European Amphibious Force, onderdeel van het European Maritime Initiative.

ook per te onderscheiden capaciteit te worden bepaald. Er moeten dus minimale bouwstenen worden gedefinieerd (bijvoorbeeld: een minimale bouwsteen voor infanterie is bataljon).

Bij de huidige dreiging dienen militaire capaciteiten 'agile' te zijn (zeg maar 'wendbaar') en moeten militaire eenheden in staat zijn om met een minimale logistieke 'footprint' (aanwezigheid) op het gevechtsveld te opereren. Een minimale 'footprint' levert flexibiliteit op en beperkt risico's omdat minder mensen en middelen aan direct gevaar worden blootgesteld.<sup>17</sup>

### Amerikaanse capaciteiten

De vs baseren, zoals gezegd, hun defensiebeleid en daarvan afgeleid de capaciteiten van hun strijdkrachten, niet meer op een specifieke dreiging. In plaats daarvan gaat men nu uit van een meer algemeen dreigingsbeeld.

Voor de benodigde capaciteiten is nu de wijze waarop een (potentiële) vijand vecht uitgangspunt en niet meer 'wie' de potentiële vijand zou kunnen zijn en waar die zich bevindt.

Er wordt een zogeheten 'capabilities based model' gebruikt.<sup>18</sup>

Om continue aanpassing van de vs-krijgsmacht te waarborgen is het beginsel 'transformation' geïntroduceerd.<sup>19</sup> Door middel van transformatie worden de capaciteiten van de vs-krijgsmacht voortdurend aangepast op basis van hun strategie.

Deze benadering stelt eisen aan de structuur en cultuur van de organisa-

tie: innovatie en veranderingsbereidheid moeten worden gestimuleerd en door de structuur worden ondersteund. De vs zijn koploper, ook wanneer het dergelijke benaderingen en bedrijfsvoeringsmodellen betreft. Dit staat in schril contrast tot de wijze waarop de Nederlandse krijgsmacht is gestructureerd en wordt gemanaged.

### Nederlandse capaciteiten

De structuur van de Nederlandse krijgsmacht zou ertoe moeten bijdragen dat de competenties van de afzonderlijke krijgsmachtdelen en de capaciteiten waarover deze beschikken beter kunnen worden gecombineerd en waar mogelijk geïntegreerd.

Door combinatie-effecten op verschillende niveaus in de organisatie te realiseren wordt de gebruikswaarde van de krijgsmacht vergoot: de Nederlandse regering staat een uitgebreider instrumentarium ter beschikking om politieke invloed uit te oefenen. Bovendien beschikken commandanten op operationeel niveau over meer opties om invloed op het gevechtsveld uit te oefenen.

Momenteel doet de Nederlandse krijgsmacht de dingen redelijk goed, maar doet zeker niet altijd de goede dingen.

Ik ben ervan overtuigd dat 'meer met minder' kan worden bereikt en dat het bovendien beter kan.

### Voorbeelden van besparingen

Besparingen kunnen worden gerealiseerd door een aantal fundamentele aanpassingen te doen: samenwerking en integraliteit dienen centraal te staan.

### Koninklijke Marine

Ik zal twee voorbeelden geven om een en ander te verduidelijken. De organisatie en samenstelling van de Koninklijke Marine zijn treffende voorbeelden van 'zuilendenken'. De huidige structuur van de KM en de middelen waarover wordt beschikt,

reflecteren in hoge mate ons koloniale verleden en de taakstellingen uit de Koude Oorlog.

De hoofdtaak van de KM was een bijdrage te leveren aan de bescherming van de voor het NAVO-bondgenootschap vitale Atlantische communicatielijnen over zee. In operationele zin was de KM daartoe georganiseerd rond zogeheten taakgroepen. Deze dreiging en daaruit voortvloeiende taakstelling bestaan niet meer, het taakgroep-denken echter nog wel.

Momenteel zoekt de Koninklijke Marine taken bij middelen: instandhouding is een doel op zich geworden.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de Onderzeedienst en de Marine Luchtvaartdienst: er wordt nu in de Caribische Zee met onderzeeboten naar drugs gezocht. Dat is in meerdere opzichten onzinnig.

De KM ontleent in de huidige strategische context haar gebruikswaarde en dus ook bestaansrecht aan haar vermogen om operaties te land te ondersteunen ('power projection', zie de paragraaf over functionele eisen). Daar moeten middelen en organisatie versneld op worden afgestemd. Klaarblijkelijk is dit besef onvoldoende doorgedrongen, in ieder geval is het niet vertaald naar een consistent operationeel concept waarin fundamentele keuzen niet uit de weg worden gegaan.

Het tweede voorbeeld betreft de Groep Operationele Eenheden van het Korps Mariniers (GOEM). De kern hiervan bestaat uit een drietal mariniersbataljons. Verder maakt een aantal ondersteunende eenheden deel uit van de GOEM: vuursteun en logistiek. Waarom kunnen deze ondersteunende niet worden geleverd door de Koninklijke Landmacht, volgens het Britse model?<sup>20</sup> Er kunnen dan schaalvoordelen worden bereikt en het Korps Mariniers kan zich richten op zijn

<sup>17</sup>Zie artikel 'On Iraq Action, US is Keeping NATO Sidelined', *Washington Post*, 24 september 2002.

<sup>18</sup>Price T. Bingham, Seeking Synergy, Joint Effects-Based Operations, *Joint Forces Quarterly*, Spring 2002.

<sup>19</sup>Dennis Lewis, US Defense Strategy Post 9-11, *United Press International*, 9 June 2002.



kerncompetentie. Het eindresultaat van een dergelijke 'joint' aanpak is dat wordt beschikt over een marinersbrigade.

#### *Koninklijke Landmacht*

Het is overigens mogelijk om aan de hand van het denkkader dat in dit artikel wordt gepresenteerd meer van dit soort analyses uit te voeren. Zijn bijvoorbeeld de organisatie en samenstelling van de KL afgestemd op de eisen van deze tijd, mede gelet op het feit dat bescherming van het Nederlandse en bondgenootschappelijke grondgebied een beperkte, misschien wel achterhaalde, taak is?

Wat is dan nog de gebruikswaarde van een divisie(-concept)? Bestaat überhaupt de politieke bereidheid om Nederlandse divisies, gelet op de omvang van deze eenheden, in te zetten?

#### Zijn de divisies van de Koninklijke Landmacht expeditionair inzetbaar?

Volgens mij moeten deze vragen ontkend worden beantwoord. In het artikel 'Op F-16's mag niet bezuinigd worden' constateert de voormalige bevelhebber der luchstrijdkrachten, Droste, terecht dat de F-16's over aanzienlijke militaire en politieke gebruikswaarde beschikken.<sup>21</sup> Met vliegtuigen kan over het algemeen vrij eenvoudig een effectieve bijdrage worden geleverd met bovendien een hoge 'zichtbaarheid' en een veelal beperkt risico. De conclusie van Droste is in overeenstemming met de gedachtelijn van het in dit artikel gepresenteerde 'toetsingskader'. In bedoeld artikel wordt echter niet duidelijk waarom het politieke ambitieniveau wel met 108 en niet met 90 F-16's kan worden gerealiseerd.

#### *Koninklijke Luchtmacht*

Er kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de samenstelling van de luchtvloot van de KLU. Zo is het aantal vliegtuigtypen waarover de KLU beschikt nogal groot. Dit grote aantal vliegtuigtypen levert een complexe en dure onderhoudsorganisatie op en leidt onherroepelijk tot inefficiënties.

De KLU heeft met succes gelobbyd voor een risicovolle investering in het ontwikkelprogramma van de Joint Strike Fighter (ter grootte van het bezuinigingsbedrag voor de krijgsmacht).

#### Dit terwijl nut en noodzaak van de JSF in zowel militair als politiek opzicht nog niet kunnen worden beoordeeld.

Met deze beslissing is Defensie niet gediend en dat is wat mij betreft wederom een voorbeeld van een gebrekkige visie op Nederlandse belangen. Door de voorgenomen samenvoeging van de afdelingen materieel van de krijgsmacht delen zal de kwaliteit van de besluitvorming en een juiste prioriteitsstelling van projecten worden bevorderd. Overigens is ook een interessante vraag waarom Orion maritieme patrouillevliegtuigen van de KM niet kunnen worden gestationeerd op een luchtmachtbasis en worden geëxploiteerd door de KLU. Dit nog los van het feit dat bij de behoefte aan deze onderzeeboot-bestrijdingscapaciteit vraagtekens kunnen worden gezet. Het Marine Vliegkamp Valkenburg zou dan kunnen worden gesloten, hetgeen Defensie ongetwijfeld geld oplevert.

#### **Oneigenlijke argumenten**

Opvallend is overigens dat bij discussies over capaciteiten en de afstoting daarvan nogal eens het argument wordt gebruikt dat sprake zou zijn van 'kapitaalvernietiging van modern materieel',<sup>22</sup> en dat het om die reden een fout besluit zou betreffen. Deze argumentatie is echter niet juist:

<sup>20</sup> Ik doel hierbij op de 3e Commando Brigade van de Royal Marines, de Britse component van de UK/NL Landing Force. De manoeuvre-eenheden van de brigade worden geleverd door de Royal Marines, ondersteunende eenheden hoofdzakelijk door de Royal Army.

<sup>21</sup> B.A.C. Droste, Op F-16's mag niet bezuinigd worden, *NRC Handelsblad*, 11 november 2002.

<sup>22</sup> Zie ook: Kees Homan, Ontbreken van achterban breekt defensie op, *NRC Handelsblad*, 14 november 2002.

capaciteiten moeten worden beoordeeld op hun toekomstige toegevoegde (gebruiks-)waarde, niet op investeringen in het verleden.

Zoals gezegd kan het in dit artikel gepresenteerde toetsingskader daarbij behulpzaam zijn. Tot zover enige kritische kanttekeningen bij de huidige capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht.

#### **Twee voorstellen**

Twee op korte termijn uitvoerbare initiatieven, een kwestie van willen en *niet* van kunnen, dragen bij aan bovengenoemde veranderingen. Startpunt zou de formulering van een doctrine voor de Nederlandse krijgsmacht moeten zijn. In deze doctrine moet een aantal beginselen worden vastgelegd voor de samenwerking tussen operationele eenheden van de krijgsmacht delen. Deze doctrine voorziet in een gedeeld begrip van militaire operaties en levert een gemeenschappelijk basis voor de wijze waarop operationele taakstellingen worden benaderd en uitgevoerd.

#### **Gezamenlijk hoofdkwartier**

Ten tweede dient op korte termijn een gezamenlijk hoofdkwartier te worden opgezet, een 'joint headquarters'. Dit hoofdkwartier moet verantwoordelijk zijn voor de planning van operaties en de samenstelling van Nederlandse (gecombineerde) eenheden voor uitzendingen. Hierdoor wordt de transparantie tussen de krijgsmacht delen onderling, en tussen krijgsmacht en politiek bevorderd.

Dit levert niet alleen betere samenwerking op, maar ook verbetering van de politieke controle op de krijgsmacht.

Zeker als de Chef Defensiestaf meer en duidelijkere bevoegdheden krijgt.



**Fregat**

Een ander voordeel van een gezamenlijk hoofdkwartier is dat op allerlei operationele staven van de vier krijgsmacht delen kan worden bespaard: die zijn dan (zeker) overbodig geworden.

### **Aanpassingsvermogen**

Tot slot nog een paar opmerkingen over cultuur en professionaliteit. Elke organisatie, ook de krijgsmacht, moet in staat zijn tot vernieuwing en inherent daaraan over het nodige aanpassingsvermogen beschikken.

Indien de gebruikswaarde van een organisatie afneemt, dan komt haar levensvatbaarheid vroeg of laat in het geding.

Het belang van aanpassingsvermogen is des te groter indien sprake is van snelle en ingrijpende ontwikkelingen: een dergelijke situatie is zoals gezegd nu voor de krijgsmacht aan de orde.

#### **Politieke visie ontbreekt...**

Volgens de benadering in dit artikel zijn de nodige aanpassingen tweeledig. Ten eerste dient vanuit een Europees perspectief een heldere visie op de rol van de Nederlandse krijgsmacht te worden vastgesteld. Dit betreft een politieke keuze. Momenteel wordt door de politiek onvol-

doende invulling gegeven aan haar politieke verantwoordelijkheid om de gebruikswaarde van de krijgsmacht te waarborgen: een samenhangende visie ontbreekt.

#### **... en de krijgsmacht is kortzichtig**

Ten tweede dient de krijgsmacht zich sneller aan te passen. Ik ben van mening dat de Nederlandse krijgsmacht over onvoldoende 'ingebouwd' aanpassingsvermogen beschikt, om vanuit de eigen verantwoordelijkheid en expertise veranderingen door te voeren.

Ik doel hier niet alleen op de toepassing van nieuwe technologieën en innovatieve operationele concepten, maar ook op aanpassingen van de organisatie, zoals de oprichting van gecombineerde plannings- en bevelvoeringsstructuren.

Zoals gezegd, kunnen capaciteiten door middel van een gezamenlijk hoofdkwartier effectiever en doelmatiger worden ingezet, én kan bovendien de interactie tussen politiek en militaire top worden verbeterd.

Er wordt momenteel nog te vaak gedacht in termen van eigen krijgsmachtdeelbelangen.

Er wordt juist getracht de huidige, deels onbruikbare

en overbodige, capaciteiten te handhaven.

Dit is een kortzichtige en gevaarlijke overlevingsstrategie van de krijgsmacht delen, die getuigt van beperkt verantwoordelijkheidsbesef en professionalisme, zowel ten opzichte van de opdrachtgever als het personeel van de krijgsmacht.

### **Tot slot**

In dit artikel heb ik enkele fundamentele ontwikkelingen beschreven die hun uitwerking hebben, ik moet eigenlijk zeggen 'zouden moeten hebben', op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Een fundamentele discussie over de gevolgen van deze ontwikkelingen voor betreffende beleidsterreinen en de Nederlandse krijgsmacht is tot op heden helaas nog achterwege gebleven. Dit heeft geleid tot inconsistente besluiten, zoals ondoordachte bezuinigingen.

- Ik kom aan de hand van mijn analyse tot de conclusie dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid moet stimuleren. Op deze wijze worden de Nederlandse belangen het beste gewaarborgd.
- Verder moeten de structuur en de cultuur van de Nederlandse krijgsmacht verder worden ontwikkeld. De structuur moet worden versterkt met een 'joint headquarters' om de uitvoering van gezamenlijke operaties mogelijk te maken. Verder moeten er nieuwe capaciteiten worden verworven en 'ingebod' in de organisatie. De cultuur moet meer worden gericht op verandering, samenwerking en innovatie.
- Ik ben ervan overtuigd dat de Nederlandse krijgsmacht 'meer met minder' kan en tegelijkertijd haar gebruikswaarde kan vergroten: een kwestie van keuzes maken en van willen, niet zozeer van kunnen.
- Ik hoop dat dit artikel een bijdrage levert aan een fundamentele discussie over dit belangrijke onderwerp.