

## Een nieuwe strategie! Wat nu?

Twee jaar geleden riep de *Militaire Spectator* op om van 2017 het Jaar van de Strategie te maken.<sup>1</sup> Eerder had prof. dr. Herman Amersfoort in Nederland een consistent onvermogen geconstateerd om strategisch te denken en dit ook vatbaar te maken.<sup>2</sup> Twee jaar verder lijkt er niet heel veel in positieve zin te zijn veranderd. Of toch wel?

De *Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie*<sup>3</sup> (GBVS) en de *Defensienota 2018. Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*<sup>4</sup> stellen dat de veiligheidssituatie in de wereld verslechtert en Europa zelf meer moet doen voor de veiligheid. Samenwerking tussen landen is cruciaal, maar Nederland moet ook zijn eigen veiligheid kunnen waarborgen. Met deze basis is in november 2018 de nieuwe *Defensie Industrie Strategie* (DIS) gepubliceerd.<sup>5</sup> De DIS zegt dat een stabiele basis van kennisinstellingen en bedrijven noodzakelijk is om te verzekeren dat Nederland de juiste militaire kennis, technologie en capaciteiten heeft. Zo kan de krijgsmacht haar werk zo goed mogelijk doen en een rol spelen in de samenwerking met andere landen

of als toeleverancier van grote buitenlandse bedrijven (voor wat hoort wat).

De eerste DIS kwam in 2007 uit na veranderingen in de wereldwijde veiligheidssituatie en de daarmee samenhangende bezuinigingen op Defensie.<sup>6</sup> De vraag naar wapensystemen nam af en EU-lidstaten beschermden hun nationale defensie-industrie door de concurrentie te beperken met een beroep op artikel 2961 van het EU-Verdrag. Nederland wilde de militaire productiecapaciteit en de daarmee samenhangende kennis beschermen met de uitgave van de DIS. De strategie schetste het belang van de nationale industrie en kenniscentra in grote lijnen, maar zei niet hoe dit moest worden geoperationaliseerd en door wie.

De ministeries van Economische Zaken (EZ) en Defensie hebben de eerste DIS geëvalueerd en in 2013 aangepast.<sup>7</sup> Die evaluatie was mede gebaseerd op een enquête onder de 180 leden van de stichting Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV). De betrokken ministeries vonden voldoende aanknopingspunten om een geactualiseerde versie uit te geven en er werd 'een nieuwe stap gezet in de intensivering van de dialoog en de samenwerking tussen overheid, de Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie (DVI) en de kennisinstellingen, alsmede in de positionering van de Nederlandse DVI in internationaal perspectief'.<sup>8</sup> De Gouden Driehoek raakte aan de wezenlijke belangen van nationale veiligheid en moest de internationale positie van Nederland versterken.

Belangrijkste drijfveer voor actualisatie was Richtlijn 2009/81/EC, waarmee Europa een open defensie- en veiligheidsmarkt wilde stimuleren en de ondershandse gunning van opdrachten aan

1 '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1).  
 2 H. Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231.  
 3 Kamerstuk 33 694, nr. 12 d.d. 27 maart 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33694-12.html>.  
 4 Kamerstuk 34 919, nr. 2 d.d. 28 maart 2018. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34919-2.html>.  
 5 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-defensie/documenten/beleidsnotas/2018/11/20/nota-defensie-industrie-strategie>.  
 6 Kamerstuk 31125 nr. 1 d.d. 3 september 2007 : <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31125-1.html>.  
 7 Kamerstuk 31125 d.d. 19 december 2013: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31125-20.html>.  
 8 *Defensie Industrie Strategie* (Den Haag, ministerie van Defensie en ministerie van Economische Zaken, 2013) 3.

de nationale industrie of eisen van compensatieorders bij internationale verwerving in Europa wilde terugdringen. Wezenlijke nationale veiligheidsbelangen maakten met een beroep op Artikel 346 VWEU<sup>9</sup> uitzonderingen op 2009/81 mogelijk. Drottere landen gebruikten 346 VWEU zo vaak dat de Europese richtlijn nauwelijks tot een open defensie- en veiligheidsmarkt leidde. Slinkende defensiebudgetten maakten de DVI verder afhankelijk van orders buiten Europa en zo werd de samenwerking binnen de Gouden Driehoek nog belangrijker. Om dit te bevorderen zijn relevante beleidsinstrumenten uit de eerste DIS aangevuld. De prioritaire technologiegebieden zijn verder uitgewerkt en gekoppeld aan de voor de nationale veiligheid essentiële capaciteiten. Ook nu een schets op hoofdlijnen, maar hoe hier in de praktijk mee om te gaan werd weer niet duidelijk.

Brengt de versie van 2018 hier verandering in? De nieuwe DIS is in ieder geval overzichtelijker. Duidelijk is waar Nederland kennis wil ontwikkelen, specificeren of kopen en technologie wil (mee)ontwikkelen, actief volgen of passief volgen. De industriële capaciteiten zijn verdeeld in de domeinen zee, land en lucht/ruimte, waarbij voor een aantal capaciteiten is aangegeven wat Nederland zelf wil kunnen, waar het internationaal wil samenwerken of alles zal overlaten aan de markt.

Tevens is er aandacht hoe de strategie te operationaliseren. Maar dat blijft bij de omschrijvingen 'aandacht besteden aan het innovatiebeleid; gericht kijken welke verwerkingsstrategie moet worden toegepast; indien de aanbestedingswetten<sup>10</sup> onvoldoende waarborgen sneller Artikel 346 VWEU toepassen; vaker optreden als *launching customer* en het Industrieel Participatiebeleid (IP) doorontwikkelen'. Hoe dat moet of mag blijft onduidelijk. *Launching customer* en het Industrieel Participatiebeleid hebben rechtstreeks te maken met – hoogst actueel – de levering van nieuw materieel. Optreden als *launching customer* vergt een zeer goed inzicht in de markt. De betrokkenheid bij ontwikkeling en productie kan groot zijn, maar als het vervolgens alleen de eigen behoefte dekt en er niet meer gebruikers komen, wordt de

exploitatie van het systeem waarschijnlijk kostbaar of op den duur onbetaalbaar. Wapensystemen waarvoor Nederland *launching customer* was, blijken nauwelijks te zijn geëxporteerd. In de DIS scoort het belang van maritieme industriële capaciteiten heel hoog en met een schuin oog naar kennis en technologie lijkt optreden als *launching customer* bij de aanschaf van nieuwe onderzeeërs een optie. Maar de kennis om onderzeeërs te bouwen is hier al lang verdwenen, laat staan dat er een markt is voor een Nederlandse onderzeeër.

Blijft over het instrument van industriële participatie. Ondanks steeds strengere Europese regels boekt EZ hier behoorlijke successen. Een voorbeeld is de aanschaf van de CV90, waarbij de leverancier veel technisch hoogwaardig werk in Nederland heeft ondergebracht, ook voor de komende jaren. De keuze voor de F-35 lijkt een succesverhaal, dat media ook weleens zo noemen.<sup>11</sup> Bedrijven hebben hier een grote rol gespeeld door innovatief te blijven denken, efficiënt te werken en hoogwaardige (deel)producten te leveren. Zo lijkt industriële participatie, vooral bij grote materieelaankopen, de meeste zekerheid te bieden voor het behoud van een stabiele basis van kennisinstellingen en bedrijven. Dit moet echter altijd leiden tot aanschaf van systemen waar onze militairen 'echt iets aan hebben'.

Het goede bericht is dat er (weer) een nieuwe *Defensie Industrie Strategie* is die redelijk duidelijk maakt wat er de komende jaren aan kennis, technologie en industriële capaciteiten nodig is voor onze veiligheid. Ook nu weer geen duidelijke richtlijnen hoe dit in de praktijk te brengen. Maar er wordt ook niets verboden. Het operationaliseren wordt overgelaten aan de kennis en het inzicht van de medewerkers van Defensie (en Economische Zaken). Hebben we dat niet vaker gezien? ■

9 Art. 346 van het verdrag betreffende de werking van de EU: <https://wetten.overheid.nl/BWV0001506/2013-07-01>.

10 Aanbestedingswet Defensie en Veiligheid: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0032898/2015-01-01>.

11 'Joint Strike Fighter. Duurste defensieproject ooit pakt gunstig uit voor belastingbetaler', in: *Elsevier weekblad*, 5 januari 2019, 26-29.