

Zo ver de wereld strekt

AMBITIES VOOR DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT IN EEN VERANDERENDE INTERNATIONALE OMGEVING

perspectieven

CDAWI
Wetenschappelijk
Instituut

wetenschappelijk
instituut
voor het cda

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424870
Fax (070) 3926004
Email wi@cda.nl
Internet www.wi.cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-52-9
2007 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veele-
voudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar
gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch,
door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande
schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Christen-democratische uitgangspunten	16
1.1 Hoofdtaken krijgsmacht	17
1.2 Nationale legitimiteit	17
1.3 Internationale legitimiteit	20
2 Ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheidssituatie	25
2.1 Globalisering en toegenomen interdependentie	26
2.2 Informatietechnologie	27
2.3 Verdwijnen bipolair machtsevenwicht	27
2.4 Burgeroorlogen, schendingen van mensenrechten en failed states	28
2.5 Terrorisme	29
2.6 Verhoudingen tussen staten	32
2.7 Proliferatie massavernietigingswapens en hun overbrengings- middelen	34
2.8 Opkomende (regionale) grootmachten	36
2.9 De 'gordel van instabiliteit'	39
2.10 Demografische ontwikkelingen	40
3 Internationaal optreden	43
3.1 Algemeen	44
3.2 NAVO	46
3.3 Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)	50
3.4 Verenigde Naties (VN)	54
3.5 Tenslotte over internationaal optreden	55
4 Nederlands defensiebeleid	57
4.1 Prinsjesdagbrief, Operatie 'Nieuw Evenwicht'	58
4.2 Het Nederlandse ambitieniveau	59
4.3 Defensie en OS	60
4.4 Operationele inzichten en ontwikkelingen	63
4.5 Maatschappelijke ontwikkelingen	69
4.6 Technologische ontwikkelingen	72
4.7 De krijgsmacht	74

5 Standpunten en conclusies	78
5.1 Ambitieniveau	79
5.2 Organisatie	80
5.3 Personeel	81
5.4 Maatschappelijke dienstplicht	83
5.5 Investerings en exploitatie	85
5.6 Defensiebudget	86
Bijlage 1: Ambieniveau van defensie	89
Bijlage 2: Defensiebudget	92
Bijlage 3 Activiteiten die onder ODA-definities gebracht zouden kunnen worden	94

VOORWOORD

Weinig organisaties hebben de laatste jaren zoveel verandering ondergaan als Defensie. Rond 1990 dacht niemand dat Nederland een paar jaar later militair actief zou zijn in het toen nog intacte Joegoslavië. De Balkan bevond zich ver buiten onze eigen en bondgenootschappelijke landsgrenzen. Maar zelfs toen het blikveld zich begon te verruimen, hield niemand het voor mogelijk dat Nederland begin 2007 met ruim 1900 militairen in Afghanistan actief zouden zijn.

Bij de aanvang van een nieuwe kabinetsperiode is het van belang om de balans van de afgelopen jaren op te maken, en bij te dragen aan een visie op de toekomst van Defensie. In dit rapport wordt nader ingegaan op de veiligheidssituatie, op de internationale trends en ontwikkelingen die zich in snel tempo voordoen, en wordt het defensiebeleid aan een nadere analyse onderworpen. Het is daarbij de vraag in hoeverre het ambitieniveau dat de regering zich gesteld heeft, zich verhoudt tot de beschikbare middelen, en tot de rol die Nederland op het wereldtoneel in samenwerking met andere landen en binnen internationale verbanden wil spelen. De krijgsmacht is immers bij uitstek een instrument van de buitenlandse politiek. Defensiebeleid is daarom nauw verweven met het buitenlandse beleid, en in toenemende mate ook met ontwikkelingssamenwerking. Dit rapport richt zich echter speciaal op de rol van defensie en is vanuit dat perspectief geschreven. Het gaat daarom ook nadrukkelijk in op de organisatie van de krijgsmacht en de plaats van Nederland binnen de internationale gemeenschap.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de commissie onder leiding van drs. J.S.J. Hillen zeer erkentelijk voor het werk dat zij verrichtte bij de totstandkoming van dit rapport.

De leden van de commissie waren Drs. D.J. Barth, Drs. M.G. Fraanje-van Diepen, Drs.Ir. R.W.F. Kortenhorst (adviseur), Mr. E. Kronenburg, J.J.M. Penders, Gen-maj. mr. D. van Putten, Mr. P.W.L. Russell (adviseur) en Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings. Bijzondere dank gaat ook uit naar Mr. S.R. Wiegmans, secretaris van de commissie.

Mr. R.J. Hoekstra
(Voorzitter)

Drs. E.J. van Asselt
(Waarnemend directeur)

Samenvatting

1. Christen-democratische uitgangspunten

Als hoofdtaken van de krijgsmacht kunnen worden genoemd: bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba; bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Nationale legitimiteit

De overheid heeft het monopolie op de inzet van de krijgsmacht. Democratische verantwoording is hiermee onlosmakelijk verbonden. Dit betekent niet dat voor elk militair ingrijpen toestemming vooraf van de Staten-Generaal is geboden. Militaire overwegingen kunnen zo zwaar wegen dat het politieke gezag kan besluiten democratische toetsing op te houden, bijvoorbeeld wanneer openheid die met democratische controle is verbonden het te behalen resultaat in de weg staat.

Behalve publieke verantwoording is een bestendig democratisch draagvlak van belang. De legitimiteit van de inzet van de krijgsmacht is gebaat bij in rustiger tijden zorgvuldig geformuleerde en breed gedragen uitgangspunten. Op basis hiervan kan een structurele budgettaire borging worden geboden. Ook is wenselijk dat uitgezonden zich verzekerd weten van solidariteit van het gehele Nederlandse thuisfront. Dit vereist dat de specifieke context waarin Nederlandse uitgezonden militairen opereren worden meegewogen bij een oordeel, zowel justitieel, als politiek, publicitair en in maatschappelijk opzicht.

Internationale legitimiteit

Waar de menselijke waardigheid in het geding is, mag de internationale gemeenschap niet afwezig blijven. Als onderdeel van de internationale gemeenschap zal Nederland naar rato van zijn relevantie en mogelijkheden verantwoordelijkheid moeten nemen voor het bevorderen van de internationale rechtsorde. Buiten zijn grondgebied zal Nederland geen zelfstandige militaire actie voeren.

Volgens de internationaal aanvaardde gedachte van 'the responsibility to protect' heeft de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid om te interveniëren en de soevereiniteit van een land te passeren als een bevolking ernstig lijdt als gevolg van een burgeroorlog, opstand, onderdrukking of van wetteloosheid, en de betreffende overheid dit geen halt kan of wil toeroepen dan wel afwenden. De verantwoordelijkheid om te beschermen bestaat dan uit drie elementen: trachten te voorkomen dat de bevolking

wordt bedreigd; reageren en wel in het uiterste geval met militaire middelen, als de burgerbevolking in ernstige problemen komt; bijdragen aan de wederopbouw en verzoening. Preventie en ingrijpen zijn dus niet toereikend; bemoeienis impliceert per definitie ook bijdrage aan wederopbouw en verzoening. Op deze wijze wordt het belang van de mensenrechten geplaatst in het perspectief van de internationale rechtsorde, waar de christen-democratie een verantwoordelijkheid voor wil dragen.

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is het aangewezen forum om militaire interventie goed te keuren, zeker waar het gaat om interventies tegen de wil van het soevereine gezag. Niettemin kunnen er situaties zijn waar ook een andere afweging kan worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer de besluitvorming zou stagneren of geen recht zou doen aan een noodsituatie. In dat geval moet Nederland een eigen afweging maken en kan dan besluiten deel te nemen aan een coalitie van beschikbare landen, met name als het daarbij gaat om wederzijdse solidariteit van het Atlantisch bondgenootschap en van de Europese Unie. Hoewel de verantwoordelijkheid om te beschermen (*responsibility to protect*) dan zwaar weegt, past hier wel uiterste terughoudendheid. De Veiligheidsraad is immers een uitermate belangrijke bron van legitimatie voor het inzetten van het ultieme middel van het geweld.

Bij een onmiddellijke dreiging doet zich de vraag voor of het gerechtvaardigd is om zonder voorafgaande mandatering van de Veiligheidsraad militair in te grijpen vóórdat de dreiging zich manifesteert. Artikel 51 van het VN-handvest biedt ruimte om uit zelfverdediging anticiperend te kunnen handelen. Consensus in VN-verband over de criteria voor preëemptief optreden ontbreken echter. De zogenaamde Caroline-criteria ('a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation') kunnen als een begin worden beschouwd van een passend handvat voor de mogelijke inroepbaarheid van artikel 51. Verfijning is echter nodig omdat toepassing complex is. In elk geval moet een eventuele inzet van militaire middelen – als laatste redmiddel – in verhouding staan tot de aard, ernst en omvang van de dreiging.

2. Ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheidssituatie

Verskillende ontwikkelingen zijn van grote invloed op de veiligheidssituatie.

1. Globalisering gekoppeld aan economische interdependentie verstrengelt de belangen van steeds meer landen en doet zo de kans op oorlog verminderen. Anderzijds hebben conflicten die in vroeger tijden op veilige

afstand plaats vonden nu veel eerder ook repercussies dicht bij huis. Migratie, economische afhankelijkheden en onderlinge bondgenootschappen zorgen voor verwevenheid, maar maken ook kwetsbaar. Veiligheid heeft hierdoor een bredere strekking gekregen dan klassieke verdediging tegen een militaire aanval op het eigen of bondgenootschappelijke grondgebied.

2. Door de revolutie in de informatietechnologie kan geen enkel politiek systeem zich meer (volledig) afsluiten voor het buitenland of buitenstaanders. De grootschalige mobiliteit van mensen en goederen versterkt dit nog verder. Voorts heeft ICT de wegen geopend naar volledig nieuwe productieprocessen en economische inzichten. Er heeft op defensiegebied een ontzagwekkende product vernieuwing plaatsgevonden. Dan gaat het niet alleen om wapensystemen, maar ook om *intelligence*, op aarde en vanuit de ruimte. De nieuwe technologie vergroot niet alleen de slagkracht. Elektronische virussen, hackers en andere wezenlijke ontregelingen van communicatie- en productiesystemen kunnen de slagkracht, ja zelfs de weerbaarheid aan eigen kant enorm reduceren.
3. Het communistische machtsblok is uiteengevallen. Veel voormalig communistische landen zijn zelfs lid geworden van de NAVO. Het oude bipolaire machtsevenwicht is daardoor verdwenen.
4. Steeds vaker ziet de internationale gemeenschap zich voor de taak gesteld om strijdende partijen te scheiden bij relatief kleinschalige nationalistische conflicten, om zo burgers relatieve veiligheid te bieden. Crisisbeheersing is een nieuwe loot geworden aan een oude militaire stam. *Failed states* vormen een ander uitdaging. De staten missen vaak een democratische en rechtsstatelijke ervaring of traditie, beschikken nauwelijks over een nauwelijks functionerende overheid en lopen het risico ook na jaren van relatieve rust weer terug te vallen in chaos. Vaak worden deze landen gekenmerkt door complexe interne verhoudingen en spanningen, waarbij de loyaliteit van verschillende bevolkingsgroepen niet vanzelfsprekend bij de nationale staat ligt, maar bij de eigen stam, etnische of religieuze groepering.
5. Door het internationale terrorisme is de veiligheidssituatie in de wereld diffuser, complexer en minder voorspelbaar geworden. Dat noopt tot een pro-actief buitenlands beleid, dat er op gericht is om op de problemen af te gaan, voordat ze ons bereiken. Wanneer terreurorganisaties de beschikking krijgen over chemische, biologische, radiologische of chemische middelen moet het ergste worden gevreesd. Hoezeer de inzet van strijdmachten nodig kan zijn, uiteindelijk is de strijd tegen het terrorisme een strijd van waarden.

6. Mede dankzij de kracht van de NAVO is een conventionele aanval op het bondgenootschappelijk grondgebied niet snel te verwachten. Gewapende conflicten spelen zich voor 90 procent af binnen staten, en niet tussen staten. Vooral rogue states, die de mensenrechten ernstig schenden, zich niet houden aan internationale verplichten en afspraken en vaak regionale machtsaspiraties hebben, vormen niettemin een bedreiging voor de internationale veiligheid.
7. Door de snelle verspreiding van ballistische rakettechnologie- en systemen, de toenemende reikwijdte en het groeiende aantal landen dat over ballistische raketcapaciteit beschikt, is de dreiging tegen het NAVO-grondgebied toegenomen. Het NAVO-grondgebied behoeft adequate verdediging tegen ballistische raketten. Nederland moet zich daarom actief inzetten voor een raketschild voor Europa, en aan raketverdediging een concrete bijdrage leveren.
8. Door de opkomst van China en India als wereldmachten, verplaatst het zwaartepunt van de wereldeconomie zich richting Azië. Ook in militair opzicht neemt het belang van deze landen toe.
9. De belangrijkste handelsroutes in de wereld en veel vitale grondstoffenvoorraden liggen in de 'gordel van instabiliteit', die loopt van Noord-Korea tot het Caribisch gebied. De transportcapaciteit is beperkt bij enkele cruciale maar nauwe doorgangsroutes. De aanvoerroutes van olie en gas vormen dan ook een kwetsbaar element in onze energievoorziening. Wanneer de fysieke bescherming van transportroutes met militaire middelen aan de orde is, en hiertoe uitdrukkelijk een internationaal mandaat bestaat, zou ook Nederland bereid moeten zijn een bijdrage te leveren.
10. De demografische ontwikkelingen ten slotte, leiden ertoe dat Europeanen in 2025 naar verwachting nog maar 6% van de wereldbevolking uit zullen maken. Tegelijkertijd stijgen de kosten van de vergrijzing. Dit zet andere uitgaven, waaronder die aan defensie, onder druk. In andere delen van de wereld groeit de bevolking sterk. Europa zal in 2025 ouder zijn, economisch minder machtig en omgeven door instabiele regio's.

3. Internationaal optreden

NAVO

De christen-democratie hecht sterk aan het NAVO-bondgenootschap. Onze veiligheidsbelangen liggen verankerd in het Noord-Atlantische verdrag, waarvan een van de fundamentele artikelen 5 is: de verplichting tot wederzijdse bijstand in geval van een gewapende aanval op een of meer bondgenoten. Dit fundament heeft een bredere betekenis gekregen met het inroepen

ervan na de aanslagen van 9-11. De NAVO biedt een voortdurend beschikbare militaire commandostructuur, die de sterkste is die de wereld heeft te bieden. Voorts koppelt het de defensie-inspanningen van grote democratieën aan beide zijden van de Atlantische Oceaan aan elkaar. Het stelt daarvoor Europa in de gelegenheid om in bondgenootschappelijk verband samen met de Verenigde Staten en Canada te komen tot gelijke inzichten, of om daartoe invloed op elkaar te kunnen uitoefenen. De eigengereidheid die de VS zich kan permitteren binnen de internationale gemeenschap vindt zijn pendant in de zwakte en de verdeeldheid van Europa. Een internationale taakverdeling, waarbij het hoge geweldsspectrum wordt voorbehouden aan de grote landen, en de kleinere landen zich vooral toeleggen op vredesoperaties met lage risico's, moet nadrukkelijk worden afgewezen. Dat leidt tot gratuit moraliseren; men wordt de morele recensent bij een wereldgeschiedenis die men anderen laat maken. Het heeft de voorkeur dat internationale operaties waar ons land aan deelneemt worden uitgevoerd door of onder leiding van de NAVO, zo mogelijk gemandateerd door de Veiligheidsraad.

De oprichting van de *NATO Response Force* (NTF) valt toe te juichen. De Nederlandse deelname aan deze snel inzetbare troepenmacht moet niet als vrijblijvend worden beschouwd; algemene instemming van de Staten-Generaal met de deelname aan de NRF houdt een impliciete goedkeuring in voor onmiddellijke inzet van tot de NRF behorende Nederlandse militairen als dit volgens de NAVO is geboden. Een Grondwetswijziging die een instemmingsrecht van de Kamer zou behelzen voor elke vorm van inzet van Nederlandse militairen die aan de NRF ter beschikking gesteld zijn, dient te worden afgewezen.

Nu is het nog zo dat als een land troepen ter beschikking stelt aan de NRF, het vervolgens ook opdraait voor de kosten als het tot inzet komt. Het eerlijker verdelen van de lasten draagt bij aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van de NAVO. De initiatieven voor financiering van bepaalde activiteiten op bijvoorbeeld het gebied van infrastructuur zijn stappen de goede richting van meer *common funding*. In die richting moet met kracht verder worden gewerkt.

Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)

Ook binnen het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) is meer *common funding* wenselijk.

Voor de christen-democratie is de Europese Unie meer dan een gemeenschappelijke markt met de euro als munteenheid. Zij is tevens een waarden-gemeenschap en daarom ook een politieke unie. Een veiligheidsbeleid maakt daar logischerwijs deel van uit. De noodzaak om in Europees verband meer samen te werken is urgent.

Europese landen geven gemiddeld 1,8% van hun BNP aan Defensie uit, de Amerikanen 3,4%. Hierdoor dreigt de technologische kloof met de VS steeds groter te worden, met alle risico's voor de interoperabiliteit binnen de NAVO van dien. Europa is dan ook gehouden tot een aanzienlijke intensivering van beleid en middelen. De ambities van de EU moeten niet verhoogd worden, omdat het al moeite genoeg kost de huidige ambities te realiseren. Het EVDB moet complementair zijn aan de NAVO; daarom is voor de EU voorsnog meer een rol weggelegd in kleinschalige missies met een lager risicoprofiel dan bijvoorbeeld Afghanistan. Een eigen hoofdkwartier voor de EU is niet nodig omdat de EU op basis van de Berlijn Plus overeenkomst gebruik kan maken van NAVO-capaciteiten. Ook is een omgekeerde Berlijn Plus-regeling wenselijk: een NAVO die gebruik maakt van EU capaciteiten, zoals de Gendarmerie Force. Het Europees Defensie Agentschap moet verder worden uitgebouwd en, met een groter budget, in staat worden gesteld materieelprojecten te beheren. Nederland moet zich blijven inzetten om eerlijke concurrentie op de Europese defensiemarkt verder te bevorderen. Afschaffing van artikel 296 van het EU-verdrag is daarom gewenst.

Verenigde Naties (VN)

De VN is het centrale forum van de wereldgemeenschap en de Veiligheidsraad als 's werelds meest gezaghebbend orgaan als het gaat om het sanctioneren van het gebruik van militair geweld, maar naarmate hoger in het geweldsspectrum wordt opgetreden bij crisisbeheersingsoperaties minder vanzelfsprekend als uitvoerder. Dat is vooral te wijten aan de beperkte mogelijkheid om een goed politiek mandaat af te geven en aan de beperkingen bij de uitvoering van de operaties, vooral wat de commandovoering betreft.

Het veiligheids- en defensiebeleid van Nederland wordt primair vormgegeven binnen internationale instituties en organisaties. De inzet moet er dan ook op gericht zijn om deze te versterken en een betrouwbare bondgenoot te zijn. Echter, deelname aan ad-hoc coalities, zoals *Enduring Freedom*, kan soms het enige bruikbare alternatief zijn om tot handelen over te gaan.

4. Nederlands defensiebeleid

De buitenlandse politieke ambities van Nederland moeten in overeenstemming zijn met onze economische kracht en met het perspectief op een veiligere en betere wereld: 'noblesse oblige'. Het huidige ambitieniveau van de Nederlandse regering (zie bijlage 1) is reëel en moet in stand worden gehouden. De dalende ontwikkeling van het defensiebudget baart in dat verband echter grote zorgen.

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, in het kader van een geïntegreerd buitenlands en veiligheidsbeleid, versterkt. Zo is het Stabiliteitsfonds in het leven geroepen om activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling te financieren, dat mede succesvol is omdat in het fonds zowel ODA als non-ODA middelen beschikbaar. Intensivering van de samenwerking is gewenst. De regering moet de financiering uit Official Development Assistance (ODA)-middelen van uitvoering van ontwikkelingsrelevante activiteiten door militairen in OESO-verband bespreekbaar blijven maken. In bijlage 3 staan activiteiten opgesomd die nu nog niet onder de ODA-definities vallen zoals door de OESO vastgesteld, maar die ontwikkelingsrelevant zijn. De eisen die aan militairen gesteld worden veranderen mee met geografische, maatschappelijke, politiek en technologische ontwikkelingen. De realiteit van Afghanistan maakt duidelijk dat militairen in een operatiegebied in staat moeten zijn om aan wederopbouw te doen, de veiligheid te waarborgen en gerichte gevechtsacties uit te voeren, de zogeheten *'three block war'*. In de werkelijkheid van de *'three block war'* is er geen sprake meer van fronten of veilige achtergebieden en kan een rustige situatie plotseling omslaan in een gevechtscontact. Daarom moet iedere militair op de eerste plaats krijger zijn en daarna pas specialist.

De grote diversiteit in inzetgebieden en de vaak extreme en risicovolle omstandigheden stellen hoge eisen aan de fysieke en mentale gehardheid van onze militairen. Zij worden geacht in praktisch alle klimaatzones en gebieden te kunnen opereren. Realistische training volgens het principe *'train-as-you-fight'* is dan ook noodzakelijk.

Het militair tuchtrecht hoeft niet opnieuw ingevoerd te worden. Voor lichtere vergrijpen past defensie haar eigen rechtssysteem toe, terwijl bij zwaardere vergrijpen het OM wordt ingeschakeld. In zijn algemeenheid is een uitstekend waarden en normen patroon bij de Nederlandse militair – militair ethos – van groot belang. Hoewel het niveau in het algemeen goed is, is blijvende aandacht en een extra impuls op zijn plaats.

Het belang van *combat support* (gevechtsondersteuning) en *combat service support* (logistieke ondersteuning) is verder toegenomen. Zonder deze kritische capaciteiten kunnen gevechtseenheden niet of slechts beperkt worden ingezet.

Ook de eisen die aan het materieel worden gesteld nemen toe. Het budget om materieel dat in operaties verloren gaat of harder slijt, onmiddellijk te kunnen vervangen is onvoldoende om aan de problematiek in volle omvang tegemoet te komen.

NCW (Network Centric Warfare) vormt de kern van de transformatie van moderne krijgsmachten, en is noodzakelijk om interoperabiliteit met bondgenoten te verzekeren. Voor het versneld verhogen van de interoperabiliteit

en verbeteren van de netwerk- en informatie infrastructuur ontbreken de financiële middelen. De technologische ontwikkelingen zullen in de toekomst meer van het personeel gaan vragen. Hierbij moet gedacht worden aan hogere eisen aan instructeurs, en personeel dat langere tijd Het is een goede ontwikkeling dat de rol van de brigades in het kader van nationale taken verder wordt uitgebreid.

De luchttransportcapaciteit van defensie is essentieel voor het expeditionaire vermogen van de hele krijgsmacht. De behoefte is echter groter dan de capaciteit, ondanks extra maatregelen. Uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit is dan ook gewenst. Onder andere is versterking van de personele en materiële helikoptercapaciteiten wenselijk, enerzijds door meer helikopters, anderzijds door het aanpassen van bijvoorbeeld de *crew-ratio* en het uitbreiden van het ondersteunend personeel. Wat betreft de Joint Strike Fighter moet de discussie niet gaan over de vraag óf de JSF moet worden aangeschaft, maar in welke aantallen.

De Koninklijke Marechaussee is in staat om te voldoen aan de nationale en internationale vraag: omdat haar personeel flexibel inzetbaar is en over een militaire achtergrond beschikt. Om deze flexibiliteit en militaire achtergrond te kunnen blijven garanderen en omdat de samenhang tussen interne en externe veiligheid toeneemt, is het essentieel dat de Koninklijke Marechaussee deel uit blijft maken van Defensie.

Standpunten en conclusies

De huidige structuur van de krijgsmacht kan als volwaardig worden beschouwd: een marine met een toegenomen focus op het ondersteunen van operaties op het land, een landmacht met flexibel inzetbare brigades en ondersteunende eenheden en een luchtmacht met een gebalanceerde combinatie van jacht- en transportvliegtuigen en helikopters. Het belang van de krijgsmachtbrede gezamenlijkheid, kan samengaan met behoud van de identiteit van afzonderlijke krijgsmachtonderdelen. Zonder afbreuk te willen doen aan de belangrijke, zichtbare rol van de Commandant der Strijdkrachten, is het wenselijk dat de operationele commandanten een wezenlijke rol blijven vervullen als direct verantwoordelijken voor de operationele gereedstelling en dat hun 'boegbeeldfunctie' voor hun organisatie behouden blijft. De nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land verdient steun.

Zeker in een aantrekkelijke arbeidsmarkt is het behoud van hoogwaardig personeel waarin inmiddels veel is geïnvesteerd, van groot belang. Zowel de bijzondere positie van de militair als de wervingskracht van de krijgsmacht moeten hun weerslag vinden in de arbeidsvoorwaarden van deze groep. In toekomstige onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden moet hieraan tege-

moet moeten komen. De zorg voor veteranen verdient voortdurende aandacht. De ingeslagen weg is goed maar dient verder uitgebouwd en verstevigd te worden.

Er dient een serieus maatschappelijk en parlementair debat te worden gevoerd over de invoering van een maatschappelijke dienstplicht, waarbij vooral moet worden gekeken naar de verschillende modellen zoals in gebruik bij onze bondgenoten. Alle jonge mensen zouden dan één jaar van hun leven beschikbaar moeten zijn voor maatschappelijke taken, waarbij een militaire invulling een van de opties kan zijn.

Om een bruikbare maatstaf voor het benodigde defensiebudget te hebben, is de Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties van de afgelopen jaren een verantwoord uitgangspunt gelet op de positie en draagkracht van Nederland. Gezien de tekorten die er zijn, is een trendmatige groei van de Nederlandse defensie-uitgaven die uitgaat boven de groei van het Bruto Binnenlands Product daarom gewenst, met als streven om – op termijn – volledig te voldoen aan de NAVO-norm van 2% BNP.

1 Christen- democratische uitgangspunten

1.1 Hoofdtaken krijgsmacht

Onze overheid voert met *recht* en *reden* een adequate bewapening. Met recht, omdat wij, ter vreedzame ordening van de samenleving, aan de overheid het alleenrecht hebben gegeven op het gebruik van geweld. Daardoor kunnen we dat gebruik omgeven met waarborgen dat geweld alleen wordt ingezet in een uiterste situatie en alleen dan als wij dit beschouwen als rechtvaardig. Met *reden* omdat de internationale samenleving instabiel is en geweld wordt gebruikt dat niet overeenkomt met wat wij beschouwen als onze gerechtvaardigde belangen, of daar zelfs bedreigend voor is. Onze belangen omvatten veiligheid en welzijn van de eigen burgers op het eigen grondgebied, van eigen burgers en eigen gerechtvaardigde belangen elders en van onze bondgenoten, maar ook bevordering van welzijn en mensenrechten in conflictgebieden elders. Daarnaast leidt het tegengaan van instabiliteit op afstand op langere termijn tot meer veiligheid voor onze eigen burgers. Tegenwoordig zijn voor de krijgsmacht drie hoofdtaken weggelegd:¹

- bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;
- bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.²

1.2 Nationale legitimiteit

De Nederlandse overheid dient een vredelievend en vredesbevorderend beleid te voeren, maar draagt het zwaard niet tevergeefs. Individuen kunnen pacifistisch zijn, de overheid heeft deze keuze niet. Het handhaven van het geweldsmonopolie op het grondgebied, het beschermen van de territoriale integriteit van Nederland, is een klassieke taak van de krijgsmacht. Meer in het algemeen is veiligheid in ruime zin van het woord, een kerntaak van de overheid.

De inzet van geweldsmiddelen behoort in Nederland tot het monopolie van de overheid. Met het alleenrecht is ook de verantwoordelijkheid tot het

1 Zoals ook geformuleerd in de Defensienota 2000 en herbevestigd in de Prinsjesdagbrief en de actualisering ervan.

2 De nieuwste inzichten van terrorismebestrijding leiden tot integraal veiligheidsdenken, waarbij militairen middelen – onder bevoegd gezag van de civiele autoriteiten – noodzakelijk kunnen zijn naast politionele en justitiële middelen

gebruik van de krijgsmacht verbonden. Deze is onlosmakelijk gekoppeld aan democratische verantwoording. Daarmee is haar daadwerkelijke inzet uiteindelijk ook aan het oordeel van de samenleving onderworpen. Voor het toelaten en het gebruik van geweld zijn immers hele goede waarborgen nodig.

De commissie trekt uit dat leidende principe niet noodzakelijk de conclusie dat voor elk militair ingrijpen toestemming vooraf van de Staten-Generaal is geboden. Omdat militair geweld pas aan de orde komt als alle andere middelen aantoonbaar hebben gefaald, dient het gebruik van dit ultieme middel optimaal en doelgericht te zijn. Militaire overwegingen kunnen zo zwaar wegen dat het politieke gezag kan besluiten democratische toetsing op te houden, bijvoorbeeld omdat de openbaarheid die onlosmakelijk is verbonden aan democratische controle het te behalen resultaat in de weg kan staan. Vertrouwelijke informatie aan de Staten-Generaal als mogelijke interim oplossing is daarbij geen optie, omdat vertrouwelijkheid geen element kan zijn bij het beoordelingsproces dat inherent publiek is.

Los van de vraag of vooraf toestemming van de Staten Generaal geboden is, vindt elke militaire actie plaats onder politiek gezag van de regering, die in principe op elk moment beslissend kan ingrijpen. Tegelijk wordt hier onderstreept dat een militaire operatie politieke eenduidigheid behoeft. De lijn oversteken van politieke naar militaire interventie impliceert noodzakelijkerwijs dat de politieke improvisatiemogelijkheden aan kracht hebben verloren, ja zelfs schadelijk kunnen zijn voor het verloop van de militaire actie.

Behalve dat de regering publieke verantwoording aflegt over de inzet van de krijgsmacht, zal er steeds zorgvuldige aandacht nodig zijn voor een bestendig democratisch draagvlak voor het bezit en voor het gebruik van dit middel. In dit moderne communicatietijdperk, waarin emotie een belangrijke rol kan spelen in het publieke debat en in de besluitvorming, is een diepgaande bezinning op haar plaats over het duiden van relevante conflicten en mogelijke bijdragen van Nederland ter oplossing. Bezonnenheid en bezinning zijn nodig met het oog op:

- a. een gedegen en afgewogen besluitvorming bij een mogelijk conflict;
- b. een structurele budgettaire borging. Die komt alleen tot stand als er onder het beleid een lange termijnstrategie ligt;
- c. een structurele en door rationele inzichten onderstreepte lotsverbondenheid met de Nederlandse militairen die in een in elk opzicht van Nederland afwijkende omgeving hun werk moeten doen.

Een korte toelichting op deze punten is op haar plaats.

Ad a. De weloverwogenheid van het Nederlandse standpunt in tijden van crisis is groter naarmate de emotionele spanning in een kritieke situatie kan worden getoetst aan in rustiger tijden zorgvuldig geformuleerde en breed gedragen uitgangspunten.

Ad b. Het is nooit zeker wanneer op de defensieorganisatie een beroep moet worden gedaan. Waar andere overheidstaken onmiddellijk en elk moment op prestatie kunnen worden gewaardeerd, is dit voor Defensie afhankelijk van de internationale situatie. Ook in tijden van minder internationale spanningen en geweld, en dus minder frequente inzet, moet Defensie haar professionele standaard, training en materieel op peil houden. Daarom is een navenant structureel verankerde begrotingssteun noodzakelijk.

Ad c. Uitgezonden moeten zich verzekerd weten van solidariteit van het gehele Nederlandse thuisfront. Naarmate de Tweede Wereldoorlog verder achter ons ligt, vermindert het aantal burgers dat bewust zelf heeft moeten leven temidden van geweld, rechteloosheid en amoraliteit. De discrepantie tussen zulke omstandigheden en de veilige en welvarende omgeving van onze verzorgingsstaat is enorm. De context waarin de Nederlandse uitgezonden militairen opereren met nadrukkelijk bij het oordelen over hun handelen worden meegewogen, niet alleen in justitieel, maar ook in politiek, publicitair en maatschappelijk opzicht. Een adequaat inzicht van de Nederlandse samenleving in extreme omstandigheden zal overigens ook bijdragen tot meer empathie met vluchtelingen afkomstig uit omgevingen met extreem geweld.

Geweld en onvrijheid zijn zeker niet per se risico's die ver van ons bed liggen. De vrije Nederlandse samenleving is zonder meer kwetsbaar voor terroristische acties. Elke bescherming van vrijheid in bredere zin hindert op haar beurt ook weer rechtsgoederen, zoals de *privacy*. De overheid moet bijvoorbeeld grote aandacht geven aan een uiterst goed georganiseerde *intelligence*. De afweging van de gevolgen daarvan met de belangen van de private levenssfeer moeten in het publieke debat ruime aandacht krijgen, maar het collectieve veiligheidsbelang stijgt hier uit boven de private levenssfeer van het individu.

Voor een gezond veiligheidsbewustzijn in de samenleving is nodig dat de bevolking met weerbare vastberadenheid weet om te gaan met ontregeling, chantage en terreur. "Een volk dat voor tirannen zwicht, zal meer dan lijf en goed verliezen. Dan dooft het licht", dichtte Van Randwijk, en hij schreef dit niet voor niets. Angst, kortzichtig eigenbelang of andere verklaarbare emoties kunnen effectief verzet beslissend hinderen en de tegenstander sterk in de kaart spelen. Saddam Hussein heeft daarvan een aanschouwelijk voorbeeld gegeven toen hij na de Iraakse inval in Koeweit buitenlandse bur-

gers gegijzeld hield. Vervolgens was er een machteloze internationale gemeenschap te zien en een optocht van per land gezonden politieke *celebrities* die eerbiedig om clementie kwamen vragen en ongetwijfeld ook de nodige geheime concessies in de rugtas met zich droegen. Het moet Saddam Hussein's *finest hour* zijn geweest in zijn gehele loopbaan. De wereld leek voor een moment voor hem op de knieën te liggen. Toegeven bij chantage omwille van de lieve vrede is altijd verleidelijk. In het in menig opzicht transparante televisietijdperk lijkt chantage van het leiderschap via de publieke opinie een kansrijke kaart voor terroristen. Maatschappelijke resistentie is hier geboden.

1.3 Internationale legitimiteit

Waar de menselijke waardigheid in het geding is, zo stelt het CDA rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden', mag de internationale gemeenschap niet afzijdig blijven.³ Dit vormt de kern van de verantwoordelijkheid die het CDA voorstaat in de wereld. Dit kader kan heel breed worden geformuleerd. Zo betoogt het beginselprogramma van de EVP dat christelijke principes en waarden, die geïnspireerd zijn door het Evangelie en het christelijk erfgoed, onlosmakelijk verbonden zijn aan mensenrechten, democratische idealen van vrijheid en gelijkheid, sociale rechtvaardigheid en solidariteit.⁴ In dit rapport wordt de verantwoordelijkheid van de overheid om bij te dragen aan een veilige omgeving benadrukt. Dit sluit aan bij de plicht die Nederland in zijn Grondwet heeft opgenomen om bij te dragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde. Daarvoor heeft de regering een breed politiek, diplomatiek en economisch instrumentarium tot haar beschikking, alsmede, indien noodzakelijk, de krijgsmacht. Nederland zal naar rato van zijn relevantie en mogelijkheden en als onderdeel van de internationale gemeenschap verantwoordelijkheid moeten nemen; Nederland zal buiten zijn grondgebied geen zelfstandige militaire actie voeren.

*'Responsibility to protect'*⁵

Afgezien als antwoord op een bedreiging van de gerechtvaardigde belangen van Nederland en van die binnen het bondgenootschap, zal de inzet van Nederlandse militaire middelen vooral zijn gericht op het beschermen van

3 CDA rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden. Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA, blz. 15.

4 Beginselprogramma Europese Volkspartij, artikel 163.

5 Op tal van plaatsen in dit rapport worden vaktermen uit de diplomatie gebruikt, of militair vakjargon. Dit zijn vaak Engelse termen, maar ze worden uitgewerkt in de tekst.

burgers elders tegen onevenredig geweld. Indien het om gebieden gaat waar het lokale overheidsgezag niet meer functioneert, en de militaire inzet is ingebed in besluiten van de Veiligheidsraad, is de afweging vooral een praktische. Licht Nederlandse inzet binnen de mogelijkheden, gegeven overige militaire verplichtingen elders? Bestaan er bijzondere historische of politieke omstandigheden van Nederland met de omgeving waar de operatie plaatsvindt? Wat is het beroep op Nederland: financieel, facilitair of actief militair?

Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarbij de afweging gecompliceerder en delicaat is. Hetzij omdat de militaire inzet ingaat tegen de wens van het daar vigerende soevereine gezag, hetzij omdat de coalitie niet steunt op een besluit van de Veiligheidsraad, en wordt gevormd door slechts enkele hier specifiek samenwerkende landen (*coalition of the willing*).

Op verzoek van de Canadese overheid heeft de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* onderzocht of en zo ja, wanneer staten gerechtigd zijn om dwingend, dat wil zeggen militair, op te treden tegen een ander land om mensen die in dat land worden bedreigd, te beschermen. De titel van het rapport is *The responsibility to protect*. Die titel geeft al inzicht in de uitkomst van het onderzoek en van de daarin besloten afwegingen. Ja, concluderen de opstellers van het rapport: de internationale gemeenschap heeft de verantwoordelijkheid om te interveniëren en de soevereiniteit van een land te passeren als een bevolking ernstig lijdt als gevolg van een burgeroorlog, opstand, onderdrukking of van wetteloosheid, en de betreffende overheid dit geen halt kan of wil toeroepen dan wel afwenden. De verantwoordelijkheid om te beschermen bestaat dan uit drie elementen:

- trachten te voorkomen dat de bevolking wordt bedreigd;
- reageren en wel in het uiterste geval met militaire middelen, als de burgerbevolking in ernstige problemen komt;
- bijdragen aan de wederopbouw en verzoening.

De christen-democratie ziet in die leidraden overeenkomsten met haar eigen uitgangspunten rondom de rechtvaardige oorlog. Het belang van de mensenrechten wordt geplaatst in het perspectief van de internationale rechtsorde, waar de christen-democratie een verantwoordelijkheid voor wil dragen. Preventie en ingrijpen zijn dan niet toereikend, bemoeienis impliceert per definitie ook bijdrage aan wederopbouw en verzoening. De klus is niet geklaard als het falende regime is verdwenen en zelfs niet per se als de orde en het gezag zijn hersteld. Het uitgangspunt van 'responsibility to protect' wordt inmiddels breed onderschreven. De Verenigde Naties en ook de Nederlandse regering hebben zich er achter geschaard en zijn van mening

dat de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft om actie te ondernemen ten aanzien van staten die hun burgers niet kunnen of willen beschermen.⁶

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is het aangewezen forum om militaire interventie goed te keuren, zeker waar het gaat om interventies tegen de wil van het soevereine gezag. Niettemin kunnen er situaties zijn waar ook een andere afweging kan worden gemaakt. De Veiligheidsraad is weliswaar het hoogste mondiale gezag op het gebied van vrede en veiligheid, maar het is tegelijk een politiek orgaan waar om allerlei redenen de besluitvorming zou kunnen stagneren of geen recht zou kunnen doen aan de nood situatie. Dit kan tot uiting komen door het gebruik van het veto-recht van een van de vijf permanente leden. In dat geval moet Nederland een eigen afweging maken en kan dan besluiten deel te nemen aan een coalitie van beschikbare landen, met name als het daarbij gaat om wederzijdse solidariteit van het Atlantisch bondgenootschap en van de Europese Unie.⁷ Hoewel de verantwoordelijkheid om te beschermen (*responsibility to protect*) dan zwaar weegt, past hier wel uiterste terughoudendheid. De Veiligheidsraad is immers een uitermate belangrijke bron van legitimatie voor het inzetten van het ultieme middel van het geweld.

Preëemptief optreden

Hoewel de primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid bij de Veiligheidsraad ligt, kunnen er zich situaties voordoen die optreden zonder voorafgaande mandatering van de VN rechtvaardigen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het vraagstuk van preëemptief optreden, dat aan de orde is bij een onmiddellijke dreiging. Is het in zo'n situatie gerechtvaardigd om zonder toestemming van de Veiligheidsraad militair in te grijpen vóórdát de dreiging zich manifesteert, en zo ja, onder welke voorwaarden?

De regering heeft over deze kwestie, in het licht van de nieuwe dreigingen en het concept van *pre-emptive action* uit de Amerikaanse Nationale Veiligheidsstrategie, advies gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke

6 VN-top 14-16 september 2005. Zie ook de het verslag van het kabinet van de top, met daarin een reactie op het rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, "In larger freedom: towards development, security and human rights for all", Tweede Kamer, 26150, nr. 34.

7 Zoals het ingrijpen van de NAVO in Kosovo in 1999 zonder mandaat van de VN Veiligheidsraad.

Vraagstukken (CAVV). In beginsel biedt artikel 51 van het VN-handvest ruimte om in het geval van een onmiddellijke dreiging van een gewapende aanval een beroep te doen op zelfverdediging. Over de vraag wanneer sprake is van zo'n dreiging en hoe de verdediging daartegen uitgeoefend mag worden, bestaat echter geen consensus in VN-verband.⁸ Herschrijven, of door interpretatie verruimen of beperken van artikel 51 is evenmin aan de orde. Voor de AIV/CAVV vormen de zogenaamde *Caroline*-criteria ('a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation') een passend handvat voor de mogelijke inroepbaarheid van artikel 51. In die gevallen van een plotselinge overweldigende dreiging, die geen moment van reflectie en geen keuze van andere middelen toelaat, onder inachtneming van de proportionaliteit, zou gebruik van geweld uit zelfverdediging toelaatbaar kunnen zijn, mits deze criteria strikt worden toegepast, aldus de AIV/CAVV.⁹

Hetzelfde advies stelt echter dat de statenpraktijk van 'anticiperende zelfverdediging' beperkt en onduidelijk is. Daardoor is het niet goed mogelijk tot de stellige conclusie te komen dat in het huidige volkenrecht de *Caroline*-doctrine nog van toepassing is.¹⁰ Al met al heeft de commissie nog weinig vaste internationale grond onder de voeten kunnen vinden om te spreken van eenduidige en transparante criteria. Wel kunnen de *Caroline*-criteria als een begin beschouwd worden van een passend handvat bij eventueel preëemptief optreden. De regering heeft zich volgens de commissie daarom terecht afgevraagd of deze criteria wel voldoende houvast bieden en op termijn niet verder dienen te worden verfijnd. Daarbij moet worden gedacht aan een dreiging van een digitale aanval op voor de veiligheid van een land essentiële computernetwerken. Zo'n aanval is geen traditionele 'gewapende' aanval in de zin van artikel 51. Ook de hedendaagse dreiging van het terrorisme maakt de toepasbaarheid van de *Caroline*-criteria complex. Het door de regering in reactie op het advies gehanteerde voorbeeld van de aanslagen van 11 september geeft een treffende schets van deze complexiteit:

"Wanneer zou de dreiging van de aanval op de Verenigde Staten voldoende plotseling en overweldigend zijn geweest om met recht te mogen ingrijpen? Pas op het moment dat de vliegtuigen zich in gebouwen dreigden te boren? Op het moment dat de kapers het vliegtuig betraden? Op het moment dat zij ergens in de woestijn voor hun dodelijke missie werden getraind? Of al op het moment dat zij hun plannen beraamden? Of

8 Idem, blz. 4.

9 Advies 'Preëemptief optreden', no. 36, AIV/No. 15, CAVV, juli 2004, blz. 21.

10 Idem.

op het moment dat al-Qa'ida de VS en het Westen de oorlog verklaarde?"¹¹

Moeilijk te beantwoorden vragen, waarbij de noodzaak van betrouwbare *intelligence* een sleutelrol speelt. De regering sluit zich aan bij de stelling in de Amerikaanse veiligheidsstrategie dat "we must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries"¹² De tijd zal moeten leren in hoeverre de Caroline-criteria daarvoor voldoende ruimte bieden. Voor de commissie geldt in elk geval dat inzet van militaire middelen – als laatste redmiddel – in verhouding moet staan tot de aard, ernst en omvang van de dreiging. Optreden tegen terroristen hoeft zeker niet per definitie grootschalig te zijn, maar kan – bij voorkeur – ook in een kort tijdsbestek plaatsvinden met bijvoorbeeld precisiewapens vanaf zee of vanuit de lucht, of door speciale eenheden.

11 Tweede Kamer, Kamerstuk 29800 V, nr. 56, blz. 3.

12 The National Security Strategy of the United States, september 2002, blz. 15.

2 Ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheids- situatie

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op de veiligheidssituatie worden geschetst.

2.1 Globalisering en toegenomen interdependentie

De liberalisering van het internationale kapitaalverkeer en de globalisering van de economie hebben landsgrenzen betrekkelijker gemaakt. Gekoppeld hieraan zijn volken in sterkere mate dan ooit voor welvaart en welzijn van elkaar afhankelijk geworden. Die economische band behoedt voor in aanzienlijke mate voor grootschalige conflicten. Dat was zelfs een van de redenen om te komen tot meer economische samenwerking in Europa via de EGKS en naderhand de EG en EU. Het is de filosofie geweest van de grondleggers van de Europese Unie, waartoe ook Nederland behoorde. Hoewel Europa in politieke zin nog sterk zal moeten verdiepen, heeft de Europese gemeenschap waarschijnlijk een definitief einde gemaakt aan eeuwenlang oorlog voeren op een relatief klein en dichtbevolkt continent. Het daarmee samenhangende spectaculaire economische succes¹³ heeft internationaal respect afgedwongen. De formule van economische interdependentie is mede door het Europese voorbeeld baanbrekend geworden voor een nieuwe wereldorde (mede) op basis van een globaal opererend bedrijfsleven. Globalisering brengt ook landen in andere werelddelen verder in de vaart der volkeren. De economische voorspoed die China en India nu doormaken, kan helpen om de economische bindingen verder te versterken en verbreden. Die voorspoed en de geïntensiveerde betrekkingen gaan aan andere delen van de wereld, zoals delen van Afrika en het Midden-Oosten, vrijwel geheel voorbij. Niet alleen een politiek bouwwerk, maar ook een economische orde kan bovendien worden ontregeld en beschadigd door geweld.

Keerzijde van de globalisering is bovendien dat vrijwel alle dreigingen een internationale dimensie hebben gekregen. Conflicten die in vroeger tijden op veilige afstand plaats vonden, hebben nu veel eerder ook lokale repercussies. Migratie, economische afhankelijkheden en onderlinge bondgenootschappen zorgen voor verwevenheid, maar maken ook kwetsbaar. Veiligheid heeft ook een bredere strekking gekregen dan alleen de klassieke verdediging tegen een militaire aanval op het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. De gevolgen van conflicten voor een open land als Nederland zijn verstrekkend. In dit verband wordt eens lichtvaardig gesproken over het veilig stellen van de olietoevoer, maar daarbij vergeet men dat elementaire

13 De eenwording heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid gegeven volstrekt verschillende industriële systemen te standaardiseren, waardoor elkaar bevechtende kleinere markten konden groeien naar een grote, internationaal concurrerende markt.

bestaansvoorwaarden van een land en samenleving breder vertakt zijn dan het beschermen van de soevereiniteit en van het eigen grondgebied. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat met het argument van olietoevoer alle middelen of doelen gelegitimeerd zijn, maar het voorbeeld geeft wel de enorme globale verwevenheid aan. Een verwevenheid die bron van afhankelijkheid en samenwerking kan zijn, maar één die ook broos en kwetsbaar maakt.

2.2 Informatietechnologie

Een tweede mondiale ontwikkeling met grote gevolgen ook voor defensie is de revolutie geweest in de informatietechnologie. De consequenties zijn zonder precedent. Geen enkel politiek systeem kan zich meer (volledig) afsluiten voor het buitenland of buitenstaanders. Landen, bedrijven, organisaties en burgers kunnen overal ter wereld zichzelf op elk zelf gewenst moment op de hoogte stellen van omstandigheden, ontwikkelingen, verhoudingen en cijfers elders. Dit wordt overigens nog versterkt door de ook weer ongekend ontwikkelde grootschalige mobiliteit van mensen en goederen. Voorts heeft ICT de wegen geopend naar volledig nieuwe productieprocessen en economische inzichten. En ten slotte heeft er een ontzagwekkende product vernieuwing plaatsgevonden, ook op defensiegebied. Dan gaat het niet alleen om wapensystemen, maar ook om *intelligence*, op aarde en vanuit de ruimte. Een spectaculair verbeterde militaire precisie is daarvan een van de producten, waardoor in principe met minder geweld een veel efficiënter resultaat kan worden geboekt.¹⁴ De nieuwe technologie vergroot overigens niet alleen de slagkracht. Ook hier geldt weer dat ook de kwetsbaarheid is toegenomen. Elektronische virussen, hackers en andere wezenlijke ontregelingen van communicatie- en productiesystemen kunnen de slagkracht, ja zelfs de weerbaarheid aan eigen kant enorm reduceren.

2.3 Verdwijnen bipolair machtsevenwicht

Een derde ontwikkeling is het einde van het communistische machtsblok onder aanvoering van de voormalige Sovjet Unie. De bipolariteit heeft de wereld in de tweede helft van de 20e eeuw na de Tweede Wereldoorlog op haar best enigszins gestabiliseerd, maar de prijs daarvoor was hoog. Aan beide zijden is er een ontzagwekkende en uiterst kostbare wapenwedloop geweest. Mede daardoor heeft de bevolking in communistische gebieden lange tijd niet kunnen deelhebben aan de economische vooruitgang.

¹⁴ Conflicten zijn overigens niet met precisiewapens en technologie alleen te winnen.

Bovendien hing het atoomwapen als een zwaard van Damocles boven een gespleten wereld. De prijs van inadequaat *crisismanagement* had snel kunnen ontaarden in totale vernietiging van beide kanten – een werkelijk huiveringwekkend scenario. Uiteindelijk stortte het communistische systeem in, vooral als gevolg van de standvastigheid van het Westen, het anti-historische karakter van het marxisme en de interne economische zwakte. Dit alles is nog eens bevorderd door vanwege de ICT steeds groter wordende wereldvenster. Het tekortschieten van de staatsgeleide economie ten opzichte van het vrije ondernemerschap werd voor steeds grotere groepen zichtbaar. De slijtage begon aan de grenzen in Europa, maar tastte veel sneller dan iedereen had verwacht het gehele systeem aan. Het eindigde in wat niemand ooit had durven hopen: een bijna fluwelen revolutie. Het ontmantelen van de enorme wapenvoorraden aan beide zijden is sindsdien een uiterst belangrijk, hoewel niet steeds spectaculair, onderdeel van internationaal defensiebeleid. Daarbij is non-proliferatie van ABC-wapens niet het geringste vraagstuk. Intussen zijn veel voormalige communistische landen lid geworden van de NAVO. Dit bondgenootschap staat in de nieuwe mondiale verhoudingen zelf dus ook voor een nieuwe taak.

2.4 Burgeroorlogen, schendingen van mensenrechten en failed states

De vierde ontwikkeling is het opklaaien van relatief kleinschalige nationalistische conflicten die onmiddellijk rampzalige gevolgen hebben voor de plaatselijke bevolking. In Afrika zijn deze conflicten al langer aan de orde van de dag, maar in Europa en in Azië werden potentiële lokale conflicten lange tijd gesmoord in het overheersende politieke systeem. Met het einde van de Sovjet Unie verviel deze breidel, zodat Europa ook op zijn eigen continent of in de directe omgeving daarvan geconfronteerd werd met militair geweld en grootschalige schendingen van mensenrechten en grote stromen vluchtelingen en ontheemden. De internationale gemeenschap zag zich steeds vaker voor de taak gesteld om de strijdende partijen te scheiden en burgers relatieve bescherming te bieden. Crisisbeheersingsoperaties werden een nieuwe loot aan de oude militaire stam. Inmiddels is er op dit gebied al de nodige ervaring opgedaan: ervaringen die consequenties hebben voor de defensieopbouw van Nederland. Naast het belang van opkomen voor de mensenrechten en het bijdragen aan wederopbouw dragen stabilisatiemissies bij aan het voorkomen van grote vluchtelingenstromen, ook richting Europa en Nederland. Maar er staat nog meer op het spel bij als we proberen *failing* or *failed states* te voorkomen. Zij vormen namelijk niet alleen een probleem voor hun bevolking en de omliggende landen, maar kunnen ook ontaarden in een broeinest van terrorisme en zware criminaliteit. De failed state Afghanistan exporteerde, door een vrijhaven te bieden voor al-

Qa'ida, terreur en drugs.¹⁵ Beide vinden hun weg naar Europa. Bijdragen aan stabilisatie, wederopbouw en 'nation building' van zulke landen is dus niet alleen een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, maar ook een welbegrepen eigenbelang van een land als Nederland. De uitdagingen zijn er niet minder om. *Failed states* hebben vaak geen enkele democratische en rechtsstatelijke ervaring of traditie, beschikken over een nauwelijks functionerende overheid en lopen het risico ook na jaren van relatieve rust weer terug te vallen in chaos. Vaak worden deze landen gekenmerkt door complexe interne verhoudingen en spanningen, waarbij de loyaliteit van verschillende bevolkingsgroepen niet vanzelfsprekend bij de nationale staat ligt, maar bij de eigen stam, etnische of religieuze groepering. Een land als Irak, dat decennialang met ijzeren hand door een dictatuur geregeerd is met een effectief overheidsapparaat en leger, lijkt feitelijk op deze situatie teruggeworpen. Het voormalig Joegoslavië is zelfs geheel uiteengevallen. Bij het wegvallen van een seculiere dictatuur kan vervolgens extremisme en religieus fundamentalisme de kop opsteken, dat een bedreiging vormt voor pogingen om een democratische rechtsstaat van de grond te krijgen. De problematiek van diepgewortelde culture verschillen met de verworvenheden van het Westen die wij voor vanzelfsprekend houden, mag kortom niet onderschat worden. De conclusie mag echter niet zijn dat we ons dan maar terugtrekken uit gebieden waar deze verworvenheden bevochten moeten worden; integendeel. Hoe moeizaam dat ook is en buitengewoon fragiel het proces van democratisering ook is, deze landen hebben inmiddels voor het eerst in hun geschiedenis een democratisch gekozen bestuur, mede dank zij de inzet van onze militairen. Waarden als vrijheid, democratie en mensenrechten worden zo bevorderd.

2.5 Terrorisme

De vijfde, belangrijke ontwikkeling is die van het internationaal terrorisme. De vernietiging van het *World Trade Centre* in New York geldt als het symbool van die strijd, maar ook elders op de wereld hebben aanslagen veel slachtoffers geëist en werd schade toegebracht aan de economie. Op pijnlijke wijze is de kwetsbaarheid van open samenlevingen blootgelegd. Terrorisme is het uitoefenen van een grote dreiging met in verhouding geringe middelen, terwijl het organiseren van de verdediging er tegen niet eenvoudig is. Budgetten zijn bovendien begrensd en ook de *privacy*-bescherming stelt zo haar eisen. Het bestrijden van terrorismehaarden is een politiek, maar vooral een militair zeer hachelijke missie. Bij het inrichten van

¹⁵ Nog steeds exporteert Afghanistan exorbitant veel drugs, vooral opium.

de krijgsmacht moet met deze telkens belangrijker taak duidelijk rekening worden gehouden.

De veiligheidssituatie in de wereld is door de dreiging van het terrorisme diffuser, complexer en minder voorspelbaar geworden. Het terrorisme is geglobaliseerd. Het maakt gebruik van open grenzen en van internet en bedient zich van asymmetrische methoden. De voorbereiding van de aanslagen van 9-11 vond plaats in Hamburg, de financiering kwam vanuit de Arabische wereld, terwijl de kapers in Afghanistan opgeleid waren en de actie zich tenslotte op Amerikaans grondgebied voltrok. Dreiging kan zich vanaf duizenden kilometers afstand voordoen. Dat noopt tot een pro-actief buitenlands beleid, dat erop gericht is om op de problemen af te gaan, voordat ze ons bereiken. De strijd tegen het terrorisme, gebaseerd op artikel 51 van het VN-handvest, moet dan ook gezien worden als een vorm van pro-actieve zelfverdediging. De relevantie daarvan is nog steeds actueel, omdat de dreiging eerder is toe- dan afgenomen. Niet alleen door de aanwas van terroristische organisaties, maar ook door hun streven om hun doeleinden te bereiken met catastrofale methoden. Na 11 september is er namelijk nog maar één stap hoger mogelijk op de escalatieladder; en dat is de inzet van massavernietigingswapens. Kunnen landen nog afgeschrikt worden met de dreiging van wederzijdse vernietiging in het geval van een nucleair conflict, bij het catastrofale terrorisme gaat dat niet op. Het risico dat al-Qa'ida op termijn de beschikking zal krijgen over massavernietigingswapens neemt toe, ook al wordt een aanval met dergelijke middelen op korte termijn niet waarschijnlijk geacht. Maar al-Qa'ida heeft herhaaldelijk de ambitie uitgesproken om massavernietigingswapens te verkrijgen, en zij is op dit vlak niet als enige organisatie actief. In 2005 hebben ongeveer 25 terreurorganisaties belangstelling getoond voor chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN) middelen. Eén manier om aan de middelen te komen, is via het aanknopen van betrekkingen met landen die met hen sympathiseren. Zo wordt de terroristische groepering Hezbollah gefinancierd en bewapend door Iran. Tot dusver beperkt de steun zich tot conventionele wapens. De vraag is: blijft dat ook zo?

Gezien het gebrek aan respect voor mensenlevens dat de terroristen aan de dag leggen, moet het ergste gevreesd worden als ze beschikking over de ergste wapens krijgen. Het islamitisch radicalisme van al-Qa'ida en organisaties die zich door Bin Laden c.s. geïnspireerd voelen, richt zich tegen de hele Westerse beschaving. Het bestrijdt ten koste van alles onze manier van leven en is niet uit op onderhandelingen. De illusie dat Europa gevrijwaard zou kunnen blijven van deze vorm van barbarij, is ruw verstoord. Tweeënehalf jaar na 9-11 werd Madrid getroffen, daarna Londen. Er zijn

bovendien nogal wat terreurdaden voorkomen.¹⁶ De voor sommigen verleidelijke gedachte dat landen het onheil over zichzelf afroepen door de Verenigde Staten te steunen, is misplaatst. Ook in een land als Frankrijk, dat niet bekend staat om zijn volgzame houding jegens de Verenigde Staten, zijn aanslagen verijdeld. En wat te denken van de aanslag op Bali, gelegen in het hoofdzakelijk islamitische Indonesië?

Bij de aanslagen in Madrid en Londen bleek de dreiging niet uit Afghanistan, maar van eigen bodem te komen. Onder de tientallen miljoenen moslims in Europa is een jonge generatie ontstaan die geradicaliseerd is en vatbaar voor het terrorisme. Delen van de tweede en derde generatie voelen zich vervreemd van de samenleving waarin ze leven en keren zich tegen westerse waarden. Daarnaast bekeert een aantal autochtone jongeren zich tot de islam om vervolgens aansluiting te zoeken bij radicaal islamitische organisaties. Militaire interventies van het Westen in landen als Irak en Afghanistan kunnen tot verdere radicalisering leiden, zo hebben ook de aanslagen in Londen aan het licht gebracht. De Amerikaans-Britse inval in Irak en de nog steeds bloedige nasleep daarvan, heeft – wellicht onvermijdelijk – het terrorisme aangewakkerd, zowel in Irak zelf als in Europa. In diverse Europese landen blijkt namelijk rekrutering plaats te vinden onder moslims voor de gewapende strijd in Irak. Een arrestatiegolf in verschillende Europese steden heeft een netwerk van terroristen blootgelegd die banden hebben met de terreurorganisatie al-Qa'ida in Irak van de inmiddels uitgeschakelde terrorist al-Zarqawi. Veel van de in Europa ontdekte netwerken hebben al-Zarqawi geholpen met zijn acties in Irak en Jordanië, schrijft de MIVD in haar jaarverslag.¹⁷ De AIVD heeft eveneens de vrees uitgesproken dat Irak-gangers de ervaringen die zij daar hebben opgedaan met het terrorisme, mee terugnemen naar Europa om daar aanslagen te plegen.¹⁸

Nederland levert een aanzienlijke militaire bijdrage aan het stabiliseren van Afghanistan, om zo ook te voorkomen dat terroristen er opnieuw vrij spel krijgen. Tegelijkertijd vergroot deze inzet het risico van aanslagen in Nederland. De terroristische dreiging in Nederland is op dit moment sowieso substantieel.¹⁹ Dat betekent dat de kans reëel is dat in ons land een aanslag zal plaatsvinden. Nederland wordt geregeld genoemd in verklarin-

16 Zie bijvoorbeeld 'Doelwit Europa' van R. de Wijk, Amsterdam 2006, waarin aanslagen en pogingen daartoe van moslimextremisten beschreven staan.

17 Jaarverslag MIVD 2005, blz. 24.

18 Jaarverslag AIVD 2005, blz. 24.

19 Zoals vastgesteld in de laatste dreigingsrapportage van de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding, zie ook <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/terrorisme>.

gen van serieus te nemen terroristische netwerken en in andere, met Nederland vergelijkbare landen, zijn reeds aanslagen gepleegd. Radicalisering en rekrutering vinden ook hier plaats.²⁰ Door de dreiging van het terrorisme is het beroep dat op Defensie in het kader van de nationale veiligheid gedaan wordt, toegenomen en neemt de derde hoofdtaak van Defensie dus in belang toe.

De strijd tegen het terrorisme zal een zaak van lange adem zijn, en met een breed instrumentarium gevoerd moeten worden, waarvan inzet van de krijgsmacht er, nationaal en internationaal, één is. Hoezeer deze inzet ook noodzakelijk is, uiteindelijk is de strijd tegen het terrorisme een strijd om waarden.²¹ Het islamitisch terrorisme richt zich niet alleen tegen het Westen, maar ook tegen de moderniteit in het algemeen in de rest van de wereld; en daarmee ook tegen gematigde moslims. De meeste slachtoffers van het islamitisch terrorisme zijn moslims. Taliban-leider Mullah Omar zou waarschijnlijk niet veel stemmen gekregen hebben als hij mee had gedaan met de verkiezingen in Afghanistan. Het is daarom niet zomaar dat de Taliban, al-Qa'ida en aanverwante organisaties aanslagen in Irak en Afghanistan plegen; en daarbij waarschijnlijk steun krijgen van Iran en Syrië: ze willen niet dat de democratie daar slaagt. Democratisering, burgerlijke en politieke vrijheden, opbloei van handel, onderwijs en wetenschap, verbetering van de positie van de vrouw; het zijn ontwikkelingen waar de terroristen met hun barbaarse methoden tegen strijden, omdat het de voedingsbodem voor hun radicale gedachtegoed wegneemt.

2.6 Verhoudingen tussen staten

32

De niet-klassieke dreigingen en veiligheidsproblemen zijn dus in omvang toegenomen; en daarmee het beroep dat op Defensie gedaan wordt. We moeten onze ogen voor andere ontwikkelingen echter niet sluiten. Mede dankzij de kracht van de NAVO is een conventionele aanval op het bondgenootschappelijke grondgebied niet snel te verwachten. In zijn algemeenheid lijken gewapende conflicten tussen landen tot museumstuk van de Koude Oorlog gereduceerd te zijn: ongeveer 90% van de conflicten vindt immers plaats binnen, en niet tussen staten.²²

20 Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding vinden radicalisering en rekrutering op 'aanzienlijke' schaal plaats. Zie http://www.nctb.nl/wat_is_terrorisme/actueel_dreigingsniveau/index.asp.

21 Aldus ook de Britse premier Blair. Zie hiervoor diens opinieartikel 'Battle for Global Values' in Foreign Affairs, januari/februari 2007.

22 Dilemma's voor het toekomstige landoptreden', Prof. Dr. R. de Wijk, Atlantisch Perspectief, april 2005, nr. 2, blz. 8.

De situatie in het Midden-Oosten bewijst echter hoezeer conflicten nog steeds tussen landen kunnen oplaaien, al dan niet in een samenspel met niet-statelijke actoren, zoals terroristische organisaties. Het feit dat er nieuwe problemen en uitdagingen bijgekomen zijn, wil dus niet zeggen dat alle andere risico's daarmee verdwenen zijn. De sterkte van een krijgsmacht doet ertoe in de internationale betrekkingen. Militaire macht telt nog steeds in de klassieke verhoudingen tussen staten. Het is niet voor niets dat Kolonel Khadaffi besloot zijn programma voor nucleaire, chemische en biologische wapens te stoppen en de materialenprogramma naar de VS te laten verscheppen. Dat is niet te danken aan een culturele dialoog of aan ontwikkelingshulp, maar aan de tegen Saddam Hussein bewezen effectiviteit van de inzet van militair vermogen van de Amerikaanse krijgsmacht, en de bereidheid die desnoods daadwerkelijk in te zetten.

In de interstatelijke verhoudingen zijn het vooral de zogeheten *rogue states* die een bedreiging vormen voor de internationale veiligheid. Het gaat om landen met regeringen die de mensenrechten ernstig schenden, zich niet houden aan internationale verplichtingen en afspraken en vaak regionale machtsaspiraties hebben. Deze zetten ze kracht bij met dreigende retoriek, omvangrijke militaire uitgaven en illegale verwerving van massavernietigingswapens en raketten. Het gaat om – met elkaar samenwerkende – landen als Iran, Noord-Korea en Syrië. Zowel Syrië als Iran verlenen bovendien steun aan terroristische organisaties. Vooral het ultra-conservatieve bewind van de streng islamitische republiek Iran wordt gezien als de meest actieve statelijke sponsor van terrorisme. Naast de steun aan Hezbollah, de Palestijnse Islamitische Jihad en Hamas, zijn het Iraanse Islamitische Revolutionaire Garde Corps en het Ministerie van Inlichtingen en Veiligheid zelf betrokken geweest bij de planning en ondersteuning van terreuraanslagen.²³ Het zijn vooral *rogue states* als Iran die zich niet snel door de fluwelen handschoen van de diplomatie laten imponeren, zoals ook Europa vorig jaar moest ervaren. En in tegenstelling tot veel welvarende democratieën, staan de defensie-uitgaven er niet onder druk.

Maar het zijn niet alleen de *rogue states* die veel geld aan defensie uitgeven. Terwijl Europa volop het vredesdividend heeft geïncasseerd, is wereldwijd sprake van een aanzienlijke stijging van de defensieuitgaven. Tegen het eind van 2006 zullen de uitgaven het hoogtepunt van de Koude Oorlog naar verwachting overtreffen, tot een record-bedrag van bijna 1060 miljard dollar.²⁴

23 Jaarverslag MIVD 2005, blz. 26.

24 Rapport 'Arms without borders, Control Arms Campaign, Amnesty/Iansa/Oxfam, oktober 2006, blz. 6.

Het gaat daarbij ook om geavanceerde wapensystemen, waarop het monopolie van het Westen niet langer vanzelfsprekend is. Terwijl Nederland worstelde met de vraag of we wel of geen Tomahawks aan zouden moeten schaffen voor onze fregatten, maakte Pakistan een proeflancering wereldkundig van een eigen kruisraket.²⁵ Tegen de achtergrond van de ontwikkeling van opkomende economieën blijft onze militaire weerbaarheid aandacht vragen. Het blijft voorstelbaar dat zich in de toekomst grootschalige militaire conflicten zullen voordoen waarbij ook onze belangen in het geding komen.

2.7 Proliferatie massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen

De proliferatie van massavernietigingswapens werd vóór 9-11 al beschouwd als een van de grootste veiligheidsrisico's.²⁶ Geschikt als overbrengingsmiddel van NBC-wapens zijn vooral ballistische raketten. De snelle verspreiding van rakettechnologie- en systemen is zorgelijk, vooral door *rogue states* als Iran en Noord-Korea. De wens van dit soort landen om beschikking te krijgen over massavernietigingswapens is gedurende het afgelopen decennium groter geworden. Zij denken deze als afschrikking nodig te hebben om een militaire confrontatie te voorkomen. De snelle val van het regime van Saddam Hoessein heeft hen nog eens duidelijk gemaakt dat zij het met conventionele middelen ruimschoots zullen afleggen.

Iran heeft een actief ballistisch raketprogramma. Het heeft met ontwikkeling van onder meer de Shabab-3 het zuidoostelijk deel van het NAVO-grondgebied binnen bereik gekregen. Naast de verbetering van het bereik en de nauwkeurigheid van de Shahab-3 richt het Iraanse raketprogramma zich mogelijk op de ontwikkeling van nieuwe, door vloeibare brandstof aangedreven raketten met een nog groter bereik, en op de ontwikkeling van ballistische raketten die door vaste brandstof worden aangedreven.²⁷ De voortdurende dreigementen van Iran om Israël "van de kaart te vegen" maken de situatie brisant. Te meer daar Teheran, ondanks alle diplomatieke druk, doorgaat met zijn activiteiten om uranium te verrijken, hetgeen zou

25 Zie Jane's Defence Weekly, 17 augustus 2005. De 'Babur'-raket van Pakistan vertoont opvallende overeenkomsten met de Amerikaanse Tomahawk. Pakistan onderhoudt nauwe relaties met China, dat ook bezig is met kruisraketten en precisiewapens.

26 Zie bijvoorbeeld de CDA-notitie De Krijgsmacht inzetbaar voor de 21e eeuw, november 1999, blz. 9, en de Defensienota 2000, blz. 23.

27 MIVD Jaarverslag 2005, blz. 52.

kunnen duiden op een nucleair programma. Wanneer Iran erin slaagt om kernwapens te verkrijgen, ontstaat een uiterst gevaarlijke situatie. Betwijfeld moet worden of Iran zelfvernietiging zal willen riskeren door zelf een kernwapen in te zetten. Voor terroristische organisaties waarmee Iran nauwe banden onderhoudt, gaat een dergelijke afschrikking echter niet op. In elk geval moet gevreesd worden dat Iran met een nucleaire beschermingsparaplu een nog agressievere buitenlandse politiek zal gaan voeren, zijn steun aan het terrorisme daarbij inbegrepen.²⁸ Bovendien dreigt een wapenwedloop in de regio, door landen die aan deze dreiging tegenwicht willen bieden. Een nucleaire domino door het Midden-Oosten is dan denkbaar. Inmiddels hebben zes Arabische landen, in reactie op het falen van het Westen om de ambities van Iran in toom te houden, interesse getoond in de ontwikkeling van nucleaire technologie voor civiele doeleinden.²⁹

Ook Noord-Korea is zeer actief op het gebied van ballistische raketten.³⁰ Op 5 juli 2006 zorgde het stalinistische land voor ophef in de regio door een Taepo Dong 2 langeafstandsraket te lanceren, alsmede een aantal kleinere raketten. De beroering werd nog veel groter toen het land een kernproef hield, ook al slaagde deze waarschijnlijk niet volledig. De handelwijze van het onberekenbare regime Kim-Jong Il is zeer zorgelijk, gezien ook de herhaaldelijke dreigementen in de richting van naburige landen. Noord-Korea heeft bovendien duidelijk gemaakt dat het dergelijke raketten als soevereine staat wil kunnen ontwikkelen, gebruiken en exporteren. Dat laatste is in het verleden veelvuldig gebeurd. De export van rakettechnologie van Noord-Korea gaat naar landen waarvan vaststaat dan wel wordt vermoed dat zij programma's hebben die zijn gericht op de verwerving van massavernietigingswapens.³¹

28 Iran wordt verantwoordelijk gehouden voor diverse terroristische aanslagen, zoals op de Khobar Towers in 1996, waarbij 19 Amerikaanse soldaten omkwamen en 400 gewond raakten.

29 Volgens The Times hebben Algerije, Egypte, Marokko en Saoedi-Arabië aangekondigd programma's op te willen zetten voor de ontwikkeling van kernenergie; Tunesië en de Verenigde Arabische Emiraten hebben eveneens belangstelling getoond. Dergelijke technologie voor civiele doeleinden is niet in strijd met het internationale recht, maar kan ook aangewend worden voor militaire doeleinden. Zie <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,3-2436948,00.html>

30 Ballistische raketten zijn raketten waarvan de baan tijdens de vlucht niet beïnvloed kan worden.

31 Beantwoording regering schriftelijke vragen CDA-tweedekamerleden Ormel en Brinkel over een Amerikaans anti-raketschild voor Europa, 2 augustus 2006.

Door de snelle verspreiding van ballistische rakettechnologie- en systemen, en het toenemende aantal landen dat over ballistische raketcapaciteit beschikt, is de dreiging tegen het NAVO-grondgebied toegenomen. Ook de toenemende reikwijdte en modernisering van raketsystemen dragen hieraan bij.³² Daarom is de noodzaak van adequate bescherming ertegen groter geworden. De Verenigde Staten hebben een ambitieus programma opgezet voor een raketschild tegen intercontinentale raketten. Richtte het Ballistic Missile Defense System zich tot dusver op de verdediging van het Amerikaanse grondgebied, inmiddels hebben de VS de wens om het uit te breiden naar bevriende landen en bondgenoten.³³ Deze wens gaat verder dan de plannen van de NAVO, die zich beperken tot de verdediging van het NAVO-grondgebied. Een NAVO-studie heeft de technische haalbaarheid van een raketschild voor Europa aangetoond, maar bevat nog openstaande punten. Wat de commissie betreft mag er geen misverstand over bestaan dat het NAVO-grondgebied adequate verdediging behoeft tegen ballistische raketten. Nederland zou zich actief in moeten zetten voor een raketschild voor Europa, en aan raketverdediging een concrete bijdrage moeten leveren.³⁴

2.8 Opkomende (regionale) grootmachten

De opkomst China en India als opkomende wereldmachten leidt ertoe dat het zwaartepunt van de wereldeconomie zich richting Azië verplaatst. Dit zal gevolgen hebben voor de geostrategische verhoudingen en de machtbalans in de wereld. Het is niet voor niets dat de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken gevraagd heeft advies uit te brengen over de veiligheidspolitieke gevolgen van de opkomst van China. Ook de economieën van Rusland en Brazilië zullen qua omvang in de toekomst die van individuele Europese landen voorbijstreven. Dat is in de eerste plaats aan hun omvang, maar ook aan de economische inhaalslag van deze landen zelf te danken. Maar een minstens zo belangrijke reden waarom Europa ingehaald wordt, zijn de demografische ontwikkelingen. Daarop komen we later terug.

³² Idem.

³³ De Amerikanen hebben plannen voor een Global Missile Defense Third Interceptor Site in Europa, die waarschijnlijk in Polen en Tsjechië geplaatst gaat worden. Dit gaat verder dan de NAVO-studie.

³⁴ Op het gebied van Theater Missile Defence levert Nederland een hoogwaardige bijdrage met Patriot PAC-3 systemen. Ook steunt Nederland het NAVO Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense (ALTBMD) programma en heeft het zich bereid verklaard om hiervoor een testfaciliteit te leveren. De commissie is bovendien voorstander van een raketschild op de LC-fregatten.

China

China is met haar 1,3 miljard inwoners een opkomende economische macht, die volgens de gezaghebbende Amerikaanse zakenbank Goldman Sachs in 2020 de tweede economie ter wereld zal zijn.³⁵ Deze economische groei gaat gepaard met toenemende assertiviteit in het buitenlands beleid, een toegenomen vraag naar grondstoffen en forse stijgingen van de defensieuitgaven. Naar verwachting zal China rond 2025 meer aan defensie uitgeven dan welk Europees land dan ook.³⁶ In rap tempo neemt het de modernisering van zijn strijdkrachten ter hand. Het is om meerdere redenen begrijpelijk dat China af wil van het wapenembargo dat de EU tegen het land heeft afgekondigd. Momenteel is China al een van de grootste importeurs van wapens ter wereld. Vooral Rusland levert veel wapens, waaronder geavanceerde systemen.³⁷ Bovendien bouwt het land een eigen defensie-industrie op die geavanceerde informatietechnologie ontwikkelt, die werkt aan lange afstands-precisie slagkracht, ballistische raketten en vliegtuigen.³⁸ De geschiedenis van China roept het beeld op van een naar binnen gericht, niet erg imperialistisch rijk. De jongste cijfers op het gebied van economie en defensie duiden echter op een meer op het buitenland gerichte houding.

Het Chinese leiderschap beschouwt de VS als zijn belangrijkste opponent. Het ambitieniveau en de modernisering van de strijdkrachten moeten voor een aanzienlijk deel in dat perspectief worden geplaatst. Zo zullen er in 2010 ongeveer 85 Chinese onderzeeboten operationeel zijn in de Stille Oceaan, die op dit moment nog als een soort Amerikaanse binnenzee beschouwd moet worden. De Amerikanen hebben er, ter vergelijking, maar 35. Het aantal langs de kust van de 'afvallige provincie' Taiwan gestationeerde raketten en gevechtsvliegtuigen die Taiwan kunnen bereiken wordt ieder jaar groter. De gevolgen voor de stabiliteit in de regio laten zich raden. De invloedrijke schrijver Robert Kaplan voorspelt zelfs een strijd tussen de VS en China, die in omvang vergelijkbaar is met de Koude Oorlog.³⁹

35 Goldman Sachs, Global Economics Paper No. 99: 'Dreaming with BRICs: The Path to 2050'.

36 Tweede Kamer, Kamerstuk 29800 X, nr. 121, blz. 6.

37 Rusland heeft als grootste wapenleverancier de afgelopen jaren onder meer moderne Kilo-klasse onderzeeboten, Su-27 en Su-30 gevechtsvliegtuigen en S-300 SAM raketten geleverd. Zie 'China: vreedzame opkomst of militaire dreiging?', C. Homan, Atlantisch Perspectief, april 2006.

38 Visie op de toekomstige oppervlaktevloot van de Koninklijke Marine, CCSS-rapport, april 2004, blz. 15.

39 'We moeten ons voorbereiden op een Koude Oorlog tegen China', R.D. Kaplan, NRC Handelsblad, 21 mei 2005.

China ontwikkelt zich ten slotte tot een van de grootste en ook nog meest onverantwoordelijke wapenexporteurs ter wereld.⁴⁰ Het land heeft als enige grote wapenexporteur geen enkel verdrag ondertekend om de handel te voorkomen in wapens die kunnen worden gebruikt voor ernstige schendingen van de mensenrechten. Zo zijn wapens geleverd aan Iran, Myanmar en Sudan; landen waar de mensenrechten op grove wijze geschonden worden. Schattingen van de omvang van de Chinese wapenexport gaan uit van meer dan een miljard dollar per jaar, waarbij China vaak 'barter-deals' afsluit: wapens worden geruild voor grondstoffen als olie of koper, die het land hard nodig heeft voor zijn razendsnelle economische groei.⁴¹

India

Ook India is in opkomst. De economie van het bijna 1,1 miljard inwoners tellende land is van 2002 tot 2006 jaarlijks met 7,5 procent gegroeid en doet daarmee niet veel onder voor die van China. India wil een 'kennis supermogenheid' worden en hoopt zo op de weg naar het informatie tijdperk de fase van industriële ontwikkeling over te slaan. Rond 2020 zal de Indiase economie naar verwachting de Duitse economie voorbij streven. India is dus hard op weg om de derde economie, na de VS en China, ter wereld te worden.⁴² Het land heeft als atoommogenheid beschikking over ballistische raketten, en zal met een sterk groeiende vloot een van de grootste marines ter wereld gaan vormen.⁴³ Met de verdere modernisering van zijn strijdkrachten geeft India invulling aan zijn pretenties om een regionale grootmacht te worden. De toenemende Indiase militaire capaciteit blijft in eerste instantie gericht tegen buurland Pakistan, maar is ook gericht op de dreiging vanuit China.⁴⁴ De opkomst van nieuwe grootmachten vindt plaats in weinig stabiele regio's. Te denken valt aan Noord-Korea, de strijd om olie in Kaspische Zee, de rivaliteit tussen beide landen en de regelmatig oplaaierende spanningen tussen India en Pakistan over Kashmir.

40 Zie Rapport 'People's Republic of China, Sustaining conflict and human rights abuses, Amnesty International, 11 juni 2006.

41 Idem, blz. 7.

42 Goldman Sachs, Global Economics Paper No. 99: 'Dreaming with BRICs: The Path to 2050'.

43 De sterkte van de Indiase marine zal worden uitgebreid van 132 schepen nu naar 185 schepen in 2017. Waar Westerse marines met een verschuiving van 'blue' naar 'brown' water bezig zijn, spreekt de Indiase marinestaf van een verschuiving in focus naar 'blue water' operaties. Zie het CCSS-rapport 'Visie op de toekomstige oppervlaktetvloot van de Koninklijke Marine', april 2004, blz. 15.

44 Jaarverslag MIVD 2005, blz. 44.

2.9 De 'gordel van instabiliteit'

Nederland is als hoogontwikkelde, geïndustrialiseerde handelsnatie afhankelijk van de gegarandeerde aanvoer van grondstoffen, veilige handelsroutes en stabiele afzetmarkten. Bedreiging daarvan kan vergaande economische gevolgen hebben. Deze kunnen zich op tal van wijzen voordoen; door inter-statelijke of intra-statelijke conflicten, of door het ontbreken van effectief overheidsgezag waarin zware criminaliteit, piraterij en terrorisme vrij spel krijgen. Veel van de belangrijkste conflicthaarden in de wereld liggen binnen de zogeheten *gordel van instabiliteit*, die van Noord-Korea tot het Caribisch gebied loopt. Volgens het Clingendael Centrum voor Strategische Studies gaat het hierbij om onder meer de grootschalige drugs-criminaliteit in het Caribische gebied tot het door burgeroorlogen geteisterde West-Afrika, de Golfregio, en de onenigheid over het bezit van de olierijke Spratley-eilanden.⁴⁵ Veel van de gebieden die in deze 'gordel' liggen zijn rijk aan vitale grondstoffen. Bovendien lopen de belangrijkste handelsroutes door of langs deze gebieden. De transportcapaciteit via de zeeroutes is beperkt bij enkele cruciale maar nauwe doorgangsroutes.⁴⁶ De aanvoerroutes voor olie en gas vormen dan ook een kwetsbaar element in onze energievoorzieningszekerheid.

Iran kan beschouwd worden als mogelijke bedreiging voor de energievoorzieningszekerheid van Europa en daarmee van Nederland.⁴⁷ Daarnaast zijn het terrorisme en de piraterij bedreigingen voor de veiligheid van de scheepvaart en (energie) installaties zoals boorplatforms. In 2002 heeft al-Qa'ida een aanslag gepleegd op de Franse tanker 'Limburg'. Verstrekkender zouden de gevolgen zijn van een aanslag op een oliepijp of één van de kwetsbare olieplatforms op zee, zowel voor de economie als het milieu. Denkbeeldig is zo'n scenario allerminst; maritieme eenheden van Operatie Enduring Freedom hebben daadwerkelijk een aanslag op een olieterminal voorkomen.⁴⁸ Diverse malen zijn bovendien partijen drugs, wapens en munitie onderschept die verbonden konden worden met terroristische organisaties, waaronder al-Qa'ida.

45 Visie op de toekomstige oppervlaktevloot van de Koninklijke Marine, CCSS-rapport, april 2004, blz. 15.

46 Dagelijks wordt circa 40% van de wereldolievoorziening door nauwe zeestraten als de straat van Hormuz, Bab-El-Mandeb, de straat van Malakka en de Bosporus getransporteerd.

47 Jaarverslag MIVD 2005, blz. 51.

48 Evaluatie regering inzet OEF fregat 3 oktober 2004 – 14 januari 2005, blz. 10.

Piraterij vormt een steeds grotere bedreiging voor de scheepvaart en vertoont een stijgende tendens.⁴⁹ Het komt wereldwijd voor, in het bijzonder in de gordel van instabiliteit, en gaat gepaard met vuurwapengebruik, dodelijke slachtoffers en gijzelingen. Het gebied waarin piraten opereren wordt groter, en hun methoden geavanceerder. Zo vinden zelfs kapingen plaats op meer dan 200 mijl uit de Somalische kust. Dankzij de inzet van maritieme eenheden van Enduring Freedom in de wateren rondom het Arabisch schiereiland werd de piraterij in deze regio met 50% teruggedrongen ten opzichte van de periode voor de operatie aanvang nam.⁵⁰

Wanneer de fysieke bescherming van transportroutes met militaire middelen aan de orde is, en hiertoe uitdrukkelijk een internationaal mandaat bestaat, zou ook Nederland volgens de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIIV) bereid moeten zijn een bijdrage te leveren.⁵¹ Deze opvatting verdient steun; de inzet van de Koninklijke Marine in de Operatie Enduring Freedom gaf hier feitelijk al blijk van. Bovendien past bescherming van de handelsvloot in de traditie van Nederland als zeevarende natie. Naast schepen beschikt de Nederlandse krijgsmacht ook over andere middelen die voor beveiliging van transportroutes zowel te land als ter zee, kunnen worden ingezet. De NAVO vormt het meest voor de hand liggende kader waarbinnen zo'n inzet gestalte zou kunnen krijgen. Op verzoek van landen zou het bondgenootschap assistentie kunnen verlenen bij de bescherming van infrastructuur en transportroutes. De pleidooien van de Secretaris-Generaal De Hoop Scheffer om *energy-security* nadrukkelijker op de agenda van de NAVO te plaatsen verdienen derhalve steun.

2.10 Demografische ontwikkelingen

In een voorlopige lange termijn strategie van het Europees Defensie Agentschap zijn de ontwikkelingen en trends voor de komende twintig jaar geschetst welke van belang zijn voor het te voeren defensiebeleid. Deze zijn niet bepaald rooskleurig te noemen over het politieke, economische en militaire gewicht van Europa in de toekomst. Terwijl andere landen spectaculai-

49 Het aantal gemelde incidenten van piraterij is fors gestegen, van ongeveer 250 in 1999 naar 445 incidenten in 2003. Overigens is het aantal aanvallen in de eerste drie kwartalen van 2006 ten opzichte van 2005 met 31 gedaald. (Bron ICC International Maritime Bureau, www.icc-ccs.org).

50 Evaluatie inzet OEF fregat 3 oktober 2004 – 14 januari 2005, blz. 10.

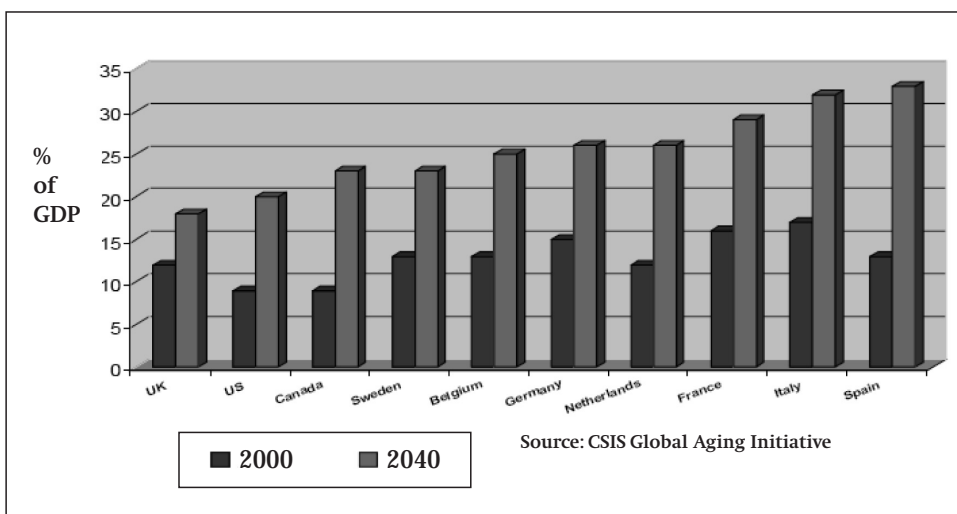
51 Aanbeveling zes van het Advies 'Energiek buitenlands beleid.

Energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling', Algemene Energieraad (AER) en Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), december 2005, blz. 58.

re groei doormaken, zal Europa te maken krijgen met de gevolgen van de vergrijzing. In 2025 zal de gemiddelde Europeaan 45 jaar oud zijn, en zullen Europeanen nog maar 6% van de wereldbevolking uitmaken. Omdat naast vergrijzing tevens sprake is van ontgroening zullen steeds meer ouderen door steeds minder jongeren onderhouden moeten worden. Het beroep op de Europese verzorgingsstaten zal dan ook structureel stijgen. Voor een land als Duitsland zullen de vergrijzingskosten stijgen van 15% BNP in 2000 naar 26% in 2040. In Italië zal het percentage zelfs oplopen naar 33%.

Onderstaande grafiek toont aan hoe de vergrijzingskosten, zoals pensioenvoorzieningen en gezondheidszorg, in diverse westerse landen zullen stijgen, bij ongewijzigd beleid. Hervormingen van de verzorgingsstaat zullen de trend wel kunnen afzwakken, maar niet keren. Alleen grootschalige immigratie kan dit beeld nog wezenlijk veranderen. Maar dat zal dan wel gevolgen hebben voor de Europese culturele identiteit. Het gevolg is neerwaartse druk op andere overheidsuitgaven, waaronder defensie.

Overzicht van vergrijzingskosten in 2000, en zoals geschat in 2040 in enkele Westerse landen



De demografische ontwikkelingen in andere regio's in de wereld zijn van een geheel andere aard. Verwacht wordt dat de bevolking in Afrika, ondanks AIDS, oorlog en honger, met 48% zal groeien naar 1,3 miljard in 2025. De gemiddelde leeftijd van een Afrikaan zal dan 22 jaar zijn.⁵² In het Midden-Oosten zal de beroepsbevolking met maar liefst 50% stijgen. Zowel in Afrika

⁵² An Initial Long-term Vision for European Defence Capability and Capacity needs, Europees Defensie Agentschap, blz. 6.

als in het Midden-Oosten is het maar ten zeerste de vraag of de economie deze enorme aanwas van jongeren bij kan benen – waarschijnlijk niet. Gevreesd moet worden voor hoge werkloosheid van grote groepen jongeren, met alle gevolgen van dien. Armoede, uitzichtloosheid en geringe perspectieven kunnen een voedingsbodem vormen voor radicalisering en gewapende conflicten, en bovendien leiden tot massale migratiestromen richting Europa.

De stijging van de wereldbevolking leidt tot een grotere behoefte aan energie, die verwacht wordt te stijgen met 50%; de olieconsumptie met 40%, de gasconsumptie met 90%.⁵³ Vooral de groei van China en India drijft de vraag naar en dus prijs van grondstoffen op, die zich, zoals hierboven reeds vermeld, voornamelijk bevinden in de 'gordel van instabiliteit'. De belangen van Europa, dat in de toekomst voor 90% afhankelijk zal zijn van olie, en voor 80% van gas uit het buitenland, kunnen in deze race om de grondstoffen in het geding komen; reden te meer om energievoorzieningszekerheid serieus te nemen. Europa zal in 2025 hoe dan ook ouder zijn, economisch minder machtig, en omgeven door instabiele regio's.

53 Idem, blz. 7.

3 Internationaal optreden

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de internationale *context* van militair optreden. Hoofdstuk 1 ging over situaties wanneer militair optreden gerechtvaardigd is. Onze veiligheidsbelangen liggen verankerd in het Noord-Atlantische verdrag, waarvan een van de fundamenten is artikel 5; de verplichting tot wederzijdse bijstand in geval van een gewapende aanval op een of meer bondgenoten. Dit fundament heeft een bredere betekenis gekregen met het intropen ervan na de aanslagen van 9-11. Voor crisisbeheersingsoperaties geldt dat Nederland alleen zal deelnemen als er sprake is van een coalitie van meerdere landen. Daarbij zal niet alleen worden gekeken naar het mandaat en de verstrekker daarvan, of naar de uitrusting, bewapening en *rules of engagement*, maar ook naar de mate waarin Nederland voortgaande invloed kan uitoefenen op het verloop van de missie. Deze eis stoelt onder meer op de ervaringen die ons land heeft opgedaan bij eerdere missies, vooral die op de Balkan.

Voorts zal steeds aan de voorwaarden voor (lucht)transport moeten zijn voldaan, zowel ten behoeve van verplaatsingen, als ten aanzien van de zogenaamde *exit strategy*. De invloed van Nederland moet ook blijken uit het plaatsen bij het internationale hoofdkwartier van een *red card holder*, een Nederlander die er op toeziet dat de opdrachten voor Nederland binnen het mandaat blijven dat met ons land is overeengekomen. Op deze wijze blijft de *full command* van Nederland over de inzet van onze militairen gewaarborgd. Dit neemt niet weg dat de vele nationale 'caveats' (restricties die landen opleggen aan de inzet van hun militairen) tot operationele problemen en beperkingen leiden in internationale missies. Ook Nederland gaat terecht terughoudend met participatie om. In die zin is het Toetsingskader voor toekomstig optreden onverminderd actueel. Nederland kan ook invloed uitoefenen door de leiding over een multinationale troepenmacht op zich te nemen, zoals thans voor de duur van een half jaar over het regionale commando van ISAF in het zuiden van Afghanistan.

Het toenemend aantal internationale operaties heeft veel nieuw inzicht gegeven in de mogelijkheden en omstandigheden van interventie en bijstand. Tegenwoordig is het vertrekpunt het delen van de risico's over de deelnemende landen. Fundamenteel voor de bereidheid tot het delen van risico's en voor het draagvlak van een missie is dat Nederland telkens in staat is een eigenstandige afweging te maken om al dan niet deel te nemen. Nederland volgt zijn Grondwet en toetst allereerst op de belangen van het Koninkrijk en van de internationale rechtsorde. Bondgenootschappelijke belangen kunnen hier worden gelezen als identiek aan die van het

Koninkrijk. Belangen van individuele derden, ook al zijn het bondgenoten, zijn aan de hierboven genoemde belangen ondergeschikt.

Een internationale taakverdeling, waarbij het hoge geweldsspectrum wordt voorbehouden aan de grote landen, en de kleinere landen zich vooral toeleggen op vredesoperaties met lage risico's, moet nadrukkelijk worden afgewezen. Ten eerste heeft de ervaring geleerd dat er nauwelijks een harde grens is te trekken tussen de verschillende soorten acties. Regio's waar buitenlandse militairen nodig zijn, zijn per definitie instabiel. Ook een vredesmissie kan onttaarden in een vechtmisssie en daarop moet het deelnemende land zijn voorbereid. Ten tweede moet elke verantwoordelijkheid voor militaire bijstand of ingrijpen steeds breed worden gedeeld. Ook de kleinere landen moeten zelf kunnen delen in de afwegingen bij toepassing van groter geweld. Alleen de grote landen daarmee belasten zou onvermijdelijk leiden tot een dubbele ethiek, waarbij de kleine landen de lat ethisch hoger kunnen leggen dankzij de morele vrijstelling van de zware beslissingen. Dat leidt tot gratis moraliseren. Men wordt de morele recensent bij een wereldgeschiedenis die men anderen laat maken. Anderzijds kan de gewenning aan zwaarder geweld bij de grotere landen leiden tot verlaging van de ethische drempel, en dus tot vervlakking. Beide is niet goed. Ten derde zou zo'n verdeling de grote landen feitelijk zeggenschap geven over waar wordt opgetreden. Zij zouden dan de politiemacht zijn, en samen de agenda voeren. Ook dat is onwenselijk. Deze taak ligt bij de Veiligheidsraad van de VN. Via hun permanente lidmaatschap is aan de (voormalige) grootmachten daar, binnen de kaders van het Handvest, toch al recht gedaan aan hun zwaarte en aan het belang van hun bijdrage.

Een bijkomend probleem van een te forse internationale inzet van een enkel land is het gevaar van *overstretch*, dat is het vast zitten aan verplichtingen terwijl de reserves in termen van manschappen en materieel te kort schieten om elk van die verplichtingen volledig en naar behoren na te kunnen komen. Zelfs de Verenigde Staten zien in de praktijk een eindigheid aan hun mogelijkheden. Ook Nederland moet steeds nauwkeurig maatvoeren en zorgen dat elke verplichting gedekt wordt door voldoende aflossingsreserve. Daarbij mag schraalhans geen keukenmeester zijn. De wissel die op militairen te velde wordt getrokken is sowieso aanzienlijk, maar bovendien dienen zij in elk opzicht adequaat voorbereid en geoefend te zijn. Dit is in het belang van het welslagen van hun missie en dus ook in het belang van de burgers ter plaatse.

3.2 NAVO

Het Nederlandse veiligheidsbeleid ligt verankerd in het transatlantische bondgenootschap van de NAVO. Dit bondgenootschap is van zeer grote betekenis. Het biedt een voortdurend beschikbare militaire commando-structuur; de sterkste van de wereld. Voorts verbindt het de defensie-inspanningen van grote democratieën aan beide zijden van de Atlantische Oceaan met elkaar. Het stelt Europa daardoor in de gelegenheid samen met de Verenigde Staten en Canada te komen tot gelijke inzichten, of om daartoe invloed op elkaar te kunnen uitoefenen. De commissie geeft er de voorkeur aan dat internationale operaties waar ons land aan deelneemt worden uitgevoerd door of onder leiding van de NAVO, zo mogelijk gemandateerd door de Veiligheidsraad. Natuurlijk is de positie van de NAVO veranderd sinds het verdwijnen van het Warschaupact en sinds de toetreding van tal van Oost Europese landen tot het bondgenootschap. Maar sindsdien heeft ook het monster van de internationaal opererende terreur zijn kop opgestoken, een tegenstander waartegen civiele middelen tekortschieten en waartegen ook de verweerpotentie van individuele landen, zelfs die van de Verenigde Staten, niet toereikend is. Dat heeft niet alleen te maken met de slagkracht van een individueel land, maar even zozeer met het platform dat de NAVO kan bieden voor geloofwaardige militaire coalities. Militair verzet tegen terreur kan zo aantoonbaar rusten op een breed internationaal draagvlak. Mede daarom is er ook een eigentijdse, maar zeer belangrijke politieke functie weggelegd voor het bondgenootschap.

Actueel is de stevige, wereldwijde kritiek die wordt uitgeoefend op de Verenigde Staten vanwege haar unilateralistische opstelling bij spanningen en conflicten. Toch past daarbij een wezenlijke nuancering. De eigengereidheid die de VS zich kan permitteren binnen de internationale gemeenschap vindt zijn pendant in de zwakte en de verdeeldheid van Europa. Die zwakte zorgt maar al te snel voor een rol in de periferie van de mondiale dynamiek. Die periferie kan er – zo melden we hierboven al – maar al te gemakkelijk toe leiden dat een land of continent zich onttrekt aan wezenlijke dilemma's of daar te gemakkelijk over gaat denken. Europa loopt dat risico. Tegelijkertijd kan dat weer gemakzucht bij de partner oproepen, waardoor eigenmachtigheid en zelfoverschatting ontstaan. Voldoene redenen om het bondgenootschap zeer serieus te nemen, erin te investeren en over en weer kritisch te blijven. Over de rol van de NAVO, de Verenigde Staten, de Verenigde Naties en de Europese Unie in de internationale veiligheid is in januari 2004 een discussienotitie verschenen van de commissie Buitenland van het CDA. Daarin werden zorgen geuit over Amerikaanse betrokkenheid bij de NAVO, naar aanleiding van de *Alleingang* van de VS in Irak.

Terecht wordt in de notitie opgemerkt dat “...blijvende Amerikaanse betrokkenheid en interesse voor de NAVO” hand in hand moet gaan met ‘Europese eensgezindheid over en bereidheid tot een volwaardige bijdrage aan het oplossen van de internationale veiligheidsproblematiek’.⁵⁴ Daarom draagt Europa in zekere zin mede de verantwoordelijkheid voor eigenmachtig optreden van nota bene zijn belangrijkste bondgenoot.

Als operationele militaire organisatie heeft de NAVO inmiddels zijn waarde bewezen met het optreden in Bosnië en in Afghanistan. De missies doen recht aan de verschillende doelstellingen die ook Nederland onderschrijft en rekent tot zijn verantwoordelijkheid. Het gaat enerzijds om herstel van recht en orde en de wederopbouw van gebieden die de haard waren van conflicten met veel burgerslachtoffers, maar in Afghanistan voert de NAVO tevens militaire actie tegen de internationale terreur. Nederland heeft aan al deze acties naar rato van zijn mogelijkheden terecht menskracht en middelen ter beschikking gesteld. Wij tekenen daarbij aan dat met name ook bij de NAVO nog onvoldoende transportcapaciteit is. Het gaat niet aan dat militaire missies ter plekke transportcapaciteit moeten inhuren van op dat moment beschikbare externe aanbieders. Niet alleen is die beschikbaarheid niet altijd zeker, maar bovendien biedt dit onvoldoende waarborg voor veilig transport volgens de specificaties van de NAVO. Wij verwelkomen dan ook het NAVO-initiatief voor de gezamenlijke aanschaf en het beheer van C-17 transporttoestellen, en de Nederlandse deelname eraan. Dit initiatief biedt een gegarandeerde transportcapaciteit alsmede aantrekkelijke schaalvoordelen die samenhangen met de multinationale aanpak. Dat ook niet-NAVO lid Zweden dit ‘air lift initiative’ steunt, onderstreept nog eens de relevantie ervan.

NATO Response Force (NRF)

Om snel op te kunnen treden in crisissituaties heeft de NAVO op de Top van Praag in november 2002 de Nato Response Force (NRF) opgericht, een interventiemacht van 25.000 militairen, die binnen vijf tot uiterlijk dertig dagen inzetbaar is. Veel hedendaagse dreigingen vragen inderdaad om *rapid response*, of het nu een natuurramp betreft of een terroristische aanslag. Bovendien fungeert de NRF als katalysator voor transformatie van Europese krijgsmachten. Onderdelen van de NRF zijn reeds ingezet, bij het bestrijden van de gevolgen van de orkaan Katrina en na de aardbeving in Pakistan. In dit najaar wordt de NRF, na problemen met de vulling, volledig operationeel

⁵⁴ Discussienotitie over internationale veiligheid, CDA Commissie Buitenland, blz. 14-15.

verklaard.⁵⁵ Minstens zo belangrijk als militaire capaciteiten is de politieke wil deze – als het onverhoopt nodig is – desnoods in het hogere geweldspectrum in te zetten. De echte vuurdoop voor de NRF moet nog komen. Er mag van worden uitgegaan dat de NRF dan verder komt dan het houden van oefeningen. Feit is dat de eenheden die lidstaten ter beschikking stellen, op elkaar moeten kunnen rekenen. Er gaat een proces van opwerking, training en certificering vooraf aan het moment waarop eenheden voor de NRF kunnen worden ingezet. Deelname is niet vrijblijvend. De Adviesraad Internationale Vraagstukken vindt zelfs dat lidstaten die vasthouden aan hun recht om tot het laatste moment zelfstandig te beschikken over de eenheden die zij ter beschikking hebben gesteld, aan het concept van de NRF geen recht doen en wellicht beter niet kunnen meedoen.⁵⁶ De commissie ondersteunt deze opvatting.

Politieke besluitvorming over inzet van Nederlandse militairen in NRF

Een en ander roept de vraag op naar de politieke aansturing en besluitvorming bij daadwerkelijke inzet. Wanneer Nederlandse eenheden toegewezen zijn aan de NRF, betekent een besluit tot inzet per definitie militaire betrokkenheid van Nederland.⁵⁷ De werkgroep NRF van de Tweede Kamer is met het rapport “Inzet met instemming – De rol van de Tweede Kamer bij het uitzenden van militairen” uitgebreid op het besluitvormingsproces ingegaan.⁵⁸ Wij stellen ons hier op het standpunt dat het ter beschikking stellen van militairen aan de NRF geen vrijblijvende zaak is. Bij de politieke besluitvorming over inzet ervan is Nederland als één van de 26 NAVO-lidstaten in de Noord-Atlantische Raad betrokken. De regering hoort de Tweede Kamer daarom zoveel mogelijk van tevoren te informeren over haar inzet in de NAVO. Dat geeft de Kamer de mogelijkheid om met de regering in debat te gaan. Van instemming van de Kamer kan dan nog geen sprake zijn; de artikel 100-procedure ziet namelijk op besluiten, en niet op voornemens van de regering. Het probleem is echter, dat na een eenmaal door de NAVO genomen besluit, Nederlandse deelname moeilijk nog door de Kamer teruggedraaid of gewijzigd kan worden. De diplomatieke schade zal groot zijn bij een dergelijke *Alleingang* van Nederland. Bovendien kan voor de Kamer de tijd ontbreken om tot een zorgvuldige afweging te komen, gezien de snelheid waarmee de NRF ontplooid kan worden. Het belang daarvan is evident

55 Voor volgende NRF-lichtingen bestaan nog aanzienlijke vullingsproblemen.

56 AIV-rapport Militaire Samenwerking in Europa, mogelijkheden en beperkingen, nr. 31, april 2003, blz. 32.

57 Nederland kan in dat geval dus niet kiezen voor een ‘Irak-oplossing’: het verlenen van politieke steun, zonder militaire steun.

58 Tweede Kamer, Kamerstuk 30162, nrs. 2-5.

bij een onverwachte terroristische aanslag.⁵⁹ Een Grondwetswijziging die een instemmingsrecht van de Kamer zou behelzen voor elke vorm van inzet van Nederlandse militairen die aan de NRF ter beschikking gesteld zijn, is daarmee in strijd en dient te worden afgewezen. De commissie neemt daarom als standpunt in dat de algemene instemming van de Staten-Generaal met de deelname aan de NRF een impliciete goedkeuring inhoudt voor onmiddellijke inzet van tot de NRF behorende Nederlandse militairen als dit volgens de NAVO is geboden. Het is zeer voorstelbaar dat de Tweede Kamer niettemin zo snel mogelijk alsnog tot een actuele uitspraak komt over de inmiddels in gang gezette Nederlandse militaire inzet.

Uitdagingen voor de NAVO

Was het *raison d'être* van de NAVO vroeger collectieve zelfverdediging, nu legt het bondgenootschap zich in toenemende mate toe op het projecteren van stabiliteit buiten het eigen verdragsgebied, door de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties en samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere landen. De Top in Riga van 28 en 29 november 2006 stond in het teken van de verdere politieke en militaire transformatie van het bondgenootschap. De *Comprehensive Political Guidance* die op deze Top aangenomen is, geeft hier verder invulling aan. In dit document wordt aan aantal belangrijke noties onderkend, zoals de samenhang tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling; het brengen van stabiliteit ten behoeve van wederopbouw; het belang van civiel-militaire relaties bij het plannen en uitvoeren van missies; de samenwerking van NAVO met partnerlanden en – organisaties; een evenredige lastenverdeling binnen het bondgenootschap; en het belang van *Security Sector Reform*. De Nederlandse inzet is erop gericht om in 2009, op de Top ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan, consensus te bereiken over de vormgeving en prioriteiten van de nieuwe NAVO.

De eerste prioriteit is het welslagen van de ISAF-operatie in Afghanistan, waaraan in totaal 37 landen met 31.000 militairen onder leiding van de NAVO deelnemen. De NAVO kan zich hier geen mislukking veroorloven. Het is daarom van groot belang dat lidstaten over de brug komen met voldoende militairen, om zo te tekorten die er bestaan op te vullen. De NAVO verliest aan geloofwaardigheid en effectiviteit als er niet concreet geleverd en gepresteerd wordt. Het aanpaste ambitieniveau van de NAVO geeft daar ook blijk van. Het accent wordt verschoven naar meer kleinere operaties (zes in

59 In dat geval wordt artikel 5 van het verdrag ingeroepen en aldus gehandeld uit collectieve zelfverdediging. Artikel 100 van de Grondwet, waar de procedure van het Toetsingskader op is gebaseerd, is dan formeel niet eens van toepassing.

totaal), naast twee grote. Als aan deze ambitie maximaal invulling gegeven wordt, zullen er in zo'n situatie in totaal 300.000 militairen ingezet worden; een situatie waar we nu overigens nog ver van verwijderd zijn. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd dat regelmatig samenwerking plaatsvindt met niet-NAVO landen als Australië, Japan en Zuid-Korea. Ook de samenwerking van de NAVO met andere organisaties zoals de VN en de EU behoeft versterking. De NAVO heeft deze 'global partners' nodig. Maar de ambities zullen vooraleerst toch binnen het bondgenootschap waargemaakt moeten worden. Het eerlijker verdelen van de lasten draagt daaraan bij. Nu is er nog steeds sprake een van een omgekeerde loterij: als een land troepen ter beschikking stelt aan de NRF, kan het vervolgens ook opdraaien voor de kosten als het tot – vaak kostbare – inzet komt. Dat kan vooral de minder rijke landen ervan weerhouden om bij te dragen. De initiatieven voor financiering van activiteiten op bijvoorbeeld het gebied van infrastructuur zijn stappen de goede richting van meer common funding. In die richting moet met kracht verder worden gewerkt.

3.3 Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)

Het fundament van de Europese integratie is indertijd onder meer gelegd om een eind te maken aan de onderlinge oorlogen op het Europese continent. Gelet op de buitengewoon gewelddadige geschiedenis van Europa is de Unie, met al haar gebreken, nog steeds een fenomenale vooruitgang. Voor de christen-democratie is de Europese Unie meer dan een gemeenschappelijke markt met de euro als munteenheid. Het is tevens een waardengemeenschap en daarom ook een politieke unie. Een veiligheidsbeleid maakt daar logischerwijs onderdeel van uit. Met het aannemen van het Solana paper⁶⁰, in december 2003, heeft de Unie een serieuze veiligheidsstrategie ontwikkeld, waarin een goede analyse gemaakt wordt van de dreigingen en uitdagingen van de 21^e eeuw. Deze zijn in belangrijke mate grensoverschrijdend: ze strekken zich verder uit dan het Europese continent alleen. De aanzet tot het EVDB is in 2000 gegeven met het formuleren van de zogeheten Helsinki Headline Goal; de ambitie om een troepenmacht van maximaal 60.000 militairen binnen hooguit zestig dagen in te kunnen zetten voor de zogeheten Petersbergtaken, voor de duur van een jaar. Inmiddels is deze *Rapid Reaction Force* aangevuld met snel inzetbare *initial entry*-eenheden van ongeveer 1.500 militairen, de zogeheten *Battle Groups*. Nederland neemt aan deze eenheden op periodieke basis deel, zoals per 1 januari 2007 met Duitsland en Finland. Inmiddels heeft de EU missies uitgevoerd in

60 J. Solana, 'A secure Europe in a Better World', Europese Veiligheidsstrategie, December 2003.

Macedonië en Congo en voert het nu de operatie Althea in Bosnië uit, waarmee het de operatie SFOR van de NAVO heeft overgenomen. Hieruit blijkt dat de militaire rol van de EU groeiende is.

De commissie betreurt het zeer dat het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie, waarin verbeteringen op het gebied van samenwerking op defensiegebied opgenomen waren, nog niet in werking kan treden. Dat is helaas door de negatieve uitkomst van referenda in Frankrijk en Nederland voorlopig onmogelijk geworden. Overigens zijn wij geen voorstander van een Europees leger waarin de nationale krijgsmachten volledig opgaan. Dat zou ontegenzeggelijk (schaal)voordelen bieden en tot grote besparingen kunnen leiden. Maar politieke aansturing daarvan vergt een eensgezind Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Daarvan is thans onvoldoende sprake. Nationale regeringen kunnen en willen hun 'sterke arm', die bij uitsteking de soevereiniteit van hun land belichaamt, niet overdragen.

De noodzaak om in Europees verband meer samen te werken is echter niet minder urgent. In paragraaf 3.10 is aangegeven welke gevolgen de demografische ontwikkelingen zullen hebben op de positie van Europa op het wereldtoneel. Nu al zitten Europese landen gemiddeld met hun defensie-uitgaven onder de NAVO-norm van 2% BNP; terwijl de Amerikanen ongeveer 3,4% uitgeven, komen de Europeanen niet verder dan 1,81% in 2005. Geven de Amerikanen 36% van hun budget uit aan aanschaf van materieel, ontwikkeling en technologieonderzoek, Europa komt niet verder dan een gemiddelde van 18,4%, met negatieve uitschieters tot onder de 10%. Aan fundamenteel en toegepast technologieonderzoek besteedt Europa slechts 1,14% van de totale defensiebestedingen, zo blijkt uit cijfers van het Europees Defensie Agentschap.⁶¹ Dat is een veel te laag percentage voor behoud van een gezonde Europese defensie-industrie. Bovendien dreigt de technologische kloof met de Amerikanen steeds groter te worden, met alle risico's voor de interoperabiliteit binnen de NAVO van dien. Daar komt bij dat de te geringe ambitie van de Unie afstraalt op de inspanningen van elk der Europese landen. Nederland alleen kan de kloof met de VS niet dichten. Europa moet zich serieus afvragen hoe lang de VS bereid blijven Europa uit de wind te houden.

Een heel wezenlijk terrein waar Europa een dramatische achterstand heeft op de Verenigde Staten is op het gebied van *intelligence*. Niet alleen zijn er in Europa nog vele per land verschillende veiligheidsdiensten actief, ook

61 'European Defence Expenditure Data', te zien op de website van het Europees Defensie Agentschap (EDA): <http://www.eda.europa.eu>.

staat Europa qua capaciteiten op bijvoorbeeld het gebied van satellieten op grote achterstand. Het delen van informatie, zowel in de preventieve als in de gevechtsfase, ligt uiterst gevoelig. Europa kan bovendien niet verwachten dat de VS de wezenlijke inspanningen levert voor professionele *surveillance*, om vervolgens deze zonder tegenprestatie (om niet) te delen met derden, ook al zijn het bondgenoten. De achterstand van Europa op de VS is inmiddels in jaren niet in te halen, en het zou van de Europese samenleving een veel forsere budgettaire defensiebijdrage vragen dan nu het geval is.

Niettemin is de Europese relevantie én pretentie op economisch terrein zodanig dat het is gehouden hier te komen tot een aanzienlijke intensivering van beleid en middelen. Dat geldt voor de gehele defensie-inspanning van Europa. Noblesse oblige. De tekortkomingen bevinden zich namelijk niet alleen op het gebied van *high tech*, zoals commandovoering, verkenning en inlichtingen. Ook wat betreft *low tech* middelen, zoals transportmiddelen en *combat (service) support* blijft sprake van kritische tekortkomingen. Europese krijgsmachten zijn daardoor nauwelijks expeditionair inzetbaar; in 2005 is gemiddeld slechts 4% van het totaal van 1,8 miljoen militairen ingezet uitgezonden geweest in crisisbeheersingsoperaties.⁶² De grote behoefte aan inzet van militairen voor bijvoorbeeld Libanon en Afghanistan en de geringe respons van Europese landen daarop, hebben dit nog eens pijnlijk zichtbaar gemaakt. De vele initiatieven, zoals het *Defence Capabilities Initiative* en de *Prague Capabilities Commitment* binnen de NAVO en *European Capabilities Action Plan* hebben hieraan weinig kunnen veranderen. Het volledig bereiken van de Headline Goal is dan ook nog ver weg. De commissie is van mening dat de ambities in de tussentijd niet verder verhoogd moeten worden, omdat het al moeite genoeg kost de huidige ambities te realiseren. De realiteit zou de EU tot het inzicht van zelfbeperking moeten brengen. Grootschalig *out of area* optreden zoals in Afghanistan is niet voor de EU, maar voor de NAVO weggelegd; los van het feit dat de transportcapaciteit daarvoor eenvoudigweg ontbreekt. Het EVDB moet complementair zijn aan de NAVO; de commissie ziet daarom voor de EU vooralsnog meer een rol weggelegd in relatief kleinschalige missies met een lager risicoprofiel dan bijvoorbeeld Afghanistan.

Versterking van het EVDB is niettemin nodig, zeker voor zover dit tegelijkertijd de NAVO versterkt. Europa kan op tal van manieren meer defensie per euro bereiken. Taakspecialisatie en het *poolen* van middelen behoren daartoe, maar die mogen dan weer niet een alibi gaan vormen voor verdere bezuinigingen en het afstoten van waardevolle capaciteiten. Wij zien vooral mogelijkheden op het terrein van gezamenlijke materieelaanschaf. De situ-

62 Idem.

atie is nu dat op 21 werven in Europa schepen gebouwd worden voor zestien marines, en dat in de komende vijf tot tien jaar voor de diverse Europese landmachten maar liefst 23 verschillende pantservoertuigen gekocht worden. Nagenoeg al deze types zijn ontwikkeld op basis van nationaal bepaalde behoeftstelling en worden geleverd door nationale industrieën. Van standaardisatie en interoperabiliteit is nauwelijks sprake. Betere afstemming van de behoeftes van de landen, kan de interoperabiliteit én de efficiënte besteding van belastinggeld bevorderen. Het Europees Defensie Agentschap (EDA) kan hier invulling aan geven. Om een effectieve rol als katalysator te kunnen vervullen, moet het EDA verder worden uitgebouwd en, met een groter budget, in staat worden gesteld materieelprojecten te beheren.

Tot dusver heeft het EDA zich onder meer bezig gehouden met het opstellen van een Gedragscode materieelverwerving, die op 1 juli 2006 in werking getreden is. Deze gedragscode, die lidstaten ertoe beweegt om hun materieelinvesteringen Europees aan te besteden in plaats van alleen aan hun eigen industrie, is een stap voorwaarts. Nederland moet zich blijven inzetten om eerlijke concurrentie op de Europese defensiemarkt verder te bevorderen. Artikel 296 van het EU-verdrag vormt daartoe een belemmering.⁶³ Het bepaalt dat elke lidstaat maatregelen kan treffen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in militair materieel. Sommige Europese landen beschermen en subsidiëren hun eigen nationale defensie-industrie door concurrentie te limiteren met een beroep op dit artikel. De commissie pleit daarom voor volledige afschaffing ervan.⁶⁴

63 De tekst van artikel 296 uit het EU-verdrag luidt:

De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor de volgende regels:

- a) geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid;
- b) elke lidstaat kan de maatregelen nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal; die maatregelen mogen de mededingingsverhoudingen op de gemeenschappelijke markt niet wijzigen voor producten die niet bestemd zijn voor specifiek militaire doeleinden.

64 Dit was ook de inzet van Nederland bij de intergouvernementele conferentie (IGC) in 2000 over de hervormingen van de instellingen van de Europese Unie, nadat in 1991 een eerdere poging was gestrand. Zie derde notitie van de regering over IGC-2000, Tweede Kamer, kamerstuk 26559, nr. 2.

Ook het Nederlandse bedrijfsleven is op lange termijn namelijk meer gebaat bij vrije concurrentie in een zo open mogelijke markt, dan bij overheidsbescherming. Een en ander mag overigens niet leiden tot 'gedwongen winkelnering' voor Europees materieel. De succesvolle deelname aan het JSF-project maakt duidelijk dat Nederland vrij moet zijn te kiezen voor het beste product voor de beste prijs, met de beste kansen voor de industrie. Nederland zou zich overigens ook in de eigen voet schieten als het zich bij zijn investeringsbeleid zouden laten leiden door bijvoorbeeld populistische anti-Amerikaanse sentimenten. Nuchtere afwegingen zijn nodig.

Voorkomen van duplicering is ook van belang wat het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties betreft. Juist om de schaarse middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden hoeft de EU bijvoorbeeld geen eigen commandostructuur op te zetten, met een eigen hoofdkwartier. Daarvoor kan het gebruik maken van NAVO-capaciteiten, zoals afgesproken in de Berlijn Plus overeenkomst. De commissie is ook een voorstander van een omgekeerde Berlijn Plus constructie: een NAVO die gebruik maakt van EU capaciteiten, zoals de Gendarmerie Force. En net zoals bij de NAVO pleiten wij ook binnen het EVDB voor *common funding* van door de EU uitgevoerde operaties.

3.4 Verenigde Naties (VN)

Ook de Verenigde Naties blijven een cruciale rol spelen. Die rol leek vlak na de Koude Oorlog vrijwel onbegrensd. Het rapport 'An Agenda for Peace' uit 1992 ademde een sfeer van optimisme over de mogelijkheden van de VN op het gebied van crisisbeheersing. De realiteit pakte echter anders uit. Hoewel een aantal missies, zoals die in Cambodja, succesvol was, bleken andere missies (Rwanda, Joegoslavië) dramatisch af te lopen. Daaruit is lering getrokken. De AIV constateert terecht dat met de jaren het besef is gegroeid dat de VN niet in alle gevallen de aangewezen uitvoerder is van crisisbeheersingsoperaties. Dit geldt zeker als het geweldsniveau hoog is of kan worden. Dat is vooral te wijten aan de beperkte mogelijkheid om een goed politiek mandaat af te geven en aan de beperkingen bij de uitvoering van de operaties, vooral wat de commandovoering betreft.⁶⁵

In beginsel geldt dat militair ingrijpen alleen is toegestaan nadat de Veiligheidsraad daartoe het mandaat heeft gegeven. De besluitvorming kan echter geblokkeerd worden door een veto van één van de permanente leden, zelfs als dat niets met de zaak zelf te maken heeft. Verdeeldheid en gebrek aan daadkracht doen afbreuk aan de effectiviteit en legitimiteit van de VN.

⁶⁵ 'Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten', AIV rapport nr. 34, maart 2004, blz. 10.

Daar komt nog bij dat de VN als politieke organisatie de neiging heeft voorrang te blijven geven aan diplomatie, ook terwijl de militaire actie als consequentie van bijvoorbeeld een ultimatum al aan de gang is of zou moeten zijn. Dit staat haaks op de geloofwaardigheid van de geweldsdreiging. Een handige tegenstander kan zo eindeloos blijven rekken en intussen publicitaire en/of militaire terreinwinst boeken. Militaire betrokkenheid bij acties die zich relatief hoog in het geweldspectrum bevinden vragen om de grootst mogelijke professionaliteit in commandostructuur en in uitvoering, in het belang van de veiligheid van de burgerbevolking in het crisisgebied en die van de deelnemende militairen. Voormalig secretaris-Generaal Kofi Annan stelde tijdens zijn speech voor de Algemene Vergadering in september 2003 dan ook niet zonder reden dat er structurele veranderingen nodig zijn om oude en nieuwe, 'harde' en 'zachte' dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Daartoe heeft hij een *High Level Panel on Threats, Challenges and Change (HLP)* ingesteld dat in december 2004 het rapport '*A more secure world: our shared responsibility*' uitbracht. Hierin wordt een heldere analyse gegeven van de dreigingen waarvoor de wereld zich gesteld ziet. Het rapport doet een reeks van aanbevelingen over hoe de internationale gemeenschap daaraan het hoofd kan bieden en hoe daartoe de wereldwijde multilaterale instellingen kunnen worden versterkt, de VN voorop. Een aantal van deze aanbevelingen is op de VN-top van 14-16 september 2005 overgenomen, zoals het in paragraaf 1.3 reeds genoemde '*responsibility to protect*'. Meer in het algemeen is op deze Top vastgelegd dat vrede en veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten gelijkwaardige en met elkaar verbonden fundamente van de VN zijn en de basis vormen voor collectieve veiligheid; dat een effectief multilateraal systeem onmisbaar is en dat de VN daarin een centrale rol vervult.⁶⁶ Hoe het zij, de comissie beschouwt de VN uiteraard als centraal forum van de wereldgemeenschap en de Veiligheidsraad als 's werelds meest gezaghebbend orgaan als het gaat om het sanctioneren van het gebruik van militair geweld, maar naarmate hoger in het geweldsspectrum wordt opgetreden bij crisisbeheersingsoperaties minder vanzelfsprekend als uitvoerder.

3.5 Tenslotte over internationaal optreden

Het veiligheids- en defensiebeleid van Nederland wordt primair vormgegeven binnen internationale instituties en organisaties. De inzet moet er dan ook op gericht zijn om deze te versterken, door een betrouwbare bondgenoot te zijn die een evenredige bijdrage levert, zowel als het om *burdensharing* gaat als om *risksharing*. Het gewicht van de Nederlandse inzet neemt

⁶⁶ Tweede Kamer, Kamerstuk 26150, nr. 34, blz. 2.

toe, wordt relevanter en meer bruikbaar, als we investeren in tekortkomingen die er zijn binnen onze meest directe internationale kaders, de NAVO en EU. Nederland moet zich echter niet alleen richten op de NAVO en de EU. Met de groei van beide organisaties is de kans op verdeeldheid en besluiteloosheid evenzeer toegenomen, zeker in crisissituaties. De vraag of er wel of niet opgetreden moet worden, kan niet altijd – hoe spijtig ook – afhankelijk worden gesteld van eenstemmigheid, want dan zouden besluiteloosheid of tegenwerking de winnaars kunnen zijn. In dat geval kunnen ook ad hoc coalities ontstaan. Operatie Enduring Freedom, en de operatie SFIR in Irak, waar Nederland een aanzienlijke bijdrage aan geleverd heeft, vormen hier voorbeelden van. Dergelijke *coalitions of the able and willing*, meestal met NAVO- en EU bondgenoten, en onder leiding van de Amerikanen, zijn er niet ter vervanging van de NAVO of de EU, maar kunnen soms het enige bruikbare alternatief zijn om tot handelen over te gaan. Nederland moet daarop ingesteld zijn. De VN zelf heeft een bruikbaar en legitiem alternatief voor het zelf uitvoeren van een operatie in situaties in een hoger geweldspectrum ontwikkeld. Dat is namelijk dat een groot land samen met een gelegenheidscoalitie, door de Veiligheidsraad gemandateerd, de operatie uitvoert. In plaats van een gelegenheidscoalitie kan dat ook een regionale organisatie zijn, zoals bijvoorbeeld in Sierra Leone het geval was. Ook de NAVO kan een dergelijke operatie uitvoeren of overnemen van een gelegenheidscoalitie, zoals in Afghanistan. Het ziet er naar uit dat deze trend zich voortzet. Dit onderstreept dat de discussie over en de praktische ontwikkeling van rechtmatige toepassing van militair geweld in het belang van vrede en mensenrechten nog volop in ontwikkeling is. De commissie acht het van het grootste belang dat Nederland actief participeert in dit proces, zowel in de relevante gremia als terugkoppeland naar eigen parlement en samenleving.

4 Nederlands defensiebeleid

Tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 2 genoemde ontwikkelingen in de veiligheidssituatie en de in hoofdstuk 3 geschetste internationale context moet het Nederlandse defensiebeleid beoordeeld en bepaald worden. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de Prinsjesdagbrief, het Nederlandse ambitieniveau, de relatie tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, operationele inzichten en ontwikkelingen, alsmede maatschappelijke- en technologische ontwikkelingen. Ten slotte wordt ingegaan op de krijgsmacht.

4.1 Prinsjesdagbrief, Operatie 'Nieuw Evenwicht'

Bij Balkenende 1 heeft Defensie de grootste taakstelling te verwerken gekregen van de afgelopen decennia, en dat na 11 september 2001. De visie kwam achteraf – in de Prinsjesdagbrief 2003 van Balkenende 2 – en heeft geleid tot de grootste reorganisatie in de geschiedenis van de krijgsmacht. Het valt de bewindspersonen te prijzen dat zij dit maal niet uitsluitend de kaasschaaf gehanteerd hebben. Doordat zelfs meer is gesneden dan volgens de taakstellingen nodig was – eenheden en wapensystemen zijn afgestoten – ontstond ruimte voor investeringen elders.

In sommige opzichten staat Defensie er nu beter voor. Overhead en bureaucratie zijn weggesneden. De krijgsmacht is meer 'mean and lean' dan ooit. Dit betekent wel dat de organisatorische flexibiliteit zeer beperkt is. Zeker bij een hoge uitzenddruk baart dit zorgen.

Defensie heeft meer groen op de grond gekregen: de mariniersbataljons zijn versterkt, de genie en de commando's zijn uitgebreid, en er is een vierde pantserinfanteriebataljon opgericht. Ook is de inzetbaarheid voor crisisbeheersingsoperaties verbeterd, onder andere door een uitbreiding van de luchttransportcapaciteit met een derde en vierde C-130 Hercules en een derde DC-10.

In tegenstelling tot voorheen is de organisatie beter gevuld dan ooit en zal binnen afzienbare tijd sprake zijn van volledige vulling van de krijgsmacht.

Het budget, met bijbehorende taken en middelen, is beter in balans en defensie speelt een grotere rol in het kader van een geïntegreerd buitenlands beleid (onder meer door een intensivering van *Security Sector Reform* activiteiten). De wederopbouwnotitie van de regering⁶⁷ heeft een goede basis geschapen voor verdere uitbouw van deze activiteiten. Nederland doet het internationaal goed. Het transformatieproces in Nederland is verder dan in veel andere Europese landen. Nederland levert een duidelijke bijdrage

67 Notitie regering 'Wederopbouw na gewapend conflict', maart 2005, Tweede Kamer, Kamerstuk 30075, nr. 1.

aan de NAVO in de vorm van de NATO Response Forces en aan de EU in de vorm van EU Battlegroups. Daarnaast is de krijgsmacht de afgelopen jaren bijna continu met tussen de 1500 en 2500 militairen betrokken geweest bij crisisbeheersingsoperaties.

Het belang van nationale operaties, de ondersteuning van civiele autoriteiten, is door de huidige dreigingen verder toegenomen. Defensie is inmiddels uitgegroeid tot een structurele veiligheidspartner van de civiele autoriteiten. Was Defensie in het verleden het vangnet, nu staat de krijgsmacht meer dan ooit paraat als vierde kolom naast politie, brandweer en GHOR-diensten. Met de Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) zijn, in aanvulling op reeds bestaande afspraken over militaire bijstand en steun, extra capaciteiten beschikbaar gesteld, alsmede de daarvoor benodigde financiering. Het aantal beschikbare militairen voor nationale veiligheid is daardoor gestegen van 3000 naar 4600, voornamelijk door specialistische capaciteiten.⁶⁸ De voor nationale taken benodigde capaciteiten mogen echter niet ten koste gaan van de beschikbaarheid voor expeditionaire operaties.

4.2 Het Nederlandse ambitieniveau

De commissie is van mening dat de buitenlandspolitieke ambities van Nederland in overeenstemming moeten zijn met onze economische kracht, en met het perspectief op een veiligere en betere wereld: 'noblesse oblige'. Nederland wordt, afhankelijk van het perspectief dat men inneemt, de kleinste van de grote of de grootste van de kleine landen genoemd. Wij kiezen voor de tweede omschrijving. Ons land is economisch gezien immers een subgrootmacht. De zestiende economie ter wereld⁶⁹, met de op twee na grootste haven, een land waar buitenlandse investeerders zich graag vestigen. Onze economische positie heeft gevolgen voor het veiligheidsbeleid. Enerzijds maakt ons open economische systeem ons kwetsbaar voor internationale instabiliteit. Het is in ons belang die instabiliteit te bestrijden, hier en elders. Anderzijds rust op een land met de omvang en de invloed van Nederland een morele verantwoordelijkheid om andere volken te laten delen in de vrede en veiligheid zoals wij die kennen en hen op weg te helpen naar meer welvaart. Defensie en ontwikkelingssamenwerking staan daarom voor dit aspect in dienst van dezelfde agenda. Op hun onderlinge relatie komen wij later terug.

68 Zie Tweede Kamer, Kamerstuk 30300X, nr. 106.

69 World Development Indicators database, Wereldbank, 1 juli 2005.

De rol van Nederland is ook in politieke zin prominent. Ons land heeft van oudsher een leidende rol gespeeld op buitenlands politiek terrein, oorspronkelijk overigens vooral als economische macht. De Koninklijke Marine, het oudste krijgsmachtdeel, werd opgericht ter bescherming van de mercantiele belangen van de eerste multinational, de Vereenigde Oostindische Compagnie. De VOC was zelfs zo belangrijk dat het de enige onderneming is geweest in de geschiedenis die het recht kreeg zijn naam te voeren op de Nederlandse driekleur, als ware het een moderne sponsor. Maar ook in zijn meer recente rol neemt Nederland verantwoordelijkheid. Het is een van de zes *founding fathers* van de Europese Unie als medeoprichter van diens voorloper, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en als stabiele partner in de NAVO. Nederland staat bovendien bovenaan als het gaat om het verstrekken van internationale hulp. Nederland is het enige land ter wereld dat in de Grondwet heeft vastgelegd dat het vrede en veiligheid wil bevorderen.⁷⁰

Het huidige ambitieniveau van de Nederlandse regering is reëel en moet in stand worden gehouden. Wel moet worden geconstateerd dat de krijgsmacht weliswaar een professionele organisatie is, maar dat de veiligheids-politieke ontwikkelingen, zoals eerder beschreven, wel noodzaken tot verdere verbetering. Met name de ontwikkeling van het defensiebudget baart grote zorgen.

4.3 Defensie en OS

Veiligheid en stabiliteit zijn noodzakelijk voor wederopbouw en (duurzame) ontwikkeling. Ontbreken deze elementaire voorwaarden, dan zullen investeringen in ontwikkeling weinig resultaat opleveren. Dit is het meest duidelijk in landen en regio's waar net een gewelddadig conflict is beëindigd. Zonder stabilisatie met inzet van militairen en adequate hulp is de kans groot dat het geweld weer opblaait. Veiligheid en ontwikkeling zijn dus nauw met elkaar verweven. Al in februari 1997 schreef de werkgroep Veiligheid en Defensie van de Commissie Buitenland van het CDA dat de militaire operatie in en de wederopbouw van een land zoveel mogelijk hand in hand dienen te gaan.⁷¹ In de praktijk van de afgelopen jaren zijn de meeste crisisbeheersingsoperaties vergezeld gegaan van allerlei elementen van

70 Artikel 97, lid 1: 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.

71 'Veiligheid kent geen grenzen. Toekomstverkenning voor een veiligheids- en defensiebeleid', Werkgroep Veiligheid en Defensie van de Commissie Buitenland van het CDA. Den Haag, februari 1997, p. 22.

wederopbouw. Civiël-militaire samenwerking (CIMIC) is van groot belang voor acceptatie van de aanwezigheid van Nederlandse militairen onder de bevolking in het operatiegebied (*force acceptance*). Goede verhoudingen met de lokale bevolking en autoriteiten kunnen bovendien leiden tot inlichtingen die van belang zijn voor de veiligheid van de *militairen* (*force protection*). Een voorbeeld van geslaagde civiel-militaire samenwerking is, het zogeheten *Integrated Development of Entrepreneurial Activities* (IDEA), een samenwerkingsproject van Defensie en VNO-NCW. Reservisten afkomstig uit het bedrijfsleven geven in het kader van dit project met individuele begeleiding en workshops advies aan het lokale midden- en kleinbedrijf om zo een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling van de regio. IDEA is voor het eerst ten uitvoer gebracht in Bosnië en heeft navolging gekregen in Afghanistan.

Wederopbouwprojecten kunnen soms al beginnen in een vroeg stadium van de presentie van een stabilisatiemacht. Dat wil overigens niet zeggen dat het wederopbouwwerk vooral door militairen moet worden gedaan. Het uitgangspunt is: militair wat moet, civiel wat kan. CIMIC heeft als oogmerk de uitvoering van de operatie te ondersteunen, en verschilt dus ten principale van activiteiten die zich richten op het (weder)opbouwen van de civiele omgeving. Concrete activiteiten kunnen elkaar niettemin overlappen of in elkaars verlengde liggen. De samenwerking tussen civiele hulpverleners van non-gouvernementele organisaties en militairen luistert nauw. Weliswaar kan hun beroepsoriëntatie wezenlijk verschillen, maar hun werk ter plaatse is aanvullend. Geweld tegen kwetsbare civiele hulpverleners, om zo de wederopbouw te verstoren, komt helaas nogal eens voor. Soms is het dermate onveilig dat NGO's zich niet of nauwelijks in het operatiegebied kunnen begeven.

Tijdens de kabinetten-Balkenende is de samenwerking tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (OS) in het kader van een geïntegreerd buitenlands en veiligheidsbeleid verbeterd en geïntensiveerd. Zo is het Stabiliteitsfonds in het leven geroepen om activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling te financieren. Voorbeelden van activiteiten die vanuit dit door Buitenlandse Zaken en OS beheerde fonds werden gefinancierd, zijn de demobilisatie en reïntegratie en het opruimen van landmijnen en kleine wapens in Afghanistan, de ondersteuning van de misie van de Afrikaanse Unie in Darfur en de reïntegratie van rebellen in de Burundese krijgsmacht.⁷² Het succes van het Stabiliteitsfonds ligt in het feit

⁷² Notitie regering 'Wederopbouw na gewapend conflict', maart 2005, blz. 11 (Tweede Kamer, Kamerstuk 30075, nr. 1).

dat zowel ODA (*Official Development Assistance*) als non-ODA middelen beschikbaar zijn in één fonds en in de toegenomen samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. De commissie steunt het voornemen van de regering om de omvang van het fonds desgewenst nader te bezien; verdere intensivering ligt voor de hand. De samenwerking tussen de ministeries van OS en Defensie bestaat voorts uit het gezamenlijke SSR (*Security Sector Reform*)-team. Daarbij heeft het ministerie van Defensie een SSR-pool opgericht, bestaande uit 90 militairen en burgers. Het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over een korte missie-bestand met daarin civiele deskundigen op SSR-gebied. Beide instrumenten worden complementair ingezet. De commissie steunt de samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en pleit voor een continuering en intensivering daarvan.

Ten slotte heeft de regering in de afgelopen kabinetsperiode bepleit dat een groter deel van de kosten van vredesoperaties in ontwikkelingslanden onder de ODA-definitie wordt gebracht. Sommige activiteiten die door militairen uitgevoerd worden of kunnen worden, zijn namelijk ontwikkelingsrelevant. Het streven is gericht op een verruiming van de ODA-definitie op de volgende drie terreinen: de hervorming van de veiligheidssector (dus inclusief bepaalde militaire aspecten) in ontwikkelingslanden, ondersteuning van capaciteitsversterking van ontwikkelingslanden om zelf crisisbeheersingsoperaties uit te voeren en alle ontwikkelingsrelevante activiteiten uitgevoerd door militairen in het kader van crisisbeheersingsoperaties in ontwikkelingslanden. Naar aanleiding van de discussie in het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO zijn zes onderwerpen op het terrein van vrede en veiligheid toegevoegd aan de lijst van activiteiten die met ontwikkelingsgeld mogen worden gefinancierd: hetgeen voorlopig het maximaal haalbare is.⁷³ In 2007 wordt de discussie hervat. Daar is alle reden toe. Curieus is bijvoorbeeld de situatie dat de oprichting van politie-eenheden in Afghanistan wél, maar de herstructurering van militaire eenheden niet uit ontwikkelingsgeld betaald mag worden. Maar zolang de 250.000 manschappen die onder verschillende krijgsheren vallen, niet zijn omgevormd tot een nationaal aangestuurd leger onder civiele controle, zal de

73 Het betreft activiteiten op de volgende terreinen: het management van veiligheidsgelden; de vergroting van de rol van het maatschappelijk middenveld in de veiligheidssector; de steun aan en ontwikkeling van wetgeving over de werving van kindsoldaten; de hervorming van de veiligheidssector; vredesopbouw en conflictpreventie; de beheersing, voorkoming en vermindering van de verspreiding van lichte en kleine wapens.

74 Aldus de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne in het artikel 'Grensverlegging in Ontwikkelingssamenwerking', *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 234.

instabiliteit in Afghanistan blijven voortduren.⁷⁴ Minstens zo opmerkelijk is dat activiteiten zoals het opleiden van politie wel onder de criteria vallen als ze uitgevoerd worden door VN-blauwhelmen, maar niet door bijvoorbeeld NAVO-militairen. Verruiming van de criteria is nodig om aan dit soort situaties een einde te maken. Veel activiteiten op het gebied van veiligheid en ontwikkeling vinden nu niet plaats omdat er eenvoudigweg geen financiering voor is. De commissie vindt dan ook dat de regering de financiering uit ODA van uitvoering van ontwikkelingsrelevante activiteiten door militairen bespreekbaar moet blijven maken. In bijlage 4 staan activiteiten opgesomd die nu nog niet onder de ODA-definities vallen, maar waarvan de commissie van mening is dat ze ontwikkelingsrelevant zijn. Voor formele verruiming van de criteria is echter overeenstemming in de OESO nodig. Nederland kan hier ook op vooruitlopen; gebrek aan consensus mag namelijk niet in de weg staan aan een effectief geïntegreerd buitenlands beleid van Nederland. De AIV bepleitte daarom desnoods een flexibele invulling van Nederland van de ODA-criteria, binnen de norm van 0,8% van het BNP voor Ontwikkelingssamenwerking.⁷⁵ De commissie sluit zich daar bij aan.

4.4 Operationele inzichten en ontwikkelingen

In de loop der jaren heeft het zwaartepunt van de potentiële inzet van Nederlandse militairen zich verplaatst naar gebieden buiten Europa. Niet alleen de afstand tot het operatiegebied en de geografische en klimatologische omstandigheden zijn gewijzigd, maar ook de manier van optreden die nodig is voor het type operatie dat we thans in toenemende mate uitvoeren. Verder hebben maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen invloed op de eisen die aan militair optreden gesteld worden.

Geen 'vredesoperaties', maar 'crisisbeheersingsoperaties'

Klassieke peacekeeping, onder hoofdstuk VI van het VN-handvest is niet irrelevant geworden. Maar het is niet voor niets dat de regering de term 'vredesoperatie' vervangen heeft door 'crisisbeheersingsoperatie'. Dat doet meer recht aan omstandigheden waarin niet langer sprake is van *deterrence by presence*, van een aanwezigheid die strijdende partijen ervan moet weerhouden om de wapens opnieuw op te nemen, maar waarin de vrede soms ook dwingend en onverwachts opgelegd moet kunnen worden.

Peacekeeping en *peace enforcing* kunnen dus in elkaar overlopen.

Escalatie-dominantie is dan noodzakelijk, voor het geval de vlam in de pan slaat. Voldoende zelfbescherming, zoals bepantsering, maar ook vuurkracht

⁷⁵ 'Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten', AIV rapport nr. 34, maart 2004, blz. 45.

zijn hiervoor onontbeerlijk, en kunnen bovendien eventuele kwaadwillenden op voorhand ontmoedigen. Middelen om lager in het geweldsspectrum op te treden zijn evenzeer van belang. Te denken valt aan eenheden voor *Crowd & Riot control*, om op te kunnen treden tegen ongewapende demonstranten, of niet-letale wapens. De realiteit van Afghanistan maakt in elk geval duidelijk dat militairen binnen een zeer korte afstand geconfronteerd kunnen worden met het gelijktijdig uitvoeren van wederopbouw, het waarborgen van de veiligheid en het uitvoeren van gerichte gevechtsacties, de zogeheten *'three block war'*.

'Every soldier a rifleman'

In de werkelijkheid van de *'three block war'* is er geen sprake meer van fronten of veilige achtergebieden en kan een rustige situatie plotseling omslaan in een gevechtscontact. Daarom moet iedere militair op de eerste plaats krijger zijn en daarna pas specialist: *'every soldier a rifleman'*. Ook een logisticus moet immers adequaat kunnen optreden in een hinderlaag situatie. De militair in een inzetgebied moet zeer snel kunnen schakelen tussen verschillende rollen; humanitair hulpverlener, handhaver van de openbare orde en krijger: tussen 'beste vriend' en 'ergste vijand'. In zulke situaties moet elke militair binnen enkele seconden beslissingen kunnen nemen en acties uitvoeren die verstrekkende gevolgen hebben. Goede voorbereiding, opleiding en training, zowel militaire basisvaardigheden als missiegerichte training, zijn daarom van groot belang. De eisen die gesteld worden aan de professionele inzet van militairen, zijn nog nooit zo hoog geweest. Het is evenzeer van belang dat de militair beschikt over een goed ethisch toetsingskader. Het is dan ook noodzakelijk in de opleiding blijvend aandacht te besteden aan de vorming van onze militairen. De commissie is van mening dat de opleidingstijd door eerdere bezuinigingen onder druk is komen te staan. Ook de recente constatering van de Commissie Ongewenst Gedrag moeten leiden tot een aanpassing, lees verbetering, van de opleiding van de individuele militair. Dit betekent niet dat het militair tuchtrecht opnieuw ingevoerd dient te worden. Voor lichtere vergrijpen past defensie haar eigen rechtssysteem toe, terwijl bij zwaarder vergrijpen het OM wordt ingeschakeld. De commissie hecht sterk aan een uitmuntend waarden en normen patroon bij de Nederlandse militair: het militaire ethos. Hoewel zij van mening is dat het niveau in het algemeen goed is, is blijvende aandacht en wellicht een extra impuls op zijn plaats. De grote diversiteit in inzetgebieden en de vaak extreme en risicovolle omstandigheden stellen hoge eisen aan de fysieke en mentale gehardheid van onze militairen. Zij worden geacht in praktisch alle klimaatzones en gebieden te kunnen opereren. Realistische training volgens het principe *'train-as-you-fight'* is dan ook noodzakelijk.

Risicovolle operaties

Het type operatie dat Nederland momenteel hoofdzakelijk uitvoert, gaat gepaard met aanzienlijke risico's. Het is tegenwoordig bijna normaal dat militairen tijdens uitzendingen te maken krijgen met raketbeschietingen of bomaanslagen, ook in regio's waar het zogenaamd relatief rustig is. Bescherming daartegen brengt extra kosten met zich mee. Zo kosten de maatregelen om de Nederlandse *Task Force* in Uruzgan te beschermen maar liefst 100 miljoen euro.⁷⁶ Kon voorheen nog gesproken worden van een succesvolle operatie als er geen schot gelost hoefde te worden, in Afghanistan zijn, zelfs bij een terughoudende opstelling, gevechtsacties helaas onvermijdelijk. Het munitieverbruik, en de daaraan verbonden kosten, zijn navenant hoger. Bovendien moet in toenemende mate rekening gehouden worden met vredes- en gevechtsverliezen. Binnen de huidige budgettaire kaders zijn onvoldoende middelen beschikbaar om aan deze problematiek volledig tegevoet te komen.

De ervaringen van de *high visibility, high risk* operaties onderstrepen het belang van adequate bescherming (*Force Protection*) en het kunnen overleven van de eigen eenheden en capaciteiten (*Survivability*). Een voorbeeld van een noodzakelijke investering is het *Soldier Modernisation Programme*, dat tot doel heeft de effectiviteit en zelfbescherming van de militairen op de grond te vergroten. In de geest van 'every soldier a rifleman' zouden in de toekomst alle grondgebonden militairen hiermee moeten worden uitgerust. Het feit dat potentiële tegenstanders over wapens beschikken die grote schade kunnen toedienen, maakt het belang van bescherming en bepantsering evident. Een terroristische organisatie als Hezbollah bleek tijdens de Libanonoorlog in de zomer van 2006 over geavanceerde anti-tank raketten van Russische makelij te beschikken, waardoor het Israëlische leger verliezen heeft moeten incasseren in het zuiden van Libanon. Een zwaar wapensysteem zoals de gevechtstank, door sommigen als reliek uit de Koude Oorlog beschouwd, blijkt wel degelijk relevant. In Irak bieden gevechtstanks de Amerikaanse troepen onmisbare bescherming tegen geïmproviseerde explosieven en *rocket propelled grenades* (RPG's). Waren de Canadezen eerst nog van plan zich van al hun Leopard tanks te ontdoen, nu worden ze, niet zonder reden, ingezet in Afghanistan. Hetzelfde geldt voor de zware pantserhouwitser PzH-2000 waarover de Koninklijke Landmacht sinds enige tijd beschikt. Deze mag dan ontworpen zijn voor het gevecht tegen conventione-

⁷⁶ Aldus Minister Kamp van defensie tijdens de eerste Nassaulezing te Breda, 30 oktober 2006. Alleen al aan bepantserde containers, nodig voor de bescherming tegen aanvallen met mortieren en raketten, is zo'n 50 miljoen euro besteed.

le gemechaniseerde eenheden, in Uruzgan bieden ze klokrond, effectief, en met grote precisie vuursteun aan Nederlandse en andere NAVO-militairen.

Asymmetrische oorlogsvoering, terrorisme

De strijdmethoden van (potentiële) tegenstanders vormen een extra complicerende factor. Nu zij zich realiseren dat zij het op conventionele wijze afleggen tegen het Westen, gaan zij vaak over tot asymmetrische oorlogsvoering. Terroristen houden zich, in tegenstelling tot Nederlandse militairen, aan geen enkele conventie. Ze kunnen zich als burger kleden en dan aanslagen plegen om zoveel mogelijk burgerslachtoffers te veroorzaken. Ook kunnen ze, door zichzelf of hun wapens te stationeren in dichtbevolkt gebied, proberen zoveel mogelijk burgerslachtoffers te maken, of zelfs gebruik maken van menselijke schilden. Groeperingen als de Taliban hebben bovendien een hoge sneuvelbereidheid en kennen een voortdurende aanwas van nieuwe strijders. Bovendien blijken terroristen van elkaars 'successen' te leren; de zelfmoordaanslagen die Irak teisteren, komen inmiddels ook voor in Afghanistan. Hetzelfde geldt voor aanslagen met geïmproviseerde explosieven langs de kant van de weg, die een grote bedreiging vormen. Bescherming hiertegen vormt een grote uitdaging, en noopt tot inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.⁷⁷ Nederland heeft inmiddels al bepantserde patrouillewagens aangeschaft, om zo optimaal invulling te kunnen geven aan de 'Dutch Approach'.

Inlichtingen

De Nederlandse ervaringen op de Balkan hebben het grote belang van een stevige inlichtingenpositie onderstreept,⁷⁸ al was het maar omdat men voor het delen van inlichtingen met anderen eerst zelf in staat moet zijn om inlichtingen te verzamelen. Het belang van actuele inlichtingen - maar ook de eisen die aan de inlichtingenvoorziening gesteld worden - is in de afgelopen jaren bovendien aanzienlijk toegenomen.⁷⁹ Onder meer de toenemende complexiteit van operaties, de onvoorspelbaarheid en het asymmetrische optreden van tegenstanders en het belang om collateral damage te vermijden, dragen hieraan bij. Niet voor niets heeft Defensie uitbreiding van het personeel op het gebied van inlichtingen, informatieoperaties en civiel-mili-

⁷⁷ De Bestuursraad van het Europees Defensie Agentschap heeft op 13 november jl. besloten tot een proefprogramma op het gebied van 'force protection', dat drie jaar zal duren en 54 miljoen euro zal kosten. Nederland neemt naast 17 andere landen, voor vier miljoen euro deel aan het programma.

⁷⁸ C. Wiebes, *Intelligence and the War in Bosnia 1992-1995, the role of intelligence and security services*, blz. 161-162, Boom, Amsterdam 2002.

⁷⁹ Begroting Defensie 2007, blz. 15 (Tweede Kamer, Kamerstuk 30300X, nr. 107).

taire samenwerking aangekondigd. Inlichtingenvergaring vergt ook operationele capaciteiten zoals grondgebonden waarnemings- en verkenningseenheden en onbemande vliegtuigen. Ondanks de zeer geavanceerde technologische ontwikkelingen op intelligence-gebied, blijkt *Human Intelligence* (HUMINT) vrijwel altijd van onschatbare waarde.

Operaties op grote afstand

Zoals gezegd vinden operaties meestal ver buiten onze eigen landsgrenzen plaats. Om inzet op grote afstanden mogelijk te maken, is transportcapaciteit nodig: over zee en via de lucht. Dit vormt een van de grootste tekortkomingen van de Europese krijgsmachten, die van oudsher sterk op klassieke landsverdediging gericht zijn. Civiele inhuur daarvan is mogelijk, maar is kostbaar, is niet altijd gegarandeerd beschikbaar en kan vaak niet direct richting het operatiegebied ingezet worden. Daarom zijn eigen transportschepen- en vliegtuigen, waarover Nederland in onvoldoende mate beschikt, onontbeerlijk in de logistieke ondersteuning.⁸⁰ Hoe dan ook: we moeten uitgaan van een structurele groei van de transportkosten van, naar en in operatiegebieden.

Extreme geografische en klimatologische omstandigheden

Naast de grote afstanden die overbrugd moeten worden, vinden de operaties van de Nederlandse krijgsmacht in toenemende mate plaats onder moeilijke, vaak extreme omstandigheden. In Afghanistan is sprake van zeer zware geografische en klimatologische omstandigheden (bergachtig terrein, hitte, stof, zand) en een gebrekkige infrastructuur. De weinige wegen die er zijn, zijn vaak slecht. Vliegvelden zijn er nauwelijks en van gebrekkige kwaliteit. Deze omstandigheden vormen een enorme logistieke uitdaging; niet alleen in Afghanistan. Ook in bijvoorbeeld Afrika is daarvan sprake. Het belang van *combat support* (gevechtsondersteuning) en *combat service support* (logistieke ondersteuning) is verder toe genomen. Zonder deze kritische capaciteiten kunnen gevechtseenheden niet of slechts beperkt worden ingezet.

Hogere eisen aan materieel en operationele verliezen

Ook de eisen die aan het materieel worden gesteld nemen toe. Nieuwe generaties voertuigen moeten in staat zijn in extreme omstandigheden te opereren. Veelvuldige inzet in zulke omstandigheden vergt meer onderhoud,

⁸⁰ De *Force Proposals* van de NAVO aan Nederland op het gebied van luchttransport komen neer op een vloot van 10 Hercules C-130 toestellen, één C-17 strategisch transportvliegtuig (of equivalenten) en één vliegtuig met een capaciteit voor 200 passagiers. Nederland heeft slechts beschikking over vier C-130 Herculesen en twee KDC-10 tankervliegtuigen die ook voor vracht geschikt zijn.

leidt tot snellere slijtage en kost dus meer. Een kortere levensduur van materieel noodzaakt tot snellere vervanging ervan. Als de daarvoor benodigde investeringen uitblijven, stijgen de exploitatiekosten nog meer. Zoals hierboven reeds gesteld moeten we bovendien in toenemende mate rekening houden met vredes- en gevechtsverliezen. Tot dusver zijn bij de operatie in Afghanistan al twee Chinook-helikopters neergestort, een Apache en een F-16. De meeste wielvoertuigen zijn ooit aangeschaft voor optreden in het Europese toneel. De inzet op andere plaatsen in de wereld maakt eerdere vervanging waarschijnlijk. Defensie blijkt over onvoldoende reservecapaciteit te beschikken om deze verliezen en de grotere slijtage op te vangen.

Een en ander heeft de regering ertoe gebracht een voorziening te treffen voor de problematiek van operationele verliezen. Vanaf 2009 zal jaarlijks een bedrag van 25 miljoen euro beschikbaar komen om reserves aan te kunnen leggen.⁸¹ Dat is van groot belang, omdat zodoende materieel dat in operaties verloren gaat of harder slijt, onmiddellijk kan worden vervangen. De voorziening is echter volstrekt onvoldoende om aan de problematiek in volle omvang tegemoet te komen.⁸²

Toegenomen belang transporthelikopters

Slechte wegen en moeilijk terrein vergroten het toch al toegenomen belang van transporthelikopters. Deze zijn bij uitstek een 'joint' middel, omdat ze de capaciteiten van landstrijdkrachten, niet alleen van de Luchtmobiele Brigade, maar ook van de pantserinfanterie en het Korps Mariniers vergroten. In vrijwel alle crisisbeheersingsoperaties die Nederland uitvoert, wordt er een beroep op gedaan. Het zijn zeer waardevolle transportmiddelen, ze verschaffen beweeglijkheid, verkenningscapaciteit, en medische evacuatiemogelijkheden. Bovendien zijn ze van grote waarde voor operaties van speciale eenheden, zoals in Afghanistan. De behoefte aan transporthelikopters is groter dan het budget toelaat.⁸³ Niet alleen voor de daadwerkelijke inzet van eenheden zijn helikopters veelal onmisbaar, ook voor het op peil hou-

81 Brief regering over structurele oplossing operationele verliezen (Tweede Kamer, Kamerstuk 27925, nr. 219).

82 Eén Chinook-helikopter kost al het dubbele van wat de voorziening ter beschikking stelt. Het zal dus wel even duren voordat de noden wat dat betreft geleidigd zijn, ervan uitgaande dat zich in Uruzgan geen nieuwe verliezen voordoen. Bovendien strekt de reserve-problematiek verder dan transporthelikopters alleen.

83 Ondanks verwerving van extra transporthelikopters blijft er een resterende behoefte bestaan van drie extra Chinook helikopters en twee extra NH90 helikopters in de transportversie. Zie de Actualiseringsbrief, Tweede Kamer, Kamerstuk 30300X, nr. 107, blz. 10).

den van de *air-manoeuve training* van luchtmobiele eenheden en voor mogelijke nationale inzet moet voldoende capaciteit in Nederland achterblijven.

Stabilisatieoperaties en voortzettingsvermogen

Door het enorme technologische overwicht van vooral de Verenigde Staten blijkt het winnen van de oorlog in steeds kortere tijd mogelijk. Het winnen van de vrede daarentegen blijkt des te moeilijker, zo tonen niet alleen Irak en Afghanistan aan, maar ook een door oorlogen en conflicten ontwricht land als Congo. In de meeste post-conflictsituaties kan instabiliteit lange tijd voortduren. Naar schatting valt 30% van de landen die uit een conflict komen, binnen tien jaar weer terug in het conflict. Voor Afrika is dit percentage zelfs 50%.⁸⁴ Vaak heeft dit te maken met het feit dat oorzaken die ten grondslag lagen aan het conflict nog altijd voortbestaan in de post-conflict fase. Stabilisatieoperaties zijn een zaak van lange adem, en duren gemiddeld zeven jaar.⁸⁵ In Afghanistan zal de internationale gemeenschap nog zeker tien jaar actief moeten zijn, om te voorkomen dat het land opnieuw in chaos, anarchie en terreur belandt. Inzet van militairen leidt op zichzelf niet tot succesvolle wederopbouw, maar het scheppen van veiligheid en stabiliteit vormt daartoe wel een noodzakelijke voorwaarde. De inzet van voldoende *'boots on the ground'* moet dus voor langere tijd volgehouden kunnen worden door de internationale gemeenschap. Ook voor Nederland is voortzettingsvermogen van belang; omstandigheden kunnen een vroegtijdig vertrek uit een stabilisatieoperatie onverantwoord maken. Het vermogen om desgevraagd een operatie voor langere tijd vol te houden, legt vanzelfsprekend beslag op de capaciteiten van de krijgsmacht.

4.5. Maatschappelijke ontwikkelingen

'CNN-factor'

Iedere bom is een politieke bom, stelde een Amerikaanse generaal onlangs. Wat voorheen tactische gebeurtenissen waren, in die zin dat de effecten van een aanval vrijwel altijd van lokale en tijdelijke aard waren, kunnen nu onder het vergrootglas van de media onmiddellijk buitenproportionele politieke implicaties hebben.⁸⁶ De media zijn niet meer weg te denken uit het

⁸⁴ Notitie regering 'Wederopbouw na gewapend conflict', maart 2005, Tweede Kamer, Kamerstuk 30075, nr. 1.

⁸⁵ Prof. Dr. R. de Wijk, 'Dilemma's voor het toekomstige landoptreden', Atlantisch Perspectief, april 2005, nr. 2, blz. 7.

⁸⁶ F. Osinga, 'Een verkenning van militaire en veiligheidspolitieke trends in relatie tot airpower', Clingendael Centre for Strategic Studies, maart 2005, blz. 108.

strijdtonel; hun rol is steeds verder toegenomen. Deze 'CNN-factor' van 24-uurs verslaggeving en live televisie beperkt zich niet meer tot CNN en de BBC alleen, maar heeft navolging gekregen door zenders als Al Jazeera en Al Arabia. De voortdurende beelden van bijvoorbeeld het optreden van de Amerikanen in Irak worden door het kijkerspubliek van deze zenders bepaald niet positiever ontvangen dan de CNN-kijker in Europa of de VS. De slag om de beeldvorming draait niet meer om de publieke opinie in het Westen alleen, maar ook om andere delen van de wereld. Zelfs autocratische of dictatoriale regeringen van landen met een pro-westerse houding, zoals Jordanië, kunnen als gevolg van berichtgeving in de media onder druk komen te staan van hun eigen bevolking. Dat is bijvoorbeeld het geval bij schandalen zoals de Abu Ghraib-gevangenis, die het draagvlak voor de militaire presentie van het Westen in Irak vergaand ondermijnen. Zulke misstanden moeten overigens zeker publiekelijk aan de kaak worden gesteld. Ook hier geldt noblesse oblige. Maar zij zijn ook gemakkelijk te misbruiken als voedingsbodem voor anti-Westerse sentimenten. Zij kunnen en worden voor propagandadoeleinden tegen het Westen worden gebruikt. De mogelijkheden van moderne media gaan verder dan traditionele verslaggeving door journalisten. Het internet biedt terroristen de ruimte om met gruwelijke opnamen van gijzelaars de publieke opinie in het Westen te ondermijnen en te demoraliseren. Al-Qa'ida stelt dat 50% van zijn oorlog tegen het Westen via de media gevoerd wordt.⁸⁷ Er hoeft bovendien geen journalist meer aan te pas te komen om nieuws te maken in een conflictgebied. Elke bezitter van een mobiele telefoon die uitgerust is met een videocamera kan opnamen maken van gevechtshandelingen. Video opnamen van aanslagen in Irak worden binnen 30 minuten op Internet gezet.⁸⁸

70

Kunnen gebeurtenissen zo hun weg via de media naar buiten toe vinden, incidenten op duizenden kilometers afstand kunnen andersom directe gevolgen hebben voor het operatiegebied van militairen. De berichtgeving in *Newsweek* over de vermeende ontering van de Koran op Guantanamo Bay, of de kwestie rondom de Deense cartoons, hebben tot rellen in Afghanistan geleid, waarbij tientallen doden en honderden gewonden zijn gevallen, en kantoren van de regering en internationale organisaties in brand werden gestoken en geplunderd. Mede door de indringende manier waarop beelden de huiskamer kunnen bereiken, is de acceptatie van het publiek voor onbedoelde nevenschade van militair optreden verder afgenomen. Burgerslachtoffers, missers, afzwaaiers, ongelukken en schade aan civiele infrastructuur en het milieu worden steeds minder geaccepteerd. Hetzelfde

87 Speech directeur Manningham-Buller van de Britse inlichtingendienst MI5, 11 november 2006.

88 Idem.

geldt voor slachtoffers aan eigen zijde. Oorlog moet schoon zijn, is de vrijwel onmogelijke opdracht aan militairen. Dat heeft consequenties voor de wijze van optreden, de bewapening, uitrusting en beveiliging van uitgezonden eenheden.

Het is dezelfde publieke opinie die vaak snel resultaat wil zien. Ook in moeilijke omstandigheden in Afghanistan. Omstandigheden waarin zowel gevechtsactie plaatsvinden, stabiliteit gebracht moet worden en wederopbouw mogelijk moet worden gemaakt. Dat in een gebied waar nauwelijks een functionerende overheid bestaat, waar veel corruptie is en ambtenaren en gezagsdragers vaak analfabeet zijn. Omstandigheden waarin bovendien de Taliban er alles aan doen om het proces te verstoren. Schrijvende beelden van mensenrechtenschendingen en vluchtelingenstromen kunnen het draagvlak voor inzet van militairen ondermijnen, maar evenzeer de publieke opinie juist aanwakkeren om in te grijpen. Zo werd Nederland in de jaren negentig van vorige eeuw gedreven door een 'humanitair imperatief' bij de inzet van militairen op de Balkan. Het meest treffende voorbeeld hiervan was Kosovo. De roep om optreden tegen de etnische zuiveringen van Milosevic was luid, het draagvlak groot toen dit gebeurde, maar vanwege diezelfde publieke opinie kon van de inzet van grondtroepen geen sprake zijn; het risico op grote aantallen slachtoffers aan weerszijden zou immers te groot zijn. Toen de Operatie 'Allied Force' beperkt bleef tot de inzet van het luchtwapen en van snel succes geen sprake kon zijn, brokkelde de steun van dezelfde publieke opinie die eerder tot optreden opgeroepen had, gaandeweg af. Zulk een meningsvorming- en verandering is een typerend voorbeeld van waar de besluitvorming tegenwoordig mee heeft te rekenen.

'Lawfare', de juridisering van militair optreden

Nu de legitimiteit van het optreden van militairen voor het oog van de camera ondermijnd kan worden, neemt ook vanuit dat oogpunt het belang van het strikt naleven van het humanitair oorlogsrecht toe. Hiertoe zijn *Rules of Engagement* opgesteld waarin de geweldsinstructies voor Nederlandse militairen vervat staan. De zelfopgelegde beperkingen aan het gebruik van geweld zijn noodzakelijk, en verschaffen duidelijkheid over hoe te handelen voor de militair. Maar het heeft ook tot geleid tot juridisering van het optreden van militairen. Militaire juristen gaan standaard mee op uitzending om te bepalen of bijvoorbeeld het aanvallen van bepaalde doelen gerechtvaardigd is. De betekenis hiervan mag niet onderschat worden. De zaak Eric O. heeft aan het licht gebracht waartoe de juridisering kan leiden. Naast nationale toepassing van het militair strafrecht is er bovendien een Internationaal Strafhof opgericht dat tot vervolging van militairen over kan gaan. De commissie gaat uit van goede trouw bij een militair die in de uitoe-

fening van zijn functie betrokken raakt bij een schietincident. *Rules of Engagement* zijn er niet alleen om beperkingen op te leggen, maar dienen ook als bescherming van de militair. De commissie verwelkomt de aanbevelingen van de Commissie evaluatie toepassing militair strafprocesrecht bij uitzendingen (Commissie Borghouts)⁸⁹ en staat positief tegenover voorstellen om te voorzien in een op de huidige en toekomstige vormen van inzet van Nederlandse militairen toegesneden specifieke wettelijke bepaling die geweldgebruik conform de geweldsinstructies legitimeert.

4.6 Technologische ontwikkelingen

Network Centric Warfare

De technologische ontwikkelingen op het gebied van Defensie zijn zonder meer revolutionair te noemen. Hieruit is het concept van *Network Centric Warfare* (NCW) voortgekomen. Dit betreft het joint optreden van de krijgsmachtdelen via een internet-achtige constructie. Sensoren, wapenplatforms en eenheden zijn onderdeel van één netwerk en kunnen in de toekomst bijna willekeurig aan elkaar worden gekoppeld. Door de informatie uit de vele sensoren te integreren tot één zee-, land- en luchtbeeld kunnen commandanten op alle niveaus worden voorzien van een tijdig, accuraat en gezamenlijk omgevingsbeeld. Het staat vast dat optreden van eenheden in netwerken grote voordelen biedt. Hun slagkracht, accuratesse en beweeglijkheid worden er aanzienlijk door vergroot. Met recht kan dan ook gesproken worden over NCW als een *'force multiplier'*. Eenheden die het zonder deze capaciteiten moeten stellen zijn daarbij vergeleken 'blind en doof'.

Het concept van NCW is door de Amerikanen zowel in Afghanistan als in Irak met succes toegepast. Hoewel de huidige situatie in Irak momenteel anders doet vermoeden, was de operatie 'Iraqi Freedom' vanuit militair perspectief een ongekennde prestatie; in slechts 26 dagen werd het regime van Saddam Hussein, dat over een aanzienlijke troepenmacht beschikte, opgerold. De successen van de in het recente verleden uitgevoerde operaties, die gekenmerkt werden door een snelle overwinning, weinig *collateral damage* en geringe verliezen aan eigen zijde, hebben een norm gesteld voor toekomstig Westers optreden. NCW vormt de kern van de transformatie van moderne krijgsmachten, en is noodzakelijk om interoperabiliteit met bondgenoten te verzekeren.

89 Het rapport van Commissie Borghouts is op 31 augustus 2006 door de minister van Defensie in ontvangst genomen. De Commissie is ingesteld naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van Baalen en Eijksink (Tweede Kamer, Kamerstuk 29800 X, nr. 57).

Defensie investeert dan ook terecht in *Network Enabled Capabilities* (NEC), zoals het *Battlefield Management System* voor de Koninklijke Landmacht, waarmee beoogd wordt de operationele informatievoorziening en daarmee de commandovoering tot op het niveau van bataljon te verbeteren door vooral de *situational awareness* te verbeteren. Maar het zal met de thans beschikbare financiële middelen meer dan tien jaar duren om krijgsmacht-breed alle benodigde capaciteiten op het benodigde eindniveau te krijgen. Voor het versneld verhogen van de interoperabiliteit en verbeteren van de netwerk- en informatie infrastructuur ontbreken de financiële middelen.⁹⁰ De technologische ontwikkelingen zullen in de toekomst meer van het personeel gaan vragen. Hierbij moet gedacht worden aan hogere eisen aan instructeurs, en personeel dat langere tijd in opleiding zal zijn, en daardoor niet beschikbaar voor inzet.⁹¹

Gevolgen van technologische ontwikkelingen

Zoals gezegd hebben technologische ontwikkelingen een norm gesteld voor militair optreden van Westerse landen, en dus voor de wapensystemen en de commandovoering waarmee dit plaatsvindt. Deze norm wordt nog eens versterkt als gevolg van de invloed van de media. Aangezien de Nederlandse inzet plaatsvindt in coalitieverband, is het van groot belang om mee te kunnen komen met grotere bondgenoten. Middelen van de krijgsmacht die niet interoperabel, onvoldoende effectief, of te kwetsbaar zijn, lopen het grote risico niet meer te worden ingezet, en dreigen daardoor overbodig te worden. Capaciteiten die enkel hoog of laag in het geweldsspectrum, of enkel onder bepaalde condities inzetbaar zijn, zijn niet flexibel en daarom minder bruikbaar in de huidige politiek-militair-operationele omgeving. Bij voorkeur moet optreden tegen zo divers mogelijk type doelen of in zo divers mogelijke omstandigheden mogelijk zijn: in het gehele geweldsspectrum, onder alle weersomstandigheden en 24 uur per dag.

Nieuwe technologie zal bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe wapens, zowel letaal als niet-letaal, aan verbetering van de nauwkeurigheid van wapensystemen en aan verbeteringen van de bescherming en mobiliteit van personeel en middelen. Spectaculair zijn de verbeteringen op het gebied van precisiemunitie. Zoals gezegd moet nevenschade tijdens militair optreden zoveel mogelijk worden voorkomen, ongeacht het type, soort doel, tactiek of munitie. De schade aan doelen moet zo nauwkeurig mogelijk worden gedo- seerd en gerelateerd aan het gewenste effect. Het gebruik van precisiemuni-

90 Tweede Kamer, Kamerstuk 30300X, nr. 119, blz. 20.

91 Idem.

tie maakt het mogelijk om aan zulke eisen te voldoen; het aandeel ervan in de munitie van de Nederlandse krijgsmacht moet dan ook zo hoog mogelijk zijn. Hieraan hangt logischerwijs een prijskaartje, dat niettemin nodig is.

Technologische vooruitgang gaat aan tegenstanders niet voorbij

Technologische ontwikkelingen bieden enorme mogelijkheden, maar hebben als keerzijde dat ook de potentiële tegenstander er gebruik van kan maken. Het kan daarbij gaan om civiele technologie als mobiele telefonie, die door terroristen gebruikt wordt om explosieven langs de kant van de weg tot ontploffing te brengen. Een ander voorbeeld betreft de verspreiding van nucleaire technologie, een potentieel gevaar dat door het opgerolde internationale netwerk van de Pakistaanse atoomgeleerde Khan is blootgelegd. Meer in het algemeen beschikken niet-Westerse landen steeds vaker over een eigen defensie industrie. Landen als Rusland en China verkopen in toenemende mate ook geavanceerde wapensystemen aan de meest obscure regimes. Alleen al door de verspreiding van verbeterde radartechnologie kan de huidige generatie jachtvliegtuigen, zoals de F-16's van de Koninklijke Luchtmacht, op termijn kwetsbaar worden. Het feit dat potentiële tegenstanders niet stil zitten, is reden te meer om met onze krijgsmacht in de eredivisie van de technologie mee te doen.

4.7 De krijgsmacht

Koninklijke Marine

De Prinsjesdagbrief in 2003 was voor wat betreft de Marine nog onvoldragen. Een aanvullende correctie in de vorm van de Marinestudie bracht hier terecht verandering in. De Marine richt zich in toenemende mate op de ondersteuning van landoperaties, hetgeen onder meer blijkt door een innige samenwerking tussen vloot en mariniers. De maatregelen in het kader van deze studie moesten budgetneutraal genomen worden. Dat komt erop neer dat investeringen bekostigd worden met de afstoting en verkoopopbrengsten van bestaande capaciteiten. De commissie is van mening dat de uitkomst bevredigend is: een verschuiving van de oceaan naar de ondersteuning van het landoptreden, een tweede Landing Platform Dock, sterkere mariniersbataljons, vier moderne patrouilleschepen die de taken in kustwateren van daarvoor overgekwalficeerde fregatten kunnen overnemen, een modern en op nieuwe taken toegerust *joint support ship*, modernisering van de mijnenjagers en onderzeeboten. Voorts zullen in de loop van 2008 naar verwachting de eerste helikopters van het type NH 90 bij de Koninklijke Marine instromen. Hiervan is het grootste deel bedoeld voor operaties vanaf fregatten en patrouilleschepen en de overige voor operaties boven land en in beperkte mate vanaf een LPD. Deze laatste uitvoering is

met name bedoeld voor het transport van mariniers of landmacht-eenheden. De NH 90's zullen net als de overige defensie-helikopters onder het Defensie Helikopter Commando vallen. Hierdoor zal de volledige helikopter-capaciteit maximaal defensiebreed benut kunnen worden, waarbij ook kan worden gedacht aan inzet ten behoeve van Nationale Taken (zoals bijvoorbeeld de Dienst Speciale Interventies). De hechtere samenwerking tussen vloot en mariniers is een goede ontwikkeling. Van belang is evenwel ook een krijgsmachtbrede benadering van capaciteiten. De samenwerking tussen mariniers, luchtmobiele brigade en commando's wordt dan ook door de commissie toegejuicht.

Koninklijke Landmacht

Conflicten zullen ook in de toekomst uiteindelijk op het land worden beslist. De conflicten in Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat met technologie alleen, zoals *Network Centric Warfare* en *precision Guided Munitions*, de vrede niet kan worden gewonnen. Het gaat altijd om de - meestal langdurige- aanwezigheid van militairen die zich tussen de bevolking begeven en '*hearts and minds*' kunnen winnen. Risicodeling met bondgenoten wordt met name manifest door de bereidheid Nederlandse militairen met '*boots on the ground*' in het gehele geweldsspectrum in te zetten. De hiervoor geschetste ontwikkeling op het gebied van de '*three block war*' en de huidige aanwezigheid van landmachteenheden in Zuid-Afghanistan onderstrepen dat Nederland deze bereidheid heeft. De commissie juicht dit toe en ondersteunt de materieelprojecten die dit mogelijk maken zoals het nieuwe infanteriegevechtsovertuig, het krijgsmachtbrede '*soldier modernisation programme*' en het '*battlefield management system*'. De bereidheid om risico's te delen, wordt ook zichtbaar door de leiding over operaties te nemen. Het snel inzetbare hoofdkwartier van het Duits/Nederlandse Corps en de brigadestaven die de nucleus kunnen vormen van een multinationaal hoofdkwartier, hebben dit al in de praktijk laten zien, onder meer in Afghanistan en Macedonië.

De commissie ondersteunt de ontwikkeling waarbij de rol van de brigades in het kader van nationale taken verder wordt uitgebreid. De brigades integreren de verschillende capaciteiten die nodig zijn voor een militaire operatie. Dit geldt zowel voor een nationale operatie als voor expeditionaire inzet. Alle capaciteiten met hun eigen specialisme, variërend van bijvoorbeeld manoeuvremiddelen, aantal rampenbestrijdingscapaciteiten en Nationale Reserve komen bij elkaar op het brigadeniveau. Bij de inzet van eenheden gaat het om hun daadwerkelijke inzetbaarheid. Daarvoor zijn gevechtsondersteuning en logistiek, zoals vuursteun, verbindingseenheden, genie en transport nodig. De polsstok van de inzet van eenheden is zo lang

als deze capaciteiten het toelaten. Het belang van deze capaciteit is toegenomen, nu operaties meestal buiten het Europese continent plaatsvinden. Door verantwoord om te gaan met op zichzelf hoge ambities moet worden voorkomen dat de uitzenddruk vooral voor deze eenheden te hoog wordt.

Koninklijke Luchtmacht

Het belang van het luchtwapen ter ondersteuning van het optreden van landstrijdkrachten is onomstreden. In de strijd tegen het terrorisme en tijdens asymmetrische oorlogsvoering zijn jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters onmisbaar. De eerste F-16's van de Nederlands krijgsmacht naderen in 2010 het einde van hun levensduur, na ruim dertig jaar trouwe dienst. In de jaren zeventig riep de aanschaf ervan nog veel emoties op. Hetzelfde geldt anno 2007 voor diens beoogde opvolger, de *Lightning II*, beter bekend als de F-35 of de *Joint Strike Fighter* (JSF). Een aanschafbesluit, dat door het nieuwe kabinet genomen moet worden, zal de basis leggen voor de toekomst van één van de belangrijkste hoofdwapensystemen van de Nederlandse luchtmacht in de komende decennia. De kosten zijn zeer omvangrijk. Vanwege het grote belang voor Defensie en vooral vanwege de hoge kosten gaat het bij de JSF om een strategische beslissing voor Nederland. Naast bemande vliegtuigen doen in toenemende mate onbemande vliegtuigen, zogeheten UAV's, (*unmanned aerial vehicles*) hun intrede. Een voorbeeld hiervan is de Amerikaanse *Predator*, die met raketten uitgerust kan worden en behalve tot luchtverkenning in staat is tot het uitschakelen van doelen op de grond. Ook de Nederlandse krijgsmacht zal overgaan tot verwerving van UAV's. Een definitieve beslissing over de aanschaf van de JSF zal moeten worden geplaatst in de context van een optimale mix tussen bemande en onbemande vliegtuigen. De voorlopige conclusie uit 2002, namelijk dat de JSF het beste toestel voor de beste prijs is, is nog steeds actueel. Ondanks de kostenoverschrijdingen en vertragingen is de JSF nog steeds beter en goedkoper dan de concurrentie.⁹² De commissie is daarom van mening dat, behoudens uitzonderlijke ontwikkelingen in het project, de discussie niet zou moeten gaan over de vraag óf de JSF moet worden aangeschaft, maar in welke aantallen. De commissie gaat bij de vervanging van de F-16 uit van het huidige ambitieniveau van Defensie – zowel hoog als laag in het geweldsspectrum – maar realiseert zich dat daarmee nu geen uitsluitsel kan worden gegeven over concrete aantallen. Zaken als het aantal toestellen per squadron en de *crew-ratio* liggen immers nog niet vast, evenals de uiteindelijke stuksprijs en de levens-

92 In december 2004 lag de voorziene prijs van een JSF op \$44,5 miljoen, terwijl een Rafale meer dan 53 miljoen euro kostte (prijspeil 2002) en een Eurofighter ongeveer 62 miljoen euro (vermoedelijk prijspeil 2004). Het gaat hierbij om versies van de Rafale en de Eurofighter die nog niet aan de minimumeisen van Nederland voldoen.

duurkosten. Bij het aanschafbesluit zullen de afwegingen defensiebreed en binnen het dan beschikbare budget gemaakt moeten worden. Ook het belang van investeringen in onbemande vliegtuigen, luchttransport en luchtverdediging en in zee- en landstrijdkrachten moet dan meegewogen worden. Elke euro kan immers maar een keer worden uitgegeven.

De strategische en tactische luchttransportcapaciteit is essentieel voor het expeditionaire vermogen van de gehele krijgsmacht. Hoewel de KDC-10 en de C-130 zich hebben ontwikkeld tot de 'werkpaarden' van de Defensie-transportcapaciteit, overstijgt de vraag ruimschoots het aanbod – zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Deels wordt dit probleem opgelost door uitbreiding van de luchttransportcapaciteit. Zo is inmiddels een extra DC-10 aangeschaft en is besloten tot aankoop van twee extra C-130's. Niettemin kan de nationale luchttransportcapaciteit de behoefte niet structureel afdekken en voorzien alle additionele maatregelen slechts ten dele in een oplossing. Uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit is voor de commissie dan ook aan de orde. Verder heeft de regering besloten de personele en materiële capaciteit van de transporthelikopters aanzienlijk te versterken. Daarmee is de Chinook-capaciteit op termijn verzekerd, maar in brede zin is dan nog steeds sprake van onvoldoende redundantie binnen de Defensie helikoptercapaciteit. De personele en materiële helikoptercapaciteiten moeten daarom verder worden versterkt, enerzijds door meer helikopters, anderzijds door het aanpassen van bijvoorbeeld de *crew-ratio* en het uitbreiden van het ondersteunend personeel. De uitzenddruk is voor deze kwetsbare personeelscategorieën nu te hoog.

De Koninklijke Marechaussee

Veiligheidsproblemen in de nationale en internationale context vragen steeds vaker om een combinatie van politiedeskundigheid en militaire vorming. Deze combinatie is van oudsher aanwezig via de Koninklijke Marechaussee. Niet alleen nationaal ook internationaal neemt de vraag naar deze unieke combinatie toe. Naast het uitvoeren van de politietaken bij uitgezonden eenheden, wordt de Koninklijke Marechaussee in internationaal verband ingezet voor het handhaven van de openbare orde en hervorming van de veiligheidssector in postconflictgebieden, al dan niet in het kader van de *European Gendarmerie Force (EGF)*.

De Koninklijke Marechaussee is in staat om te voldoen aan de nationale en internationale vraag omdat haar personeel flexibel inzetbaar is en over een militaire achtergrond beschikt. Om deze flexibiliteit en militaire achtergrond te kunnen blijven garanderen en omdat de samenhang tussen interne en externe veiligheid toeneemt, is het essentieel dat de Koninklijke Marechaussee deel uit blijft maken van Defensie.

5 Standpunten en conclusies

5.1 Ambitieniveau

Nederland is de zestiende economie en de negende exportnatie van de wereld. Gelet op onze positie in de wereld heeft Nederland een grote verantwoordelijkheid voor en een groot belang bij stabiele, vreedzame en rechtvaardige internationale betrekkingen. Nederland is een van de grootste donoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Maar de invloed en reputatie van Nederland hangen niet alleen af van *soft power*. Ook *hard power* in de vorm van een relevante en kwalitatief hoogstaande krijgsmacht zetten Nederland op de kaart. Nederland hoort gezien zijn positie en belangen in de wereld als betrouwbare bondgenoot een bijdrage te leveren aan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Het ambitieniveau van onze krijgsmacht ligt terecht zowel hoog als laag in het geweldsspectrum, en behelst ook deelname aan NAVO-, EU- en ad-hoc verbanden. Het ambitieniveau is bij het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende 1 verlaagd van vier naar drie operaties, en later verlaagd voor het hogere geweldsspectrum met lucht- en zeestrijdkrachten. Bij de Actualisering van de Prinsjesdagbrief van juni van dit jaar is het herijkt. De commissie steunt de ingeslagen weg volledig, maar beseft dat er behoorlijke uitdagingen liggen. In dezelfde actualisering is namelijk door de regering aangegeven dat er sprake is van knelpunten en tekortkomingen bij Defensie. Oplossing daarvan is nodig om het ambitieniveau in de toekomst waar te kunnen blijven maken.⁹³

De krijgsmachtbrede formulering van het ambitieniveau maakt het niet mogelijk om per krijgsmachtdeel minimaal aan te houden aantallen eenheden of systemen te definiëren. Inzet vindt vrijwel altijd in een *joint setting* plaats met betrokkenheid van alle krijgsmachtdelen. Ook gaat het om de vraag op hoeveel verschillende, geografisch gescheiden locaties, en op welke afstand inzet plaats vindt en welke – met name logistieke – ondersteuning dientengevolge noodzakelijk is. Het verschil tussen het ondersteunen van eenheden in Bosnië of Afghanistan spreekt voor zichzelf. Ook bestaat er geen vaste samenstelling voor een vlootverband, het squadron, de brigade of het bataljon. In de praktijk zal een bijdrage vrijwel altijd *'tailor-made'* worden samengesteld. Uitgangspunt is dan de lengte van de ondersteunende (logistieke) polsstok – rekening houdend met andere verplichtingen. Om een bruikbare maatstaf voor het benodigde defensiebudget te hebben, acht de commissie de Nederlandse bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties van de afgelopen jaren een verantwoord uitgangspunt gelet op de positie en draagkracht van Nederland.

93 Tweede Kamer, Kamerstuk 30300 X, nr. 119, blz. 2.

5.2 Organisatie

De defensieorganisatie is de afgelopen jaren zeer ingrijpend gewijzigd. Het verlies van 11.700 functies heeft ertoe geleid dat kazernes en bases zijn gesloten en dat veel staven en organisatiedelen zijn samengevoegd. De bij het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende 1 opgelegde volume- en efficiencytaakstellingen op het personeel van de totale organisatie, inclusief de operationele eenheden,⁹⁴ hebben op Defensie als specifiek ‘uitvoeringsministerie’ een zeer ingrijpende invloed gehad. Na vele jaren van bezuinigen waarbij staven en eenheden keer op keer door de molen werden gehaald, heeft deze laatste functietaakstelling geleid tot een uiterst geringe organisatorische flexibiliteit. Dit baart zorgen, vooral omdat bij de operationele commando’s nauwelijks sprake is van ‘tail’. Elk personeelslid is immers uitzendbaar en ook kaderleden van hogere staven worden regelmatig uitgezonden, hetzij ter versterking van uitgezonden eenheden, hetzij in het kader van de vele kleinere missies. De gevolgen voor de uitzendddruk spreken voor zichzelf. Bij verdere bezuinigingen op bureaucratie moet goed worden gekeken waar van bureaucratie sprake is. Defensie produceert nauwelijks wetgeving en veroorzaakt geen administratieve lasten. Bovendien heeft Defensie in de afgelopen jaren al een buitengewoon forse bijdrage geleverd aan de ontbureaucratisering van de Rijksoverheid.

In de nieuwe organisatiestructuur zijn operationele commandanten fysiek op afstand geplaatst: in Den Helder, Utrecht en Breda. Zonder afbreuk te willen doen aan de belangrijke, zichtbare rol van de Commandant der Strijdkrachten, is de commissie van mening dat de operationele commandanten een wezenlijke rol blijven vervullen als direct verantwoordelijken voor de operationele gereedstelling. Zij blijven de cruciale schakel tussen beleid en uitvoering, tussen het Haagse en de operationele eenheden. Het is van belang dat gebruik wordt gemaakt van hun expertise als deskundigen bij uitstek op het gebied van zee-, land- of luchtoptreden. Hun inbreng blijft essentieel voor de ‘*checks and balances*’ die in een gezonde organisatie aanwezig moeten zijn. Ook moet de “boegbeeldfunctie” van de operationele commandanten voor hun organisatie behouden blijven. Het behoud van de identiteit van afzonderlijke krijgsmachtsdelen staat het belang van krijgsmachtbrede gezamenlijkheid niet in de weg. Integendeel, herkenbaarheid van de krijgsmachtdelen is van vitaal belang, zowel voor de werving als voor de zo belangrijke “*esprit de corps*”.

94 Uitzonderd hiervan was de Koninklijke Marechaussee.

De krijgsmacht en daarbinnen de verschillende krijgsmachtdelen zijn in het verleden vooral gericht geweest op hun 'eigen' optreden en dus ook op het (logistiek) ondersteunen van alleen hun 'eigen' optreden. Die tijd is voorbij. Er bestaan geen landoperaties meer waar andere krijgsmachtdelen niet meer bij betrokken zijn. Er bestaan geen luchtoperaties meer zonder betrokkenheid van bijvoorbeeld genie-eenheden van de landmacht. Dit betekent echter niet dat alle capaciteiten daarom maar samen moeten gaan. Juist de krijgsmachtdelen zijn bij uitstek geschikt om gevechtsondersteunende en logistieke taken voor een krijgsmachtbrede eenheid te verrichten. Juist daar zit de kennis en ervaring om via bijvoorbeeld een *single-service-management* constructie een krijgsmachtbrede capaciteit in te zetten en te leiden. *Pool*-vorming is goed, maar hoeft niet altijd te leiden tot centralisatie.

De commissie beschouwt de huidige structuur van de krijgsmacht als volwaardig: een marine met een toegenomen focus op het ondersteunen van operaties op het land, een landmacht met flexibel inzetbare brigades en ondersteunende eenheden en een luchtmacht met een gebalanceerde combinatie van jacht- en transportvliegtuigen en helikopters. De huidige inzet in Afghanistan toont dit perfect aan. De commissie steunt nadrukkelijk de nieuwe rol van de krijgsmacht als structurele veiligheidspartner in eigen land. Een stevige nationale verankering vergroot ook de zichtbaarheid van de krijgsmacht en draagt daarmee bij aan het draagvlak in de samenleving.

5.3 Personeel

Bij de inzet van militair vermogen, nu en in de toekomst, staat de mens altijd centraal. Militair optreden is complex, veeleisend en nooit zonder risico's. Het vraagt mentaal en fysiek het uiterste van mensen: er is gevaar, angst, vermoeidheid en onzekerheid. Willen en kunnen winnen onder alle omstandigheden; kunnen incasseren; zelfstandig en met gezag kunnen handelen; ook weten wanneer geweld niet op zijn plaats is, wanneer de bevolking moet worden geholpen en met respect moet worden benaderd: moeilijker werk is nauwelijks denkbaar. De krijgsmacht moet inzetbaar zijn voor alle taken binnen het gehele geweldsspectrum. De gevechtsbereidheid van het personeel is dan ook een essentieel element van de inzetbaarheid van eenheden. Om de gevechtsbereidheid te vergroten, zal meer dan ooit zo natuurgetrouw als mogelijk moeten worden getraind. *Live firing exercises* zijn daarvan een voorbeeld. Maar ook mentale gehardheid en een goede fysieke gesteldheid zijn belangrijke randvoorwaarden evenals leidinggeven onder moeilijke omstandigheden en bij slaapgebrek. Dit aspect van militair vermogen is wellicht een van de belangrijkste *force multipliers*. Het belang van een gedegen opleiding voor alle militairen kan niet genoeg worden

onderstreept. Essentieel is de aandacht die wordt gegeven aan vorming vooral op het gebied van normen en waarden: het militaire ethos. Het afbreukrisico van incidenten op dit gebied is zeer groot en kan grote consequenties hebben voor het draagvlak van de krijgsmacht onder de bevolking.

Recentelijk heeft de Commissie Ongewenst Gedrag aanbevelingen gedaan om meer aandacht te besteden aan waarden en normen binnen Defensie. Uitvoering hiervan betekent dat personeel langer in opleiding is, wat met aanzienlijke financiële consequenties⁹⁵ gepaard zal gaan waar vooralsnog geen ruimte voor gereserveerd is. De commissie onderschrijft de aanbevelingen van harte, evenals de noodzaak van de daarvoor benodigde financiering.

Het beroep van militair brengt met zich, dat aan de militaire ambtenaar een aantal bijzondere eisen en beperkingen worden gesteld en verplichtingen worden opgelegd die in andere arbeidsorganisaties in mindere mate of niet in combinatie met elkaar voorkomen. Daarbij gaat het allereerst om de plicht tot het uitvoeren van aan de krijgsmacht opgedragen taken. De militair kan daarbij worden opgedragen zijn taken onder levensbedreigende omstandigheden uit te voeren, waarbij hijzelf veelal geweld moet gebruiken en wapens moet hanteren. De militair kan overal ter wereld worden ingezet en moet daarvoor beschikbaar en inzetbaar zijn. Hiervoor moet hij een diversiteit van kennis en vaardigheden verwerven en paraat houden. Met het waarborgen van de beschikbaarheid van de krijgsmacht hangt ook samen dat een militair wordt verplicht voor een bepaalde periode na aanstelling tot het personeel te blijven behoren, terwijl tijdens die periode een ontslagaanvraag kan worden afgewezen. Ook moeten militairen zich neerleggen bij beperkingen die worden opgelegd aan hun persoonlijke vrijheid. Tot deze beperkingen behoort bijvoorbeeld het feit dat voor de militair specifieke eisen rond de gezondheidszorg gelden.

Ook in het nieuwe personeelssysteem zal een deel van het personeel een volledige loopbaan in de krijgsmacht volgen. Vooral bij dit personeel is sprake van fysieke en vaak ook mentale slijtage tijdens belastende uitzendingen en vele intensieve trainingsperiodes. Dit maakt het nodig nadrukkelijk rekening te houden met de "operationele leeftijd", die de grens aangeeft voor uitzendbaarheid. Deze leeftijd zal in veel gevallen ruim voor de leeftijd van 60 jaar liggen. De uitzenddruk behoeft bijzondere aandacht. Bij sommige eenheden is deze zo groot, dat veel militairen de organisatie verlaten, vooral bij kwetsbare personeelscategorieën, zoals onderhoudspersoneel en bemanningen van heli's en transportvliegtuigen. Zeker in een aantrekkelijke

95 Volgens een eerste indicatie van Defensie gaat het om een bedrag van circa 80 miljoen (Tweede Kamer, Kamerstuk 30800 X, nr. 54).

arbeidsmarkt is het behoud van gekwalificeerd personeel waarin inmiddels veel is geïnvesteerd, van groot belang. Zowel de bijzondere positie van de militair als de wervingskracht van de krijgsmacht moeten hun weerslag vinden in de arbeidsvoorwaarden van deze groep. De commissie is dan ook van mening dat toekomstige onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden hier aan tegemoet moeten komen.

De vaak zware en risicovolle omstandigheden tijdens operationele inzet hebben soms negatieve gevolgen voor de gezondheid of het geestelijke welzijn van de militair of veteraan. Deze gevolgen moeten zoveel mogelijk worden beperkt door adequate nazorg en professionele hulp. Met de nota Veteranenzorg is een goed fundament gelegd voor de veteranenzorg. De commissie is van mening dat de zorg voor veteranen voortdurend aandacht verdient. De ingeslagen weg is goed maar dient verder uitgebouwd en verstevigd te worden.

5.4 Maatschappelijke dienstplicht

De opschorting van de militaire dienstplicht in Nederland maakte deel uit van de herstructurering van de krijgsmacht na het beëindigen van de Koude Oorlog. Toen een zo snel mogelijke aanpassing aan nieuwe omstandigheden geboden was, vanwege de naar verwachting actievere deelname van Nederlandse militairen aan crisisbeheersingsoperaties, bracht het werken met dienstplichtigen grote beperkingen met zich mee. De daadwerkelijke inzet van dienstplichtige militairen was immers door de Tweede Kamer aan strikte voorwaarden gebonden. Het debat over opschorting van de militaire dienstplicht werd toen echter niet ingebed in een brede afweging. Duitsland laat de combinatie zien van een algemene sociale dienstplicht met een optie voor militaire vervulling. Om de dienstplicht niet uit de Grondwet te laten verdwijnen, werd er voor gekozen slechts de opkomstplicht op te schorten, zodat juridisch de dienstplicht nog steeds bestaat. Thans gaan er steeds meer stemmen op voor het invoeren van een maatschappelijke dienstplicht. Het CDA spreekt van maatschappelijke stages, en pleitte in juli 2005 reeds voor de mogelijkheid om deze ook bij Defensie mogelijk te maken.⁹⁶ Doel is de jonge generatie verplicht te betrekken bij een aantal taken die voor de samenleving verricht moeten worden – ten behoeve van bijvoorbeeld het milieu, de zorg en de veiligheid. Daarnaast wordt met enige regelmaat gepleit voor het verplicht heropvoeden van probleemjongeren. Minister-president Balkenende suggereerde in oktober 2006 de dienstplicht

⁹⁶ Notitie 'De krijgsmacht midden in de samenleving, ten voordele van eenieder', CDA Tweede Kamerfractie, juli 2005

als wettelijke basis te reactiveren. Reactivering ervan in de vorm van een maatschappelijke dienstplicht zou kunnen bijdragen aan het voorkomen van probleemgedrag en criminaliteit bij jongeren; Defensie kan immers teamgeest, doorzettingsvermogen, discipline en normbesef bijbrengen. Bovendien zou zo'n dienstplicht kunnen bijdragen aan betere integratie van allochtonen in Nederland, aangezien de krijgsmacht een symbool is van nationale eenheid en als organisatie staat voor de bescherming van belangrijke vrijheden en rechten.

De ambitie van voortdurende inzet van Nederlandse militairen in crisisbeheersingsoperaties verdraagt zich niet met onzekerheden over voldoende vulling van de krijgsmacht. Vooral in een opgaande economische conjunctuur loopt de vraag van het bedrijfsleven naar arbeidskrachten snel op, en zal de wervingsuitdaging voor de krijgsmacht toenemen. Het WI voor het CDA wijst al jarenlang op dit gegeven en deze dreiging voor de collectief gefinancierde sectoren.⁹⁷ Los van de constatering dat Defensie in ieder geval qua arbeidsvoorwaarden concurrerend moet zijn met het bedrijfsleven, is vooral de bekendheid van jongeren met de krijgsmacht van groot belang. Een maatschappelijke dienstplicht vergroot die bekendheid, draagt bij aan het maatschappelijke draagvlak en vergroot de wervingskracht van Defensie voor beroepspersoneel. De commissie realiseert zich dat de kracht van de krijgsmacht van vandaag vooral ligt in de professionaliteit: we zijn succesvol onder meer in Afghanistan omdat we professionele militairen hebben die vrijwillig voor het beroep hebben gekozen en veelal een ruime uitzendervaring hebben. Het belang van een gedegen, vaak langdurige opleiding is nog nooit zo groot geweest. Diegenen die in het kader van een maatschappelijke dienstplicht kiezen voor de militaire optie, zullen veel beperkter inzetbaar zijn. Hierbij denken we met name aan de inzet ten behoeve van nationale (beveiligings)taken en niet aan de uitzendbare krijgsmacht. Ook realiseren we ons dat voor een succesvolle invulling van de militaire optie allerlei personele, infrastructurele en materiële randvoorwaarden moeten zijn vervuld. Zo zijn uitstekende kaderleden nodig om ook de minder gemotiveerde dienstplichtigen te vormen. Eventuele invoering van de (sociale) dienstplicht zal, vanwege onder meer de huidige grote tekorten bij met name onderofficieren, verantwoord moeten plaatsvinden zonder roofofbouw te plegen op de al zwaar belaste kaderleden.

97 Zie bijvoorbeeld Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 'Herstel van draagkracht', Den Haag 2000, 'Investeren in solidariteit', Den Haag 2002 en 'Zekerheid op maat', Den Haag 2004.

Al met al acht de commissie het geboden snel een serieus maatschappelijk en parlementair debat te voeren over de invoering van een maatschappelijke dienstplicht, waarbij vooral moet worden gekeken naar de verschillende modellen zoals in gebruik bij onze bondgenoten. Alle jonge mensen zouden dan één jaar van hun leven beschikbaar moeten zijn voor maatschappelijke taken, waarbij een militaire invulling een van de opties kan zijn. Omdat het daadwerkelijk invoeren van zulk een systeem zoals gezegd jaren zal kosten, is een spoedig en georganiseerd begin van dit debat geboden.

5.5 Investerings en exploitatie

In de Prioriteitennota van 1993 werd gesteld dat een moderne hoogwaardige krijgsmacht een investeringspercentage van 28-30% behoort te hebben. Bij het aantreden van Balkenende 1 was het investeringsniveau van de krijgsmacht naar een na-oorlogs dieptepunt gedaald. Voor de landmacht lag dit zelfs op zo'n 11-12%. De operatie "Nieuw-Evenwicht" heeft het percentage krijgsmachtbreed substantieel verhoogd tot ca. 20%. Hoewel hier een behoorlijke prestatie is geleverd, is het de commissie van mening dat dit niveau nog onvoldoende is om hoognodzakelijke investeringen zoals onder meer verwoord in de Actualiseringsbrief, te realiseren. Voorts is bij vrijwel elk materieelproject sprake van stijgende kosten. Daardoor moet bij taakstellende budgetten genoeg worden genomen met kleinere aantallen systemen dan uit operationeel oogpunt wenselijk is. Veelal is ook sprake van onvoorziene behoeftes die niet in de meerjarenplanning zijn opgenomen, maar door de actualiteit in het inzetgebied worden geïndiceerd. De militair te velde verwacht vanuit een professionele houding terecht dat de Defensieorganisatie in staat is urgente operationele behoeftes snel te realiseren, ook als dat vraagt om een onorthodoxe aanpak. Ook voor deze investeringen zal het budget ruimte moeten bieden. Alleen dan valt te voorkomen dat hoognodige vervangingen van materieel keer op keer naar achteren worden geschoven. Het optreden onder extreme geografische en klimatologische omstandigheden gaat immers gepaard met aanzienlijke slijtage en snelle technische veroudering van systemen. Kortom: vervangingsinvesteringen zullen navenant stijgen.

Het is niet mogelijk de ruimte voor investeringen te verhogen ten koste van het exploitatiebudget. Zoals eerder opgemerkt zal de exploitatie van een inzetbare krijgsmacht alleen maar toenemen. Zo is onder meer sprake van een hoog munitieverbruik tijdens de inzet in Afghanistan en moet een grote onderhoudsinspanning worden geleverd om het materieel inzetbaar te houden. Ook zal Defensie de komende jaren qua arbeidsvoorwaarden concurrerend moeten blijven op een krappe arbeidsmarkt, hetgeen een opwaartse

druk op de personele exploitatie geeft. Kwaliteit, opleiding en behoud van personeel zullen extra middelen vergen. Deze ontwikkelingen zetten het investeringspercentage onder druk. Het is dan ook de vraag of binnen de huidige budgettaire kaders het huidige ambitieniveau volgehouden kan worden. Daar komt bij dat veel investeringen van de laatste jaren gefinancierd zijn met de verkoopopbrengsten van vaak waardevol materieel. Gezien de succesvolle materieelverkoop van de laatste jaren, nodig om de bezuinigingen te verwerken, zal deze financieringsbron afnemen. Aanvullende investeringen op de huidige meerjarenplanning van Defensie zijn nodig. Alleen al de in de Actualiseringsbrief genoemde intensiveringen vragen om circa 1,2 miljard aan investeringen en 170 miljoen euro per jaar voor exploitatie. De Tweede Kamer heeft reeds een motie aangenomen waarin ten behoeve van deze intensiveringen om uitbreiding van het Defensiebudget wordt gevraagd.⁹⁸

5.6 Defensiebudget

Het politieke ambitieniveau voor de krijgsmacht kan uitsluitend worden waargemaakt met een technologisch hoogwaardige organisatie, uitstekend opgeleid personeel en een stevig draagvlak in de samenleving. Een adequate meerjarige budgettaire borging van het defensiebudget is daarbij essentiële randvoorwaarde. Nederland behoort verhoudingsgewijs tot de top vijf troepen leverende landen van de NAVO. Het beleid van transformatie dat in de jaren negentig van vorige eeuw met de Prioriteitennota 1993 is ingezet, heeft duidelijk vruchten afgeworpen. Nederland is zelfs een *benchmark* voor landen die een vergelijkbare positie innemen, zoals Canada en Australië. Dat mag een knappe prestatie genoemd worden, zeker aangezien deze heeft plaatsgevonden in periode van forse dalende defensieuitgaven. Gaf Nederland in 1989 nog 2,8% van het Bruto Binnenlands Product uit aan Defensie, in 2007 is dit percentage gedaald tot 1,4% (zie bijlage 2).

Nu kunnen we nog schermen met het argument dat niet het percentage van het BBP, maar de output bepalend is voor de beoordeling binnen de NAVO. Andere Europese landen, zoals Duitsland, zijn echter ook bezig met het transformatieproces en lopen hun achterstand dus in. Het Witboek dat de Duitse regering onlangs gepresenteerd heeft, zet in op een verdere verschuiving van de klassieke landsverdediging naar meer expeditionaire inzetbaarheid voor missies in het buitenland.⁹⁹ Zonder extra uitgaven, en door

98 De CDA-Tweede Kamerfractie heeft de motie Szabó (Tweede Kamer, Kamerstuk 30800 X, nr. 39) gesteund.

99 In het zogeheten 'Weissbuch' wordt het ambitieniveau van de Duitse krijgsmacht gesteld op de inzet van 14.000 militairen in maximaal vijf verschillende crisisbeheersingsoperaties. Zie <http://www.weissbuch.de>.

volledig ten koste gaan van de operationele eenheden, en daarom resulteren in een visieloze kaalslag. Het wezenlijke gevaar dreigt dan dat Nederland belangrijke militaire middelen zal moeten afstoten die essentieel zijn in het licht van de internationale veiligheidssituatie.

Zoals hierboven in paragraaf 6.5 gesteld, zijn aanzienlijke investeringen nodig om knelpunten en tekortkomingen waar Defensie mee kampt, op te lossen. Blijven de daarvoor benodigde investeringen uit, dan kan het ambitieniveau voor de toekomst niet meer volledig gegarandeerd worden. Het gaat om maatregelen die gericht zijn op het versterken van de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties, en op een verdere invulling van de rol van Defensie in het kader van de nationale veiligheid. Het betreft ontbrekende of onvolledige capaciteiten op het gebied van (in willekeurige volgorde):

- Onbemande vliegtuigen
- Gevechts- en transporthelikopters
- Strategisch transport
- Beschermingsmaatregelen
- *Network enabled capabilities*
- Voortzettingsvermogen van veelgevraagde eenheden
- Verbreding van opleiding en training
- Inlichtingen

De commissie onderschrijft het nut en de noodzaak van deze investeringen. Ze zouden prioriteit moeten krijgen bij eventuele intensiveringen. Ook is extra geld nodig in het kader van de maatregelen tegen ongewenst gedrag en voor het waarborgen van de positie van Defensie als aantrekkelijk werkgever in een krappere wordende arbeidsmarkt.

De commissie pleit dan ook voor een verhoging van het Defensiebudget. Het streven zou gericht moeten zijn op het – op termijn – volledig voldoen aan de NAVO-norm van 2% BNP. De veiligheidssituatie in Nederland en de rest van de wereld, de geopolitieke en veiligheidspolitieke ontwikkelingen, de militaire trends, de technologische ontwikkelingen, geven hier alle aanleiding toe.

Bijlage 1

Het ambitieniveau van Defensie, zoals herijkt bij de Actualisering van de Prinsjesdagbrief.

De krijgsmacht staat garant voor:

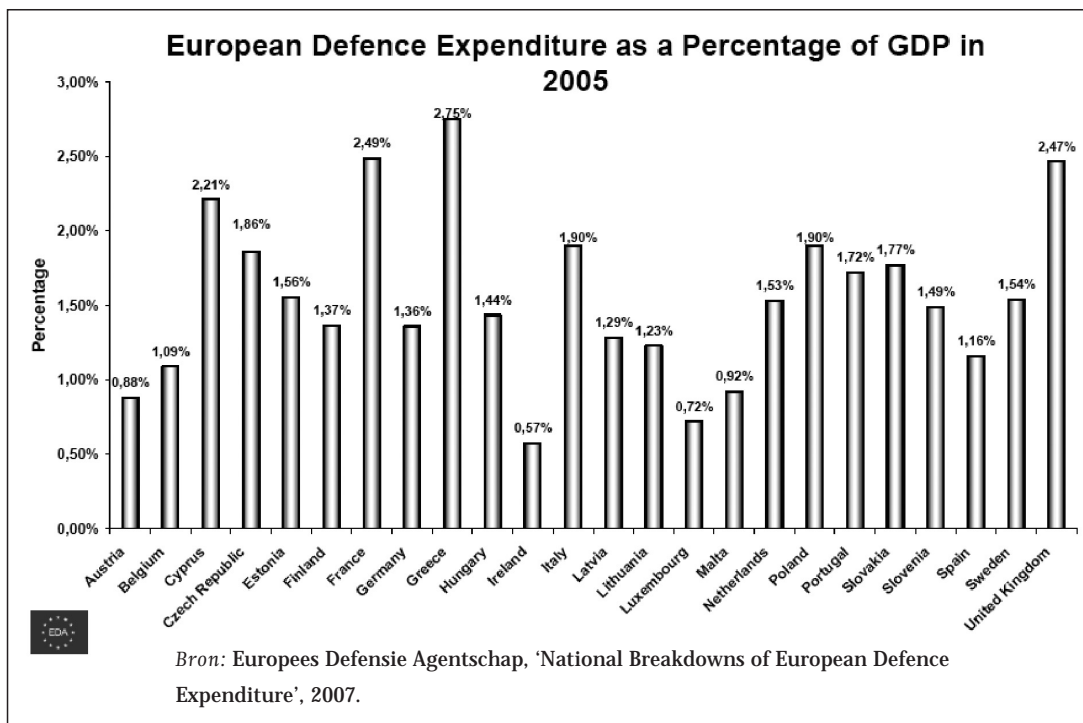
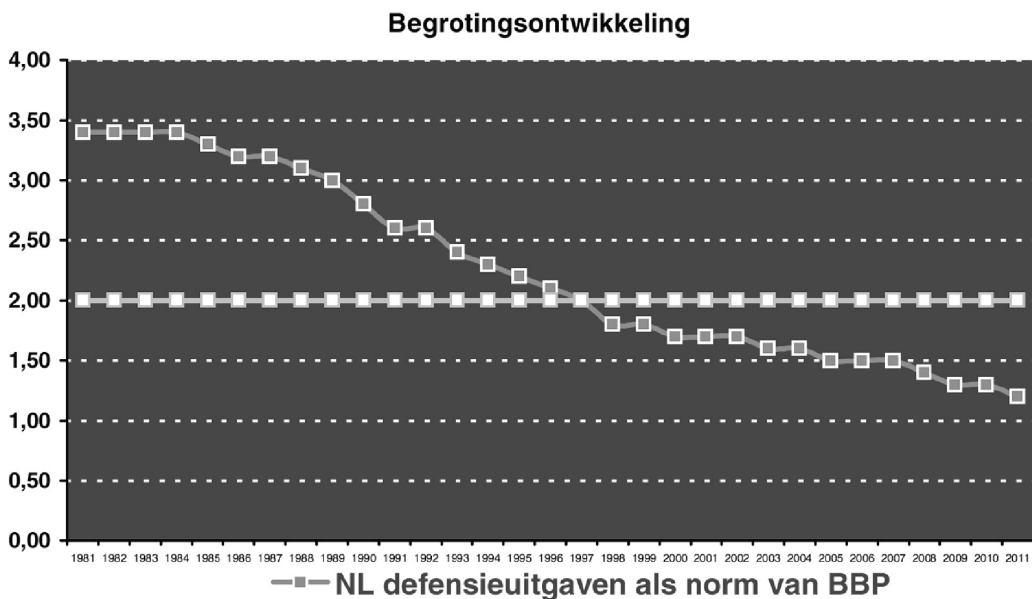
- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, zo nodig met alle beschikbare middelen;
- een actieve bijdrage aan het geïntegreerde buitenlandse beleid van ons land. Het gaat hierbij om kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum, ook in de beginfase van een operatie. Dit betreft:
 - een bijdrage aan het ambitieniveau van de NAVO. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een continue bijdrage van wisselende omvang leveren aan de NATO Response Force;
 - een bijdrage aan het ambitieniveau van de Europese Unie. In verband hiermee zal de krijgsmacht tevens een periodieke bijdrage leveren aan de snelle reactiecapaciteiten van de Unie, de EU Battle Groups;
 - een bijdrage aan de Stand-by High Readiness Brigade (Shirbrig) van de Verenigde Naties;
 - deelneming gedurende maximaal een jaar aan een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum met een brigade van landstrijdkrachten, twee squadrons jachtvliegtuigen of een maritieme taakgroep;
 - gelijktijdige deelneming gedurende langere tijd aan maximaal drie operaties in het lagere deel van het geweldsspectrum met taakgroepen van bataljonsgrootte of, bij luchtoperaties en maritieme operaties, equivalenten hiervan;
 - het optreden bij landoperaties als lead nation op brigadeniveau en – samen met andere landen – op legerkorpsniveau, bij maritieme operaties als lead nation op taakgroepniveau en bij luchtoperaties met bijdragen op gelijkwaardige niveaus als de brigade;
 - de uitvoering van speciale operaties, met inbegrip van evacuatieoperaties en contraterrorisme-operaties;
 - deelneming aan politiemissies, waaronder die van de Europese Gendarmerie-eenheid, met functionarissen en eenheden van het Commando Koninklijke marechaussee en aan kleinschalige missies met een civiel-militair karakter;
 - beschikbaarstelling van militaire deskundigen ten behoeve van de training en advisering van veiligheidsorganisaties in andere landen;
 - verlening van internationale noodhulp op verzoek van civiele autoriteiten.

- bijdragen binnen de grenzen van het Koninkrijk aan de veiligheid van onze samenleving, onder civiel gezag. Deze bijdragen zijn zowel structureel als incidenteel van aard. In totaal is op rotatiebasis ongeveer 25 procent van het militaire deel van de krijgsmacht gegarandeerd beschikbaar voor de uitvoering van nationale taken. Het gaat hierbij in het bijzonder om:
 - de uitvoering van nationale taken, zoals de grensbewaking door het Commando Koninklijke marechaussee en de kustwacht;
 - militaire bijstand bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde evenals de handhaving van de openbare orde en veiligheid, zoals met bijzondere bijstandseenheden en de explosievenopruiming;
 - militaire bijstand bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Bijlage 2

CDANI reeks perspectieven

De ontwikkeling van het Nederlandse defensiebudget: van 2,8% in 1989 naar 1,4% nu, en 1,2% in 2011.



Bijlage 3

CDANI reeks perspectieven

Activiteiten die onder ODA-definities gebracht zouden kunnen worden:

- de buitenlandse ondersteuning bij de afslanking en herstructurering van de (militaire) veiligheidssector;
- vernietiging van overtollige en illegale wapens uit de veiligheidssector (dus niet alleen van wapenvernietiging van voormalige strijdende facties, die thans wel ODA-toerekenbaar is);
- de opleiding en training van DAC-I-troepen¹⁰⁰ in vredestaken;
- militaire ondersteuning en training bij openbare ordetaken en andere civiele taken van defensie in de maatschappij;
- de training van militairen in DAC-I-landen met als doel deze te laten werken volgens de internationale normen en waarden (zoals respect voor mensenrechten, Geneefse conventies), deze in staat te stellen de voor ontwikkeling noodzakelijke veiligheid te garanderen en de veiligheidssector zó in te richten dat deze de voorwaarden helpt scheppen voor ontwikkeling;
- inrichten en onderhouden van medische voorzieningen (hospitaalfunctie, eerste lijnszorg) ten behoeve van de lokale bevolking en daarnaast militairen behorende tot de betrokken operatie;
- verzorgen van transport door non-DAC-I-landen van militairen van DAC-I-landen van en naar het operatiegebied;
- inzet van middelen voor gewondentransport van de lokale bevolking en daarnaast militairen behorende tot de betrokken operatie;
- inzet van militaire monitors in DAC-I-landen ten behoeve van het waarnemen van verkiezingen, bestandslijnen, de uitvoering van vredesakkoorden, etc.;
- bescherming van internationale waarnemers;
- opsporen c.q. innemen, ruimen en afvoeren van explosieven en wapens, ongeacht het kader – dus niet alleen ‘humanitair’; zo heeft operatiegericht ontminnen ook voordelen voor de lokale bevolking;
- instrueren van veiligheidsdiensten en (lokale) militairen;
- uitgaven in het kader van de inhuur van lokale krachten ten behoeve van de vredesoperatie (werkverschaffing, on-the-job training);
- inzet van militaire middelen ten behoeve van instructie en bijstand van lokale diensten voor ‘*crowd and riot control*’.

100 DAC-landen zijn landen die in aanmerking komen voor Official Development Assistance (ODA).

CDANI reeks perspectieven