

Houvast in een onzekere wereld

**Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief
voor een duurzaam gereede en snel inzetbare
krijgsmacht**

14 februari 2017

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Mondiale ontwikkelingen en veiligheidscontext	5
1.1 Algemeen	5
1.2 Drijvende krachten	5
1.3 Veiligheidsvraagstukken	7
1.4 De internationale context	9
2 Strategische opgaven	14
2.1 Algemeen	14
2.2 Veilig blijven	15
2.3 Veiligheid brengen.....	16
2.4 Veilig verbinden.....	17
2.5 Mogelijke implicaties voor inzetbaarheidsdoelen.....	18
3 Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief	21
3.1 Moderne slagkracht gericht op escalatiedominantie	21
3.2 Sterk in het <i>cyber</i> - en informatiedomein	22
3.3 Onderscheidend in en door samenwerking.....	24
3.4 Technologisch vooruitstrevend	25
3.5 Wendbaar	26
3.6 Meer aandacht voor mens en <i>mindset</i> in een adaptieve krijgsmacht	26
4 Aanvullende overwegingen in het meerjarig perspectief	27
4.1 Politiek en operationeel relevant.....	27
4.2 Samenwerking.....	27
4.3 Kwaliteit	28
4.4 Beschikbaarheid en voortzettingsvermogen	29
4.5 Balans	29
4.6 Financiële duurzaamheid	30
5 Tot slot	31

Inleiding

De veiligheidscontext is de afgelopen jaren veranderd. Het kabinet heeft daarover meermaals aan de Kamer bericht. In de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) 'Veilige Wereld, Veilig Nederland'¹ beschreef het kabinet reeds belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de internationale veiligheid en de gevolgen daarvan voor Nederland. Nieuwe ontwikkelingen nadien noopten in 2014 tot een *update* van de IVS in de beleidsbrief 'Turbulente tijden in een instabiele omgeving'.² Beide documenten zijn nog altijd het buitenlandpolitieke kader waarbinnen het Nederlandse veiligheidsbeleid gericht op de aanpak van dreigingen en risico's vorm krijgt. Gelet op alle ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, ligt verdere actualisatie van de IVS in de rede. Wat echter niet is veranderd en ook niet zal veranderen, is de noodzaak van een geïntegreerd veiligheidsbeleid, waarin de ter beschikking staande instrumenten op het gebied van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en defensie (ook wel het 3D-beleid genoemd) goed op elkaar zijn afgestemd.

Tegen de achtergrond van een veranderende wereld, en in het licht van het Nederlandse geïntegreerde veiligheidsbeleid, heeft het kabinet in verschillende brieven aan de Tweede Kamer en ook in opeenvolgende begrotingen, een meerjarig perspectief geschetst voor de stapsgewijze versterking van de krijgsmacht.³ Onder meer tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2015 heeft de Tweede Kamer er bij het kabinet op aangedrongen werk te maken van de stappen zoals uiteengezet in het kader van dat meerjarig perspectief.⁴

Zoals bekend heeft dit kabinet de afgelopen jaren al belangrijke maatregelen genomen. Zo kan de basisgereedheid van de krijgsmacht de komende jaren op orde worden gebracht. De resterende stappen in het meerjarig perspectief zijn onder andere in de defensiebegroting van 2017 beschreven. Deze vervolgstappen moeten leiden tot een duurzaam gereede en snel inzetbare krijgsmacht. Zij behelzen:

- **Investeringsom de huidige krijgsmacht te continueren en vernieuwen.** De investeringsbehoefte voor de benodigde vernieuwingen, instandhoudingsprogramma's en vervangingen is de komende vijftien jaar groter dan het beschikbare budget. Zoals de begroting van Defensie duidelijk maakt, vergt alleen al de vervanging van wapensystemen, die de kern van de slagkracht van de huidige krijgsmacht vormen, meer financiële middelen dan waarover Defensie nu beschikt. Zowel de Navo als EU onderstrepen dat de tijdige vernieuwing, instandhouding en vervanging van deze wapensystemen urgent is.
- **Verbetering van de operationele (gevechts)ondersteuning.** De inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht worden in hoge mate bepaald door ondersteunende operationele eenheden (*enablers*) zoals onderhoud, inlichtingen, robuuste logistiek en geneeskundige ondersteuning. Dit zijn schaarse capaciteiten.

¹ Kamerstuk 33694, nr. 1, 21 juni 2013.

² Kamerstuk 33964, nr. 6, 14 november 2014.

³ De eerste brief waarin het kabinet het meerjarige perspectief schetste, dateert van 19 juni 2015. TK 33 763, nr. 59.

⁴ Motie van het lid Van der Staaij c.s., TK 34 300, nr. 27.

Zowel de Navo als EU beklemtonen dat landen zelf in deze ondersteuning moet kunnen voorzien, dus ook Nederland.

- ***Uitbreiding en modernisering van de slagkracht.*** In toenemende mate zijn capaciteiten van (mogelijke) tegenstanders van een technologisch hoogwaardig – en in sommige gevallen zelfs van een gelijkwaardig – niveau. Hierdoor moet onder meer rekening worden gehouden met conflicten hoger in het geweldsspectrum. Ook de razendsnelle ontwikkeling van het cyber- en informatiedomein noopt tot substantiële maatregelen. Voorts moet de krijgsmacht gelijktijdig, voor langere duur en in voldoende omvang kunnen deelnemen aan verschillende activiteiten en operaties. Tevens moet rekening worden gehouden met een groeiend beroep op de krijgsmacht in het kader van de nationale taken. Voor een toekomstbestendige, en dus een adaptieve, krijgsmacht moet ook het personeelsbeleid worden vernieuwd.⁵

Dit document schetst de lijnen van ontwikkeling in geval van een verdere invulling van de beoogde vervolgstappen. Dit laat uiteraard onverlet dat de mogelijkheden hiertoe afhankelijk blijven van de beschikbare financiële middelen, en zo ook de toekomstige politieke besluitvorming.

Bij deze vervolgstappen kan en mag het hoe dan ook niet gaan om meer van hetzelfde. Integendeel, versterking én vernieuwing moeten hand in hand gaan. Om samen met onze bondgenoten en partners het hoofd te kunnen blijven bieden aan een onveilige wereld, zal Defensie als onderdeel van genoemde vervolgstappen juist ook krachtig moeten innoveren. Hierbij zal Defensie optimaal gebruik moeten maken van nieuwe technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen.

Dit document is dan ook gebaseerd op een uitvoerige analyse van de mondiale ontwikkelingen, en de gevolgen daarvan voor de veiligheidscontext en de krijgsmacht. Het berust tevens op inzichten die zijn opgedaan tijdens onder meer verschillende sessies met de defensieonderdelen en een driedaagse bijeenkomst bij TNO met topfunctionarissen van Defensie en vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Veiligheid en Justitie. Voorts zijn, in samenwerking met het Haagse Centrum voor Strategische Studies (HCSS), verschillende ‘design’-sessies over specifieke onderwerpen georganiseerd. Daaraan namen eveneens vertegenwoordigers van andere departementen en de (inter)nationale wetenschap deel. Ook is gebruik gemaakt van de studies en onderzoeksrapporten van onder andere het Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, HCSS, TNO en de MIVD.

⁵ Brief van de minister van Defensie, ‘Plan van aanpak uitvoering Total Force-concept’, 13 januari 2017, 2017Z00341.

1 Mondiale ontwikkelingen en veiligheidscontext

1.1 Algemeen

Crises volgen elkaar snel op en de verscheidenheid en ook de complexiteit van dreigingen en risico's zijn fors toegenomen. Interne en externe veiligheid zijn meer dan ooit met elkaar verweven. Europa wordt omringd door conflicten en instabiliteit. De gevolgen daarvan, ook voor onze samenleving, zijn voor velen tastbaar geworden. In de Beleidsbrief 'Turbulente tijden in een instabiele omgeving'⁶ is reeds onderstreept dat rekening moet worden gehouden met een langdurige periode van spanningen, dichtbij en ver weg. Ook vele andere studies en publicaties wijzen hierop.⁷

1.2 Drijvende krachten

Een analyse van diverse veiligheidsstudies laat zien dat de internationale veiligheidscontext wordt bepaald door vijf mondiale, en voor Nederland min of meer autonome ontwikkelingen, ook wel drijvende krachten genoemd:

- de geopolitieke verhoudingen;
- waarden en identiteit;
- demografische en ecologische ontwikkelingen;
- de digitale informatierevolutie;
- de mens-machine relatie.

Drijvende krachten



1. Geopolitieke verhoudingen: afgezet tegen het scenarioraamwerk dat in 2010 door het project-Verkenningen⁸ is ontwikkeld, lijkt de mondiale veiligheidssituatie zich te bewegen naar een complexe mengvorm van de scenario's 'multipolair' en 'fragmentatie', waarin de samenwerking tussen staten en andere actoren minder vanzelfsprekend is. Daarbij zijn

⁶ Kamerstuk 33694, nr. 6, 14 november 2014.

⁷ Zie onder meer de Strategische Monitor-publicaties van Clingendael en HCSS.

⁸ Eindrapport Verkenningen, *Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (juni 2010).

eveneens kenmerken van het 'netwerk' scenario herkenbaar, vooral als gevolg van de mondiale verspreiding van digitale informatietechnologie. Ook de dominante rol van de VS is aan verandering onderhevig. Dit alles leidt ertoe dat het functioneren van het multilaterale stelsel van organisaties en verdragen onder grote druk staat.

2. Waarden en identiteit: naast belangen zijn waarden en identiteitsvraagstukken in toenemende mate belangrijke drijfveren achter conflicten. De radicale Islam beschouwt onze normen en waarden als verderfelijk en acht alle middelen gerechtvaardigd in de strijd daartegen. Ook de ideologische wedijver tussen grootmachten neemt toe. Mede hierdoor ontstaat steeds meer spanning tussen enerzijds de westerse oproep aan (opkomende) landen om verantwoordelijkheid te nemen voor de aanpak van mondiale vraagstukken en anderzijds de eis van deze landen dit op hun eigen manier te doen. Dit verschil speelt zich ook af binnen samenlevingen. Zo voedt zowel de terroristische dreiging als het vluchtelingenvraagstuk de polarisatie en fragmentatie, ook in Nederland.

3. Demografische en ecologische ontwikkelingen: de wereldbevolking zal de komende drie decennia met ongeveer een kwart toenemen, van ongeveer 7,5 miljard mensen op dit moment naar ongeveer 9,5 miljard in 2050. Landen in Zuid-Azië, het Midden-Oosten en Afrika, die in een gordel van instabiliteit rondom Europa liggen, nemen het overgrote deel van de bevolkingstoename voor hun rekening. De vraag naar energie en grondstoffen neemt niet alleen toe door die bevolkingsgroei maar ook omdat in veel delen van de wereld, zoals in China, de welvaart toeneemt. Dit alles zorgt voor internationale spanningen. De klimaatverandering zal deze spanningen nog verder versterken (*threat multiplier*). Naar verwachting worden vooral in de gordel van instabiliteit hittegolven, droogte, overstromingen, schade aan ecosystemen, bedreiging van de voedselproductie en schade aan de gezondheid steeds heviger. Deze ontwikkelingen kunnen, samen met slecht bestuur en het geweld in samenlevingen, leiden tot een verdere verhoging van de migratiedruk op Europa.

4. De digitale informatierevolutie: de digitale informatierevolutie die zich nu voltrekt, heeft vergaande consequenties voor samenlevingen. Niet eerder was het voor zoveel mensen zo eenvoudig om informatie tot zich te nemen en van zich te laten horen. Als gevolg hiervan gaan mensen anders met informatie om en is de sociale interactie veranderd. Daarnaast worden inmiddels ook allerlei apparaten aan het internet verbonden (*the internet of things*). Deze *devices* genereren een exponentieel groeiende hoeveelheid data. Met behulp van *big data*-methoden kan in toenemende mate het gedrag van (groepen) mensen worden geanalyseerd en zelfs voorspeld. Het toepassen van *big data* vormt in de ogen van veel toekomstvorsers een van de allergrootste *game changers* voor de komende decennia.

5. De mens-machine relatie: technologische ontwikkelingen voltrekken zich snel op terreinen zoals kunstmatige intelligentie, robotica, biotechnologie, nanotechnologie, 3D-printing en *cognitive computing*. Onbemande systemen nemen menselijke taken over, en vervullen ook nieuwe taken die voor mensen zelf niet mogelijk zijn. Veel ontwikkelingen - van drones voor pakketbezorging tot zelfrijdende auto's - zitten nu nog in de pilotfase maar het lijkt waarschijnlijk dat zij op afzienbare termijn, binnen vijf tot tien jaar, tot tal van toepassingen zullen leiden. Mogelijke tegenstanders zullen van deze ontwikkelingen gebruik maken, enerzijds door het uitbuiten van onze technologische afhankelijkheid en anderzijds doordat ook zij van dit alles profiteren. Als het gaat om (semi)autonoom opererende systemen met een militaire toepassing, zijn de *issues* overigens veel breder dan techniek alleen. Ook wettelijke, ethische en culturele vraagstukken dienen zich aan. Nederland is een actief deelnemer aan de internationale discussies hierover in de *Convention on Certain*

Conventional Weapons (CCW) in Genève. Voor de Nederlandse krijgsmacht geldt dat altijd sprake moet zijn van betekenisvolle menselijke controle.

1.3 Veiligheidsvraagstukken

De wereld om ons heen is onrustig. Zekerheden die voor vaststaand werden aangenomen (zoals de EU, de NAVO, en de VN) worden ter discussie gesteld. Interne en externe veiligheid zijn twee kanten van dezelfde medaille. Dit wordt keer op keer pijnlijk duidelijk: aanslagen in Europa, MH-17, radicalisering, cyberaanvallen met ernstig ontwrichtende gevolgen, migratiestromen richting Europa met grote maatschappelijke impact. Dit alles vindt in belangrijke mate zijn oorsprong in instabiele regio's rondom Europa.

- Onder president Poetin is **Rusland** zich in toenemende mate gaan afzetten tegen het Westen. Het 'zero-sum'-denken in politieke, militaire, economische en culturele invloedssferen lijkt terug van weg geweest. Russische militaire eenheden verschijnen op onverantwoorde wijze in het luchtruim en de wateren rondom Noordwest-Europa, en ook in andere delen van Europa. De Russische dreiging met kernwapens is eveneens verontrustend, ook als deze slechts retorisch zou zijn. Het is aan zowel de Navo als de EU om hier een passend strategisch antwoord op te formuleren. Een antwoord dat niet alleen onze veiligheid en de Europese stabiliteit waarborgt maar ook bijdraagt aan onze doelstellingen op het gebied van nucleaire ontwapening en non-prolifерatie. Beïnvloeding van de media, cyberaanvallen en propaganda maken tevens deel uit van het door Rusland gehanteerde instrumentarium. Het Russische destabiliserende optreden beperkt zich niet tot Europa, zoals de interventie van Rusland in Syrië aantoonde. En ook het optreden van Rusland daar heeft gevolgen voor de Europese veiligheid. In algemene zin kan worden gesteld dat Rusland een onvoorspelbare factor is geworden. Naast de Zwarte Zee regio heeft vooral de kwetsbare Baltische regio een sleutelpositie in de Russische veiligheidspolitik. Rusland is op dit ogenblik waarschijnlijk in staat om, al dan niet tijdelijk, een militair overwicht te realiseren in die regio. Als gevolg van de smeltende ijskappen, komt daar mogelijk de noordelijke vaarroute als toekomstig potentieel conflictgebied bij. De voortgaande vernieuwing en versterking van de Russische krijgsmacht duiden op een toenemende nadruk op het voeren van een grootschalig conflict. De militaire geloofwaardigheid en de politieke eensgezindheid van zowel de Navo als de EU zullen de komende jaren mogelijk nog danig op de proef worden gesteld, ook door het samengestelde of 'hybride' karakter van de dreiging. Hierbij zullen kenmerken van de Russische doctrine zichtbaar zijn: een mix van lethale en niet-lethale effecten op strategisch, operationeel en tactisch niveau waarbij alle middelen van de staat worden aangewend.
- De veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara en West-Afrika - de '**gordel van instabiliteit ten zuiden en zuidoosten van Europa**' - is de afgelopen jaren sterk verslechterd, hetgeen onder meer tot uiting komt in grote migratiestromen. Onder andere armoede, slecht bestuur, corruptie, uitsluiting en mensenrechtenschendingen dragen bij aan de instabiliteit in deze voor Europa en Nederland cruciale regio's. Het is niet waarschijnlijk dat hierin snel verbetering optreedt, mede gelet op de demografische en ecologische ontwikkelingen evenals de verscherpte tegenstellingen tussen zowel staten als religieuze en etnische groepen. De dreiging van fundamentalistisch geïnspireerd **terrorisme**, dat geen middel schuwt om zijn doelen te realiseren, is sterk gegroeid. Ook geradicaliseerde Nederlanders vormen in dit kader een reële dreiging. Vooral in het Midden-Oosten neemt de kans op omvangrijke interstatelijke conflicten toe. Deze instabiliteit heeft ongetwijfeld gevolgen

voor onze samenleving. Op dit ogenblik bepalen **migratiestromen** richting Europa, en de dreiging die uitgaat van ISIS, daarbij het beeld. Een open en internationaal georiënteerde samenleving, zoals de Nederlandse, is hiervoor extra kwetsbaar.

- De spanningen in **Oost- en Zuidoost-Azië** (China-VS, China-Japan, 'claims' op Paracel- en Spratly-eilanden, Noord-Korea) nemen al jaren toe. Het is niet waarschijnlijk dat deze op korte termijn wezenlijk zullen verminderen. Een eventueel militair conflict aldaar heeft onmiskenbaar gevolgen voor de wereldeconomie en zo ook de mondiale verhoudingen.
- **Hybride oorlogvoering** vormt een reële bedreiging voor open westerse samenlevingen. Op papier vaak zwakkere tegenstanders weten onze kwetsbaarheden behendig uit te buiten en treden bewust buiten de heersende kaders voor geweldtoepassing op. Staten en niet-staten die een hybride operatieconcept hanteren, zijn bedreven in het orkestreren van een complex samenspel van misleidende, ondermijnende en openlijk ontwrichtende activiteiten om geopolitieke en strategische doelstellingen te bereiken, zonder dit onmiddellijk te laten uitmonden in een grootschalige militaire confrontatie. Dergelijke tegenstanders benutten alle beschikbare machtsinstrumenten, waaronder gemanipuleerde informatievoorziening, om regeringen onder druk te zetten en samenlevingen te destabiliseren. Spanningen tussen bevolkingsgroepen, maar ook tussen staten, worden gevoed en uitvergroot, en de legitimiteit van internationaalrechtelijke instituties wordt ter discussie gesteld. Doel van dit alles is de machtsverhoudingen in eigen voordeel te wijzigen. De hybride dreiging omvat zowel de inzet van reguliere militaire middelen als irreguliere en 'asymmetrische' gevechtsmethoden, activiteiten in het digitale domein (*cyber*), psychologische oorlogvoering en het verspreiden van desinformatie. In een permanent schemergebied tussen oorlog en vrede kunnen aard en reikwijdte van het hybride conflict snel veranderen. Bedreigingen van (veiligheids)belangen openbaren zich tegelijk dichtbij (waaronder via het digitale domein en massamedia) en ver van huis. Daarbij is het niet altijd mogelijk om acties tot een duidelijk identificeerbare opponent te herleiden.
- Het **digitale domein** is behalve een bron van welvaart en creativiteit ook het toneel geworden van geopolitieke spanningen, misdaad en terrorisme.⁹ Dit is minder zichtbaar, maar zeker niet minder belangrijk. Tegenstanders maken in toenemende mate gebruik van het digitale domein (*cyberspace*). Hun doctrines gaan hier ook van uit. De ontwikkeling van *the internet of things* vergroot het aantal doelwitten voor potentiële tegenstanders. Nederland heeft zich ontwikkeld tot een van de grootste knooppunten van het gegevensverkeer in de wereld. Als 'digitale delta' heeft ons land hoge ambities en ook de overheid digitaliseert vergaand. Onze vitale infrastructuur is kwetsbaar voor **digitale aanvallen en ontwrichting**. Het is van groot economisch en maatschappelijk belang dat Nederland, ook in het digitale tijdperk, een *safe place to do business* blijft: veilige plek om te werken, te wonen en te communiceren.
- De voortgaande **ontwikkeling en verspreiding van technologie** kennen een duidelijke keerzijde als dit een instrument wordt voor staten, terroristische organisaties en geradicaliseerde individuen die kwaad in de zin hebben. De kans dat **chemische, biologische, radiologische of nucleaire wapens** worden ingezet, groeit. De afgelopen jaren heeft zowel het Syrische regime als ISIS laten zien dat zij er niet voor terugdeinzen chemische wapens te gebruiken.

⁹ Zie onder meer Cyber Security Beeld Nederland 2016. Kamerstuk 26643 nr. 420.

- De verschuiving van een bipolaire naar een multipolaire wereld heeft bijgedragen aan een nieuwe dynamiek op het terrein van **ontwapening en non-proliferatie**. Daarnaast kan het gezag van cruciale verdragen, zoals het non-proliferatieverdrag (NPV), ter discussie komen te staan indien de voorheen vanzelfsprekende en actieve steun en handhaving, van de voor dit verdrag belangrijke landen, wegvalt. Noord-Korea kan zijn (nucleaire) rakettenarsenaal uitbreiden. Ook het arsenaal van andere risicolanden blijft groeien. Onzekerheid en instabiliteit, in combinatie met een aantasting van de status van bestaande wapenbeheersingsverdragen, kan er voorts toe leiden dat andere landen hun niet-nucleaire status heroverwegen.
- Uiteraard zijn er ook **specifieke gebeurtenissen en plotselinge ontwikkelingen** mogelijk die een grote uitwerking op onze veiligheid kunnen hebben. Het gaat hierbij om gebeurtenissen en ontwikkelingen die ons voorstellingsvermogen op dit ogenblik te boven (lijken te) gaan. Deze worden vaak aangeduid als 'strategische schokken' of, naar een invloedrijk boek van Nassim Taleb, 'Zwarte Zwanen'.¹⁰ Ook hiermee dient rekening te worden gehouden.

1.4 De internationale context

Met zijn open economie is Nederland gebaat bij een sterke internationale rechtsorde en goed functionerende multilaterale organisaties. Die organisaties staan echter in toenemende mate onder druk. Nederland blijft zich inspinnen voor het goed functioneren van deze structuren en - met het oog op hun geloofwaardigheid - een verbetering van de effectiviteit daarvan. Nederland zal zich overigens ook over zijn eigen bijdragen aan deze instellingen moeten buigen. Het ligt in de lijn der verwachting dat het beroep op Nederland, om met middelen op het gebied van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en defensie bij te dragen aan internationale inspanningen ter bevordering van duurzame stabiliteit, verder zal toenemen.

Navo

Europa en Nederland hebben belang bij een sterke Navo. Met het oog op de veranderde opstelling van Rusland hebben de collectieve verdediging en afschrikking aan betekenis gewonnen. Vanuit het Midden-Oosten en Noord-Afrika worden de Navo-landen, in het bijzonder de Europese, tevens geconfronteerd met fragiele staten, terrorisme, migratiestromen en humanitaire noodsituaties. De Navo moet zowel conventionele en nucleaire militaire dreigingen als 'hybride' strijdmethoden en geavanceerde *cyber warfare* het hoofd kunnen bieden.

De eisen die in Navo-verband aan de Nederlandse krijgsmacht worden gesteld, zijn de afgelopen jaren door de verslechterde veiligheidssituatie gestegen. Niet voor niets hebben de regeringsleiders tijdens de Top van Wales in 2014 afgesproken een stijging van de defensie-uitgaven (in tien jaar richting 2% BBP) na te streven. Voorts onderstrepen de VS al langer dat de Europese Navo-landen hun inspanningen substantieel moeten verhogen en deze oproep is met het aantreden van president Trump alleen maar sterker geworden. Momenteel nemen de VS in de Navo ongeveer 70 procent van de totale defensie-uitgaven voor hun rekening.

¹⁰ Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (2007).

Nu al moet de Navo over meer eenheden kunnen beschikken voor inzet in conflicten met een hoge geweldsintensiteit en moet zij deze inzet ook langere tijd kunnen volhouden. Deze behoefte komt tot uitdrukking in het vierjaarlijkse *NATO Defence Planning Process* (NDPP). In het kader van dit planningsproces krijgen alle Navo-landen in 2017 militaire doelstellingen (*targets*) toegewezen. Hierbij wordt uitgegaan van het ambitieniveau dat de staatshoofden en regeringsleiders in 2016 hebben vastgesteld voor het bondgenootschap als geheel. Deze doelstellingen maken duidelijk over welke militaire capaciteiten iedere bondgenoot op de middellange termijn zou moeten beschikken om dat ambitieniveau ook metterdaad te kunnen verwezenlijken.

In maart 2016 is de Nederlandse defensiebijdrage beoordeeld in het kader van de *NATO Defence Planning Capability Review* (DPCR). Hoewel Nederland de trend van dalende defensie-uitgaven een halt heeft toegeroepen, is de Navo van mening dat Nederland zich nog onvoldoende inspant. Zo zijn er versterkingen nodig op het gebied van de operationele (gevechts)ondersteuning (*combat support* (CS) en *combat service support* (CSS)). Ook moeten de gereedheid en snelle inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht verder worden verbeterd en net als andere Navo-landen moet Nederland beschikken over meer eenheden die zich bij conflicten met een hoge geweldsintensiteit kunnen handhaven, zoals gemechaniseerde eenheden, fregatten en jachtvliegtuigen. Het huidige investeringsbudget is volgens de Navo ontoereikend om capaciteiten tijdig en in voldoende omvang te vervangen, te vernieuwen en uit te breiden. Op dit moment kan Nederland niet voldoen aan een fors aantal van de toe te wijzen doelstellingen.¹¹

Voorts zal de Navo de komende jaren van Nederland structurele bijdragen blijven vragen voor de snelle reactiemacht van de Navo (de *NATO Response Force*), de vooruitgeschoven Navo-aanwezigheid in de Baltische staten en Polen (*Enhanced Forward Presence*) en andere geruststellende maatregelen voor de oostelijke bondgenoten. Met het oog op de dreiging langs de oostflank is het mogelijk dat de Navo-aanwezigheid in Oost-Europa verder wordt uitgebreid en dat de maritieme presentie in zowel de Baltische Zee als de Zwarte Zee moet worden versterkt. Ook de situatie aan de zuidflank vergt aanvullende Navo-inspanningen. Naar verwachting wordt het *Defence Capacity Building*-initiatief, voor derde landen nabij het Navo-verdragsgebied, de komende jaren aanzienlijk versterkt.

Europese Unie

Ook de Europese Unie (EU) dringt aan op een verhoging van de defensie-inspanning. In december 2016 heeft de Europese Raad andermaal onderstreept dat de lidstaten op defensiegebied meer moeten doen. Voor de lidstaten die ook Navo-lid zijn, zijn de daarover gemaakte afspraken in Navo-verband leidend. De Navo blijft het primaire kader voor de collectieve verdediging. Tegelijkertijd moeten de EU-lidstaten beter toegerust, opgeleid en georganiseerd zijn om de veiligheid van Europa actief te bevorderen. Voor een geloofwaardige Unie is het van belang dat de lidstaten investeren in alle dimensies van het buitenlandbeleid, dus ook op het gebied van veiligheid en defensie. De EU moet in staat te zijn te reageren op externe conflicten en crises, derde landen te ondersteunen in de opbouw van capaciteiten en de EU te beschermen.

De versterking van het Europese veiligheids- en defensiebeleid stond het afgelopen jaar hoog op de Europese agenda. Nederland heeft zich daar tijdens het EU-voorzitterschap ook hard voor gemaakt. Nederland pleit voor een minder vrijblijvende defensiesamenwerking en

¹¹ Kamerstuk 28 676 nr. 241.

staat voor een ambitieus, realistisch en pragmatisch Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB).

In juni 2016 presenteerde de Hoge Vertegenwoordiger de *EU Global Strategy*. De strategie schetst het brede kader van kansen en bedreigingen voor de EU, en ook de gewenste respons daarop. De EU heeft als voordeel dat het over een breed pallet aan instrumenten van *soft* - en *hard power* beschikt: diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, handel, sancties, missies en operaties. Vervolgens werd in november 2016 het *Implementation Plan on Security and Defence* vastgesteld. Hierin wordt het EU-ambitieniveau op het terrein van veiligheid en defensie beschreven. Ook kondigt het plan verschillende voorstellen aan om dit ambitieniveau te realiseren en biedt het de EU en haar lidstaten handvatten om meer verantwoordelijkheid te nemen. De focus ligt op maatregelen die bijdragen aan de gezamenlijke ontwikkeling van defensiecapaciteiten, en ook maatregelen ten behoeve van een betere en snellere inzetbaarheid van bijdragen in civiele en militaire EU-missies. In december jl. riep de Europese Raad op tot snelle opvolging van het implementatieplan. Ook verwelkomde de Europese Raad het *European Defence Action Plan* dat tot doel heeft de lidstaten te ondersteunen bij bovengenoemde capaciteitsontwikkeling en het verbeteren van de defensiemarkt. Nederland is voorstander van een moderne, competitieve en innovatieve defensie-industrie en een sterke *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB). Nederland onderstreept daarbij het belang van defensie-gerelateerd onderzoek en de toegang van het midden- en kleinbedrijf (MKB) tot internationale toeleveringsketens. Nederland steunt de EU-initiatieven die hiertoe worden ontplooid.

Evenals de Navo heeft de EU in kaart gebracht waaruit de militaire tekorten (*shortfalls*) bestaan. De meeste pregnante tekortkomingen doen zich voor op het gebied van bevelvoering (*command & control*), inlichtingen, cyberoperaties, raketverdediging, geneeskundige ondersteuning, (lucht)transport en logistiek.

Verenigde Naties

De Verenigde Naties (VN) zijn het aangewezen forum om mondiale vraagstukken aan te pakken. De VN-Veiligheidsraad is het belangrijkste internationale besluitvormingsorgaan op het terrein van vrede en veiligheid. De Veiligheidsraad blijft dan ook van wezenlijk belang voor de verdere ontwikkeling en versterking van het internationaal juridisch kader op dit terrein. Voorts beschikt de VN in potentie over vele militaire en niet-militaire middelen om duurzame stabiliteit te bevorderen.

Door de toenemende complexiteit van conflicten zijn ook VN-operaties (zoals MINUSMA in Mali of UNMISS in Zuid-Soedan) de afgelopen jaren veeleisender geworden. Zij kennen vaak een wisselend – en soms hoog – geweldsniveau en staan in het teken van een brede en geïntegreerde aanpak. Hierdoor groeit de behoefte aan kwalitatief hoogstaande militaire en civiele bijdragen van de lidstaten. Zo is het voor de VN van groot belang om op korte termijn te kunnen beschikken over snel inzetbare eenheden, bijvoorbeeld in de vorm van een *stand-by force*. Rotatieschema's, naar voorbeeld van de helikoptercapaciteit ten behoeve van MINUSMA, kunnen weer een belangrijke bijdrage leveren aan een betere *force generation*.

Om de uitdagingen het hoofd te bieden, hebben de VN verschillende hervormingen aangekondigd op het gebied van vredeshandhaving en -opbouw. Deze hervormingen zijn hard nodig en hebben onder meer betrekking op duidelijke en uitvoerbare mandaten en richtlijnen voor operaties, een nieuwe bevelvoeringsstructuur en een grotere betrokkenheid van troepenleverende landen bij de besluitvorming over operaties.

De toekomstige effectiviteit van VN-operaties hangt af van veel factoren. Behalve de mate waarin de VN erin slagen institutionele hervormingen door te voeren, is ook de politieke wil van lidstaten om troepen of materieel te leveren doorslaggevend. Dat geldt evenzeer voor de mate waarin de leden van de VN-Veiligheidsraad erin slagen realistische mandaten te verstrekken.

Bilaterale en multinationale defensiesamenwerking

Nederland behoort tot de koplopers in Europa als het gaat om bilaterale en multinationale defensiesamenwerking. De Belgische en Nederlandse marines zijn vergaand geïntegreerd, waarbij onder meer materieelprojecten (zoals de vervanging van de M-fregatten) gezamenlijk worden opgepakt. Britse en Nederlandse mariniers werken samen in de *UK/NL Amphibious Force*. Duitsland is medegebruiker van het *Joint Support Ship (JSS) Zr.Ms. Karel Doorman*, en het Duitse *Seebataillon* wordt geïntegreerd in de Koninklijke marine. Duitsland en Nederland vormen ook de kern van het Duits-Nederlandse legerkorpshoofdkwartier van de Navo. Duitsland, Noorwegen en Nederland leveren in 2019 een belangrijk deel van de snelle reactiemacht van de Navo (VJTF), nadat zij in 2015 daarvoor de eerste profeenheid (*test bed*) op de been hebben gebracht. Twee Nederlandse brigades van de landmacht zijn geïntegreerd in Duitse divisies. 43 Gemechaniseerde Brigade is onderdeel van de 1e Duitse Pantserdivisie, een Duits tankbataljon maakt weer deel uit van de 43e brigade, en een Nederlandse tankcompagnie in dit bataljon maakt gebruik van Duitse tanks. De luchtmobiele brigade is onderdeel van de Duitse *Division Schnelle Kräfte*. Verder worden Nederlandse en Duitse lucht- en raketverdedigingseenheden vergaand geïntegreerd. België en Nederland bewaken vanaf 1 januari 2017 bij toerbeurt het luchtruim van de Benelux met de *Quick Reaction Alert (QRA)* jachtvliegtuigen. Multilateraal neemt Nederland deel aan onder andere AWACS, AGS, de C-17 pool, het *European Air Transport Command (EATC)*, en de aanschaf van transport en tanker (MRTT)-toestellen. Met de F-35 neemt Nederland deel aan de operationele test- en evaluatiefase in de VS. Ook wordt intensief samengewerkt met partners bij aanschaf en instandhouding van de F35. Meer in het algemeen werkt de krijgsmacht op zowel operationeel als tactisch niveau, en in brede zin, nauw samen met de Verenigde Staten. De Koninklijke Marechaussee neemt, tot slot, actief deel aan de Europese gendarmeriesamenwerking (*European Gendarmerie Force – EGF*). Dit zijn slechts enkele belangrijke voorbeelden.¹²

Defensie wil de samenwerking met strategische partners in Europa (België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) de komende jaren voortzetten en verdiepen, met inbegrip van het verder integreren van eenheden. Ook wil Defensie met gelijkgezinde landen rotatieschema's ontwikkelen om schaarse capaciteiten beter te kunnen inzetten in operaties en missies in VN, EU en Navo-kader of in ad hoc coalities, zoals de anti-ISIS-coalitie. De gezamenlijke verwerving en ontwikkeling van capaciteiten leidt voorts tot grotere interoperabiliteit en lagere levensduurkosten. Gezamenlijke capaciteiten komen zowel de EU als de Navo en de VN ten goede.

Samenwerking creëert nieuwe kansen om de doelmatigheid van de Europese defensiesamenwerking te vergroten. Samenwerking brengt echter ook (financiële) verplichtingen met zich mee. Om samenwerking op gang te brengen en te bestendigen, moet over het algemeen eerst fors worden geïnvesteerd. Samenwerken schept ook verwachtingen maar kan niet zomaar worden afgedwongen. Juist als koploper loopt

¹² Voor een overzicht, zie ook de recente brief aan de TK over de stand van zaken van de internationale militaire samenwerking, 29 november 2016, TK 33279, nr. 19.

Nederland tegen de grenzen aan van wat partners wenselijk en mogelijk achten.

Samenwerking op het gebied van nucleaire en conventionele wapenbeheersing

Nederland spant zich onverminderd in voor ontwapening, non-proliferatie en *nuclear security*. Het is en blijft gecommiteerd aan het wereldwijd verbieden en elimineren van nucleaire wapens, waarbij het NPV de basis is voor het Nederlandse non-proliferatie en nucleaire ontwapeningsbeleid. Multilaterale samenwerking is essentieel om nucleaire, chemische en biologische dreigingen effectief het hoofd te kunnen bieden. Daarom is Nederland niet alleen een betrouwbare partner in een militair bondgenootschap maar ook een actieve speler in diverse organisaties zoals de VN, Navo, EU, OPCW en het IAEA en heeft het een voortrekkersrol inzake het NPV, CWC, BWC, FMCT, Veiligheidsraadresolutie 1540, CTBT en multilaterale instrumenten op het terrein van *nuclear security*. Voorts zal Nederland, zoals bekend, deelnemen aan internationale besprekingen over een verdrag voor een verbod op nucleaire wapens zonder daarbij vooruit te lopen op een oordeel over het eindresultaat. Nederland zal zich inzetten voor de verifieerbaarheid van een kernwapenverbod, voor de deelname aan de onderhandelingen door kernwapen-bezittende staten, en erop toezien dat het NPV inclusief Art VI en de inherente chronologie daarin worden gerespecteerd.¹³

De conflicten in en rondom Oekraïne laten zien dat de relevantie van conventionele wapenbeheersing onverminderd hoog is. Met name de grote en onaangekondigde zogenoemde *snap exercises* van de Russische Federatie zijn aanleiding tot zorg. In de eerste plaats is het van belang dat alle partijen zich houden aan bestaande instrumenten. In Europa zijn dat met name het Weens Document dat vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen bevat, het Verdrag inzake de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE) dat het aantal zware wapensystemen beperkt en het *Open Skies* Verdrag dat observatievluchten boven elkaars grondgebied mogelijk maakt. Rusland leeft de hierin vastgelegde afspraken al geruime tijd niet of slechts ten dele na. In nauw overleg met vooral de Navo-bondgenoten zet Nederland zich in voor volledige implementatie en, waar nodig, voor aanpassing of modernisering van deze wapenbeheersingsinstrumenten. Ook initiatieven, zoals die van Duitsland, om de conventionele wapenbeheersing in Europa een nieuwe impuls te geven, worden door Nederland actief ondersteund. Zodra daarvoor politiek ruimte ontstaat, wil Nederland opnieuw het gesprek met Rusland over conventionele wapenbeheersing aangaan.

¹³ Zie de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over onderhandelingen over een internationaal verbod op kernwapens, 27 oktober 2016, Kamerstuk 33 783, nr. 23.

2 Strategische opgaven

2.1 Algemeen

Zoals in hoofdstuk 1 is geschetst, wordt Europa omringd door conflicten en instabiliteit. De veiligheids- en inlichtingenanalyses onderstrepen het structurele karakter hiervan. Niet alleen onze belangen en waarden, maar ook onze manier van leven en de grondslagen van onze welvaart staan hierdoor op het spel. Veiligheid, economie en sociale stabiliteit zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden.

De drie hoofdtaken van Defensie¹⁴ en de vitale belangen zoals opgenomen in de Internationale Veiligheidsstrategie¹⁵ en de Strategie Nationale Veiligheid¹⁶ vragen om een krijgsmacht met voldoende handelingsvermogen. Gelet op deze hoofdtaken en belangen zal de Nederlandse defensie-inspanning zich de komende jaren vooral moeten richten op de volgende drie strategische opgaven:

- a. **Veilig blijven.** Dreigingen dichtbij zijn tastbaar geworden. Zo is Rusland niet langer een betrouwbare veiligheidspartner waardoor de collectieve verdediging van het Navo-gebied opnieuw aandacht vereist. Nederland wil en kan zich hieraan niet onttrekken. Tegelijkertijd vraagt ook de terroristische dreiging, in binnen- en buitenland, meer van Defensie. Onze interne en externe veiligheid zijn meer dan ooit met elkaar verknoot. Ongeveer een derde van de krijgsmacht wordt ingezet voor de nationale veiligheidstaken. Tevens stelt de bescherming van het Caribisch deel van ons Koninkrijk eisen aan onze militaire aanwezigheid aldaar;
- b. **Veiligheid brengen.** De krijgsmacht moet kunnen worden ingezet voor ‘snelle’ interventies (bijvoorbeeld bij ernstige schendingen van de mensenrechten of van de internationale rechtsorde) en langdurige stabiliteitsbevordering in de ‘ring van instabiliteit’ rondom Europa. Deze inzet moet vanzelfsprekend passen in een geïntegreerde aanpak en dus gepaard gaan met diplomatie en ontwikkelingssamenwerking. Het brengen van veiligheid in combinatie met het scheppen van toekomstperspectieven, is onontbeerlijk voor het duurzaam veiligstellen van handelsbelangen, het tegengaan van terroristische dreigingen en radicalisering, en ook het beteugelen van grote en onbeheersbare migratiestromen;
- c. **Veilig verbinden.** Een groot deel van onze welvaart en ons welzijn is afhankelijk van de fysieke en digitale knooppuntfunctie van Nederland in de wereld, en dus ook afhankelijk van de veiligheid van onze aan- en afvoerlijnen (*flows*). Nederland staat tweede op de McKinsey *Connectedness Index*.¹⁷ Defensie levert onmisbare bijdragen aan de veiligheid van deze *flows*. Denk bijvoorbeeld aan de rol van Defensie bij de ongestoorde toevoer van en naar onze havens (piraterijbestrijding, mijnenbestrijding),

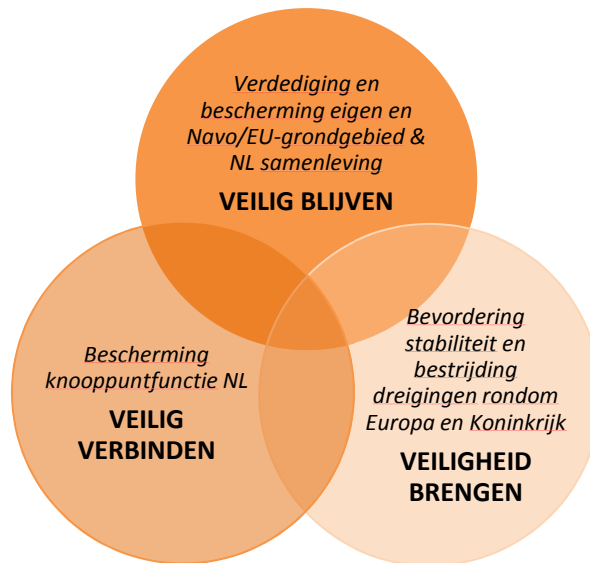
¹⁴ De drie hoofdtaken zijn: 1. bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk; 2. bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; 3. ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

¹⁵ De drie belangen die in de IVS worden genoemd zijn: 1. Verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied; 2. Een goed functionerende internationale rechtsorde; 3. Economische veiligheid.

¹⁶ De vitale belangen die in de SNV worden genoemd zijn: 1. territoriale veiligheid, 2. economische veiligheid, 3. ecologische veiligheid, 4. fysieke veiligheid, 5. sociale en politieke stabiliteit.

¹⁷ McKinsey, *Digital globalization: The new era of global flows* by James Manyika, Susan Lund, Jacques Bughin, Jonathan Woetzel, Kalin Stamenov, and Dhruv Dhingra (February 2016).

het toezicht op de sterk groeiende passagiersstromen op de luchthavens (KMar), de bescherming van onze vitale infrastructuur en de veiligheid van het digitale dataverkeer.



Deze strategische opgaven komen niet in de plaats van de drie hoofdtaken van Defensie maar maken, gelet op deze hoofdtaken, duidelijk met welk beroep op Defensie rekening moet worden gehouden. Ook geven deze opgaven richting aan besluiten over de inzet en de inzetbaarheid van de krijgsmacht. De strategische opgaven staan overigens niet los van elkaar maar hangen nauw met elkaar samen zoals weergegeven in bovenstaande figuur.

Door de nauwe samenhang tussen onze interne en externe veiligheid sorteert een combinatie van inspanningen, in het kader van die strategische opgaven, het meeste effect. Investeren in de collectieve veiligheid en verdediging blijft daarbij per saldo effectiever en goedkoper dan investeren in *alleen* de nationale veiligheid, en dat geldt evenzeer voor het investeren in stabiliteit buiten Europa.

Bij de invulling van de strategische opgaven realiseert Defensie zich terdege dat zij onderdeel is van een breed en gevarieerd bestuurlijk, maatschappelijk, nationaal en internationaal 'ecosysteem'. Dit ecosysteem is voortdurend aan verandering onderhevig en er bestaan tal van afhankelijkheden. De kracht en de effectiviteit van Defensie worden dus tevens bepaald door de kwaliteit en de intensiteit van de samenwerking met andere actoren in dit ecosysteem, zowel voorafgaand aan, tijdens en na afloop van militaire inzet als in de vredesbedrijfsvoering. Daarom wil Defensie ook hierin de komende jaren blijven investeren.

2.2 Veilig blijven

Zoals eerder uiteengezet, heeft de eerste hoofdtaak van Defensie, die de collectieve verdediging in Navo-verband omvat, stevig aan belang gewonnen. Zo wordt naar verwachting een groter beroep op de krijgsmacht gedaan in het kader van de geruststellende maatregelen van de Navo. Ook stelt de Navo de komende jaren hogere eisen aan de beschikbaarheid, gereedheid, paraatheid en verplaatsbaarheid van Nederlandse militaire eenheden. Als gevolg van de besluiten tijdens de Top in Warschau in 2016 zal Nederland samen met Duitsland permanente bijdragen leveren aan de versterkte militaire aanwezigheid in de Baltische Staten en Polen (*Enhanced Forward Presence*). Ook

met de ontwikkeling van *missile defense*-capaciteiten draagt Nederland bij aan de bescherming van het Navo-verdragsgebied.

Meer dan in de afgelopen twee decennia moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een – al dan niet regionale – crisis waarbij Artikel 5 van het Noord-Atlantisch verdrag wordt ingeroepen, ook al blijft de kans op een grootschalige aanval op het bondgenootschap gering. In het geval van zo'n crisis is een omvangrijk beroep op de krijgsmacht in een zeer complex en mogelijk '*high intensity*'-scenario waarschijnlijk, waarbij de tegenstander over zogeheten *Anti Access/Area Denial (A2/AD)*-capaciteiten beschikt. Hiermee kunnen grote delen van de zee, het land of het luchtruim worden afgesloten en wordt het gebruik daarvan door eigen strijdkrachten onmogelijk.

Als gevolg van het samengestelde of 'hybride' karakter van dreigingen, uit zowel het oosten als het zuiden, moet gelijktijdig rekening worden gehouden met een verhoogde inzet in het kader van de nationale bijstandstaken van de krijgsmacht. Vooral voor het optreden in conflicten met een hoge geweldsintensiteit moet een beroep kunnen worden gedaan op de krijgsmacht (inbegrepen de Koninklijke Marechaussee). Bescherming van de vitale infrastructuur is in sommige gevallen ook een taak van de krijgsmacht. Technologische ontwikkelingen en de digitale verbondenheid maken deze infrastructuur steeds kwetsbaarder. Dat geldt overigens ook voor Defensie zelf.

Naast het beantwoorden van dreigingen en de beteugeling van conflicten, valt te verwachten dat in de taakstelling van de krijgsmacht een groter accent komt te liggen op het vergroten van de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving, en dus het verminderen van de kwetsbaarheden. Tevens heeft de krijgsmacht een taak in het optreden bij rampen en contra-terrorisme. Mede als gevolg van het in toenemende mate veelvormige en samengestelde karakter van dreigingen zal het onderscheid tussen de derde en de eerste hoofdtak verder vervagen. Dit roept de vraag op hoe ver de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van Defensie reiken in relatie tot die van civiele autoriteiten in Nederland. Het is van belang deze vraag verder uit te werken in nauw overleg met in ieder geval het ministerie van Veiligheid en Justitie.¹⁸

Met betrekking tot de bescherming van het Caribisch deel van het Koninkrijk, blijft waakzaamheid eveneens geboden. Dit stelt eisen aan zowel de militaire aanwezigheid in de regio als de mogelijkheden deze aanwezigheid zo nodig binnen korte tijd te versterken.

2.3 Veiligheid brengen

Nederland en Europa hebben groot belang bij het brengen van stabiliteit aan de zuid- en zuidoostflank van het Navo-grondgebied door stabiliteitsbevordering (*slow security*) en conflictbeslechting (*fast security*). Het gaat hier veelal om zaken van lange adem, die ongetwijfeld met tegenslagen gepaard gaan en ook eisen stellen aan het vermogen van de krijgsmacht om missies lang(er) vol te houden. Ook in het kader van missies gericht op stabiliteitsbevordering en conflictbeslechting heeft de krijgsmacht te maken met het samengestelde of 'hybride' karakter van dreigingen.

De afgelopen jaren is nog duidelijker geworden dat de inzet van de krijgsmacht in het kader van de internationale rechtsorde groeit en van rechtstreeks belang is voor de bescherming

¹⁸ Zie ook Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, 15 september 2016, Kamerstuk 30821 nr. 32.

van de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld om handelsbelangen te beschermen en het tegengaan van terroristische dreigingen of een te hoge migratiedruk.

Voor duurzame stabiliteit is een geïntegreerde inzet van middelen op het gebied van diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en defensie onontbeerlijk. Onderliggende oorzaken en symptomen moeten in samenhang worden aangepakt. Politieke, etnische, culturele, sociaal-economische en ecologische factoren zijn in veel conflictsituaties immers sterk met elkaar verweven. Uiteraard is het van belang vroegtijdig signalen te onderkennen waaruit blijkt dat staten of samenlevingen 'afglijden'. Een goede informatiepositie is hiervoor cruciaal. Voldoende inlichtingencapaciteit is hiervoor van belang, en zo ook een toereikend postennet (met inbegrip van defensie-attachés). Het ligt in de verwachting dat, ook in het kader van deze strategische opgave, het beroep op Nederland verder zal toenemen.

2.4 Veilig verbinden

Nederland is een mondiaal knooppunt en dankt daaraan voor een groot deel zijn welvaart. In de *connectedness* index van McKinsey staat Nederland nummer twee achter Singapore maar vóór de Verenigde Staten, Duitsland, Ierland en Verenigd Koninkrijk. We zijn een 'systeemland' in die zin dat het functioneren van de wereldeconomie voor een deel afhankelijk is van onze knooppuntfunctie. Zo is Nederland een knooppunt van grondstoffen en goederen (de havens van Rotterdam en Amsterdam), van personen (Schiphol) en ook data (Nederland is de *Digital Gateway to Europe* geworden). De veiligheid van het 'knooppunt Nederland', en dus ook van onze fysieke en digitale aanvoerlijnen (*flow security*), is onmiskenbaar in het belang van onze economie en die van Europa. Het gaat hier om het zeker stellen van de Nederlandse economische belangen. Deze veiligheid manifesteert zich in de bescherming van vitale infrastructuur en het vrij toegankelijk houden van de zogenoemde 'openbare ruimten' (*global commons*).

De vitale infrastructuur bestaat uit fysieke knooppunten van vitale processen. De bescherming van deze vitale infrastructuur is essentieel om ernstige economische schade, fysieke gevolgen (waaronder grote aantallen slachtoffers), sociaal-maatschappelijke consequenties en domino-effecten (uitval in meerdere sectoren) te voorkomen. Op de krijgsmacht wordt in toenemende mate een beroep gedaan om de nationale vitale infrastructuur te beschermen (Versterking Civiel Militaire Samenwerking). In overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie evenals publieke en private veiligheidspartners, is Defensie inmiddels een onderzoek gestart naar de mogelijkheden om de rol van de krijgsmacht bij de nationale veiligheid verder te verstevigen.¹⁹

Wat de luchthaventaken betreft, heeft het kabinet voor de korte termijn enkele maatregelen getroffen. Het kabinet heeft voorts laten weten de structurele capaciteitsbehoefte van de Koninklijke Marechaussee (KMar) te betrekken bij de voorbereidingen van de begroting 2018.²⁰ Ook de terroristische dreiging en de toegenomen migratiedruk hebben tot een groter beroep op de KMar geleid. Zo vervult de KMar een onmisbare rol in de aanpak van de instroom van vluchtelingen en migranten (zoals met de inzet van *Border Security Teams*).

¹⁹ Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, 15 september 2016, Kamerstuk 30821 nr. 32.

²⁰ Brief van de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 29 november 2016, Kamerstuk 30 176, nr 33.

Naast de 'vrije zee' worden ook de atmosfeer, de ruimte en het internet gerekend tot de 'openbare ruimten' (*global commons*) van de wereld. De druk op deze openbare ruimten, die ook voor Nederland van groot economisch belang zijn, zal de komende decennia sterk toenemen. Dit is het gevolg van een reeks ontwikkelingen en de samenloop daarvan, zoals de toegenomen geopolitieke rivaliteit, de sterke groei van de wereldbevolking, de opwarming van de aarde en ook technologische ontwikkelingen die intensiever gebruik van de ruimte en diepzee mogelijk maken. De toenemende afhankelijkheid van (informatie)systemen in de ruimte (zoals satellieten) maakt het des te belangrijker dat ook dit deel van de informatie-infrastructuur veilig kan functioneren. Dit kan uitsluitend met een internationale aanpak worden gewaarborgd.

Naast het feit dat bijvoorbeeld China en Rusland hun ambities vertalen in expeditionaire strijdkrachten die langdurig en ver van huis kunnen opereren en slagkracht kunnen projecteren, is ook de verspreiding van *Anti Access/Area Denial* (A2/AD)-capaciteiten naar andere landen zorgwekkend. Door de proliferatie van deze wapens worden (vaar)routes en verzekerde toegang tot *gateways* (zowel op het land, de zee als in de lucht) bedreigd. Voor de Noordelijke IJszee geldt dat deze de komende decennia, als gevolg van de opwarming van de aarde, gedurende bepaalde perioden van het jaar bevaarbaar wordt en dat daar uiteenlopende economische activiteiten mogelijk worden. Europa en Nederland hebben belang bij behoud van stabiliteit en veiligheid in deze regio.

2.5 Mogelijke implicaties voor inzetbaarheidsdoelen

Duidelijk is dat we te maken hebben met een groeiende diversiteit aan dreigingen, een toegenomen complexiteit van crises en crisisbeheersing en ook een steeds grotere snelheid waarmee dreigingen en crises zich kunnen manifesteren.

Groeiende diversiteit van dreigingen: gehele spectrum van geradicaliseerde individuen en terroristische organisaties tot en met risicolanden en rivaliserende grootmachten; complete scala van nucleaire oorlogvoering tot en met aanslagen met relatief eenvoudige conventionele middelen (zoals met geïmproviseerde explosieven); het in toenemende mate samengestelde of 'hybride' karakter van dreigingen die zich niet tot het militaire domein beperken.

Toegenomen complexiteit crises en crisisbeheersing: optreden in wisselende coalities en op wisselende geweldsniveaus; het lokale en mondiale zijn juist in crises rechtstreeks met elkaar verbonden, interne en externe veiligheid zijn meer dan tevoren met elkaar verknoopt; met het oog op het samengestelde of 'hybride' karakter van dreigingen moet het antwoord zowel militair als civiel zijn.

Grotere snelheid: nauwelijks tot geen waarschuwingstijd (zie bijvoorbeeld de Russische inname van de Krim en opeenvolgende terroristische aanslagen in Europa), terwijl deze na de Koude Oorlog aanvankelijk juist sterk was toegenomen; in het digitale domein kunnen dreigingen zich zelfs binnen enkele seconden manifesteren; aanzienlijk snellere – soms *real time* – berichtgeving via sociale media.

Toegenomen belang van voortzettingsvermogen van de krijgsmacht: het vermogen missies vol te houden, ook bij conflicten met een hogere geweldsintensiteit, is in de veranderende wereld belangrijker geworden. Dit voortzettingsvermogen is tevens van toenemend belang gelet op de gelijktijdigheid waarmee crises zich voordoen.

De in de begroting opgenomen inzetbaarheidsdoelen van de krijgsmacht geven weer welke capaciteiten voor welke duur moeten kunnen worden ingezet in het licht van de hoofdtaken van Defensie en de daaruit voortvloeiende strategische opgaven. Bij het bepalen van deze doelstellingen draait het om de vraag welke mate van inzetbaarheid de regering nodig of wenselijk acht. Hierbij gaat het om het, doorgaans in internationaal verband, gelijktijdig en in voldoende omvang kunnen uitvoeren en volhouden van uiteenlopende missies in verschillende inzetgebieden en om de snelle inzetbaarheid van de krijgsmacht als de omstandigheden daar om vragen. Tevens moet de krijgsmacht in staat zijn om, onder het gezag van civiele autoriteiten, de nationale taken in Nederland en het Caribisch deel van het Koninkrijk uit te voeren.

De huidige inzetbaarheidsdoelen zijn in 2013 vastgesteld. De nota 'In het belang van Nederland' was hiervoor de leidraad. De volgende mogelijke inzetbaarheidsdoelen vloeien voort uit de analyse van de huidige veiligheidscontext, de zich ontwikkelende (inter)nationale behoefte, de strategische opgaven en ook de hoofdtaken van Defensie. Zij kunnen dus worden overwogen als de resterende stappen in het kader van het meerjarig perspectief worden gezet, en uitbreiding van de slagkracht en het voorzetsingsvermogen van de krijgsmacht aan de orde is. Daarbij is het vanzelfsprekend van belang dat de inzet van de krijgsmacht zal immers dikwijls hand in hand moet gaan met de zo vroegtijdig mogelijke inzet van andere instrumenten, zoals die op het gebied van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

VEILIG BLIJVEN

- proportionele bijdragen aan de snelle reactiecapaciteiten van de Navo (VJTF/NRF inclusief SNMG en SNMCMG);
- langdurige proportionele bijdragen aan de geruststellende maatregelen van de Navo, met inbegrip van de versterkte aanwezigheid aan de grenzen van het bondgenootschap (*Enhanced Forward Presence*);
- een proportionele militaire bijdrage aan de verdediging en bescherming van het Navo grondgebied in het geval van een aanval op dit grondgebied (ingevolge artikel 5 van het Verdrag van Washington);
- bijdrage aan de bescherming van het Navo-grondgebied tegen inkomende raketten van risicolanden;
- permanente bijdragen aan de grensbewaking in nationaal en Europees verband (inclusief FRONTEX);
- militaire bijstand en steunverlening bij de handhaving van de (inter)nationale rechtsorde, de openbare orde en veiligheid;
- het zo nodig gewapenderhand optreden in het buitenland tegen terroristische groeperingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van Europa en Nederland;
- een permanente militaire presentie in het Caribisch gebied, zowel voor de verdedigingstaak en drugsbestrijding op volle zee als voor de ondersteuning van lokale en regionale civiele autoriteiten (in het bijzonder de ondersteuning van de Kustwacht, de politietaken van de KMar en het beteugelen van woelingen);
- ondersteuning bij evacuaties van Nederlandse burgers uit crisissituaties.

VEILIGHEID BRENGEN

- proportionele bijdragen aan de snelle reactiecapaciteiten van de Navo (VJTF/NRF) en de EU (EU *Battlegroups*);
- het zo nodig langdurig (of in het kader van internationaal overeengekomen rotatieschema's) kunnen bijdragen aan verschillende missies en activiteiten van de EU, de Navo en de VN zowel te land, ter zee als in de lucht, ook met kritische *enablers*. Ook moet kunnen worden bijdragen aan gelegenheidscoalities;
- samenwerkingsactiviteiten, met inbegrip van advies, training, opleiding en oefenactiviteiten, gericht op duurzame stabiliteitsbevordering en *countering violent extremist organisations*;
- de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rampen en humanitaire crises.

VEILIG VERBINDEN

- permanente bijdragen aan de veiligheid van fysieke aan- en afvoerlijnen en de vitale infrastructuur die voor de Nederlandse samenleving en economie van belang zijn;
- permanente bijdragen aan de bescherming tegen digitale dreigingen in het kader van onder meer de Nationale *Cyber Security* Strategie en de zojuist verschenen Internationale *Cyber* Strategie;
- het waarborgen van een veilig personenverkeer en de veiligheid van het Nederlandse luchtruim;
- de coördinatie van en de bijdrage aan de Kustwacht Nederland evenals de hydrografische taak;
- het kunnen optreden als *Host Nation* bij de ontplooiing van bondgenootschappelijke strijdkrachten via Nederland.

3 Lijnen van ontwikkeling in het meerjarig perspectief

Om samen met onze bondgenoten en partners het hoofd te kunnen blijven bieden aan een onveilige wereld, zal Defensie de komende jaren ook krachtig moeten innoveren. Hierbij moet optimaal gebruik worden gemaakt van nieuwe technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Hiervoor zijn zes **samenhangende lijnen van ontwikkeling** geïdentificeerd. Deze lijnen van ontwikkeling bouwen voort op de sterke punten en specifieke kenmerken van de Nederlandse krijgsmacht en de bijdragen die nationaal en internationaal worden geleverd. Het spreekt vanzelf dat deze lijnen niet los van elkaar kunnen worden beschouwd en in nauwe samenhang moeten worden doorlopen.

3.1 Moderne slagkracht gericht op escalatiedominantie

Slagkracht en voortzettingsvermogen zijn van belang om aanzienlijk capabeler geworden (potentiële) tegenstanders af te schrikken, Nederlandse militairen tijdens conflicten optimale bescherming te bieden, met (grotere) precisie doelen te bestrijden en in een onverhoopt militair conflict met een hoge geweldsintensiteit samen met bondgenoten en partners het overwicht te behouden. Amerikaanse en zeker Europese strijdkrachten zullen, in tegenstelling tot de afgelopen decennia, niet meer vanzelfsprekend over een militair en technologisch overwicht beschikken. Ook verandert het karakter van oorlogvoering, onder meer door toepassing van 'hybride' tactieken. Het belang van de bijdrage die met offensieve *cyber*-operaties kan worden geleverd, is internationaal snel gegroeid. Voldoende moderne en hoogwaardige wapensystemen zowel te land, ter zee als in de lucht zijn dan cruciaal. Deze capaciteiten moeten bovendien snel inzetbaar en verplaatsbaar zijn. Hiervoor is een robuuste logistieke en operationele ondersteuning onontbeerlijk. Deze ondersteuning is niet alleen van belang voor de slagkracht van de krijgsmacht maar ook voor het voortzettingsvermogen.

Het belang dat aan *Special Operations Forces* (SOF) wordt toegekend, is in internationaal verband onmiskenbaar toegenomen. Speciale strijdkrachten zijn zeer geschikt voor gerichte interventies in 'hybride' conflictsituaties, terrorismebestrijding en tegenover irregulier opererende tegenstanders. Zij onderscheiden zich door de hoge mate van zelfstandig optreden, de kleine *footprint* en de grote precisie waarmee effecten onder de moeilijkste omstandigheden kunnen worden bereikt. Samen met andere actoren vervullen zij eveneens een belangrijke rol bij beeldopbouw in de pre-conflictfase en bij capaciteitsopbouw ter voorkoming van conflicten. De vraag naar de inzet van speciale strijdkrachten neemt snel toe. Actuele voorbeelden daarvan zijn de missies in Irak en Mali. Nederland beschikt over kwalitatief hoogwaardige SOF-eenheden, maar ontbeert een gedegen *Command & Control* (C2)-structuur en een deel van de noodzakelijke *enablers* (ondersteunende componenten). Gelet op het toenemende belang van deze eenheden is het wenselijk de inzetbaarheid en de aansturing van de speciale strijdkrachten te verbeteren.

De Nederlandse belangen bij veiligheid op zee zijn groot. Veel landen hebben bovendien het afgelopen decennium fors geïnvesteerd in hoogwaardige zeestrijdkrachten, waardoor een van de belangrijkste uitgangspunten van de Marinestudie uit 2005 is achterhaald in die zin dat *sea control*- en *sea denial*-taken inmiddels onmiskenbaar aan belang hebben gewonnen.²¹ Bij de uitvoering van onze taken op zee draait het om middelen waarmee delen van de zee kunnen worden beheerst of het gebruik ervan aan een tegenstander kan worden

²¹ Zie Beleidsdoorlichting Marinestudie-2005: wijziging samenstelling Koninklijke marine, 3 oktober 2016, Kamerstuk 31 516, nr. 17.

ontzegd. Veel dreigingen, spanningen en conflicten zullen in de komende decennia een maritieme dimensie kennen. Vooral de sterk toegenomen bouw van onderzeeboten, in het bijzonder door Rusland en China, is opvallend en de export van deze boten naar andere landen is zorgelijk. Bij conflicten op zee met een hogere geweldsintensiteit, zoals in het kader van de verdediging van het Navo-verdragsgebied ('veilig blijven'), is het van belang om over voldoende escalatievermogen te beschikken en missies langer te kunnen volhouden. De mogelijkheden om de aanvoerlijnen over zee, die van groot belang zijn voor de Nederlandse economie, te beschermen ('veilig verbinden') vragen tevens onze niet aflatende aandacht.

Optreden in het landdomein blijft onverminderd van belang, zowel in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging ('veilig blijven') als de internationale stabiliteit en rechtsorde ('veiligheid brengen'). Om het overwicht op potentiële tegenstanders te behouden, is de slagkracht van de landstrijdkrachten een belangrijk aandachtspunt, zeker als het gaat om het optreden tegen moderne hoogtechnologische statelijke en niet-statelijke actoren. Het gaat hierbij om vuurkracht, genetwerkt en informatie-gestuurd optreden evenals krijgsmachtbrede ondersteunende capaciteiten. De landstrijdkrachten moeten in staat zijn op zeer korte termijn eenheden in te zetten voor een diversiteit aan missies. Daarbij dienen de eenheden in staat te zijn complexe operaties met een hoge mate van zelfstandigheid uit te voeren. Voorts wordt het belangrijker de eigen vrijheid van handelen zeker te stellen omdat potentiële opponenten steeds vaker beschikken over geavanceerde A2/AD-capaciteiten.

Jachtvliegtuigen worden nu al vrijwel onophoudelijk ingezet omdat zij het mogelijk maken snel, over grote afstanden en in vrijwel elk scenario een relevante militaire bijdrage te leveren. Als gevolg van het feit dat crises zich in toenemende mate gelijktijdig voordoen, zowel ten oosten als ten zuiden van Europa, en ook de bewaking van zowel het bondgenootschappelijk als het eigen luchtruim meer aandacht vergt, groeit het belang om ook gelijktijdig aan missies te kunnen bijdragen (bijvoorbeeld in het kader van de geruuststellende maatregelen van de Navo en de strijd tegen ISIS). Het aantal inzetbare jachtvliegtuigen van de Navo is fors gedaald en bestaat voor het overgrote deel uit 'vierde generatie' vliegtuigen (of ouder). Onder meer Rusland beschikt over een grote hoeveelheid moderne gevechtsvliegtuigen en ruim honderd strategische bommenwerpers voorzien van lange afstandsrockets. Veel landen beschikken bovendien over luchtverdedigingssystemen van Russische makelij die een grote bedreiging vormen voor 'vierde generatie' gevechtsvliegtuigen. Zonder geavanceerde 'vijfde generatie' vliegtuigen loopt de Navo grote risico's in het eigen en ook het vijandelijk luchtruim. De invoering van de F-35 draagt bij aan het oplossen van verschillende tekorten van zowel de Navo als de EU.

3.2 Sterk in het *cyber*- en informatiedomein

Een van de meest ingrijpende veranderingen sinds het begin van deze eeuw is de exponentiële ontwikkeling en de massale en mondiale verspreiding van digitale technologie. Hiermee zijn ook de mogelijkheden voor oneigenlijke beïnvloeding, bijvoorbeeld door middel van (des)informatie, sterk gegroeid. Het intensieve en toenemende gebruik van *cyber* operaties door statelijke en niet-statelijke actoren raakt de drie internationale veiligheidsbelangen zoals uiteengezet in de IVS 'Veilige Wereld, Veilig Nederland'.²²

²² Kamerstuk 33694, nr 1, 21 juni 2013.

Defensie wordt op tal van manieren geconfronteerd met de gevolgen van deze 'digitale informatierevolutie'. Uiteraard biedt deze revolutie kansen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het militaire optreden wezenlijk te bevorderen, maar zij levert tegelijkertijd niet te veronachtzamen risico's op voor het ongestoord functioneren (*mission assurance*) van de defensieorganisatie. In het digitale tijdperk staat vast dat *cyberspace* een domein is waar de krijgsmacht steeds indringender mee te maken heeft. Sinds de Navo-top in Warschau wordt het digitale domein (*cyberspace*) dan ook terecht beschouwd als apart domein voor het militair optreden.

In het kader van het militair optreden heeft het *cyber*- en informatiedomein overigens niet alleen een bestaansrecht op zichzelf. Het is tegelijkertijd een *force multiplier* in het fysieke domein. Informatie is dus zowel een *key enabler* voor het eigen optreden als een effectbrenger. Voorts is Nederland zelf ook kwetsbaar voor bedreigingen in het *cyber*- en informatiedomein (zie het jaarlijkse *Cyber Security Beeld Nederland*).²³ Aanvallen kunnen tot vergaande maatschappelijke ontwrichtingen leiden en het vertrouwen in ICT en de democratische rechtsstaat schaden. Van Defensie wordt logischerwijs een bijdrage verwacht ten aanzien van de *cyber security* van Nederland. Het voorkomen van schade door digitaal optreden van statelijke en niet-statale actoren raakt immers aan de hoofdtaken van de krijgsmacht, waaronder het beschermen van de territoriale integriteit, zeker als het gaat om geavanceerde actoren waartegen burgers en het bedrijfsleven zich in de praktijk niet of nauwelijks kunnen verdedigen.

Duidelijk is dat de aard, snelheid en intensiteit van de ontwikkelingen in het *cyber*- en informatiedomein ook de komende jaren onze aandacht zullen blijven opeisen. Daarbij moet in ieder geval worden gedacht aan de volgende aspecten:

- a. om redenen van doeltreffendheid én doelmatigheid moet de krijgsmacht volledig informatie-gestuurd optreden met gebruikmaking van de modernste informatie- en communicatiemiddelen. Gelet op de toegenomen verscheidenheid en ook complexiteit van dreigingen en risico's is een sterke informatiepositie essentieel. De krijgsmacht moet zich dan ook blijven ontwikkelen tot een volledig genetwerkte organisatie waarin voortdurend informatie tussen verschillende niveaus wordt uitgewisseld en sensoren tot op de individuele soldaat en het wapensysteem worden gedragen. Om informatie goed te verwerven, te verwerken en te delen is een hoogwaardige en robuuste C4ISR²⁴ en IT-infrastructuur van belang. De mogelijkheden van *big data*-analyse voor het militair optreden nemen eveneens sterk toe, zowel op strategisch als tactisch niveau. Het op een veilige manier ontsluiten, analyseren en verspreiden van grote hoeveelheden informatie vergt dus tevens onze aandacht;
- b. de krijgsmacht moet beschikken over voldoende voorspellend vermogen en dus sterk zijn in het inlichtingendomein. Strategische, operationele en tactische inlichtingen- en analysecapaciteit is hiervoor onontbeerlijk. Dit stelt ons in staat om, zowel strategisch als tactisch, beter te kunnen anticiperen op crises en ook tijdig te reageren of in te grijpen;
- c. vooral in 'hybride' conflicten is het belang van strategische communicatie evenals psychologische en informatie-operaties flink toegenomen. Dat vereist een sterke positionering van deze capaciteiten binnen de krijgsmacht;
- d. de groeiende maatschappelijke afhankelijkheid van digitale systemen heeft het aanvalsbereik van potentiële tegenstanders vergroot en daarmee de risico's op

²³ Zie onder meer *Cyber Security Beeld Nederland 2016*. Kamerstuk 26643 nr. 420

²⁴ Command, control, communication & computers, intelligence, surveillance & reconnaissance.

maatschappelijke ontwrichting (ook in het fysieke domein). Nederland moet hierop zijn voorbereid, inclusief Defensie.

3.3 Onderscheidend in en door samenwerking

Defensie heeft een goede reputatie op het gebied van samenwerking met (inter)nationale partners. Ook de komende jaren wil Defensie hierin voorop blijven lopen door initiatieven te nemen die antwoord helpen geven op ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Naast praktische nationale en internationale samenwerkingsverbanden, gaat het hier ook om het vergroten van onze interoperabiliteit en ons vermogen om snel, met op maat samengestelde eenheden, te kunnen aanhaken bij wisselende internationale verbanden. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is Defensie een onmisbaar onderdeel van een breed en gevarieerd bestuurlijk, maatschappelijk en (inter)nationaal 'ecosysteem' dat voortdurend aan verandering onderhevig is en waarin tal van afhankelijkheden bestaan. Zo nodig mag en kan Defensie als enige militaire middelen inzetten om door de politiek vastgestelde doelen af te dwingen of dreigingen tegen te gaan. De kracht van de krijgsmacht wordt ook bepaald door de vitaliteit van andere partijen in dit 'ecosysteem', en zo ook door de connecties tussen al die partijen. Tijdens, maar ook voor en na de inzet van militaire middelen. Om die reden heeft het kabinet dan ook stevig ingezet op een geïntegreerd veiligheidsbeleid.

In nationaal verband voert Defensie een groot aantal structurele en ook bijstandstaken uit (zoals grensbewaking, kustwacht, luchtruimbewaking, explosievenopruiming). Defensie onderscheidt zich daarbij door haar vermogen zowel de 'externe' als de 'interne' veiligheid te adresseren, een belangrijke kwaliteit in een wereld waarin deze steeds meer verweven zijn geraakt en het mondiale en het lokale rechtstreeks en onmiddellijk met elkaar in verband staan. Het vermogen om samengestelde of 'hybride' dreigingen tegen te gaan die zich (nog) niet als een openlijke oorlogssituatie manifesteren maar die de veiligheid van Nederland, de Navo en de EU niettemin ondermijnen, is de afgelopen jaren snel belangrijker geworden. Deze activiteiten vragen om een geïntegreerde inzet van een scala aan militaire en civiele instrumenten. Defensie onderscheidt zich daarbij door haar vermogen op relatief grote schaal te kunnen organiseren, aan veiligheid gerelateerde taken te operationaliseren en er met alle beschikbare militaire middelen te staan als het erop aankomt. In overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie onderzoekt Defensie de wenselijkheid en ook de mogelijkheden om de rol van de krijgsmacht bij de nationale veiligheid te versterken. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de inzet van Defensie op het terrein van operationele coördinatie, *cybersecurity*, hybride dreigingen en de ondersteuning van de Dienst Speciale Interventies.²⁵

In internationaal verband onderscheidt de Nederlandse defensieorganisatie zich door haar gebleken vermogen gedeelde oplossingen te vinden, de doorgaans hoge kwaliteit van haar bijdragen en, in sommige gevallen, de specialistische kenmerken daarvan. Nederlandse eenheden moeten voorts kunnen (blijven) optreden met eenheden van partners en bondgenoten. Internationale samenwerking en die met nationale autoriteiten raken ook steeds meer met elkaar vervlochten, zoals in geval van de Benelux-samenwerking bij de luchtruimbewaking tegen de dreiging van civiele *renegades* en de mogelijke inzet van helikopters met blusmiddelen in België. Dankzij de vooraanstaande positie van Nederland in de mondiale informatie-infrastructuur heeft de Nederlandse krijgsmacht de potentie zich ook op dit vlak te onderscheiden. Duidelijk moet zijn dat de interoperabiliteit van eenheden en verbanden van groot belang is voor goed functionerende samenwerking.

²⁵ Voortgangsbrief Nationale Veiligheid, 15 september 2016, Kamerstuk 30821 nr. 32.

Uiteraard kan Defensie in internationaal verband ook worden ingezet om conflicten te voorkomen (*early warning, early action*) of te beheersen door middel van veiligheidssamenwerking in het kader van het geïntegreerde beleid (*shaping the security environment*). Voorbeelden hiervan zijn internationale militaire samenwerking, het voeren van een strategische dialoog, de hervorming van de veiligheidssector in een land of regio (*Security Sector Reform*), de inzet van militairen voor training en advies, liaisons en attachés en het toezicht op de naleving van verdragen. Ook deze activiteiten vragen om een breed pallet aan militaire en civiele instrumenten. Defensie overlegt op dit ogenblik met Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking op welke wijze het instrumentarium van Defensie voor dit doel verder kan worden verbeterd. In internationaal verband worden op dit terrein nieuwe initiatieven ontplooid, zoals het *Defence and Related Security Capacity Building (DCB) Initiative* van de Navo. Ook in de *EU Global Strategy* wordt het belang hiervan onderstreept.

3.4 Technologisch vooruitstrevend

Technologische ontwikkelingen voltrekken zich in een hoog tempo en er worden, zoals eerder geschetst, grote stappen gezet ten aanzien van onder meer kunstmatige intelligentie, robotica, biotechnologie, nanotechnologie en 3D *printing*. Vooral de combinatie van de voortgang op deze gebieden kan revolutionaire gevolgen hebben. Steeds meer militaire taken zullen door van 'op afstand bestuurbare' systemen kunnen worden vervuld. Ook ontstaan er nieuwe mogelijkheden om bijvoorbeeld lokaal energie op te wekken en op te slaan. Dit geldt evenzeer voor de productie van materialen. Het is waarschijnlijk dat sommige ontwikkelingen binnen vijf tot tien jaar tot een sterke toename van toepassingsmogelijkheden leiden, ook in het militaire domein. Nederland is een hoogontwikkeld land dat een deel van zijn welvaart en welzijn ontleent aan het relatief hoge opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de snelle aanpassing aan technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Ook de Nederlandse krijgsmacht onderscheidt zich in internationaal verband door haar innovatieve vermogen. Bovendien is de Nederlandse krijgsmacht relatief klein van omvang en moet zij dus slim zijn. Technologische ontwikkelingen bieden onmiskenbaar nieuwe mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de krijgsmacht verder te vergroten.

Technologische vernieuwing is des te urgenter geworden nu potentiële tegenstanders hun strijdkrachten hebben gemoderniseerd en technologie steeds breder en makkelijker toegankelijk wordt. Ons technologisch overwicht is daarmee niet langer vanzelfsprekend. Technologische vernieuwing is tevens van belang om Nederlandse militairen maximale bescherming te bieden en burgerslachtoffers zo veel mogelijk te voorkomen. Bij grotere (wapen)systemen is een modulaire benadering belangrijk. Hoofdwapensystemen als fregatten, jachtvliegtuigen en pantservoertuigen blijven doorgaans lang in gebruik, terwijl de vervangings- en upgradesnelheid van de IT-functionaliteiten en softwareapplicaties aan boord veel hoger is. Bij de ontwikkeling en verwerving van materieel moet hierop optimaal worden ingespeeld.

3.5 Wendbaar

De snelheid waarmee crises opkomen en ook de toegenomen verscheidenheid en complexiteit van dreigingen, vragen om een wendbare krijgsmacht met voldoende handelingsvermogen. Meer dan voorheen moet de Nederlandse krijgsmacht, in wisselende (inter)nationale verbanden en in zeer uiteenlopende scenario's die zich tegelijkertijd voordoen, kunnen worden ingezet. Alleen als Defensie voldoende wendbaar is, kan met de middelen die Nederland ter beschikking staan het gewenste effect worden bereikt. Dit belang is des te pregnanter omdat Nederland niet beschikt over een krijgsmacht met alle denkbare middelen en capaciteiten. Zowel eenheden als individuele militairen moeten zich dus snel kunnen aanpassen aan veranderende operationele omstandigheden en opdrachten. De besturing, inrichting en ondersteuning van de krijgsmacht moet de noodzakelijke wendbaarheid bovendien maximaal faciliteren. Anticiperend vermogen, op grond van een goede informatiepositie waarin met verschillende scenario's rekening wordt gehouden, is daarvoor van belang. Ook zijn snelle en responsieve behoeftstelling en verwerving nodig. Voorts is, in aanvulling op de lang-cyclische processen, meer kort-cyclisch en probleemgestuurd innoveren nodig. De benodigde wendbaarheid vergt overigens ook veel van het personeel, de flexibiliteit van het personeelsbestand en het werkgeverschap van Defensie.

3.6 Meer aandacht voor mens en *mindset* in een adaptieve krijgsmacht

De mens is en blijft cruciaal voor de kwaliteit van de krijgsmacht. Defensie wil een moderne en goede werkgever zijn en ook blijven. Daarvoor moet voortdurend worden geïnvesteerd in de personeelondersteuning, de vorming van personeel en de personeelszorg.

De eisen die aan onze medewerkers worden gesteld, zullen steeds weer aan verandering onderhevig zijn. Dit heeft alles te maken met bijvoorbeeld de snelheid van technologische ontwikkelingen maar ook met de gewenste wendbaarheid en weerbaarheid van de krijgsmacht. In het kader van de *Total Force*-benadering wil Defensie bovendien kunnen beschikken over een geïntegreerde mix van personeel, bestaande uit beroepsmilitairen, burgermedewerkers, reservisten, inhuur en strategische partners.²⁶ Dit vraagt om sociale innovatie en het op de juiste wijze organiseren en inzetten van het menselijk kapitaal. Voorts moet Defensie, als werkgever, tevens blijven zorgen voor een passende balans tussen wat goed is voor de organisatie en wat goed is voor het personeel en het thuisfront. Als werkgever focust Defensie daarom op vier speerpunten in de ontwikkeling van het personeelsbeleid: flexibiliteit, duurzaam inzetbaar, een leven lang leren en verantwoordelijkheid. Defensie bouwt verder aan hetgeen waarin zij sterk is: vormen en opleiden. Werken bij Defensie is altijd werken aan - en het maximale halen uit jezelf, het team, de eenheid. Werknemers worden geacht veel te geven maar krijgen ook volop kansen om zich te ontwikkelen. Hierdoor zijn zij zeer waardevol, zowel binnen als buiten Defensie. Om dit verder te brengen, gaat Defensie nog intensiever samenwerken met externe partijen.

²⁶ Zie kamerbrief 'Plan van aanpak uitvoering Total Force Concept' d.d. 13 januari 2017 met kenmerk BS2016003367.

4 Aanvullende overwegingen in het meerjarig perspectief

4.1 Politiek en operationeel relevant

De krijgsmacht moet zich in internationaal en nationaal verband vooral blijven onderscheiden door het leveren van operationeel relevante bijdragen. Waarin is de Nederlandse krijgsmacht goed en kan zij het verschil maken? Hierbij spelen onder meer de drie strategische opgaven en de geïnventariseerde *shortfalls* van zowel de Navo als de EU een belangrijke rol. De bijdrage van Nederland is minder relevant als het uitsluitend capaciteiten levert waarin ook andere landen voorzien. Wel wordt van bondgenoot Nederland verwacht dat het in alle domeinen zijn steentje bijdraagt en dus beschikt over voldoende basis- en nichecapaciteiten. Ook dient Nederland bereid te zijn de lasten en risico's te delen met partners en bondgenoten.

Zoals ook uiteengezet in de nota 'In het belang van Nederland', zijn - bij het bepalen van de relevantie van capaciteiten - de volgende drie aspecten tevens van belang. Het eerste aspect is bruikbaarheid of veelzijdigheid. De krijgsmacht moet onder uiteenlopende omstandigheden en in verschillende typen missies de vereiste effecten kunnen bereiken. De veelzijdigheid van militaire capaciteiten, en ook een evenwichtige verhouding tussen gevechtseenheden en ondersteunende eenheden, zijn daarbij vereisten. Het tweede aspect is aanpassingsvermogen. De mate waarin capaciteiten kunnen worden aangepast aan snel veranderende (operationele) omstandigheden bepaalt de toegevoegde waarde van (onderdelen van) de krijgsmacht. Hoe groter de aanpassingsmogelijkheden, hoe uitgebreider de inzetmogelijkheden. Het derde aspect is toekomstbestendigheid. De mate waarin wapensystemen in de toekomst onder veranderende omstandigheden bruikbaar blijven, bepaalt hun toekomstbestendigheid. De krijgsmacht moet innovatief zijn en kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en technologieën.

4.2 Samenwerking

Bij het maken van keuzes moet steeds weer de vraag worden gesteld welke taken de krijgsmacht in hoge mate zelfstandig moet kunnen uitvoeren en welke taken aan andere landen of organisaties kunnen worden overgelaten. Militaire samenwerking moet leiden tot meer doelmatigheid en meer effectiviteit. Door samen met partners schaalgroottes te creëren, kan de krijgsmacht de *teeth-to-tail* ratio verder verbeteren en voldoende operationele capaciteiten aanhouden. Het opheffen van tekorten (*shortfalls*) is een cruciaal punt van aandacht. De Nederlandse krijgsmacht staat niet op zichzelf. Aansluiting bij het Navo-planningsproces, evenals bij andere Navo- en EU-initiatieven zoals die op het terrein van capaciteitsontwikkeling, is dan ook van groot belang. Duidelijk is dat de Nederlandse krijgsmacht zich niet in alle opzichten afhankelijk kan stellen van de steun of ondersteuning van andere landen, onder meer omdat juist (gevechts)ondersteunende capaciteiten, zoals geneeskundige ondersteuning en vuursteun, schaars zijn in zowel Navo- als EU-verband.

Bestaande samenwerkingsverbanden worden zoveel mogelijk benut en waar mogelijk verder versterkt. Nieuwe samenwerkingsverbanden worden gezocht. Dit geldt voor de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen, onze samenwerking met internationale partners en nadrukkelijk ook voor de samenwerking in eigen land met veiligheidspartners, bedrijven en kennisinstituten. Intensieve samenwerking tussen Defensie en het bedrijfsleven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, inkoop, instandhouding en *human capital* leidt tot ecosystemen waarmee innovaties sneller door de krijgsmacht en industrie kunnen worden ingevoerd.

Taakspecialisatie en rolspecialisatie hebben als voordeel dat afzonderlijke landen hun defensie-inspanning kunnen richten op een afgebakend pakket van taken en middelen, waardoor versnippering en duplicatie wordt voorkomen. De internationale bereidheid om tot een vergaande onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan, is echter (vooralsnog) begrensd. Vooral taakspecialisatie, waarbij landen in onderling overleg volledige krijgsmachtdelen afstoten, veronderstelt het vertrouwen en de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht volledig te delen. Politiek draagvlak hiervoor ontbreekt in Europa en het is ook niet de verwachting dat hierin verandering optreedt. Ook oefenen krijgsmachten nationale taken uit die moeilijk aan andere landen kunnen worden overgedragen. Een weloverwogen combinatie van basis- en nichecapaciteiten voor diverse typen missies en soorten conflicten, blijft dan ook het uitgangspunt voor de omvang en inrichting van de Nederlandse krijgsmacht.²⁷ In het licht van de blijvende onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie, is het voorts van belang dat de krijgsmacht blijft beschikken over voldoende middelen waarmee het samen met bondgenoten en partners het hoofd kan (blijven) bieden aan verschillende scenario's.

4.3 Kwaliteit

Opeenvolgende kabinetten hebben gestreefd naar een kwalitatief hoogwaardige krijgsmacht. Deze nadruk op hoogwaardigheid zien we dan ook terug in de inrichting van de huidige krijgsmacht. Wel stelt de Navo dat Nederland te veel aan zwaardere slagkracht heeft ingeboet.

De Nederlandse militaire bijdrage onderscheidt zich in internationaal verband nog steeds door haar kwaliteit en effectiviteit. Alleen door te vernieuwen kan de Nederlandse krijgsmacht in internationaal verband relevante bijdragen blijven leveren en ook opgewassen blijven tegen tegenstanders die op hun beurt ook met de tijd meegaan. Het spreekt voor zich dat bij de vervanging en vernieuwing van capaciteiten nadrukkelijk moet worden gekeken naar de totale levensduurkosten van die capaciteiten.

Met het oog op de kwaliteit van de krijgsmacht is ook specifieke aandacht nodig voor de kennis- en innovatiebasis, binnen en buiten Defensie. Dat geldt zeker voor het toekomstgerichte, meer lange termijn onderzoek.²⁸ Zoals eerder uiteengezet, zijn voorts een snelle en responsieve behoeftestelling en verwerving nodig. En in aanvulling op de lang-cyclische processen moet worden ingezet op kort-cyclisch en probleemgestuurd innoveren.

Behalve door mens en materieel wordt de kwaliteit van de krijgsmacht ook bepaald door het werk- en denkniveau van de organisatie als geheel. Hiervoor is het van belang te beschikken over het niveau van een brigade op land en het equivalent daarvan op zee en in de lucht. Dit 'brigade- of taakgroep' niveau is en blijft de hoeksteen van de krijgsmacht. Het is immers van wezenlijk belang voor het 'kunnen' optreden in complexe operaties. Hierbij gaat het dan vooral om de bevelvoering, opleiding en gereedstelling van eenheden evenals het behoud van de professionaliteit en de internationale positie van de krijgsmacht. In bondgenootschappelijk verband is dit bovendien het minimale niveau waarop een land als

²⁷ Basiscapaciteiten zijn capaciteiten waar de krijgsmacht niet zonder kan of die nodig zijn voor specifieke, wettelijke taken. Deze capaciteiten moeten daarom nationaal voor handen blijven. Nichecapaciteiten zijn, in Navo- en EU-verband, schaarse capaciteiten waarover een beperkt aantal lidstaten beschikt. Zie de nota *In het belang van Nederland* (september 2013).

²⁸ Zie ook de *Strategische Kennis- en Innovatieagenda* van Defensie, Kamerstuk 34 550 X, nr. 50.

Nederland, gelet op zijn omvang, geacht wordt te kunnen optreden. In internationaal verband vormt het brigade- of taakgroepniveau overigens het laagste niveau van bevelvoering voor geïntegreerd optreden. Ook vormt het personeel van brigade- en taakgroepstaven, samen met personeel van het Duits-Nederlandse legerkorps hoofdkwartier, dikwijls de kern van internationale hoofdkwartieren. Voor de vereiste ervaringsopbouw en kennisontwikkeling is functioneren op brigadeniveau, legerkorpsniveau en ook binnen internationale hoofdkwartieren essentieel.

4.4 Beschikbaarheid en voortzettingsvermogen

De krijgsmacht moet er staan als het erop aankomt. De kans dat sprake is van een gelijktijdig beroep op de krijgsmacht in het kader van de drie strategische opgaven of de hoofdtaken van Defensie is groter geworden. Het zal duidelijk zijn dat conflicten aan de grenzen van het Navo-grondgebied gevolgen kunnen hebben voor bijdragen aan operaties elders in de wereld. Deze operaties zullen overigens ook niet zomaar of onmiddellijk kunnen worden beëindigd.

Gelet op de snelheid waarmee crises opkomen, en ook de complexiteit daarvan, is voorts een hoog gereedheidsniveau van de krijgsmacht noodzakelijk. Missies zijn minder makkelijk ruim van tevoren te plannen en de krijgsmacht zal voortdurend gereed moeten zijn voor (snelle) inzet. Van Nederland wordt bovendien een passende bijdrage gevraagd aan de collectieve verdediging in Navo-verband en zo ook aan de snelle reactiecapaciteiten van zowel de Navo als de EU. Eenheden met een korte reactietijd kunnen in beginsel niet met andere taken worden belast. Dit ligt uiteraard weer anders voor eenheden met een langere reactietijd.

In de huidige inzetbaarheidsdoelen wordt een onderscheid gemaakt tussen kortdurende (maximaal een jaar) en langdurige operaties. Voor de dimensionering van de krijgsmacht wordt uitgegaan van een 'vierslag' voor langdurige operaties. Dit wil zeggen dat in beginsel vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzet van één eenheid te waarborgen, bij een planmatige uitzendduur van zes maanden per rotatie. Voor kortdurende operaties van maximaal een jaar wordt in beginsel gerekend met twee gelijksoortige eenheden om de inzet van één eenheid te waarborgen. Om de brede inzetbaarheid van de krijgsmacht te waarborgen, zullen eenheden (langdurige) inzet in bepaalde missies moeten kunnen afwisselen met gereedstellingsactiviteiten voor andersoortige missies.

Binnen de krijgsmacht wordt, uitzonderingen daargelaten, om redenen van doelmatigheid geen onderscheid gemaakt tussen nationaal en internationaal inzetbare middelen: in beginsel zijn alle militairen voor alle taken inzetbaar. Het kabinet hecht immers onverminderd belang aan elk van de drie hoofdtaken. Bovendien wordt, zoals eerder uiteengezet, het onderscheid tussen deze hoofdtaken in de praktijk steeds minder scherp. Dit betekent uiteraard wel dat er ook voldoende militaire eenheden (inclusief ondersteuning) beschikbaar en inzetbaar moeten zijn in het kader van de eerste hoofdtak, gelijktijdig met inzet van de krijgsmacht in het kader van de tweede en de derde hoofdtak. Dat geldt dientengevolge ook voor de inzet in het kader van de eerdergenoemde strategische opgaven.

4.5 Balans

De capaciteit voor het optreden in de verschillende domeinen en inzetgebieden kan alleen worden uitgevoerd met evenwichtige eenheden die bestaan uit *command & control* (C2), *combat* (C), *combat support* (CS) en *combat service support* (CSS). Met het oog op de

duurzame gereedheid en de snelle inzetbaarheid van de krijgsmacht moet dan ook steeds worden gekeken of gevechtseenheden, ondersteunende eenheden, bedrijfsvoering en staven structureel in balans zijn.

Bij de in dit document geschetste lijnen van ontwikkeling moet altijd oog worden gehouden voor de mogelijke gevolgen hiervan voor de ondersteuning (*service support*). Die ondersteuning moet de lijnen van ontwikkeling maximaal faciliteren. Zo heeft een organisatie die sterk wil zijn in het cyber- en informatiedomein (zie paragraaf 3.2) hoogwaardige kennis en deskundigheid op dit vlak nodig, en zo ook een moderne IT-infrastructuur. Voorts dient maximaal gebruik te worden gemaakt van nieuwe technologische mogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van energieopwekking, *remote surgery* en 3D-printing, om de logistieke *footprint* in operatiegebieden zo klein mogelijk te houden (paragraaf 3.4). Ook de beoogde wendbaarheid van de organisatie (paragraaf 3.5) en de invoering van het *Total Force*-concept kunnen alleen worden gerealiseerd als de ondersteuning daarvoor optimaal is ingericht. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop Defensie personeel werft, middelen en systemen aanschaf en onderhoudt en ook contracten afsluit en beheert.

Voorts betekent de veranderende veiligheidssituatie en het in toenemende mate 'hybride' karakter daarvan (zie paragraaf 1.3) dat de weerbaarheid van Defensie zelf, tegen bijvoorbeeld terroristische en digitale dreigingen evenals spionage door statelijke en niet-statale actoren, nadrukkelijk aandacht vergt.

Tenslotte is, als gevolg van recente besluiten in Navo-verband, aandacht nodig voor de steun aan bondgenootschappelijke strijdkrachten op het Nederlandse grondgebied (*Host Nation Support*). Hierbij gaat het in het bijzonder om de ondersteuning van troepen die, in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging, in of via Nederland snel moeten kunnen ontplooiën en dus bijvoorbeeld ook om de opslag van militair materieel en voorraden.

4.6 Financiële duurzaamheid

De structurele betaalbaarheid van de krijgsmacht vergt een evenwicht tussen inzetbaarheidsdoelen en beschikbare financiële middelen. Dit dwingt te allen tijde tot keuzes, ook in het geval van nieuwe intensiveringen. Het bereiken van een duurzaam evenwicht wordt bemoeilijkt door het feit dat Defensie als uitvoeringsdepartement nagenoeg geen budgetflexibiliteit of financiële instrumenten heeft om tegenvallers als gevolg van exogene factoren op te lossen. Denk hierbij aan zaken zoals de boveninflatoire stijging van defensiematerieelprijzen, fluctuaties van valutakoersen, stijgingen van pensioenpremies en de kosten van de veteranenzorg, inclusief de schadeloosstelling al dan niet als gevolg van gerechtelijke uitspraken ('claims').

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de buitenwereld erop kan vertrouwen dat Defensie zelf de boel op orde heeft. De afgelopen jaren is hierin veel energie gestoken. Aan Defensie de opdracht om de boel ook op orde te houden, nu en in de toekomst. Alleen dan kan sprake zijn van een duurzaam gerede krijgsmacht. De vaak geroemde '*can do*'-mentaliteit van Defensie is een groot pluspunt, maar heeft ook een keerzijde. "Ja" zeggen terwijl het eigenlijk niet of maar moeilijk kan, schaadt de organisatie op de langere termijn. Mensen en materieel raken immers, vroeg of laat, overbelast. Daar doen we niemand een plezier mee. Defensie moet op een goede manier voorspelbaar zijn, zich toeleggen op de kerntaken en meer dan ooit realistische en meetbare doelen stellen, en daarop ook afrekenbaar willen zijn. Die opdracht geldt voor alle defensiemedewerkers.

5 Tot slot

Dit document bevat ontwikkelingslijnen voor de krijgsmacht in het kader van het meerjarig perspectief. Hiermee komt het tegemoet aan de vragen die daarover in de Tweede Kamer zijn gesteld. Het document bevat nadrukkelijk geen besluiten en het bevat evenmin een volledige beschrijving van de toekomstige krijgsmacht. De nadere invulling van het meerjarig perspectief is immers afhankelijk van toekomstige politieke besluitvorming, waarvan ook de beoogde actualisering van de Internationale Veiligheidsstrategie deel uitmaakt, en de beschikbare financiële middelen. Wel brengt dit document tot uitdrukking dat het op defensiegebied niet simpelweg om meer van hetzelfde gaat. Versterking en vernieuwing moeten hand in hand blijven gaan, nu en in de toekomst.

De krijgsmacht is onmisbaar voor de bescherming van wat ons dierbaar is. Ook vele anderen, in Nederland en daarbuiten, hebben daarbij vanzelfsprekend een cruciale rol te spelen. Al deze inspanningen moeten gestalte krijgen in een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak. Defensie kan het dus niet alleen. Ook dat komt in dit document tot uitdrukking.

De bijzondere mensen die samen de krijgsmacht vormen, zijn en blijven cruciaal voor de kwaliteit van de krijgsmacht. Zij zijn het die zich inspannen voor de belangen van het Koninkrijk en de internationale rechtsorde, zo nodig met gevaar voor eigen leven. Vooral dankzij hun inspanningen kan de krijgsmacht houvast blijven bieden in een onzekere wereld.

* * *