**Bijdrage Sebastian Reyn aan het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over het ambitieniveau van de krijgsmacht, 30 september 2015**

**De Nederlandse krijgsmacht in de nieuwe veiligheidscontext**

1. **Een nieuwe wereld**

In het voorjaar en de zomer van 2014 werd duidelijk dat we in een 'nieuwe' wereld zijn terechtgekomen. Europa wordt in die wereld omringd door conflicten. De verslechtering van de internationale veiligheidssituatie komt niet uit de lucht vallen. Er liggen structurele oorzaken aan ten grondslag, die onder meer in het rapport Verkenningen uit 2010 al in kaart zijn gebracht. Nieuw is vooral dat destijds onderkende risico's zich nu als reële dreigingen hebben gemanifesteerd.

De gebeurtenissen sinds de zomer van 2014 tonen aan dat de gevaren in de wereld niet overwaaien of aan ons voorbij trekken. Integendeel, zij lijken steeds dichterbij te komen. De gevolgen van die onveiligheid en instabiliteit in de wereld zijn ook voor veel mensen in Nederland tastbaar en voelbaar geworden. Denk aan: de MH17-ramp in Oekraine (juli 2014), het mensonterende optreden van IS, de jihadistische aanslagen in Parijs op Charlie Hebdo en een joodse supermarkt (januari 2015), de mislukte aanslag in de Thalys tussen Brussel en Parijs (september 2015) en nu de grote migratiestromen uit het Midden-Oosten en Afrika naar Europa. *What's next?*

In de Beleidsbrief Internationale Veiligheid *Turbulente tijden in een instabiele omgeving* (Kamerstuk 33694, nr. 6, 14 november 2014) onderstreept het kabinet dat rekening moet worden gehouden met een langdurige periode van spanningen en instabiliteit, dichtbij en ver weg. In dat verband zijn ook specifieke gebeurtenissen en plotselinge ontwikkelingen mogelijk die een grote uitwerking op onze veiligheid kunnen hebben en die het voorstellingsvermogen op dit ogenblik te boven lijken te gaan (deze werden door de Verkenningen aangeduid als 'strategische schokken').

Er staat onmiskenbaar veel op het spel. Om met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' te spreken: we zijn in een wankele wereldorde terechtgekomen. Daarin manifesteren niet alleen geopolitieke belangentegenstellingen zich krachtiger dan voorheen, maar ook waardentegenstellingen. Tegelijkertijd doen zich fragmentatieverschijnselen voor, niet alleen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika maar ook in Europa en elders. Afgezet tegen het scenarioraamwerk dat in 2010 door het project-Verkenningen is gepresenteerd, lijkt de mondiale veiligheidssituatie zich te hebben bewogen naar een mengvorm van de scenario's 'multipolair' en 'fragmentatie'. Dit betekent geenszins dat het multilaterale stelsel van organisaties en verdragen kan worden afgeschreven (dit zou evenmin in het Nederlandse belang zijn), maar het functioneren van dit stelsel staat onder grote druk. Dat geldt ook voor de dominante rol die de VS op wereldschaal lang hebben kunnen en willen spelen en die voor onze veiligheid bepalend is geweest.

In de nieuwe wereld is er zelfs voor optimisten genoeg om ons zorgen over te maken:

* het destabiliserende optreden van Rusland op de Krim en in Oost-Oekraïne sinds begin 2014 is onaanvaardbaar en bedreigend. Russische militaire eenheden duiken steeds vaker op een onverantwoorde manier op in het luchtruim en de wateren rondom Noordwest Europa en andere delen van Europa. De Russische dreiging met kernwapens is eveneens verontrustend, ook als zij vooral retorisch is. Rusland onder president Putin is zich in toenemende mate gaan afzetten tegen het Westen. Voor de goede orde: van een 'terugkeer' naar de Koude Oorlog is geen sprake. Maar de geopolitiek -- dat wil zeggen: het 'zero-sum'-denken in politieke, militaire, economische en culturele invloedssferen -- is terug in Europa, en Rusland is daarin een onberekenbare factor geworden. De geloofwaardigheid en de eensgezindheid van zowel de Navo als de EU wordt daarbij op de proef gesteld;
* tegelijkertijd is de veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara en West-Afrika -- de 'gordel van instabiliteit' ten zuiden van Europa -- sinds het begin van de Arabische 'lente' in 2010 drastisch verslechterd, met alle gevolgen van dien voor Europa. De dreiging van het fundamentalistisch geïnspireerde terrorisme, dat geen middel schuwt om zijn doelen te realiseren, is sterk gegroeid. De tegenstellingen in het Midden-Oosten, tussen zowel staten als religieuze en etnische groepen, zijn verscherpt. Onze samenleving staat rechtstreeks bloot aan de gevolgen van deze instabiliteit. Op dit ogenblik bepalen migratiestromen richting Europa daarbij het beeld;
* naast crises ten oosten en ten zuiden van Europa zijn de spanningen in Oost-Azië toegenomen (China, Japan, Spratly-eilanden, Noord-Korea). Het is niet waarschijnlijk dat deze wezenlijk zullen verminderen. Het conflictpotentieel in deze regio is groot. Een militair conflict in deze regio heeft waarschijnlijk gevolgen voor de wereldeconomie en de mondiale verhoudingen, en mogelijk voor de mate van betrokkenheid van de VS in Europa;
* het digitale domein is behalve een bron van welvaart en creativiteit ook het strijdtoneel geworden van staten, misdaad en terrorisme (zie het *Cyber Security Beeld Nederland*). Minder zichtbaar, maar nog niet minder belangrijk. De ontwikkeling naar een *internet of things* vergroot nog het aanvalsbereik van potentiële tegenstanders. Bovendien heeft Nederland zich ontwikkeld tot een van de grootste knooppunten van het internet en het gegevensverkeer in de wereld. Als 'digitale delta' heeft ons land hoge ambities en ook de overheid digitaliseert vergaand. Het is daarom van groot economisch en maatschappelijk belang dat Nederland in het digitale tijdperk een *safe place to do business* blijft: een veilige plek om te werken, te wonen en te communiceren.

1. **Bakens verzetten**

Om het tij op langere termijn te keren, moeten de komende jaren bakens worden verzet, ook ten aanzien van Defensie. We kunnen -- en mogen? -- niet van de VS verwachten dat zij op veiligheidsgebied in de nieuwe wereld de kastanjes voor Europa uit het vuur halen, ook al blijven zij op veiligheidsgebied onze grootste bondgenoten en is het belang van de transatlantische samenwerking in de Navo als gevolg van het optreden van Rusland eens te meer aangetoond. De Europese bondgenoten moeten vooral in de 'eigen' regio meer dan voorheen voor hun belangen en waarden kunnen opkomen, in Navo-verband en daarbuiten.

Binnen de Navo -- en de EU -- zullen alle lidstaten er op defensiegebied een schep bovenop moeten doen. Dat is de strekking van de afspraken die tijdens de Top in Wales, in september 2014, zijn gemaakt (zie verslag van de Navo-top in Newport, Verenigd Koninkrijk van 4 en 5 september 2014, Kamerstuk 28 676, nr. 210). Met het extra geld in de begroting 2016 en het in de reactie op de motie-Van der Staaij (Kamerstuk 33 763, nr. 59, 19 juni jl.) geschetste meerjarige perspectief maakt het kabinet duidelijk dat het de in Wales gemaakte afspraken over de benodigde ontwikkeling van de defensie-uitgaven serieus neemt.

Om bij crises aan of dichtbij de grenzen van Europa binnen zeer korte tijd te kunnen optreden, moet op korte termijn vooral de gereedheid van de bondgenootschappelijke strijdkrachten worden versterkt. Ook van Nederland als lidstaat van de Navo en de EU wordt daaraan een bijdrage van betekenis verwacht. Het extra geld in de begroting 2016 is daarvoor dan ook in belangrijke mate bestemd. Daarmee kan tevens een belangrijk deel van de knelpunten waaraan de inzetbaarheid van de krijgsmacht in de huidige omvang en samenstelling onderhevig is, stapsgewijs worden opgelost. De wens om bij een teruglopend budget zoveel mogelijk operationele capaciteiten te behouden, heeft door de jaren heen geleid tot het vergaand interen op voorraden en de noodzakelijke ondersteuning. Urgente knelpunten in de personele en materiële gereedheid die in de nieuwe veiligheidscontext niet langer aanvaardbaar zijn, moeten worden opgeheven. Het gaat daarbij in het bijzonder om het verhoging van de personele vullingsgraad van operationele eenheden, het verhogen van munitievoorraden tot de vereiste niveau's, het verbeteren van de beschikbaarheid van militair materieel en het op een hoger niveau brengen van de geoefendheid van operationele eenheden. Om de verhoging van de basisgereedheid te kunnen realiseren, moeten op enkele onderdelen de ondersteuning van de krijgsmacht en de staven worden versterkt.

Behalve versterking van de basisgereedheid van bondgenootschappelijke strijdkrachten is meer defensiesamenwerking tussen in het bijzonder Europese landen dringend noodzakelijk om het collectieve en nationale handelingsvermogen te vergroten. Nederland vervult daarin binnen de Navo en de EU een voortrekkersrol en Defensie heeft daarvan steeds een prioriteit gemaakt. Met het extra geld voor Defensie in de begroting 2016 zet Nederland opnieuw vergaande stappen in de samenwerking met Duitsland. Het wel van belang te beseffen dat internationale defensiesamenwerking een zaak is van lange adem en investeringen vergt alvorens zij doelmatigheidswinst oplevert.

Afhankelijk van de ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie de komende jaren en de beschikbare financiële mogelijkheden, staan het kabinet voorts de volgende stappen voor ogen in het kader van een meerjarig perspectief:

* de versterking van de ondersteunende operationele eenheden van de krijgsmacht, de zogenaamde *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS);
* een gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van bepaalde gevechtseenheden;
* en de vervanging van noodzakelijke capaciteiten.

De motie van het lid Van der Staaij c.s. die tijdens de jongste Algemene Politieke Beschouwingen is aangenomen, verzoekt het kabinet werk te maken van dit meerjarige perspectief. De ernst en het structurele karakter van de verslechtering van de internationale veiligheidssituatie en de ernst en de aard van de dreigingen die daaruit voor Nederland en Europa voortvloeien, geven daar alle aanleiding toe. De balans tussen gevechtseenheden, (gevechts)ondersteunende eenheden, bedrijfsvoering en staven moet bij de uitwerking van dit meerjarige perspectief vanzelfsprekend zijn gewaarborgd. Verder zijn goede afspraken over militaire prijsinflatie en valutaschommelingen van groot belang om van werkelijk stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht te kunnen spreken. Mede als gevolg van de stijging van de prijzen van militair materieel en valutaschommelingen, schiet het investeringsbudget van Defensie op dit ogenblik tekort om vernieuwing in alle opzichten te realiseren of belangrijke capaciteiten te vervangen (zie ook begroting 2016).

De krijgsmacht moet de komende jaren voorts krachtig innoveren om de dreigingen de baas te blijven. De snelheid waarmee crises opkomen, de groeiende diversiteit aan dreigingen en de toegenomen complexiteit van deze dreigingen vragen om een krijgsmacht met een groot handelingsvermogen. Bovendien moet Defensie kunnen inspelen op technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich razendsnel voordoen. Vooral de snelle, mondiale opkomst van digitale technologie tot in alle haarvaten van samenlevingen in combinatie met de exponentiële ontwikkeling van nano-, bio- en gentechnologieën is een *gamechanger*, ook voor Defensie. Convergentie van en wisselwerking tussen oorspronkelijk gescheiden velden van onderzoek en innovatie kunnen leiden tot nieuwe technologische opties met mogelijk revolutionaire gevolgen. Defensie heeft een goede reputatie op het gebied van structurele kennisopbouw en geplande innovatie, zeker als het gaat om de invoering van nieuwe hoofdwapensystemen en basiscomponenten zoals sensorsystemen ('grote' innovatie). Gelet op het groeiende tempo waarmee technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zich voltrekken, is echter ook specifieke aandacht nodig voor het omgaan met en kunnen inspelen op kort-cyclische, 'kleine' innovaties. Met het oog hierop moet Defensie initiatieven ontplooien die erop zijn gericht de 'kleine' innovatie mogelijk te maken en aan te moedigen.

1. **De hoofdtaken van Defensie opnieuw bekeken**

Om de consequenties van de nieuwe veiligheidscontext voor Defensie te doorgronden, is het van belang te beginnen bij de bestaansreden van de krijgsmacht en de hoofdtaken van Defensie.[[1]](#footnote-1) Ten aanzien van de drie hoofdtaken kan in de nieuwe veiligheidscontext het volgende worden vastgesteld:

* vooral als gevolg van het destabiliserende optreden van Rusland heeft de **eerste hoofdtaak** van Defensie, die de collectieve verdediging in Navo-verband omvat, stevig aan belang gewonnen. In de Beleidsbrief Internationale Veiligheid (14 november 2014) heeft het kabinet dit in krachtige bewoordingen onderstreept. Op de krijgsmacht wordt naar verwachting langdurig een groter beroep gedaan in het kader van de geruststellingsmaatregelen van de Navo. Ook stelt de Navo de komende jaren hogere eisen aan de beschikbaarheid, gereedheid, paraatheid en verplaatsbaarheid van Nederlandse militaire eenheden. De groeiende assertiviteit van Russische lucht- en zeestrijdkrachten in Noordwest Europa is een bron van zorg. De omgevingsanalyse geeft vooralsnog geen aanleiding te veronderstellen dat het grondgebied van Nederland zal blootstaan aan een grootschalige conventionele militaire dreiging. Meer dan in de afgelopen twee decennia sinds het einde van de Koude Oorlog moet desondanks rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een crisis in het kader waarvan Artikel 5 van het Noord-Atlantisch verdrag wordt ingeroepen. In dat geval is een omvangrijk beroep op de krijgsmacht waarschijnlijk. Wat de bescherming van het Caribische deel van het Koninkrijk betreft, blijft waakzaamheid ook geboden. Dit stelt eisen aan zowel de militaire aanwezigheid in de regio als de mogelijkheden deze aanwezigheid zo nodig binnen korte tijd te versterken;
* de **tweede hoofdtaak** heeft als gevolg van de internationale ontwikkelingen geenszins aan belang ingeboet. Nog duidelijker is geworden dat inzet van de krijgsmacht in het kader van de tweede hoofdtaak, die voortvloeit uit de verplichting in de Grondwet om de internationale rechtsorde te bevorderen, van rechtstreeks belang is voor de bescherming van de Nederlandse samenleving. Deze inzet is daardoor minder ‘vrijblijvend’ geworden. De Beleidsbrief Internationale Veiligheid onderstreept dat Nederland zich inzet voor een sterke internationale rechtsorde en dat versterking van de internationale rechtsorde harder dan ooit nodig is. Bij de aanpak van crises moet een evenwicht worden gevonden tussen de noodzakelijke, vaak acute 'symptoombestrijding' en een meerjarige, structurele aanpak van de onderliggende oorzaken van de instabiliteit. *Fast security* moet hand in hand gaan met *slow security*, gericht op de duurzame oplossing van conflicten. Hiervoor is een geïntegreerde inzet in de betrokken regio’s nodig, met een gecoördineerde inzet van diplomatieke en ontwikkelingssamenwerkingsinstrumenten, waar nodig aangevuld met militaire middelen;
* het belang van de **derde hoofdtaak** zal, mede als gevolg van de internationale ontwikkelingen, de komende jaren verder toenemen. Mede als gevolg van het in toenemende mate veelvormige en samengestelde (of 'hybride') karakter van dreigingen zal het onderscheid tussen de derde en de eerste hoofdtaak verder vervagen, wat de vraag oproept hoever de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van Defensie reiken in relatie tot die van civiele autoriteiten in het geval van grootschalige maatschappelijke ontwrichting.

Omdat de grondslag en de procedures voor de inzet van de krijgsmacht per hoofdtaak verschillen, blijft het onderscheid tussen de hoofdtaken van belang. 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 hoofdtaken inzetbaar. Dat blijft verstandig. Bij de dimensionering van de krijgsmacht op grond van de inzetbaarheidsdoelstellingen moet echter meer dan voorheen zijn gewaarborgd dat voldoende militaire eenheden beschikbaar en inzetbaar zijn in het kader van de eerste hoofdtaak, gelijktijdig met inzet van de krijgsmacht in het kader van de tweede en de derde hoofdtaak.

1. **Het 'ambitieniveau' opnieuw bekeken**

Nederland is een modern land, dat kwaliteit aflevert. Een land dat op knooppunten ligt en dus in staat is te verbinden. Een actief land, dat binnen de Navo en de EU niet te beroerd is een faciliterende rol te vervullen (natuurlijk ook omdat we garen spinnen bij internationale samenwerking). En een betrouwbaar land, waarop onze partners moeten kunnen blijven bouwen. Nederland behoort tot de kern van landen waarop de internationale orde is gebouwd. We hebben een betrekkelijk grote economie (#19 in de wereld), veel denkkracht en, in de woorden van oud-minister van Buitenlandse Zaken Josef Luns, een groot buitenland (dus talrijke internationale contacten). Bij zo'n land hoort een moderne krijgsmacht die in internationaal verband bijdragen van betekenis kan leveren.

Het 'ambitieniveau' van de krijgsmacht geeft weer wat zij moet kunnen in het licht van de Grondwet en de drie hoofdtaken van Defensie. Bij het bepalen van dit ambitieniveau gaat het in beginsel om het beantwoorden van de vraag welke mate van inzetbaarheid en inzet van de krijgsmacht de regering nodig of wenselijk acht in het licht van de veiligheidssituatie en de positie van Nederland. Dit wordt concreet tot uitdrukking gebracht in de inzetbaarheidsdoelstellingen, die in de begroting worden opgenomen. Bij deze doelstellingen 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. Ook moet de krijgsmacht in staat zijn om, onder het gezag van civiele autoriteiten, de nationale taken in Nederland en in het Caribische deel van het Koninkrijk uit te voeren.

Het ambitieniveau en de bijbehorende inzetbaarheidsdoelstellingen hebben zowel een externe als een interne functie. Enerzijds maken zij duidelijk wat de politiek en de burger van Defensie mogen verwachten. Anderzijds bieden zij voor Defensie zelf houvast doordat het richting geeft aan de aard, de omvang en de inrichting van de krijgsmacht. De inzetbaarheidsdoelstellingen moeten duidelijk genoeg zijn om als uitgangspunt te kunnen dienen voor de dimensionering van de krijgsmacht. Zij schrijven niet voor welk aantal militairen gemiddeld op uitzending zijn. Besluiten over de uitzending van militairen ter bevordering van de internationale rechtsorde worden per definitie van geval tot geval genomen. Daarbij zullen de Nederlandse bijdragen in de regel afhankelijk van de missie en van de bijdragen van andere landen worden samengesteld.

De motie-Van der Staaij c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 23) riep het kabinet op het ambitieniveau van de krijgsmacht aan te passen en te waarborgen dat het niveau van defensiebestedingen gelijke tred zal houden met het noodzakelijke ambitieniveau voor onze krijgsmacht. In de Miljoenennota 2015 onderkende het kabinet eveneens de noodzaak van aanpassing van het ambitieniveau in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen.

De maatregelen die het kabinet in de begroting 2016 heeft afgekondigd, gaan noodzakelijkerwijs vooraf aan de aanpassing van het ambitieniveau en de inzetbaarheidsdoelstellingen zoals opgenomen in de nota *In het belang van Nederland*. In de periodieke rapportages aan de Tweede Kamer over de inzetbaarheidsdoelstellingen in het jaarverslag en bij de begroting (Kamerstuk 32 733, nr. 116) is gesteld dat Defensie grotendeels voldoet aan de inzetbaarheidsdoelstellingen maar dat er wezenlijke beperkingen bestaan. Ook de brieven van 9 oktober 2014 (Kamerstuk 33763, nr. 57), 22 mei jl. (Kamerstuk 33 763, nr. 74) en, naar aanleiding van de motie-Eijsink-Teeven over aanvullende middelen om ambites waar te maken (Kamerstuk 34 200, nr. 12), vooral 15 september jl. gaan uitvoerig op deze beperkingen in. De opheffing van deze beperkingen met behulp van het extra geld in de begroting 2016 zal tot een wezenlijke verbetering leiden van de basisgereedheid en de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

In het kader van het eerdergenoemde meerjarige perspectief dat het kabinet voor ogen staat, blijft aanpassing van het ambitieniveau en de inzetbaarheidsdoelstellingen niettemin voor de hand liggen. De mate waarin en het moment waarop het ambitieniveau en de bijbehorende inzetbaarheidsdoelstellingen worden aangepast, hangt daarbij af van de internationale ontwikkelingen en de financiële mogelijkheden die het kabinet tot zijn beschikking heeft.

Bij een aanpassing van het ambitieniveau en de inzetbaarheidsdoelstellingen kunnen ten minste de volgende overwegingen een rol spelen:

* veel van de problemen in onze samenleving hebben door het proces van mondialisering en de samenhang tussen interne en externe veiligheid een belangrijke internationale dimensie. Nationale grenzen hebben daarbij als demarcatielijn voor de veiligheid van het grondgebied van het Koninkrijk en van de Nederlandse samenleving onmiskenbaar aan betekenis ingeboet. De kernvraag is of de veiligheid van het Koninkrijk het best kan worden bevorderd door in de bescherming van het eigen grondgebied te investeren of door problemen bij de bron -- dus vaak ver buiten de eigen landsgrenzen -- op te lossen. Door de nauwe samenhang tussen onze interne en externe veiligheid sorteert een combinatie van inspanningen het meeste effect. Het investeren in collectieve veiligheid blijft daarbij per saldo effectiever en goedkoper dan het investeren in alleen nationale veiligheid;
* wat de kwaliteit van de krijgsmacht betreft, hebben opeenvolgende kabinetten gestreefd naar hoogwaardigheid. Deze nadruk op hoogwaardigheid heeft belangrijke vruchten afgeworpen, al is zij ook gepaard gegaan met een vergaande verkleining van de krijgsmacht en stapsgewijze verlaging, zowel in omvang als voortzettingsvermogen, van het ambitieniveau en de inzetbaarheidsdoelstellingen. De Nederlandse militaire bijdrage onderscheidt zich in internationaal verband nog steeds door haar kwaliteit. En de kwaliteit van de krijgsmacht is van groot belang voor de effectiviteit van het optreden. Het ligt voor de hand dat het streven naar hoogwaardigheid bij de eventuele aanpassing van het ambitieniveau een uitgangspunt blijft;
* de kans dat sprake is van een gelijktijdig beroep op de krijgsmacht in het kader van de drie hoofdtaken van Defensie is in de nieuwe veiligheidscontext groter geworden. Conflicten aan de grenzen van het grondgebied van de Navo kunnen gevolgen hebben voor bijdragen aan operaties elders in de wereld. Deze operaties zullen vaak echter niet onmiddellijk kunnen worden beëindigd. Het ligt dan ook voor de hand dat de eventuele aanpassing van het ambitieniveau en de bijbehorende inzetbaarheidsdoelstellingen in het licht van de nieuwe veiligheidscontext, met bedreigingen op verschillende fronten die zich gelijktijdig kunnen voordoen, ook gevolgen heeft voor de toekomstige dimensionering van de krijgsmacht;
* de toekomstige krijgsmacht moet daarbij meer dan in de afgelopen twee decennia worden gedimensioneerd op een bijdrage aan de collectieve verdediging en de bescherming van het grondgebied van de Navo in het geval van een onverhoopte escalatie naar een militair conflict (eerste hoofdtaak), naast de militaire bijdragen die Nederland levert aan de handhaving van de internationale rechtsorde (tweede hoofdtaak). Precisering en verankering in de inzetbaarheidsdoelstellingen van de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging in de nieuwe veiligheidscontext lijkt wenselijk. Het gaat daarbij in het bijzonder om de verhoging van de beschikbaarheid, gereedheid en snelle inzetbaarheid van militaire eenheden in het kader van de snelle reactiecapaciteit van de Navo, zo nodig langdurige bijdragen aan geruststellingsmaatregelen in bondgenootschappelijk verband en het in binnen- en buitenland voorbereid zijn op het samengestelde karakter van potentiële bedreigingen. Als gevolg van het samengestelde karakter van de mogelijke dreiging moet daarbij ook rekening worden gehouden met gelijktijdig verhoogde inzet in het kader van de nationale taken van de krijgsmacht (derde hoofdtaak);
* uitgangspunt is dat de krijgsmacht in beginsel opereert in internationaal verband, behalve bij de ondersteuning van het nationaal civiel gezag, bij bepaalde operaties ter bescherming van Nederlanders in den vreemde en – in de initiële fase – bij de bescherming van het Caribisch deel van het Koninkrijk bij verhoogde dreiging. Tegelijkertijd is duidelijk dat de 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 helikopters) binnen de Navo en de EU als geheel schaars zijn;
* uitgangspunt is dat operaties, met uitzondering van operaties in het kader van de ondersteuning van de civiele autoriteiten, uitgevoerd worden in een dynamisch conflictspectrum met samengestelde (‘hybride’) dreigingen. Dit betekent dat het onderscheid in geweldsniveaus niet wordt gehanteerd voor militaire operaties. Uitgezonden eenheden moeten altijd over escalatiedominantie beschikken;
* behalve door het personeel en het materieel wordt de kwaliteit van de krijgsmacht bepaald door het werk- en denkniveau van de organisatie als geheel. Het niveau van een brigade op land en het equivalent daarvan op zee en in de lucht is daarvoor een voorwaarde. Dit ‘brigade- of taakgroepniveau’ is en blijft de hoeksteen van de krijgsmacht. Het is van wezenlijk belang voor de bevelvoering, opleiding en gereedstelling van eenheden en voor het behoud van de professionaliteit en de internationale positie van de krijgsmacht. Dit niveau is bovendien het minimale niveau waarop in bondgenootschappelijk verband een land als Nederland, gelet op zijn omvang, mag worden geacht te kunnen optreden. In internationaal verband vormt het brigade- of taakgroepniveau het laagste niveau van bevelvoering voor geïntegreerd optreden. Het personeel van brigade- en taakgroepstaven vormt dikwijls de kern van internationale hoofdkwartieren. Het brigade- of taakgroepniveau is tevens van belang in het licht van het vereiste in het Toetsingskader voor de inzet van Nederlandse militaire eenheden dat invloed moet kunnen worden uitgeoefend op de militaire besluitvorming;
* 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 verminderen van de kwetsbaarheden van de Nederlandse samenleving en veiligheidsrisico’s en het optreden bij rampen;
* van Nederland wordt een passende bijdrage gevraagd aan de snelle reactiecapaciteiten van de Navo en de EU. Eenheden met een korte reactietijd kunnen in beginsel niet met andere taken worden belast als daardoor de opgedragen reactietijden niet langer kunnen worden gegarandeerd. Anders ligt dat met eenheden met een langere reactietijd;
* 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). Om de brede inzetbaarheid van de militaire capaciteit te waarborgen, zullen eenheden inzet in bepaalde missies moeten kunnen afwisselen met gereedstelling voor andersoortige missies;
* bij het bepalen van het ambitieniveau zijn de afspraken relevant die tijdens de eerdergenoemde Navo-top in Wales, in september 2014, zijn gemaakt. Bondgenoten die minder dan twee procent van het BBP besteden aan Defensie, waaronder Nederland, hebben uitgesproken de daling van die uitgaven te stoppen en te trachten de uitgaven in reële bedragen te laten stijgen naarmate hun BBP weer groeit. Deze bondgenoten hebben ook verklaard zich te zullen inspannen om de komende tien jaar hun defensie-uitgaven in de richting van de twee procent-BBP richtlijn te bewegen. Op grond van de meest recente BBP-ramingen van het Centraal Planbureau, nemen de defensie-uitgaven uitgedrukt als percentage van het BBP met de huidige intensivering toe in de huidige kabinetsperiode (van 1,12 procent in 2015 naar 1,15 procent in 2017). Daarmee heeft het kabinet dus een stap in de goede richting gezet. Nederland blijft vooralsnog echter ver verwijderd van de Navo-norm en het Europese Navo-gemiddelde.

Ten overvloede: de vraag of en de mate waarin de benodigde aanpassing van het ambitieniveau kan worden verwezenlijkt, is afhankelijk van toekomstige kabinetsbesluiten over de krijgsmacht.

1. De 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. [↑](#footnote-ref-1)