

De militaire dimensie van crisismanagement

Op, neer en zijwaarts

Er bestaat een brede politieke consensus dat de krijgsmacht versterking behoeft. Een volgend kabinet zal flink investeren in Defensie. Er is meer nodig dan de reeds aangekondigde versterking van de basisgereedheid, de aanvulling van voorraden en de vervanging van bestaande wapensystemen. Het nieuwe kabinet zal hierover een aantal belangrijke besluiten moeten nemen. De uitdagingen op het gebied van veiligheid waarmee Europa aan zijn oost- en zuidgrenzen wordt geconfronteerd, zijn daarbij bepalend. Het vermogen om de crises op en rond ons continent te managen is cruciaal. In een recente studie hebben we ons gericht op de vraag in welke militaire capaciteiten Europa zou moeten investeren om effectief bij te kunnen dragen aan een geïntegreerde aanpak van dergelijke crises en welke bijdrage Nederland daaraan kan leveren. De bevindingen zijn bedoeld als bijdrage aan het lopende debat over de ontwikkeling van de krijgsmacht in een meerjarig (financieel) perspectief.¹

*F. Bekkers, luitenant-generaal b.d. T. van Osch en kolonel R. de Rave**

In oktober 2016 uitte het hoofd van de afdeling communicatie van de Finse regering, Markku Mantila, zijn zorgen over de Russische media-aanvallen waarmee Finland wordt geconfronteerd. ‘Wij geloven dat deze agressieve beïnvloeding uit Rusland gericht is op het creëren van wantrouwen tussen de leiders en burgers, om ons beslissingen te laten maken die schadelijk zijn voor onszelf,’ zei hij. ‘Deze campagne heeft ook tot doel burgers achterdochtig te maken over de Europese Unie, en Finland te waarschuwen niet toe te treden tot de NAVO.’

Een explosieve crisiscocktail

In een vaak schimmige, soms meer openlijke confrontatie met het Westen is het Kremlin, stapsgewijs en met allerlei middelen, zijn invloedssfeer aan het bestendigen en uitbreiden. Door het gebruik van verrassing en maskering, het confronteren van het Westen met voldongen feiten en het manipuleren van de publieke opinie wordt de al fragiele Europese cohesie verder aangetast. Tegelijk vermijdt Rusland zorgvuldig het overschrijden van de drempels naar een openlijke militaire confrontatie met het Westen.

Wankele regimes

Ook aan de zuidflank van Europa is veel aan de hand. Het Midden-Oosten en Noord-Afrika (de zogeheten MONA-regio), kent een diversiteit aan risico's en dreigingen, die met een grote dynamiek op elkaar inwerken. De onaffe

* De auteurs zijn verbonden aan het *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS). Frank Bekkers is programmadirecteur voor het *Comprehensive Security Program* van HCSS. Ton van Osch is adviseur van HCSS. Zijn laatste twee functies als actief militair waren hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging bij de NAVO en de EU in Brussel en directeur-generaal van de EU Militaire Staf. Rob de Rave is strategisch analist bij HCSS.

¹ De auteurs willen Tim Sweijns en Karlijn Jans, analisten bij HCSS, en Pieter Bindt, voormalig directeur MIVD en als adviseur verbonden aan HCSS, danken voor hun bijdragen aan de hier beschreven studie.



FOTO MINISTERIE VAN DEFENSE, ITALIE

Wankele regimes en onaffe staatsvorming in het Midden-Oosten en Noord-Afrika brengen migratiestromen op gang, die leiden tot een druk op de zuidflank van Europa. Op de foto brengen de Italiaanse marine en kustwacht migranten in veiligheid die tijdens hun oversteek in moeilijkheden zijn geraakt

staatsvorming en wankele regimes in de regio zijn ook op langere termijn een bron van instabiliteit. In Syrië en Irak voeren een Westers-Arabische coalitie, het Assad-bewind gesteund door Rusland en Iran strijd tegen IS. Ondertussen heeft deze organisatie al de fundamenten gelegd voor een nieuw kalifaat in Libië.

Ook de migratiedruk is blijvend. De Verenigde Naties verwacht dat Afrika in 2030 een half miljard extra wereldburgers zal tellen ten opzicht van nu.² Het is uiterst twijfelachtig of de groei van de regionale ontwikkelingsmogelijkheden daarmee gelijke tred kan houden.

Deze ontwikkelingen raken niet alleen de landen aan de randen van ons continent, maar bedreigen de veiligheid van heel Europa. Crises ontwikkelen zich snel en volgen elkaar in hoog

tempo op; een situatie die de komende jaren zal aanhouden. Het vermogen van Europa om deze crises adequaat te kunnen managen is (weer) cruciaal. Dit was de voornaamste conclusie van de HCSS-studie *Back to the Brink. Escalation and Interstate Crisis*, uitgevoerd als onderdeel van de HCSS Strategische Monitor.³ In een vervolgstudie stelden we de vraag wat dit betekent voor investeringen in de militaire capaciteitenportfolio.

Opzet artikel

In dit artikel beschrijven we onze bevindingen. We beogen daarmee bij te dragen aan het lopende debat over de ontwikkeling van de

² Zie https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf.

³ Tim Sweijs, Artur Usanov, Rik Rutten, *Back to the Brink: Escalation and Interstate Crisis*, 2016. Zie [http://www.hcss.nl/report/back_to_the_brink_\(nl\)_1](http://www.hcss.nl/report/back_to_the_brink_(nl)_1).



FOTO NAVO

Op de oostflank van Europa is de teruggekeerde geopolitieke rivaliteit tussen Rusland en het Westen bepalend. Een 'quick response' eenheid van het Estse leger beveiligd een weg tijdens de oefening 'Exercise SILL/Steadfast Javelin', 2015

krijgsmacht. Langs de lijnen van de studie beschrijven we eerst de uitgebreide analyse van zes crisisscenario's op de oost- en zuidflank van Europa,⁴ resulterend in een *longlist* van te versterken Europese militaire capaciteiten.

Vervolgens kijken we naar een passende en zinvolle bijdrage van Nederland aan deze lijst. Het eindresultaat is een inschatting van nieuwe (of te vernieuwen)⁵ militaire capaciteiten waarin Defensie extra zou moeten investeren om onze vitale nationale belangen te beschermen én recht te doen aan een beleid van internationale solidariteit en samenwerking.

Uitdagingen op de Europese oost- en zuidflank

In het oosten van Europa is de teruggekeerde geopolitieke rivaliteit tussen Rusland en het Westen bepalend. Wel is de verschijningsvorm een andere dan tijdens de Koude Oorlog. We hebben drie crisisscenario's geanalyseerd, gebaseerd op Russische hybride dreigings-elementen die voor een belangrijk deel al reëel zijn, maar (nog?) niet in volle omvang tot uiting zijn gekomen.

Het eerste scenario heeft betrekking op de Baltische staten die lid zijn van zowel de EU als de NAVO. Het tweede scenario gaat over Finland, EU- maar geen NAVO-lid.⁶ In dit scenario is toegang tot bepaalde NAVO-capaciteiten niet gegarandeerd, waardoor dit het meest uitdagende scenario is. Het derde scenario betreft Moldavië, waarvoor het 'allen voor één'-mechanisme van NAVO Artikel 5 en/of de EU Solidariteitsclausule niet opgaat. Eventuele actie is dus veel meer een kwestie van politieke keuze. Toch is het geen vrijblijvend scenario, want Moldavië heeft zekere veiligheidstoezeggingen van het Westen

4 Crises op grote afstand van Europa, zoals een bedreiging van de handelsstromen in de Indische Oceaan of instabiliteit in Venezuela, die doorwerkt naar het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden, kunnen ook een belangrijke impact hebben op de Europese c.q. Nederlandse veiligheidsbelangen, maar vielen buiten het kader van de studie.

5 Het gaat vaak om innovatieve versterking van bestaande capaciteiten en soms om nieuwe capaciteiten die passen binnen een veranderende opvatting over de rol van Defensie.

6 Russische propaganda-activiteiten in Finland duiden erop dat dit tweede scenario zich al lijkt te voltrekken. Zie <http://www.reuters.com/article/us-finland-russia-informationattacks-idUSKCN12J197>.

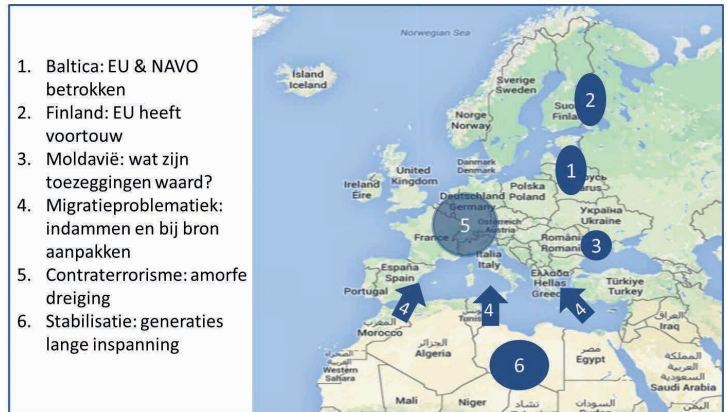
gekregen. Bovendien ondergraaft inertie het vertrouwen in Europa en de NAVO, binnen de EU zelf (bij grensland Roemenië bijvoorbeeld) en bij partnerlanden.

De situatie in de MONA-regio heeft een complex karakter door de betrokkenheid van een groot aantal statelijke en niet-statelijke actoren. Opponenten weten dat de NAVO en de EU grootschalige inzet 'op de grond' in ingewikkelde conflicten liever vermijden en maken hier gebruik van. Ook hier hebben we drie scenario's beschouwd.

De militaire inbreng in deze scenario's is primair ondersteunend, gericht op het creëren van een beheersbare veiligheidssituatie om civiele of civiel-militaire activiteiten te kunnen ontplooiën. Vanwege de blijvende instabiliteit in de regio kan militaire inzet wel substantieel, doorlopend en langdurig zijn. Het scenario *Beheersen migratieproblematiek* is al realiteit. Omdat de migratiedruk zal aanhouden, is het de uitdaging van 'incidentpolitiek' naar structurele oplossingen te komen.

Voor het *Contraterrorisme*-scenario geldt dat de snelheid waarmee het internationale terrorisme zich ontwikkelt – van al-Qaida naar ISIS naar...? – Europa voor grote uitdagingen stelt. Het derde scenario richt zich op *Stabilisatieoperaties* in Europa's achtertuin, met directe consequenties voor onze (veiligheids-)belangen. Dergelijke stabilisatieoperaties – we hebben de casus Libië uitgewerkt vragen om een langdurige, misschien wel generaties lange inspanning vanuit een geïntegreerde benadering.

Hybride dreigingen typeren de scenario's aan beide flanken, met naast 'verticale' ook 'horizontale' escalatie. Verticale escalatie heeft betrekking op een toename van het geweldsniveau of de expliciete dreiging daarmee. Horizontale escalatie betreft het (aanvullend) inzetten van andere machtsmiddelen. In het laatste geval kunnen bijvoorbeeld bedreigende militaire oefeningen worden beantwoord met het bevriezen van banktegoeden; en cyberaanvallen met economische sancties.



Figuur 1 Uitdagende scenario's op en rond het Europese continent

Het risico van strategische verrassingen is groot. Een goede informatiepositie is cruciaal om te kunnen anticiperen en snel te (re-)ageren. Militair gezien gaat het om preventieve en afschrikkende inzet, maar ook om defensieve en offensieve geweldsacties, bijna altijd als onderdeel van een steeds meer geïntegreerd gebruik van diplomatieke, informatiele, militaire, economische en legalistische (DIMEL) middelen.

Waar mogelijk moeten de NAVO – met haar militaire kracht – en de EU – met haar gecombineerde opties van *soft* en *hard power* – elkaar aanvullen. Tegelijk dient in alle scenario's rekening te worden gehouden met het uitblijven van concrete Amerikaanse (militaire) steun.

Europa moet zijn vermogen tot crisismanagement versterken

Crisismanagement is veel meer dan het wel of niet inzetten van militaire middelen. Voordat we ingaan op de militaire dimensie van crisismanagement (waar het accent van de studie lag), eerst enkele woorden over de strategische context waarin inzet van het militaire instrument het meeste effect kan sorteren.

Het algemene doel van crisismanagement is enerzijds de vitale belangen en waarden van Europa te verdedigen en anderzijds de situatie zoveel mogelijk te de-escaleren, of op zijn

minst escalatie naar oorlog te voorkomen. Hét centrale element in het oosten is een geloofwaardige Europese afschrikking. Crisismanagement is alleen effectief als Europa snel, flexibel en op alle niveaus van intensiteit kan reageren, zowel op Russische militaire acties als op pogingen om Europa met andere instrumenten te verzwakken.

Afschrikking is de combinatie van politieke wil en het vermogen om de opponent 'pijn' te doen. Het moet duidelijk zijn voor het Russisch leiderschap dat de kosten van offensieve actie hoger zijn dan de eventuele opbrengsten. Solidariteit tussen de NAVO- en/of EU-lidstaten is een sleutelfactor. Een eerlijk(er)e verdeling van de lasten tussen de VS en Europa (NAVO) en tussen de Europese lidstaten (EU) onderling is hiervoor een belangrijke basis. Het gaat niet alleen om de financiële lasten, maar ook om bijdragen aan internationale structuren en missies, en om het delen van de politieke en militaire risico's.

Crisismanagement is veel meer dan het wel of niet inzetten van militaire middelen. Het is alleen effectief als Europa snel en flexibel kan reageren

Verder is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk als antwoord op de hybride dreigingen, teneinde snel, samenhangend en gedifferentieerd horizontaal en verticaal te kunnen (re)ageren en (de)escaleren. Snelle en



FOTO EUROPEAN DEFENCE AGENCY, M. FISCHER

Crisisoefeningen met realistische, hybride dreigingen zijn belangrijk om het scherpen. Oefening 'Black Blade' in EU-verband, november-december 2016

gecoördineerde besluitvorming op supranationaal niveau en tussen de hoofdsteden is cruciaal. De coördinatiemechanismen tussen de EU en de NAVO⁷ moeten worden versterkt.

Het model van consensusbesluitvorming maakt snelle en actiegerichte besluitvorming in ambivalente hybride situaties kwetsbaar vanwege tegenstrijdige belangen en standpunten die de verschillende lidstaten kunnen hebben. Opties om snel coalities van actiebereide landen te vormen onder gebruikmaking van gemeenschappelijke NAVO- en/of EU-structuren en middelen moeten verder worden ontwikkeld; het mechanisme van Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) binnen de EU biedt hiervoor nu al een raamwerk.

Ook gemeenschappelijke financiering van missies en meer modulair opgezette *EU Battle Groups* kunnen helpen.⁸ De NAVO moet het spectrum aan proportionele militaire maat-

⁷ Waarbij 'NAVO' eventueel uitsluitend het Europese deel van de Alliantie betreft.

⁸ Het eerste is onderdeel van het actieplan in het *EU Implementation Plan on Security and Defence* van 14 november 2016 (https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf). Het tweede is onder meer uitgewerkt in de notitie *How to use EU Battlegroups - suggesting solutions within the existing legal framework* (https://www.eerstekamer.nl/overig/20150320/presentation_how_to_use_eu/document), gepresenteerd door senator Frank van Kappen tijdens de *Interparliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy* in Riga, in maart 2015.



vermogen snel gezamenlijk te beslissen en acties in gang te zetten aan te

regelen onder de drempel van Artikel 5 verder ontwikkelen, waarbij oefeningen, afschrikking en operaties ineenvloeiën.

Ook zijn crisisoefeningen met realistische, hybride dreigingen belangrijk om het vermogen snel gezamenlijk te beslissen en acties in gang te zetten aan te scherpen. Het gaat zowel om 'strategische crisisgames' op politiek en militair-strategisch niveau als om gezamenlijke NAVO-EU-oefeningen op operationeel niveau. Dergelijke oefeningen vormen ook een teken dat het ons menens is ('*strategic signaling*').

In de scenario's op de zuidflank is het uiterst belangrijk dat Europa de geïntegreerde civiel-militaire aanpak verder vorm geeft. Dat begint met een betere uitwisseling en -samenvoeging van informatie tussen inlichtingendiensten, civiel en militair. Hiervoor zijn nieuwe nationale en internationale wet- en regelgeving en afspraken nodig. Verder moet ook hier de

politieke coördinatie en besluitvorming binnen de EU en tussen de hoofdsteden sneller en effectiever.

Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk plan voor een brede crisisaanpak is nodig om intenties en belangen op te lijnen en te communiceren, in de regio en in Europa zelf. Een dergelijk plan moet ook helpen om de militaire inbreng vorm te geven in de civiel geleide dialoog-, ondersteunings- en ontwikkelingsprogramma's in de MONA-regio en sub-Sahara Afrika.

Opnieuw is nieuwe wet- en regelgeving gewenst, bijvoorbeeld over de inzet van militair personeel ter ondersteuning van civiele taken – politietaken, grensbewaking en tegengaan van *spillover* effecten; in de afbakening van de legitimiteit van (deels niet-gewelddadige) crisesescalatie; en voor het optreden tegen tegenstanders die zich niet houden aan internationale regels en conventies.

Welke (extra) militaire capaciteiten heeft Europa nodig?

De analyse van twee theaters en zes scenario's heeft geleid tot een overzicht van de tekortkomingen in (c.q. behoeften aan versterking van) de Europese militaire capaciteiten op geïntegreerd strategisch,⁹ operationeel en tactisch niveau. De lijst van belangrijkste tekortkomingen die we hierna presenteren vormt de synthese van de analytische uitkomsten voor de oost- en zuidflank.

Hoewel de beide theaters duidelijk van karakter verschillen, zijn er in termen van benodigde militaire capaciteiten veel overeenkomsten. De mogelijkheid van vredesafdwingende operaties betekent bijvoorbeeld dat een belangrijk deel van de voor de oostflank benodigde hoogwaardige militaire capaciteiten ook relevant zijn voor de zuidflank. In termen van kwaliteit is de

9 Op dit niveau is veelal sprake van 'capaciteiten' die niet of niet uitsluitend militair van aard zijn, maar wel een belangrijke voorwaardenscheppende rol spelen voor militair optreden.

oostflank veelal bepalend; kwantitatief moet rekening worden gehouden met crises die zich parallel ontwikkelen en voor beide theaters escalatiedominantie vergen. Verder hebben de EU-lidstaten geen twee afzonderlijke krijgsmachten, één voor de oostflank en één voor de zuidflank; uiteindelijk moet er dus toch worden geïntegreerd.¹⁰

Om er voor te zorgen dat Europa een robuust antwoord kan geven op de crises die ons continent bedreigen, moet er worden geïnvesteerd in de volgende nieuwe of te vernieuwen militaire capaciteiten.

- **Commandostructuur- en -infrastructuur**

De EU moet kunnen beschikken over een commandostructuur en -infrastructuur om, in afstemming met de NAVO of desnoods zonder NAVO-steun, militaire en gecombineerde militair-civiele operaties te kunnen leiden. Bij voorkeur wordt deze capaciteit geleverd door EU-lidstaten onder het PGS-mechanisme en met een verdragmatige structuur, zoals ook toegepast voor het *European Air Transport Command* (Eindhoven) of de *Strategic Airlift Capability* (Airbase Papa in Hongarije). De C2-structuur kan dan worden gebruikt door de EU, maar niet worden geblokkeerd door consensusbesluitvorming in de Europese Raad. Deelnemende landen kunnen ook besluiten de betreffende hoofdkwartieren in te zetten onder de vlag van de NAVO of een *coalition of the willing*. Een dergelijke structuur vormt zo een aanmerkelijke verbetering van de Europese capaciteit, zonder dat er sprake is van duplicatie met de NAVO. Een dergelijke constructie kan juist, indien nodig, de NAVO versterken.

- **Strategische inlichtingen- en monitoring-capaciteit**

Een goede strategische informatiepositie is cruciaal. Europa heeft onvoldoende strategische inlichtingen- en monitoring-capaciteit en moet deze versterken. Crisis-management bij hybride dreigingen vereist een krachtige strategische alertering/*early warning* capaciteit als basis voor een continu situationeel begrip. Het optreden tussen, voor en met de bevolking, dat kenmerkend is voor de zuidflank maar ook speelt in de scenario's in het oosten, vereist een goed situationeel begrip van het 'menselijk landschap'. Ook mogelijke spillover (migratiestromen, terrorisme, et cetera) naar Europa zelf moet intensief worden gevolgd.

- **Cyber- en informatiedomein**

Er zijn extra capaciteiten nodig in het cyber- en informatiedomein. Strategische communicatie en cybersecurity zijn een collectieve – overheidsbrede of zelfs maatschappijbrede – verantwoordelijkheid. Tegelijk is er behoefte aan een georkestreerde aanpak waarin weinig anderen dan (internationaal samenwerkende) defensieorganisaties kunnen voorzien. Voor offensieve cyber is de militaire rol vanzelfsprekend.¹¹ Aanvullend beleid op dit gebied is nodig om de betreffende capaciteiten te kunnen opbouwen en eventueel in te zetten.

- **Strategische logistieke keten**

Er moet worden geïnvesteerd in de strategische logistieke keten voor (snelle) ontplooiing van eenheden naar en binnen 'frontlinie'-staten. Oostelijke en zuidelijke EU-staten moeten hun infrastructuur versterken voor de huisvesting van voorwaarts ontplooiende eenheden en het ontvangen en in positie brengen van inkomende eenheden. Westelijke EU-staten moeten hun snelle-reactiemacht en hun strategisch transport versterken.

- **Hoogwaardige tactische capaciteiten**

De lijst van Europese tekortkomingen op het gebied van hoogwaardige tactische capaciteiten is lang. Als Amerikaanse steun

10 Hoewel een eventuele toespitsing van EU-lidstaten op bepaalde rollen, afhankelijk van hun geografische positie, wel goed denkbaar – en voor een deel ook realiteit – is. Zo kan, als voorbeeld, Oost-Europa relatief meer bijdragen aan een territoriale verdediging; Zuid-Europa aan Frontex en West-Europa aan expeditionaire operaties. Per saldo moet een min of meer gelijkwaardige lastenverdeling resteren. Dit is overigens geen pleidooi voor volledige rolspecialisatie. Grote landen willen in de praktijk niet afhankelijk zijn van kleine partners. Het risico is dan ook groot dat een klein land zich ergens in specialiseert dat door de grote landen uiteindelijk toch zelf wordt geregeld.

11 Offensieve cybercapaciteit is nodig voor effectieve cyberverdediging. *Computer network defence* (CND) is zonder *computer network exploitation* (CNE) en *computer network attack* (CNA) onvoldoende effectief.

ontbreekt, ontbeert Europa vooral capaciteiten die het mogelijk maken om hoog in geweldsspectrum te kunnen opereren. Dit beperkt de Europese escalatiedominantie en afschrikingsfunctie. Grote urgentie heeft het versterken van het snel eroderende vermogen om communicatielijnen (zee, land, lucht, cyber) open te houden en de toegang tot en bewegingsvrijheid in betwiste gebieden veilig te stellen.¹²

• Innovatievermogen

Hierbij is innovatievermogen essentieel teneinde tegenstanders kwalitatief voor te blijven en om technologische verrassingen te vermijden of op zijn minst snel te kunnen reageren op onverwachte nieuwe tactieken en technologieën. Een krachtige Europese Defensie Technologische en Industriële Basis (EDTIB) is essentieel om voortdurend de snelle, vaak civiel gedreven, technologische vernieuwingen toe te kunnen passen in de militaire ontwikkeling van capaciteiten. Consolidatie is nodig, waarbij schaalvoordeel niet per se ontstaat door gemeenschappelijke platformen te ontwikkelen, maar door familievorming op (sub)systeemniveau. Zo worden productie- en toeleveringsketens steeds internationaler, terwijl op essentiële gebieden het integratievermogen tussen overheid, kennisinstituten en het bedrijfsleven nationaal beschikbaar blijft.

• Weerbaarheid fragiele staten

Capaciteiten voor het versterken van de weerbaarheid van fragiele staten ('*slow security*'). Het gaat hierbij onder meer om *Security Sector Reform* (SSR) en *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR) en om versterking van de sociale structuren en het opbouwen van weerbaarheid (*resilience*) in brede zin. Hierbij moet rekening worden gehouden met inzet over periodes van vele jaren.

• Maatschappelijke weerbaarheid in Europa

De spillover van instabiliteit op de zuidflank, die onder meer tot uiting komt in terroristische activiteiten, migratiestromen en een propagandaoorlog, heeft gevolgen voor de

sociale en politieke stabiliteit binnen Europa. Ook vanuit Rusland vindt beïnvloeding van de publieke opinie en cyberpenetratie plaats. Het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid in Europa zelf is nodig. Hierbij kunnen defensieorganisaties, vanwege hun organisatiegraad, kennispositie en middelenarsenaal, een ondersteunende en faciliterende rol spelen.

Het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid in Europa zelf is nodig. Hierbij kunnen defensieorganisaties een ondersteunende en faciliterende rol spelen

We pleiten niet voor een Europees leger. Dit is, los van heel veel praktische drempels, niet realistisch gezien het ontbreken van een gezamenlijk Europees veiligheidsbeleid en de blijvende neiging van met name de grote landen om hun vitale belangen vooral 'nationaal' te definiëren. Tegelijk kan de *pooling & sharing* van capaciteiten om duplicatie van overhead te vermijden flink verder gaan dan nu, vooral ten aanzien van kostbare ondersteunende capaciteiten en op het gebied van opleiding en training.

Standaardisatie en normering van Europese eenheden, in combinatie met meer gezamenlijke oefeningen, moeten het gezamenlijke optreden ondersteunen – met inbegrip van civiel-militaire operaties. Bij voorkeur vindt standaardisatie binnen de NAVO plaats, tenzij het gaat om specifieke middelen die eigen aan de EU zijn. Standaardisatie binnen de EU mag immers niet ten koste gaan van de interoperabiliteit binnen de NAVO.

12 Gegeven de moderne *Anti-Access / Area Denial* (A2AD) capaciteiten waarover de Russen – maar ook de Chinezen, en tot op zekere hoogte ook niet-staatelijke actoren – beschikken. Dit is een grote zorg voor de VS, die flink investeren in nieuwe concepten en capaciteiten. Europa loopt hierbij fors achter.



FOTO MCD, J. VEROLME

Zr. Ms. Van Amstel tijdens Frontex, Middellandse Zee, juni 2016. Nederland zou extra moeten investeren in capaciteiten voor Europese grensbewaking, inclusief mobiel toezicht en Frontex-achtige monitoring en beveiliging

Criteria voor een passende Nederlandse bijdrage

Wat betekenen deze Europese tekorten voor de Nederlandse defensie-investeringen? Welke (extra) investeringen leveren vanuit zowel nationaal als Europees perspectief de meeste toegevoegde waarde?

Nationale vitale belangen

De belangrijkste drijfveer voor het Nederlandse veiligheidsbeleid is het verdedigen van nationale vitale belangen.¹³ Soms zal een aantasting van deze vitale belangen in eerste instantie door Nederland zelf moet worden bestreden, voordat andere landen eventueel meedoen (uit solidari-

teit of omdat ook hun nationale belangen worden aangetast). Investeringen in militaire capaciteiten die bijdragen aan deze primair nationale belangenverdediging hebben prioriteit.

Politieke handelingsvrijheid

Een tweede criterium is de mate waarin de capaciteiten de politieke handelingsvrijheid van ons land vergroten. In het licht van het palet aan dreigingen komt dit neer op het versterken van de brede *toolbox* ('veelzijdig inzetbare krijgsmacht').

Hoogwaardige en innovatieve investeringen

Ten derde hebben investeringen in capaciteiten die hoogwaardig en innovatief zijn de voorkeur. Bij de Nederlandse krijgsmacht passen high tech, genetwerkte en informatiegestuurde capaciteiten, in het verlengde van de algemene ambitie van een innovatieve kenniseconomie. Nederland heeft bovendien kwalitatief goed

¹³ De Nationale Veiligheidsstrategie onderscheidt vijf categorieën vitale belangen: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. De Internationale Veiligheidsstrategie noemt er drie: verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid.

opgeleid personeel, dat high tech capaciteiten meerwaarde geeft; door deze synergie kan een kleine krijgsmacht de aansluiting met belangrijke bondgenoten behouden.

Publieke en politieke steun

Ten slotte moeten de capaciteiten in overeenstemming zijn met de nationale waarden en voorkeuren en (dus) brede publieke en politieke steun krijgen.

Bevorderen internationale samenwerking

Tegelijkertijd kunnen veel nationale belangen alleen door een gezamenlijke inspanning van de NAVO en de EU worden beschermd. Vanuit het perspectief van internationale solidariteit en samenwerking moeten de (extra) investeringen de Europese tekorten voor crisismanagementcapaciteiten verlichten. Ze moeten een *fair share* bijdrage aan de NAVO en de EU belichamen, in termen van defensie-uitgaven en bijdragen aan gemeenschappelijke capaciteiten, missies en politieke en militaire risico's. En ze moeten de internationale samenwerking bevorderen, niet als doel op zich maar leidend tot meer interoperabiliteit en betaalbaarheid.

Waarom moet Nederland (extra) investeren?

Als we deze criteria toepassen op de longlist van Europese tekortkomingen leidt dit tot de volgende thema's en onderliggende nieuwe of te vernieuwen capaciteiten waarin de Nederlandse defensieorganisatie volgens onze analyse (extra) moet investeren.

Overheidsbrede integrale aanpak van veiligheid

Het ineenvloeien van risicobronnen, zoals migratie, terrorisme, internationale criminaliteit, cyberacties, propaganda, hybride acties en *Anti-Access/Area Denial* (A2AD) en van interne en externe veiligheid vraagt een overheidsbrede orkestratie om onze veiligheid te waarborgen. Een Nationale Veiligheidsraad (NVR) moet de horizontale integratie van maatregelen en tegenmaatregelen institutionaliseren en bijdragen aan een lange termijn veiligheidsbeleid. De NVR zou voorgezeten moeten worden door de minister-president, ondersteund door

een directoraat-generaal onder Algemene Zaken en met inbreng van onder meer de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Veiligheid en Justitie, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu.

Om de communicatie en coördinatie met het internationale niveau te waarborgen, moeten de verantwoordelijkheden binnen deze structuur zo goed mogelijk de 'Brusselse' structuren van EU en NAVO weerspiegelen. In praktische termen zou de krijgsmacht belangrijke stafcapaciteit kunnen leveren, zowel aan de NVR als aan geïntegreerde internationale commandostructuren. Daarnaast moet er een *crisis gaming centre* worden opgericht voor opleiding en training in crisismanagement van beleidsmakers van verschillende departementen.¹⁴

Informatiegestuurd optreden

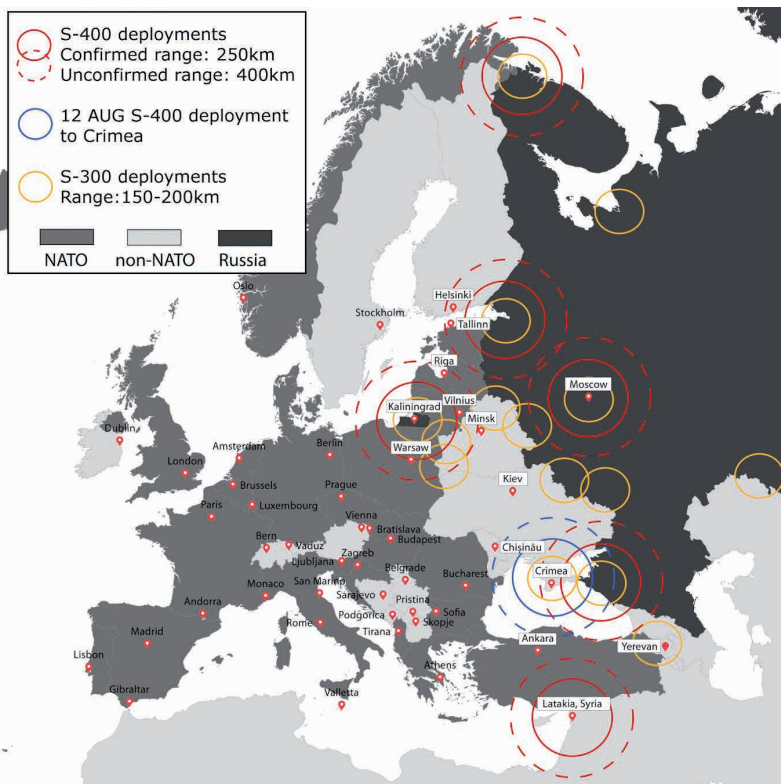
Betere analysecapaciteit, gericht op crisismonitoring en *early warning* moet het anticipatie- en handelingsvermogen van Defensie (en overheidsbreed) vergroten. De krijgsmacht moet haar bijdrage aan de keten van internationale *intelligence, surveillance and reconnaissance* (ISR) versterken. Belangrijk is dat het in- en overzicht vanuit een geïntensiveerde waarnemingscapaciteit (zee, land, lucht, ruimte en cyber) gerichte (militaire) activiteiten moet voeden.

Beveiligen (Europese) buitengrenzen en communicatielijnen

Nederland is als handelsnatie en open economie gebaat bij het vrije – binnen wet- en regelgeving – verkeer van goederen, mensen, informatie en ideeën. Tegelijk zien we het, deels terugkerende, belang van grenstoezicht. Wel krijgt het fenomeen 'grens' een meer fluïde lading en raakt verbonden met het concept *flow security*.¹⁵

14 Zie Tim Sweijts en Frank Bekkers, 'De "terugkeer" van crisis: zeven inzichten voor de ontwikkeling van een strategische capaciteiten portfolio', *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, november 2016.

15 *Flow security* richt zich op de beveiliging van 'stromen' (van goederen, grondstoffen, mensen, kapitaal, diensten en informatie) die niet meer territoriaal gebonden zijn, maar wel een link hebben met de belangen van een land of een groep van landen en hun economie en maatschappij.



Figuur 2 Russische A2AD-dreigingen in Europa en het Middellandse Zeegebied

Zie: <http://iswresearch.blogspot.nl/2016/08/russian-anti-access-and-area-denial.html>

Naast de bewaking van statische grenzen, vindt de controle en beveiliging ‘in de stroom zelf’ van de fysieke en virtuele communicatielijnen plaats. Het gaat bijvoorbeeld om capaciteiten voor Europese grensbewaking, inclusief mobiel toezicht en Frontex-achtige monitoring en beveiliging.

Escalatie-dominantie

Escalatie-dominantie, waarbij het voor opposanten duidelijk is dat er geen winst te halen is door naar een hoger geweldsniveau te escaleren, is voor de hoogwaardige Nederlandse krijgsmacht een eis. Nederland kan in

dat kader bijdragen aan de plaatsing van eenheden in bevriende ‘frontlinie’-staten (*forward deployment*) als onderdeel van de afschrikkingsstrategie en gekoppeld aan een actief oefen- en trainingsprogramma. Ook de gereedheid van de Nederlandse bijdrage aan *high readiness* en *follow-on* eenheden moet worden versterkt.

Counter Anti-Access/Area Denial (A2AD)

In het verlengde van *flow security* moet Nederland investeren in *counter Anti-Access/Area Denial* capaciteiten c.q. in capaciteiten die kunnen blijven opereren in een hoge dreigingsomgeving.¹⁶ De aanschaf van de F-35 en de vernieuwing van de maritieme capaciteiten voor mijnen- en onderzeebootbestrijding passen in deze redenering. Raketverdediging is een passende Nederlandse hoogwaardige niche, gekoppeld aan de grondgebonden luchtverdediging en fregatcapaciteit. Op het land speelt de integratie van Duitse tankcapaciteit in het Nederlandse landoptreden. Investerings in de volgende generatie tanks, opgewassen tegen de nieuwe Russische tankcapaciteit, zou in deze bijzondere samenwerking vorm moeten krijgen.

In brede zin omvat escalatie-dominantie ook een verhoogde weerbaarheid van de (eigen) samenleving tegen hybride dreigingen als terrorisme, (staat-gesteunde) cyberspionage en –aanvallen en beïnvloeding van de publieke opinie. Defensie kan een stimulerende en faciliterende rol spelen.

Het cyber- en informatiedomein

Op cybergebied heeft Nederland, als belangrijk cyberknooppunt en voorstander van de vrije uitwisseling van informatie, de ambitie internationaal een voortrekkersrol te vervullen. Er is behoefte aan visievorming, strategie-ontwikkeling en nieuwe wet- en regelgeving op dit gebied, nationaal én internationaal. Een nationale cyberautoriteit zou hiertoe het initiatief moeten nemen en de regie moeten voeren. Defensie is een belangrijke bron van cyberkennis en -capaciteiten ten dienste van de overheidsbrede strategie- en planontwikkeling en de uitvoering ervan.

16 Het Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) definieert ‘Anti-Access/Area Denial’ als ‘enemy actions which inhibit military movement into a theater of operations, and area-denial operations as activities that seek to deny freedom of action within areas under the enemy’s control’. Zie Andrew F. Krepinevich et al., *Meeting the Anti-Access and Area Denial Challenge*, 2003.

Om een rol te kunnen vervullen die verder gaat dan alleen het beveiligen van de eigen middelen, moeten de militaire defensieve en offensieve cybercapaciteiten fors uitgebreid worden, om te beginnen de cyberinlichtingen-functie.¹⁷ Ook is er behoefte aan een nationale StratCom-capaciteit, met stevige betrokkenheid van en ‘trekkingsrechten’ voor Defensie als onderdeel van de brede toolbox voor het aangrijpen van tegenstanders en het conditioneren van het operatieterrain.¹⁸

Conflictpreventie

Defensie heeft een grondwettelijke rol in het bevorderen van stabiliteit en rechtsorde in de wereld. *Slow security* is vooral een civiele aangelegenheid, waarbij – tijdelijk en plaatselijk soms stevige – militaire inbreng nodig kan zijn om de veiligheid te garanderen of te herstellen. Er is meer capaciteit voor langjarige SSR- en DDR-taken nodig. De operationele inzet van civiele experts (reservisten) en marechaussee voor het militair optreden ten behoeve van stabilisatie en normalisatie moet worden uitgebreid. *Special Operations Forces* met een breed takenpakket (inlichtingenverzameling, militaire assistentie en chirurgische ‘directe’ acties) vormen in dit kader een passende en waardevolle niche om gericht in te investeren.

Innovatief vermogen

Het innovatieve vermogen om de capaciteiten-portfolio snel en gericht te vernieuwen in het licht van structureel verander(en)de rollen, taken en omstandigheden moet versterkt worden. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor innovatie moeten breed en diep in de defensiebedrijfsprocessen en -structuren worden verankerd. Daarbij moet ver(der)gaand worden ingezet op een modulaire defensieorganisatie die continue innovatie in onderling verbonden lange en korte innovatiecycli mogelijk maakt.

Het onderscheid tussen de ontwikkelings- en gebruiksfase van materieel vervaagt en het concept van opvolgende generaties van militair materieel zal grotendeels verdwijnen ten faveure van dynamische op- en neerschaling,



FOTO MCD, E. KLJIN

Defensie heeft een grondwettelijke rol in het bevorderen van stabiliteit en rechtsorde in de wereld. ‘Slow security’ is vooral een civiele aangelegenheid. Samenwerking met civiele partners moet worden bevorderd

herconfiguratie en uitbreiding.¹⁹ Er moet meer ruimte komen om te experimenteren met nieuwe, toegepaste technologie, werkwijzen en samenwerkingsvormen, waar mogelijk in het kader van oefeningen en missies.²⁰

Eenvoudige toegang tot een krachtige defensiegerelateerde kennis- en industriële basis vormt een belangrijk strategisch onderdeel om snel te kunnen innoveren. Defensie moet de samenwerking met nationale, maar ook internationaal ingebedde, industriële en kennispartners bevorderen, terwijl tegelijk keuzevrijheid, competitiedruk en de mogelijk-

- 17 Het Defensie Cyber Commando, dat begin 2017 operationeel is geworden, is een eerste belangrijke stap. Tegelijk moet goed worden gekeken of de kennis, capaciteiten en bevoegdheden binnen Defensie, nu verdeeld over diverse entiteiten als DCC, JIVC OPS, MIVD en DEFCERT, niet beter gezamenlijk georganiseerd kan worden (zoals bijvoorbeeld in het Deense model). Dit zou ook de interface naar nationale niveau effectiever en efficiënter maken.
- 18 We suggereren nadrukkelijk *niet* dat deze cyber- en StratCom-capaciteiten volledig intern de defensieorganisatie of de overheid moeten worden opgebouwd, maar juist om publieke en private expertise zo veel mogelijk te koppelen.
- 19 Zie Ministerie van Defensie, *Voorblijven in een onveiligere wereld. Strategische Kennis & Innovatieagenda 2016-2020*.
- 20 Bijvoorbeeld rond het gebruik van robotica, ‘onbemande’ en/of autonome wapensystemen, cyber- en ruimtesystemen voor (offensieve) militaire doeleinden. Merk op dat dit in een aantal gevallen om nieuwe wet- en regelgeving vraagt.

Te versterken Europese strategische 'capaciteit'	Passende en waardevolle Nederlandse bijdrage
<i>Een eerlijker verdeling van de lasten</i>	<i>Het totaal aan onderstaande maatregelen draagt daartoe bij</i>
<i>Een geïntegreerde benadering voor de aanwending van DIMEL machtsinstrumenten</i>	<i>Nationale Veiligheidsraad; Nationale Cyberautoriteit; Nationale StratCom-capaciteit</i>
<i>Snellere en effectievere strategische besluitvorming binnen én tussen NAVO en EU</i>	<i>Versterken analysecapaciteit gericht op crisis-monitoring en early warning</i>
<i>Europese commandostructuur en -infrastructuur voor militaire en gecombineerde militair-civiele operaties</i>	<i>Bijdrage stafcapaciteit aan (1) Nationale Veiligheidsraad; (2) Nationale Cyberautoriteit; (3) Nationaal Crisis Gaming Centre of Excellence; (4) geïntegreerde internationale commandostructuren</i>
<i>Strategische inlichtingen- en monitoringcapaciteit voor een actueel situationeel overzicht en begrip</i>	<i>Bijdrage aan de internationale ISR-keten. Capaciteiten voor Europese grensbewaking</i>
<i>De strategische logistieke keten voor (snelle) ontplooiing van eenheden naar en binnen 'frontlinie'-staten</i>	<i>Bijdrage aan plaatsing van eenheden in bevriende 'frontlinie'-staten en aan high readiness en follow-on eenheden; versterken strategisch transport</i>
<i>Hoogwaardige tactische capaciteiten om hoog in geweldspectrum te kunnen opereren (escalatiedominantie)</i>	<i>Investeringen in counter A2AD-capaciteiten c.q. in capaciteiten die kunnen blijven opereren in een hoge dreigingsomgeving</i>
<i>Defensieve, offensieve en inlichtingencapaciteit in het cyberdomein</i>	<i>Forse uitbreiding militaire defensieve, offensieve en inlichtingencybercapaciteit. Ontwikkeling beleid en evt. wetgeving voor offensieve cyber</i>
<i>StratCom-capaciteit in het informatiedomein</i>	<i>Bijdrage aan een nationale StratCom-capaciteit</i>
<i>Capaciteiten voor langjarige versterking van de weerbaarheid in fragiele staten</i>	<i>Meer capaciteiten voor langjarige SSR en DDR, met inzet civiele experts (reservisten) en marechaussee en investeringen in Special Operations Forces</i>
<i>Bijdragen aan het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid in Europa</i>	<i>Stimulerende en faciliterende rol in verhogen weerbaarheid Nederlandse samenleving, beveiligen kritische infra</i>
<i>Innovatievermogen om tegenstanders voor te blijven en technologische verrassingen te vermijden</i>	<i>Verankering innovatie in Defensie-bedrijfsvoering; meer ruimte om te experimenteren; bevorderen triple helix-samenwerking; verhoging K&I-budget</i>

heid om snel en gericht innovatieve bedrijfjes in te schakelen, behouden moet blijven. De Defensie Industriestrategie van december 2013 geeft hiervoor een werkbaar kader.²¹ Verhoging van het kennis & innovatiebudget tot de 2 procent-norm van het Europees Defensie Agentschap EDA is zeer gewenst.

De tabel vat de relatie tussen Europese behoeften en bijdragen van de Nederlandse defensieorganisatie samen.

Tot slot

Hoe verhoudt het bovenstaande zich tot actuele politieke en beleidskwesties rond Defensie? Allereerst de constatering dat onze analyse de noodzaak van een substantiële versterking van de Europese militaire capaciteiten, en daarmee van de groei van nationale defensiebudgetten,

21 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/10/22/defensie-industrie-strategie-dis>.

volledig onderschrijft. Dit wordt nog onderstreept door Brexit en de uitverkiezing van Donald Trump als 45ste president van de Verenigde Staten. Versterking van defensiecapaciteiten moet in belangrijke mate nationaal vorm krijgen, maar wel met een krachtig(er) kaderstelling van bovenaf en verdergaande operationele bundeling van krachten van onderaf. Meerjarige afspraken over een gestaag toenemend defensiebudget zijn in de huidige veiligheidsomgeving geen luxe maar noodzaak.²²

Het is belangrijk dat de verstoorde balans tussen de ambitie van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht en de beschikbare middelen wordt hersteld. De gewijzigde veiligheidsomgeving vereist een hoge mate van gereedheid van eenheden die moeten beschikken over hun organieke middelen en voorraden. Tegelijk zijn er krachtige investeringen nodig in nieuwe of te vernieuwen capaciteiten, niet alleen in financiële zin, maar ook in aandacht en bereidheid om te innoveren. Dit duldt geen uitstel en zal desnoods deels ten koste moeten gaan van een snelle reparatie van de inzetbaarheid van de krijgsmacht. De grote *vervangings*-projecten moeten als *vernieuwingstrajecten* fungeren in een 'ecosysteem' van bedrijven en kennisinstellingen dat zich verder ontwikkelt.

Een rode draad door de analyse is de noodzaak van civiel-militaire samenwerking, coördinatie en integratie op alle niveaus. Wij pleiten voor een overheidsbrede integratie van de veiligheidsfunctie, ook al zou dat indruisen tegen de in Nederland gebruikelijke structuren en bestuurscultuur.²³ De processen en structuren op nationaal niveau moeten goed aansluiten op de integratie op internationaal niveau.

Als er ergens prioriteit voor vernieuwing moet worden gelegd, dan is het wel in capaciteiten voor defensieve en offensieve actie in het cyber- en informatiedomein, gesteund door een krachtige cyber-inlichtingenfunctie. Hoewel de rol van de defensieorganisatie in maatschappijbrede cybersecurity nog onderwerp van discussie is, staat het voor ons buiten kijf dat er fors extra geïnvesteerd moet worden in dergelijke capaciteiten.



FOTO US AIR FORCE, J. CARR

Het aantreden van Donald Trump als nieuwe president van de Verenigde Staten, hier samen met minister van Defensie James Mattis, onderschrijft het belang van een substantiële versterking van Europa's militaire capaciteiten

Het besef dat de huidige wereld minder veilig en stabiel is dan we lange tijd gewend waren, heeft geleid tot een brede politieke consensus voor een trendmatige groei van het defensiebudget. Defensie moet zich herstellen van de gevolgen van jarenlange bezuinigingen, maar ook vernieuwen. De context voor de ontwikkeling van de krijgsmacht is, meer dan ooit, een breed ecosysteem van publieke en private, nationale en internationale spelers, die kunnen bijdragen aan stabiliteit en veiligheid.

Tegelijk blijft de krijgsmacht de unieke partij die, in moeilijke omstandigheden en bij een hoog geweldsniveau, doorgaat waar andere afhaken. Dat doet zij bijna altijd samen met andere militaire organisaties, en alleen als het niet anders kan. Het vermogen om onder alle omstandigheden op, neer en zijwaarts te kunnen escaleren is cruciaal. Het hier gepresenteerde overzicht van nieuwe of te vernieuwen capaciteiten doet recht aan al deze aspecten. ■

22 Sinds 2013 zijn er ieder jaar supplementen op de defensiebegroting geweest. Dit bemoeilijkt coherent beleid. Een voorspelbaar (verhoogd) budget maakt vernieuwingen die waarde voor geld leveren beter mogelijk.

23 Zie majoor drs. L.J. Hazelbag, 'Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?', *Militaire Spectator* (184) (2015) 4.