

De Duitse dichter Heinrich Heine schreef in de negentiende eeuw dat hij overwoog naar Holland te verhuizen omdat daar alles vijftig jaar later gebeurt. De gebeurtenissen sinds de zomer van 2014 hebben echter aangetoond dat de geopolitieke dreigingen niet ons land vijftig jaar met rust laten of overwaaien, maar dat deze dichterbij komen.

De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische annexatie van de Krim en assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderde veiligheidssituatie waardoor de Europese krijgsmachten niet alleen een antwoord moeten vinden op de uitdagingen van het concept hybride oorlogsvoering, maar de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken en gezien het toenemend belang van cybersecurity zich meer moeten begeven op het digitale domein. Instabiliteit in delen van Afrika en het Midden-Oosten hebben geleid tot vluchtelingenstromen richting het Europese continent. Defensie staat vanwege dit alles nadrukkelijk weer op de politieke agenda.

In veel westerse landen was er na de Koude Oorlog lange tijd een groeiende desinteresse in de krijgsmacht. Zonder al teveel discussie werd er door opeenvolgende Nederlandse kabinetten op defensie bezuinigd, en raakte het besef van het belang van de krijgsmacht als basisverzekering op de achtergrond, ook toen de veiligheidssituatie al aan het verslechteren was. Het huidige niveau van de krijgsmacht is dusdanig afgedaald dat de NAVO begin 2016 waarschuwde dat Nederland veel te weinig geld uitgeeft om zichzelf te kunnen verdedigen.

Voor Nederland vergt dit een herziening van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid; een bredere kijk op internationale veiligheid en het denken over de toekomst van de krijgsmacht. In dit geschrift zal een vanuit liberaal perspectief geschreven visie op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid worden gegeven. Een bijdrage aan het actuele en bovenal noodzakelijke debat over veiligheid en defensie. Niet alleen binnen liberale kring, maar ook daarbuiten.

ISBN/EAN: 978-90-73896-76-5

GEOPOLITIEK EN DEFENSIE

GEOPOLITIEK EN DEFENSIE

Pal staan voor vrijheid en veiligheid

Ida van Veldhuizen (voorzitter), Daniël Turk (scribent),
Isabelle Duyvesteyn, Michiel Hijmans, Ton van Osch,
Frans Osinga, Patrick van Schie, Tim Sweijs



TeldersStichting

Geopolitiek en defensie

Pal staan voor vrijheid en veiligheid

Ida van Veldhuizen (voorzitter), Daniël Turk (scribent), Isabelle Duyvesteyn, Michiel Hijmans, Ton van Osch, Frans Osinga, Patrick van Schie, Tim Sweijs



Prof. mr. B.M. TeldersStichting
Den Haag, 2017

Prof. mr. B.M. TeldersStichting

Mauritskade 21, 2514 HD Den Haag

Telefoon (070) 363 1948

E-mail: info@teldersstichting.nl

www.teldersstichting.nl

www.telderscommunity.nl

Copyright © 2017 TeldersStichting - Den Haag

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

Zetwerk en druk: Oranje/Van Loon B.V.

ISBN/EAN: 978-90-73896-76-5

Trefwoorden: liberalisme, nationaal belang, geopolitiek, defensie, veiligheid

Prijs: € 17,50

Voorwoord

Toen het curatorium van de TeldersStichting in 2015 besloot aan een werkgroep te vragen een geschrift over ‘Geopolitiek en defensie’ op te stellen was de wereldpolitiek al zeer in beweging. En die bewegingen zijn steeds intensiever geworden. Na de annexatie van de Krim, de situatie in Oost-Oekraïne, de ramp met lijnvlucht MH-17, de conflicten in het Midden-Oosten, de vluchtelingenstromen alsmede vele kleinere of grotere brandhaarden ziet de wereld er niet veiliger uit.

Deze geopolitieke ontwikkelingen vragen om flankerende en adequate defensiemaatregelen. De werkgroep is er in geslaagd om vanuit een liberale visie een duidelijke schets te geven van de internationale politiek en veiligheid met aandacht voor de nationale belangen. De geopolitieke machtsverschuivingen worden helder weergegeven, daarnaast wordt ruim aandacht geschonken aan de militaire ontwikkelingen en de implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Aan het slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor een veelzijdige en robuuste krijgsmacht en voor de groei van het Nederlandse defensiebudget. Het opstellen van een meerjarig begrotingsmodel zou daarbij als basis kunnen dienen. Gezien het complexe geopolitieke dreigingsbeeld dat steeds dichterbij de grenzen van de Europese Unie en van Nederland komt, wordt gepleit voor het oprichten van een Nationale Veiligheidsraad.

In het licht van al deze ontwikkelingen, met een presidentswisseling in de Verenigde Staten en een aantal verkiezingen in EU-lidstaten geeft dit geschrift, dat begin januari 2017 werd afgesloten, een goede momentopname weer waar politici en beleidsmakers hun voordeel mee kunnen doen.

Namens de auteurs dankt het curatorium alle experts waarmee zij van gedachten hebben kunnen wisselen. Gedachten die mede hebben geleid tot dit geschrift, dat uiteraard een ‘living document’ is. Bijzondere dank gaat daarbij uit naar Sebastian Reyn die als adviseur van de werkgroep heeft meegedacht aan de totstandkoming van dit geschrift. Ook Frank van Kappen verdient een bijzondere vermelding die als mee-lezer het geschrift van commentaar heeft voorzien. Het curatorium wil ten slotte alle auteurs bedanken voor hun verrichte werk om tot dit mooie en belangwekkende eindresultaat te komen.

Ik hoop van harte, en daar ben ik ook van overtuigd, dat deze vanuit een liberaal perspectief geschreven publicatie bijdraagt aan de belangrijke en bovenal noodzakelijke discussie over het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

Namens het curatorium van de Prof.mr. B.M. TeldersStichting,
Robert Reibestein
Januari 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Inleiding	1
Proloog: het verval van het Westen?	7
I. Liberalisme en internationale politiek en veiligheid	11
1.1. Liberalisme in de internationale betrekkingen	11
1.1.1. Liberalisme: een begripsduiding	11
1.2.2. Het liberalisme zoals gehanteerd in de internationale betrekkingen	12
1.2. Liberale uitgangspunten	15
1.2.1. Individuele vrijheid	17
1.2.2. Bescheiden ambities van de staat	19
1.2.3. Internationaal recht	22
1.2.4. Internationale vrijhandel	24
1.2.5. Verantwoordelijkheid	27
II. Nationale belangen	31
2.1. Belangen en waarden	31
2.2. De totstandkoming van nationale belangen	32
2.3. De Nederlandse belangen en strategische opgaven	35
2.4. Westerse waarden als nationaal belang	40
III. Geopolitieke ontwikkelingen	47
3.1. Verschuivende machtsverhoudingen	47
3.1.1. Economische verschuivingen	49
3.1.2. Militaire verschuivingen	51
3.1.3. Demografische verschuivingen	52
3.2. Geopolitieke trends	53
3.2.1. Diffusie van macht	53
3.2.2. Mondiale verwevenheden	55
3.2.3. Individuele en maatschappelijke weerbaarheid	57
3.3. Ontwikkelingen rond en in Europa	58
3.3.1. De wereld rondom Europa	58
3.3.2. De implicaties van de Europese veiligheid	62
3.3.3. Verdeeldheid onderling en binnenin	64
3.3.4. De veiligheidspolitieke prioriteiten van de Europese landen	65
IV. Militaire ontwikkelingen	73
4.1. De ontwikkeling van het militair optreden	73
4.1.1. 1989-2000	73
4.1.2. 2000-2014	75
4.1.3. 2014-nu	81
4.2. Militaire dreigingen	91

4.2.1.	Een oud probleem keert terug: conventionele afschrikking	91
4.2.2.	Nucleaire dreigingen	92
4.2.3.	Cybersecurity	93
4.3.	Internationale militaire samenwerking	98
V.	Implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid	103
5.1.	De economische en militaire positie van Nederland	103
5.1.1.	De economische positie van Nederland	103
5.1.2.	De militaire positie van Nederland	105
5.2.	Denken over veiligheid; onzekerheden voorbij	107
5.3.	De Nederlandse krijgsmacht: profiel en capaciteiten	109
5.3.1.	Nieuwe prioriteiten: de hoofdtaken van Defensie	109
5.3.2.	Capaciteiten van de krijgsmacht: de investeringsprioriteiten	113
5.4.	Innovatie als sleutel tot strategisch succes	118
5.5.	Dienstplicht en reservistenbeleid	121
5.6.	Het toenemend belang van internationale militaire samenwerking	123
5.7.	De complexe veiligheidsomgeving vereist een Nationale Veiligheidsraad	129
5.8.	De noodzaak van het meerjarig begrotingsmodel	133
5.9.	Het defensiebudget: internationale afspraken nakomen	136
VI.	Conclusie en aanbevelingen	139
	Personalia werkgroepsleden	149

Inleiding

‘De tijd, dat de internationale politiek een zaak was van weinigen, ingewijden, is voorbij.’¹ Deze woorden, geschreven in 1940 door professor Benjamin Telders, zijn gezien de geopolitieke en militaire ontwikkelingen om ons heen en de maatschappelijke en politieke interesse daarvoor nog steeds waar. ‘Of de buitenlandsche staatkunde daarmede is gebaat’, zo vervolgde Telders in 1940, ‘kan in het midden blijven, want wat voorbij is, komt niet weerom’. De burger is echter anno 2017 steeds vaker geïnformeerd over de ontwikkelingen in de wereld en wil dat zijn of haar stem wordt gehoord, zeker wanneer de geopolitiek dichterbij huis komt. Het besef van het belang van defensie wordt weer steeds breder gedragen en dat geldt evenzeer voor het debat over de invulling en richting van de Nederlandse krijgsmacht. Wij hopen dat deze vanuit een liberaal perspectief geschreven bijdrage een waardevolle bijdrage kan leveren aan het actuele en bovenal noodzakelijke debat over het veiligheids- en defensiebeleid. Niet alleen binnen liberale kring, maar ook daarbuiten.

‘I think it may be admitted that as a general and constant rule that among civilized nations the warlike passions will become more rare and less intense in proportion as social conditions are more equal. War is nevertheless an occurrence to which all nations are subject, democratic nations as well as others. Whatever taste they may have for peace, they must hold themselves in readiness to repel aggression, or, in other words, they must have an army.’²

Aldus Alexis de Tocqueville in zijn monumentale werk *Democracy in America*, nu bijna tweehonderd jaar geleden. Hij vervolgt door te stellen dat ‘fortune’ de bewoners van de Verenigde Staten heeft geplaatst ‘in the midst of a wilderness, where they have, so to speak, no neighbors’.³ Hoge uitgaven aan defensie waren dus niet nodig. Het was een manier van denken waar de westerse landen – zeker in Europa – ook aan onderhevig waren in de jaren na het einde van de Koude Oorlog. Niet omringd door wildernis, maar door jonge en vrije landen was toen de rationale om het vredesdividend te innen. De krijgsmacht werd omgevormd tot een vredesmacht. Maar de tijd dat militaire conflicten die ver weg woeden niet van invloed zijn op het leven in Nederland, is sinds de ontwikkelingen in 2014 definitief voorbij.

Toenemende Russische militaire assertiviteit, de aanslag op lijnvlucht MH-17, vluchtelingenstromen als gevolg van de conflicten in het Midden-Oosten en daarbuiten, terroristische aanslagen in Europese steden en cyberaanvallen, erop

¹ B.M. Telders, ‘Beschouwingen over vrede’, in *Verzamelde Geschriften van Prof. Mr. B.M. Telders*, Deel V, Den Haag, 1949, p. 271.

² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York, 1994 [orig. 1835; 1840], p. 264.

³ Ibidem.

gericht het democratische proces te ondermijnen, zijn tekenend dat er steeds meer rekening moet worden gehouden met de geopolitieke en militaire ontwikkelingen. Daar komt bij dat voor het eerst sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog op 8 november 2016 een Amerikaanse president is verkozen die openlijk twijfels heeft gezet bij de door de Verenigde Staten geleide wereldorde – waaronder ook het NAVO-bondgenootschap. De overwinning van Donald Trump is de electorale manifestatie van een breder in het Westen ervaren gevoel van onzekerheid. Het sentiment van ‘take back control’ past in dat beeld. Het is juist de krijgsmacht die in deze onzekere wereld een instrument kan zijn voor meer houvast.

Dat defensie derhalve weer op de politieke agenda staat, is belangrijk. Mede gezien de waarschuwing van de NAVO begin 2016 dat Nederland veel te weinig geld uitgeeft om zichzelf te kunnen verdedigen, is de aandacht voor het belang van de krijgsmacht als uiteindelijke beschermer van onze vrije samenleving niet meer dan terecht. Minister van Defensie Jeanine Hennis bevestigde in het voorjaar van 2016 deze waarschuwing door te stellen dat de krijgsmacht ‘niet volledig voldoet’ aan de meest fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling, namelijk ‘de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied’.⁴

Investeren in defensie is dus niet vrijblijvend, maar bittere noodzaak ter verdediging van onze vrije samenleving en om de geopolitieke dreigingen het hoofd te bieden. Afgaande op de verkiezingsprogramma’s voor de verkiezingen in 2017 van een groot aantal politieke partijen, wordt dit besef op zich breed gedragen.

De VVD zet in op een flexibel inzetbare en veelzijdige krijgsmacht met daarbij een herwaardering voor de eerste hoofdtaak als absolute kerntaak van de krijgsmacht: de verdediging van ons eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. De VVD staat daarom voor een krijgsmacht die in staat is om iedere tegenstander op het moderne slagveld aan te kunnen. Daartoe zal het budget fors moeten worden verhoogd. Constante investeringen in menskrachten, nieuw militair materieel en innovaties zijn daarin van groot belang. Bovendien blijft de NAVO de hoeksteen van het Nederlands veiligheidsbeleid, maar om samenwerkingsvoordelen maximaal te benutten is internationale militaire samenwerking, zowel bilateraal als in NAVO- en EU-verband belangrijk.⁵

De PvdA stelt in haar verkiezingsprogramma eveneens het defensiebudget te willen verhogen. Hiermee moet de basisgereedheid op orde worden gebracht zodat operaties die duurzame ontwikkeling mogelijk maken in kwetsbare landen blijvend gesteund kunnen worden. Militair ingrijpen moet zijn ingebed in een vredesstrategie en bovendien berusten op een solide internationale rechtsgrondslag. Ondanks de nadruk op het brengen van vrede, benoemen de sociaaldemocraten ook het belang van de bescherming van onze vrijheid en veiligheid.⁶

⁴ Ministerie van Defensie, *Beleidsbrief 2016*, 14 maart 2016.

⁵ VVD, *Zeker Nederland. Concept-verkiezingsprogramma 2017-2021*, 2016, pp. 24-26.

⁶ PvdA, *Een verbonden samenleving. Concept-verkiezingsprogramma PvdA 2017*, 2016, p. 58.

D66 streeft op de langere termijn naar een Europees leger, ingebed in een democratisch en sterk Europa. In de nabije toekomst blijft Nederland echter eindverantwoordelijk voor zijn eigen veiligheid en dien ten behoeve wil D66 de defensie-uitgaven stapsgewijs laten toegroeien naar het Europese gemiddelde.⁷ GroenLinks, een partij die verder in haar verkiezingsprogramma niet veel aandacht besteedt aan de krijgsmacht en ook geen verhoging van het budget nastreeft, wil eveneens toewerken naar een Europese defensiemacht onder controle van het Europees Parlement.⁸ De SP kiest voor een robuuste vredesmacht en verzet zich tegen de ontwikkeling van de NAVO 'naar een wereldwijd opererende en agressieve interventiemacht' en keert zich tegen de vorming van een Europees leger.⁹

De christendemocraten achten de verhoging van het defensiebudget pure noodzaak. Het CDA streeft ernaar het budget geleidelijk op te bouwen naar de in NAVO-verband gemaakte afspraken, met als tussenstap al in de komende kabinetsperiode het Europees gemiddelde te halen. Deze gelden moeten dan worden ingezet voor het repareren, investeren, opereren en internationaliseren van de krijgsmacht.¹⁰ Bovendien wil de partij weer een herinvoering van de militaire dienstplicht. Wat betreft de kleinere christelijke partijen, ChristenUnie en de SGP, is ook bij hen de duidelijke wens de NAVO-norm van 2 procent te bereiken en om daar gedurende de komende kabinetsperiode al stappen toe te zetten.

De PVV heeft het in haar verkiezingsprogramma over 'fors extra geld voor defensie en politie', zonder dit verder te specificeren. De nieuwkomer VNL wil eveneens een forse verhoging van het budget en daar onder meer een vliegkampschip van kopen.

Het is één ding om extra geld aan defensie te willen spenderen, maar zoals uit bovenstaande blijkt zijn de standpunten over de invulling van het veiligheids- en defensiebeleid zeer uiteenlopend. In deze publicatie zal een vanuit liberaal perspectief geschreven visie worden gegeven.

In de zoektocht naar een liberaal veiligheids- en defensiebeleid is het allereerst belangrijk te kijken naar wie en wat als liberaal beschouwd kan worden. Zeker in de leer der internationale betrekkingen (IB) is de term 'liberalisme' afgeweken van de oorspronkelijke politiek-filosofische betekenis. In de IB past het klassiek-liberalisme niet in één van de twee voornaamste stromingen: het realisme en het liberalisme zoals gehanteerd in de IB. Hoewel er zeker elementen van het realisme zijn te verenigen met het klassiek-liberalisme, zijn de waardenvrije assumpties

⁷ D66, *D66 Concept-verkiezingsprogramma 2017-2021*, augustus 2016, p. 130.

⁸ GroenLinks, *Tijd voor verandering. Concept verkiezingsprogramma GroenLinks 2017-2021*, 2016, p. 61.

⁹ SP, *Nu Wij. Conceptprogramma voor een sociaal Nederland voor de verkiezingen van 15 maart 2017*, 2016, p. 47.

¹⁰ CDA, *Keuzes voor een beter Nederland. Concept verkiezingsprogramma CDA 2017-2021*, 2016, p. 17.

van de realisten vaak toch te eenzijdig. Op basis van de klassiek-liberale politieke filosofie is in dit geschrift een aantal liberale uitgangspunten gehanteerd dat als basis kan dienen voor een liberaal veiligheids- en defensiebeleid. Te weten: *individuele vrijheid, bescheiden ambities van de staat, internationaal recht, internationale vrijhandel en verantwoordelijkheid*. De uitwerking van deze uitgangspunten staat centraal in het eerste hoofdstuk.

Vervolgens worden in hoofdstuk 2 de nationale belangen uitgewerkt. Hoe komen deze tot stand? Zijn individuele belangen verenigbaar met een algemeen belang? Is er sprake van tradities in het Nederlands buitenlands beleid? En bovenal: op welke nationale belangen dient Nederland, gezien het vanuit westers perspectief steeds nadeliger geopolitieke dreigingsbeeld, de nadruk te leggen? Juist in de internationale politiek zullen staten moeten optreden redenerend vanuit het nationaal belang. Hoewel liberale politiek filosofen zich niet vaak hebben uitgelaten over het nationaal belang, vloeit het bestaan ervan bij velen wel logisch voort uit hun redeneringen over onder meer de positie en rol van de staat. Liberalen achten een statelijk verband voor de uitvoering van een beperkt aantal taken, die niet als vanzelf ontstaan uit de intenties van individuen, noodzakelijk. Dit zijn voornamelijk de verdediging van het land en de bescherming van de burgers en hun eigendommen. In liberale, westerse democratieën kunnen de intenties van de staat ook verder reiken dan dat, namelijk door bijvoorbeeld de nadruk te leggen op de behartiging van humanitaire noties van veiligheid. Dit beleid heeft zeker in Nederland lange tijd de boventoon gevoerd, maar naarmate het vermogen van het Westen om de wereld naar westers ideaal vorm te geven steeds verder weg ebt, zal het besef doordringen dat het accent steeds meer zal komen te liggen op de verdediging van veiligheidspolitieke belangen. De krijgsmacht dient derhalve, zoals Defensie dat ook definieert, de nadruk te leggen op een drietal strategische opgaven, namelijk: veilig blijven, veiligheid brengen en veilig verbinden. Dit neemt niet weg dat belangen ook immaterieel kunnen zijn – zeker wanneer het de verdediging van onze westerse waarden betreft.

In het derde hoofdstuk staan de geopolitieke ontwikkelingen centraal. Wat al een tijd gaande is, manifesteert zich steeds zichtbaarder: de macht verschuift van het Westen naar opkomende niet-westerse mogendheden. Economisch, militair en demografisch zal deze verschuiving doorzetten en zich uiteindelijk vertalen in politieke invloed op het wereldtoneel. Bovendien zijn er enkele geopolitieke trends die aan belang toenemen. Er is steeds meer sprake van een diffusie van macht; zeker in de schil rondom Europa zijn er veel regeringen die grote moeite hebben om hun staatsgezag overal te doen gelden. Ook raakt de wereld steeds meer verweven. Digitalisering speelt hierin een belangrijke rol en in de 21^e eeuw betekent verbondenheid in toenemende mate ook macht. Dit betekent dat het versterken van de individuele en maatschappelijke weerbaarheid steeds belangrijker zal worden. Eveneens zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar de wereld rondom Europa. Blijvende onrust aan zowel de Europese oost- als zuidflank, alsmede toenemende spanningen in Oost-Azië, hebben implicaties

voor de Europese veiligheid. Een Europa, verzwakt door de economische crisis en in toenemende mate verdeeld, zowel binnenin als onderling, zal wellicht minder dan voorheen kunnen rekenen op vanzelfsprekende Amerikaanse steun om deze geopolitieke dreigingen het hoofd te bieden.

In hoofdstuk 4 komen de militaire ontwikkelingen aan bod. Een overzicht van het militair optreden sinds het einde van de Koude Oorlog laat zien hoe de Europese krijgsmachten grote moeite hebben gehad in het omgaan met de veranderende strategische omgeving. Van een nadruk op vredesmissies in de jaren 90, en 'statebuilding'-operaties in de jaren na de aanslagen op 11 september 2001, tot het jaar 2014 als een veiligheidspolitiek waterscheidingsmoment. Sinds 2014 zijn er aanzienlijke aanpassingen geweest in het militaire denken. De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische annexatie van de Krim en assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderende veiligheidssituatie waardoor de Europese krijgsmachten niet alleen een antwoord moeten vinden op de uitdagingen van het concept 'hybride oorlogsvoering' en 'Anti-Access/Area Denial' (A2/AD), maar ook de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken. Gezien het toenemend belang van cybersecurity moeten zij zich ook meer begeven op het digitale domein. Veel van deze militaire dreigingen raken andere westerse landen evenzo en dus wordt internationale militaire samenwerking steeds belangrijker om deze dreigingen te pareren.

In hoofdstuk 5 wordt stilgestaan bij de implicaties van dit alles voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Allereerst wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de huidige economische en militaire positie van Nederland. Gezien onze internationale *exposure* en de relatief belangrijke economische positie die Nederland in de wereld inneemt, blijven de Nederlandse bestedingen aan defensie daarbij ver achter. De in deze publicatie geschetste geopolitieke en militaire ontwikkelingen vertalen zich in dit hoofdstuk in een bezinning op het palet aan militaire capaciteiten waarover de krijgsmacht moet kunnen beschikken en een bredere kijk op de Nederlandse veiligheidspolitieke instrumenten. In de conclusie zal daartoe een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Proloog: het verval van het Westen?

In juli 1918, vlak nadat tijdens de Eerste Wereldoorlog de laatste Duitse krachtsinspanning om het Westelijke front alsnog open te breken was mislukt, verscheen van de hand van de toen nog onbekende Oswald Spengler het boek *Der Untergang des Abendlandes* – in 1926 vertaald als *The Decline of the West*.¹ Spengler schrijft in zijn boek niet over het verval van specifieke westerse staten of van het ‘oude’ continent als geheel, maar over de ondergang van de westerse cultuur en de consequenties daarvan voor de macht van het Westen. Op het moment van schrijven hadden Europeanen in 1918 inderdaad (zoals zou blijken) weinig redenen om optimistisch de toekomst tegemoet te treden. Evenwel was, zoals Spengler ook erkende, het Westen meer dan alleen West-Europa en het waren de Verenigde Staten die in de tweede helft van de twintigste eeuw het ongelijk van Spengler bewezen.

Nu, bijna honderd jaar later, is de ‘decline of the West’-these weer helemaal terug. In 2011 schreef de Amerikaanse essayist Adam Gopnik dat er reeds zoveel boeken over de ondergang van het Westen zijn geschreven dat ‘the first job the new declinist book has to do is explain why the previous books were wrong’.² Er is nu echter niet alleen sprake van een relatief verval van het Westen, maar ook van wat wel ‘the rise of the rest’ wordt genoemd. Opkomende, niet-westerse mogendheden zetten de door de Verenigde Staten geleide westerse orde (de *pax Americana*) onder druk, en ook de nieuwe Amerikaanse president, Donald Trump, heeft twijfels gezet bij de bereidheid die de Verenigde Staten nog moeten tonen om leiding te geven aan dit internationale systeem.

Het is een orde, gebaseerd op gedeelde westerse waarden die de Verenigde Staten, samen met hun bondgenoten, na de Tweede Wereldoorlog hebben opgebouwd en waaraan de Verenigde Staten leiding hebben gegeven. Zeker na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het verdwijnen van de grote ideologische, communistische tegenpool bereikte de hegemonie van de westerse wereldorde een hoogtepunt. ‘The United States and a far-flung alliance of liberal democracies stood at the center of world politics – rich, powerful and dominant’, zoals John Ikenberry schreef in zijn gezaghebbende boek *Liberal Leviathan*.³ Deze dominantie was gestoeld op de macht en invloed van de Verenigde Staten, maar die dominantie heeft na een korte unilaterale periode flink aan kracht ingeboet als

¹ Northrop Frye, ‘The Decline of the West, by Oswald Spengler’, *Daedalus*, vol. 103(1), winter 1974, pp. 1-2.

² Mark Urban, *The Edge. Is the military dominance of the West coming to an end?*, Londen, 2015, pp. 67-8.

³ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan. The origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, 2011, pp. 1-2.

gevolg van een agressief buitenlandbeleid, het ondermijnen van de eigen normen en de economische crisis die initieel voornamelijk de westerse economieën heeft getroffen. De invloed, of 'shaping power', van het Westen om het internationale krachtenveld vorm te geven is derhalve aanzienlijk afgenomen.

Het optimisme direct na het einde van de Koude Oorlog is intussen dan ook voor een belangrijk deel weggeëbd. De overtuiging dat de westerse waarden en instituties zouden leiden tot een wereld met alleen 'goede' staten is in maart 2014 als een zeepbel uit elkaar gespat toen de westerse landen, en dan vooral de Europeanen, wakker werden in de 'echte' wereld van Vladimir Poetin, toen Rusland de Krim annexeerde. Plots bleek dat landsgrenzen nog steeds met militaire macht verlegd kunnen worden, dat economische interdependentie een bron van onveiligheid kan zijn en bovenal dat de door het Westen als universeel beschouwde waarden en door haar vormgegeven internationale instituties niet door iedereen worden gedeeld, en ja, zelfs ondermijnd kunnen worden.⁴ De Amerikaanse politicoloog Stephen M. Walt verwoordde dit treffend: 'Power politics was supposedly becoming a thing of the past, and humankind was going to get busy getting rich in a globalized world where concerns about prosperity, democracy, and human rights would increasingly dominate the international political agenda. Liberal values were destined to spread to every corner of the globe, and if that process didn't move fast enough, American power would help push it along'.⁵

In plaats van een expansie van de *pax Americana*, staat deze eerder onder druk door eigen toedoen en door staten die deze orde uitdagen: wereldwijd door Rusland en China, en regionaal door assertieve staten in het Midden-Oosten, Latijns-Amerika en zelfs in Europa. Dit noopt het Westen om internationale veiligheidsvraagstukken en defensie op een andere manier te benaderen. Concepten als soevereiniteit en de (beperkte) inzet van militaire macht ter verdediging van nationale belangen zullen in belang toenemen.⁶

Het Westen mag de lange traditie van het verdedigen van zijn democratische, inclusieve en tolerante westerse waarden echter niet in de steek laten wanneer deze ondermijnd worden. De veiligheid van Nederland is gebaat bij een internationaal systeem dat de waarden reflecteert die Nederland belangrijk vindt: democratie, soevereiniteit, *rule of law*, verantwoordelijk overheidsbeleid, mensenrechten,

⁴ Richard N. Haass, 'The Unraveling. How to Respond to a Disordered World', *Foreign Affairs*, 20 oktober 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-10-20/unraveling>, geraadpleegd op 9 januari 2017.

⁵ Stephen M. Walt, 'What would a realist world have looked like?', *Foreign Policy*, 8 januari 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/01/08/what-would-a-realist-world-have-looked-like-iraq-syria-iran-obama-bush-clinton/>, geraadpleegd op 9 januari 2017.

⁶ Mark Leonard, 'The New Interventionists', *Project Syndicate*, 7 maart 2016, <http://www.project-syndicate.org/print/interventionism-effect-on-global-order-by-mark-leonard-2016-03>, geraadpleegd op 9 januari 2017.

vrijheid van meningsuiting, respect voor eigendomsrechten en gelijkwaardigheid. Dit zijn immers de fundamenteën van onze beschaving.

Toch moet er tegelijkertijd de erkenning zijn dat deze waarden niet zo universeel zijn als wij dachten en dat grote delen van de wereld ‘never shared and only acquiesced in the Western concept of order’.⁷ De annexatie van de Krim, de conflicten in het Midden-Oosten, maar ook de spanningen in de Zuid-Chinese Zee zijn hiervan enkele voorbeelden. Meer spanningen zullen echter volgen naarmate het relatieve economische, militaire en demografische verval van het Westen verder merkbaar zal worden en de macht van niet-westerse mogendheden zal toenemen. De politieke en economische macht van het Westen blijft nog wel aanzienlijk, maar zijn normatieve vermogen slinkt. Het kan de internationale agenda steeds minder naar zijn hand zetten en de westerse landen zullen zich steeds vaker moeten aanpassen.⁸

Nog maar honderd jaar geleden was het Europese continent oppermachtig. De hele wereld werd door Europese mogendheden gekoloniseerd – of door Europese afstammelingen – en alleen Japan en in mindere mate de Turken konden nog mee in de vaart der volkeren.⁹ Tegenwoordig wordt het continent bedreigd door Rusland aan de oostgrens en is het niet bij machte de zuidgrenzen effectief te controleren tegen de grootschalige migratie als gevolg van de demografische explosie en instabiliteit in Afrika en het Midden-Oosten. De Europese landen zien zich geplaatst tegenover tal van geopolitieke en militaire uitdagingen die pijnlijk illustreren hoeveel de macht en invloed van het ‘oude continent’ is afgenomen.

Voor Nederland vergt dit een herziening van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid; een bredere kijk op internationale veiligheid en het denken over de toekomst van de krijgsmacht. Een liberaal perspectief daarop zal in dit geschrift worden gegeven. Het is allereerst echter belangrijk vast te stellen wat liberaal is, en wat niet.

⁷ Henry Kissinger, ‘Henry Kissinger on the Assembly of a New World Order’, *The Wall Street Journal*, 29 augustus 2014.

⁸ Francois Heisbourg, *L'epaisseur du monde*, 2007; citaat uit: Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010, p. 64.

⁹ Dirk-Jan van Baar, ‘Modern ideeëngoed verslijt razendsnel’, *Volkskrant*, 11 augustus 2016.

I. Liberalisme en internationale politiek en veiligheid

In de leer der internationale betrekkingen is de term ‘liberalisme’ afgeweken van de oorspronkelijke politiek-filosofische betekenis. Juist in de realistische school in de internationale betrekkingen zijn er elementen die zouden kunnen passen in een klassiek-liberale visie, terwijl toch ook de waardenvrije assumpties binnen het realisme te eenzijdig zijn om die vergelijking te maken. Waar in dit spanningsveld tussen de liberalen binnen de internationale betrekkingen en de realistische leer, hoort een klassiek-liberale visie dan wel thuis? In dit hoofdstuk zijn op basis van de klassiek-liberale politieke filosofie enkele liberale uitgangspunten centraal gesteld die als leidraad kunnen dienen voor een liberaal veiligheids- en defensiebeleid. Dit zijn: individuele vrijheid, bescheiden ambities van de staat, internationaal recht, internationale vrijhandel, en verantwoordelijkheid op statelijk niveau.

1.1. Liberalisme in de internationale betrekkingen

1.1.1. Liberalisme: een begripsduiding

Er is relatief weinig politiek-filosofische aandacht geweest voor internationale betrekkingen, met als gevolg dat er op het gebied van de internationale politiek weinig in ideologische termen wordt geredeneerd. De nader te bespreken school der realisten heeft het debat over internationale politiek lange tijd gedomineerd (en is nog immer invloedrijk). Voor realisten zijn staten amoreel en handelen slechts op basis van de behartiging van hun eigen belangen – dat kan ook moreel zijn, maar moraliteit is voor realisten geen leidraad.¹

Dit betekent niet dat hier geen liberaal antwoord op is geformuleerd. In de zoektocht naar een liberale visie op internationale politiek en veiligheid, is het echter allereerst belangrijk te formuleren wie en wat als liberaal beschouwd kan worden. Dit is, zoals zal blijken, niet eenduidig. Er is niet zoets als één heilig geschrift waar het liberalisme op kan terugvallen en het ontbreken van dergelijke heldere contouren heeft verschillende interpretaties en betekenissen in de hand gewerkt.² Met betrekking tot een liberale visie op internationale politiek en veiligheid is er nog veel meer onduidelijkheid over de definitie van het begrip ‘liberalisme’.

Een liberaal genoemd antwoord op de school der realisten is gekomen uit de Angelsaksische wereld in de twintigste eeuw. Maar de term *liberalism* heeft, zeker

¹ G.A. van der List, *De macht van het idee. De VVD en het Nederlandse buitenlands beleid, 1948-1994*, Leiden, 1995, p. 7.

² Ibidem, p. 10.

in de Verenigde Staten, een ideologische lading die in veel opzichten haaks staat op de oorspronkelijke, politiek-filosofische definitie van het liberalisme, zoals deze ook nog in de Verenigde Staten zelf werd gehanteerd in de negentiende eeuw. Op het Europese vasteland wordt het liberalisme sedert de twintigste eeuw geassocieerd met een positie aan de rechterkant van het politieke spectrum, terwijl in de Angelsaksische wereld het *liberalisme* juist wordt verbonden met de linkerzijde. Voor hen die in de Angelsaksische wereld streven naar een zo groot mogelijke individuele vrijheid is de term *liberal* dusdanig besmet geraakt dat zij zich eerder *conservative* of libertariër, dan liberaal noemen.³

Dit onderscheid tussen het liberalisme zoals gehanteerd in de internationale betrekkingen (IB) en het liberalisme zoals gehanteerd in de politieke filosofie zal hieronder verder worden toegelicht.

1.2.2. Het liberalisme zoals gehanteerd in de internationale betrekkingen

Liberalisme zoals gehanteerd in de IB is zoals gezegd zeker niet één op één gelijk aan het liberalisme als politieke filosofie. Sterker, het realisme – de tegenhanger van het liberalisme binnen de internationale betrekkingen – bevat elementen die juist ook thuis kunnen horen in een politiek-filosofische liberale visie op internationale veiligheid. Het realisme en het ‘liberalisme’ als twee hoofdstromingen binnen de IB, zullen eerst kort toegelicht worden alvorens een *politiek-filosofische* liberale visie op internationale politiek en veiligheid wordt geformuleerd.

Realisme in de internationale betrekkingen

Het realisme – in verschillende variaties – is traditioneel altijd de meest dominante stroming binnen de internationale politieke theorie geweest. Het realisme ziet het internationale statenbestel als anarchistisch zonder een centrale leider of autoriteit. Derhalve zijn macht, nationale belangen en het overleven van de staat zelf de belangrijkste factoren die het gedrag van staten onderling bepalen. De rol van binnenlandse politiek als factor voor het gedrag van staten wordt door realisten genegeerd. Er is in het realisme sprake van een internationale Hobbesiaanse ‘natuurtoestand’, maar in tegenstelling tot individuen zullen soevereine staten niet bereid zijn hun soevereiniteit af te staan in ruil voor een wereldwijde veiligheidsgarantie. Hieruit vloeit voort dat staten zelfvoorzienend dienen te zijn met betrekking tot hun externe veiligheid. Economische en bovenal militaire macht zijn daarbij bepalend.⁴

Liberalisme in de internationale betrekkingen

Het ‘liberalisme’ zoals gehanteerd in de IB is zeer breed en is de afgelopen twee eeuwen geëvolueerd van een nadruk op onder meer vrijhandel, het vasthouden

³ Martin van Hees, Patrick van Schie e.a., *Neo-liberalisme. Een politieke fictie*, Amsterdam, 2014, pp. 41-2.

⁴ Robert Jackson en Georg Sorensen, *Introduction to International Relations. Theories & Approaches*, Oxford, 2015, p. 65.

aan de gouden standaard en het belang hechten aan de ‘balance of power’, tot een vergaande vorm van institutionalisering van internationale normen en regels aangaande gemeenschappelijke veiligheid, mensenrechten, vreedzame conflictbeslechting en bevordering van democratische waarden als voorname agendapunten in de twintigste eeuw.⁵ Deze liberale theorie binnen de IB, zoals ontwikkeld in de twintigste eeuw, behoort qua uitgangspunten tot wat Michael W. Doyle beschouwt als het ‘family portrait of [liberal] principles and institutions, recognizable by certain characteristics – for example, individual freedom, political participation, private property, and equality of opportunity.’⁶ Het liberalisme zoals gehanteerd in de IB is vanuit de basis een poging om bovenstaande principes de grenzen te laten overstijgen.⁷ Deze IB theorie is door realistische critici als Hans Morgenthau en E.H. Carr stevast bestempeld als een idealistische, legalistische, moralistische, ja zelfs utopische kijk op de wereld.⁸ Juist die kwalificaties sporen niet met het politiek-filosofisch liberalisme. Elementen van het liberalisme zoals gehanteerd binnen de IB hebben inderdaad een normatieve kijk op hoe staten zich horen te gedragen, maar het liberalisme binnen de IB is meer dan dat.

Evenals in het realisme, is ook voor liberalen binnen de IB de staat de voornaamste actor in de internationale politiek. Maar staten zijn niet het enige niveau van analyse. Individuen, organisaties en bedrijven zijn allen in staat om de internationale betrekkingen vorm te geven. Het ‘sociologisch’ liberalisme binnen de IB – één van de vele stromingen – bestudeert dan ook in het bijzonder de relaties tussen individuen, groeperingen en samenlevingen.⁹ Transnationale netwerken zouden vredelievender zijn dan de onderlinge relatie tussen staten.

Deze stroming van het liberalisme binnen de IB ten spijt, is er in algemene zin in het liberalisme binnen de IB de veronderstelling dat het ontbreken van een *Leviathan* betekent dat landen kampen met een staat van internationale anarchie. Echter, in tegenstelling tot het realisme, betekent dit voor liberalen binnen de IB niet de aanwezigheid van een permanent veiligheidsdilemma met oorlog als enige uitweg. Internationale verwevenheid en onderlinge samenwerking – zowel in de vorm van economische interdependentie als geïnstitutionaliseerd in internationaal recht en instituties – zijn belangrijk in het ‘managen’ of controleren van deze staat van internationale anarchie. Economische interdependentie zou internationaal conflict te kostbaar maken en internationale instituties zouden statelijke zelfzuchtigheid vervuilen voor internationale samenwerking. De mate van interdependentie en samenwerking is afhankelijk van de positie die wordt

⁵ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan*, p. 19.

⁶ Michael W. Doyle, *Ways of war and peace*, New York, 1997, p. 206-7.

⁷ Bertrand Bradie, Dirk-Berg Schlosser, Leonardo Morlino, e.a., *International Encyclopedia of Political Science*, Los Angeles, 2011, p. 1434.

⁸ Moravcsik, Andrew, ‘Taking Preferences seriously: A liberal theory of International Politics’, *International Organizations*, Vol. 51(4), 1997, p. 514.

⁹ Robert Jackson en Georg Sorensen, *Introduction to International Relations*, p. 98-9.

ingenomen bij de visie op internationale betrekkingen. Volgens realisten opereren staten als unitaire actoren waarbij samenwerking – zelfs bij gemeenschappelijke belangen – slechts in de marge een rol speelt. Voor liberalen binnen de IB zijn staten inherent anders van elkaar in de manier waarop zij hun binnenlandse politiek bedrijven en hoe zij zich in de internationale politiek naar elkaar opstellen.

Met deze kanttkening belanden we bij het meest beroemde liberale uitgangspunt binnen de IB: de theorie van de democratische vrede. Liberale democratieën zijn pacifistischer tegenover elkaar, zo is de strekking van deze door Immanuel Kant geïntroduceerde theorie.¹⁰ Ons geschrift is niet de plek om deze theorie uitvoerig te behandelen. Het volstaat door te stellen dat voor liberalen binnen de IB niet de macht van de staat, maar de intentie van de staat bepalend is. De binnenlandse cultuur van conflictresolutie, morele waarden en onderlinge economische en culturele betrekkingen die veel liberale democratieën met elkaar gemeen hebben, ondersteunt deze theorie van de democratische vrede.¹¹

Het niet op waarde schatten van de rol van macht en machtspolitiek wordt veelal beschouwd als een groot gebrek in het liberale denken binnen de IB. Daarbij blijven in het bijzonder economische en militaire macht als factoren in de internationale politiek onderbelicht.¹² Treffend is het voorbeeld van Merkel die na de Russische illegale annexatie van de Krim over Poetin zei dat hij in ‘een andere wereld leefde’.¹³ Het is echter juist Moskou dat de historisch gezien ‘normale’ machtspolitiek bedrijft en de Europese politici die het redeneren in termen van macht en veiligheid hebben verleerd of uitgebannen.

Autoritaire machthebbers zijn niet gebonden aan recht of representatieve instituties en zij kunnen hun macht in het interstatelijke verkeer zeer arbitrair uitoefenen. Het onderscheid tussen autocratieën en liberale democratieën is derhalve belangrijk, maar het ontbreken van dit onderscheid is een tekortkoming in het liberalisme zoals gehanteerd binnen de IB.¹⁴ Juist in de betrekkingen met niet-liberale regimes is er de tendens dat nationale belangen prevaleren boven liberale waarden; dat militaire en economische macht zwaarder wegen dan onderling vertrouwen. Zo zullen de Verenigde Staten de toevoeging van twee *Queen Elizabeth*-klasse vliegkampschepen aan de Britse vloot toejuichen in het kader

¹⁰ Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A philosophical sketch*, 1795; Erik Gartzke, ‘The Capitalist Peace’, *American Journal of Political Science*, vol. 51-1, januari 2007.

¹¹ Voor verdere toelichting vanuit een andere invalshoek zie: Ronald F. Inglehart, Bi Puranen en Christian Welzel, ‘Declining willingness to fight for one’s country: the individual-level basis of the long peace’, *Journal of Peace Research*, vol.52-4, 2015.

¹² John. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, 2001, p. 16.

¹³ Rob de Wijk, ‘Poetin leeft in een andere wereld? Welnee, Europa loopt juist achter’, *Trouw*, 14 maart 2014, <http://www.trouw.nl/tr/nl/6844/Rob-de-Wijk/article/detail/3612943/2014/03/14/Poetin-leeft-in-een-andere-wereld-Welnee-Europa-loopt-juist-achter.dhtml> (laatst geraadpleegd op 12 januari 2016).

¹⁴ Andrew Moravcsik, ‘Liberalism and International Relations Theory’, *Center for European Studies Harvard University*, Paper No. 92-6, p. 20.

van de versterking van het westerse trans-Atlantische bondgenootschap, terwijl Washington de Chinese plannen voor een tweede vliegekampship met argusogen volgt. Het eerste laat het belang zien van gedeelde waarden en belangen, terwijl de Amerikaanse reactie op China, als autocratische staat en potentiële geopolitieke rivaal, is gebaseerd op geopolitieke calculaties en machtspolitiek; het denken in termen van nationale belangen en veiligheid is nog altijd belangrijk.

Wanneer we spreken over een klassiek-liberale visie op internationale politiek en veiligheid, komen we dan, gebaseerd op het bovenstaande, uit op een tussenweg tussen realisme en idealisme? In de spanning tussen de school der realisten en de liberalen binnen de IB, verwijten eerstgenoemden liberalen binnen de IB vaak dat zij naïef en te idealistisch zijn en niet begrijpen wat de ware drijfveren zijn van staten. De realisten beschouwen zichzelf als degenen die de wereld waardenvrij bezien in haar naakte werkelijkheid. De rol van de binnenlandse besluitvorming met betrekking tot het gedrag van staten is voor realisten niet relevant, terwijl de verschillende liberale tradities binnen de IB zich afzijdig houden over de rol van de staat, nationale belangen en macht. De naam ‘realist’ doet vermoeden dat realisten in de werkelijkheid leven, maar anderen niet. De realistische assumpties zijn echter in veel opzichten te simpel; een waardenvrije visie op de wereld is zeker anno 2017 niet (meer) te beargumenteren.

1.2. Liberale uitgangspunten

De in de binnenlandse politiek gehanteerde politiek-filosofische liberale waarden zijn weinig vertaald naar de internationale politiek en veiligheid. Het zomaar ‘lenen’ van elementen uit ofwel het realisme, dan wel het liberalisme binnen de IB om te gebruiken voor een politiek-filosofische visie op internationale politiek en veiligheid is enigszins controversieel. De Engelse School (of *International Society*) heeft wel een poging gedaan om beide stromingen aan elkaar te binden, maar geniet relatief weinig aanhang.¹⁵ Ook de liberale Franse politicoloog Raymond Aron – vaak aangeduid als realist – kwam in zijn monumentale werk *Peace & War. A Theory of International Relations* met zo een tussenweg.¹⁶ Voor Aron geldt dat oorlogen tussen politieke eenheden niet louter verklaard kunnen worden vanuit belangen en macht omdat individuen zelf, die de

¹⁵ De Engelse School bestudeert de opkomst, karakteristieken en de effecten van de zogenaamde internationale samenleving. De Engelse School ziet de realistische assumptie van anarchie als een gegeven en beschouwt het binnen de liberale IB-leer heersende principe van de autoriteit van internationale regels en instituties als te utopisch. Tegelijkertijd geldt binnen de Engelse School dat anarchie niet per definitie altijd leidt tot internationaal conflict. Er is wel degelijk ruimte voor morele vooruitgang binnen de internationale politiek. De bekendste werken binnen de Engelse School zijn: Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londen, 1977; Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions*, ed. G. Wight en B. Porter, Leicester, 1991.

¹⁶ Raymond Aron, *Peace & War. A Theory of International Relations*, New York, 1966.

politieke entiteiten samenstellen, ook niet altijd op basis hiervan handelen. Bij het schrijven over internationale betrekkingen moet er dus zeker ook ruimte zijn voor morele afwegingen en waarden. Tegelijkertijd, schrijft Aron, betekent de mogelijkheid van oorlog dat staten *ook* zullen moeten redeneren vanuit macht en middelen.¹⁷ De Schotse Verlichtingsfilosoof Adam Ferguson zou dit omschrijven als: ‘a statesman ignorant of war is about as useful to the defence of a state as a mariner who is unacquainted with variable winds and storms.’¹⁸

Redeneren vanuit het individu en de analogie trekken naar de staat – zoals Aron doet – staat zeker open voor kritiek, maar het individu als uitgangspunt stellen is wel wat het liberalisme binnen de IB en het klassiek-liberalisme met elkaar verbindt. Op basis van die assumptie kan worden verwacht dat staten met een hoge mate van representativiteit oog zullen hebben voor publieke veiligheid – zowel voor individuen als voor hun privaat eigendom – en zich in de internationale politiek rationeel zullen opstellen. Het omgekeerde kan ook gelden, zoals John Rawls in zijn *The Law of Peoples* (1999) aangeeft. ‘How far states differ from peoples rests on how rationality, the concern with power, and a state’s basic interests are filled in. If rationality excludes the reasonable; if a state’s concern with power is predominant; and if its interests include such things as converting other societies to the state’s religion, enlarging its empire and winning territory, gaining dynastic or imperial or national prestige and glory, and increasing its relative economic strength – the difference between states and people is enormous.’¹⁹

Dit verschil tussen staat en individu is kleiner bij liberale regimes.²⁰ De overheid heeft hier, idealiter als verlengstuk van de samenleving, het primaire doel om zowel de staat territoriaal te verdedigen alsook zich in te zetten voor de veiligheid van de burgers en samenleving als geheel. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat individuen zeker niet altijd rationeel handelen. Echter, door middel van spontane processen binnen liberale samenlevingen, is er een ontwikkeling van tradities, gebruiken, morele waarden en bovenal de instandhouding van het recht dat voor liberalen maakt dat het doel van de staat verder reikt dan alleen veiligheid. Zo schreef Rawls over het belang dat ‘a liberal people tries to assure reasonable justice for all its citizens and for all peoples; a liberal people can live with other peoples of like character in upholding justice and preserving peace’.²¹ De enige hoop op wat Rawls het bereiken van deze ‘realistische utopie’ noemt, is dat er voldoende liberale regimes (stevig) zijn gevestigd die de gedeelde liberale waarden kunnen verdedigen en mogelijk verspreiden.

Wat bedoelt Rawls met die gedeelde liberale waarden? Vrijheid en verantwoordelijk gelden als de voornaamste kernwaarden van het liberalisme als

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Lisa Hill, *Adam Smith, Adam Ferguson and the Division of Labour*, Australasian Political Studies Association Conference, september-oktober 2004, p. 14.

¹⁹ John Rawls, *The Law of Peoples*, 1999, p. 28.

²⁰ Liberale regimes in deze breder getrokken dan liberalisme als politieke filosofie.

²¹ Ibidem, p. 29-30.

politieke filosofie, maar een vertaalslag hiervan naar de internationale politiek is niet één op één te maken. Het is ook niet veel geprobeerd door filosofen die worden geassocieerd met het klassiek-liberalisme. Vanuit liberaal perspectief is slechts mondjesmaat over internationale politiek en veiligheid geschreven. Filosofen die dit wel hebben gedaan, hebben slechts delen van hun werk hieraan gewijd en de onderlinge verschillen zijn soms aanzienlijk; wat het lastig maakt om te spreken van één (klassiek-)liberale visie op internationale politiek. Met het klassiek-liberalisme verwante denkers, zoals Jeremy Bentham en Richard Cobden, waren ronduit pacifistisch, terwijl bijvoorbeeld John Stuart Mill juist imperialisme en militaire interventie onder bepaalde omstandigheden verdedigde. Het werk van Adam Smith aangaande de internationale economie is alom aangehaald, maar Smiths opvattingen over defensie en internationale politiek zijn veel minder bekend.²² De ideeën van de klassieke filosofen zijn dan wel selectief doorgesijpeld naar de verscheidene liberale tradities binnen de IB, toch blijven de politiek-filosofische liberale argumenten vaak beperkt tot binnen de landsgrenzen.²³

Onderstaande is geen poging om een dergelijke politiek-filosofische visie op internationale politiek en veiligheid te geven, maar wel een stap om met behulp van een aantal liberale uitgangspunten te komen tot een liberale visie op internationale politiek en veiligheid en in het verlengde daarvan het Nederlands defensiebeleid. De uitgangspunten die centraal worden gesteld zijn: *individuele vrijheid, bescheiden ambities van de staat, internationaal recht, internationale vrijhandel en verantwoordelijkheid*.

1.2.1. Individuele vrijheid

Het uiteindelijke doel voor liberalen in de internationale politiek behoort hetzelfde te zijn als in het binnenlandse domein: het maximaliseren van individuele vrijheid. Individen kunnen zich het beste ontplooiën wanneer zij de vrijheid hebben zelf om te gaan met de uitdagingen en kansen in het leven. Voor klassiek-liberalen betekent individuele vrijheid non-interventie door de staat en andere individuen.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat mensen geen engelen zijn en zeker niet altijd rationele beslissingen nemen. Mensen streven er nu eenmaal naar om hun eigen belangen te verwezenlijken. Zij worden gedreven in hun verlangen om 'hun lusten te vergroten en hun lasten te verkleinen'.²⁴ Dit is voor liberalen een

²² Zie het proefschrift van Edwin van de Haar: *Classical Liberalism and International Relations Theory* (2009). Dit werk is een herziening van het liberalisme zoals het wordt gehanteerd in de IB. Van de Haar analyseert de verschillende klassiek-liberale posities aangaande de internationale betrekkingen en hoe deze verschillen ten opzichte van hedendaagse 'liberale' literatuur binnen de IB. Deze literatuur heeft te weinig aandacht gegeven aan de klassieke werken van onder meer David Hume, Adam Smith, Ludwig von Mises en Friedrich Hayek – denkers die hij vervolgens uitvoerig behandelt.

²³ Razeen Sally, *Classical Liberalism and International Economic Order: Studies in Theory and Intellectual History*, Londen, 1998, p. 4.

²⁴ G.A. van der List, *De macht van het idee*, p. 11.

gegeven; zij beschouwen de mens zoals hij of zij is en niet hoe hij of zij moet zijn. Dit uitgangspunt is een belangrijk verschil met de liberale tradities binnen de IB die ervan uitgaan dat de menselijke ontwikkeling en toenemende interdependentie en internationale samenwerking het mogelijk maken oorlogen uit te bannen. Eergevoel, angst en het nastreven van belangen zijn blijvende kenmerken van zowel individuen als, in het verlengde daarvan, samenlevingen. Competitie tussen individuen, groeperingen of staten is inherent aan het menselijk gedrag.²⁵ Niet het utopisch uitbannen van internationale conflicten, maar juist het accepteren als gegeven en in dat kader beperken en reguleren ervan zou dus de belangrijkste vraag moeten zijn.

Voor liberalen binnen de IB, evenals voor de klassiek-liberalen, is het evident dat internationaal conflict een negatieve impact heeft op de individuele vrijheid van burgers. Hogere belastingen, een uitdijende bureaucratie, inbreuken op privacy en, indien de oorlog dicht bij huis komt, de kans dat vrijheid, bezit en het leven zelf verloren gaan. Vraagstukken over oorlog en vrede zijn dan ook te belangrijk en te complex om over te laten aan alleen individuen. Op dit punt is er onder liberalen dan ook de bereidheid een deel van hun vrijheid af te staan, zodat een statelijk verband deze kan verdedigen.²⁶

Het liberalisme als politieke filosofie gaat ervan uit dat elk mens gericht is op het nastreven van zijn eigen welzijn en in vrijheid relaties met anderen zal aangaan. Individuen verenigen zich, maken afspraken en richten instituties op om deze afspraken af te dwingen.²⁷ Het nastreven van eigen belangen betekent echter dat individuen niet snel de roeping zullen voelen om zich op eigen initiatief en eigen kosten in te zetten voor de landsverdediging. De staat, als een uitvloeisel van de menselijke contacten die ontstaan op basis van vrijwillige samenwerking, ruil of dienstverlening, zal met behulp van collectieve middelen moeten voorzien in de landsverdediging.²⁸

Onder liberalen is er wel enig verschil van inzicht over de inrichting van een krijgsmacht. Zo beschouwde Adam Smith een beroepsleger als de beste veiligheidsgarantie van de staat (mits deze onder het bevel van de soeverein stond en het algemeen belang diende²⁹), terwijl bijvoorbeeld John Stuart Mill vond dat van leden van de samenleving kon worden verwacht dat zij dienen bij te dragen aan 'the common defense, or in any other joint work necessary to the interest

²⁵ Donald Kagan, *On the Origins of War*, Londen, 1995, p. 8.

²⁶ Edwin van de Haar, *Classical Liberalism and International Relations Theory. Hume, Smith, Mises, and Hayek*, New York, 2009, p. 83.

²⁷ Kenneth Waltz, *Man, the State and War. A theoretical analysis*, New York, 2001 [origineel 1954], p. 171.

²⁸ Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Liberalen en Defensie', *Liberaal Reveil*, maart 2013(1), p. 37.

²⁹ In dit licht is ook de discussie tussen Adam Smith, als voorstander van een beroepsleger, en Adam Ferguson, als proponent van een volksmilitie, erg interessant. Zie hiervoor o.a.: Lisa Hill, *Adam Smith, Adam Ferguson and the Division of Labour*, Adelaide, 2004.

of the society of which he enjoys the protection'.³⁰ Individuele vrijheid zonder weerbaarheid kan namelijk moeilijk bestaan; individuele vrijheid zonder de waarborging van de staat evenmin.

1.2.2. Bescheiden ambities van de staat

De liberaal-filosofische onderbouwing van individuele vrijheid is gebaseerd op het concept van de natuurrechten: leven, vrijheid en bezit. Thomas Hobbes stelde in zijn staatstheorie al vast dat vrije individuen zich verenigen om er zelf voordeel van te hebben. Ze geven een deel van hun vrijheid op om er veiligheid voor terug te krijgen. In zekere zin verwachten ze van de staat, waaraan ze hun vrijheid deels afstaan, dat deze de veiligheid garandeert. John Locke voegde daar verder aan toe dat een staat een gedelegeerde bevoegdheid heeft en daarom alleen gehoorzaamheid kan verwachten zolang hij zijn taak naar behoren uitvoert.³¹ Voor Locke gold dat beloften die in de natuurtoestand tussen individu en staat waren gemaakt, onder alle omstandigheden zwaarder moesten wegen dan welk nationaal belang ook. Dit is de verantwoordelijkheid van de staat om leven, vrijheid en bezit van iedere burger te beschermen.³²

Voor liberalen is het nut van een staat dus evident, maar na de vorming ervan zal een liberaal zich er meteen voor inzetten dat de binnenlandse invloed en macht van de staat zoveel mogelijk beperkt wordt. De individuele vrijheid van burgers dient bij de inrichting van het staatsbestel immers centraal te staan. Vanuit een democratisch en liberaal perspectief dient bij iedere beleidsmaatregel van de staat overwogen te worden in hoeverre het mogelijk is de vrijheid van de burgers te vergroten en in hoeverre het nodig is de vrijheid van de overheid te beperken. Het waarborgen van veiligheid – zowel intern als extern – is cruciaal om die individuele vrijheid te realiseren en te beschermen.³³ Deze veiligheidstaak van de overheid staat voor liberalen niet ter discussie. Deze kerntaak is tweeledig: de interne handhaving van de zwaardmacht en de externe afschrikking van agressoren dankzij het in standhouden van de krijgsmacht. Een onderscheid dat, zoals we later zullen zien, steeds meer vervaagt.

Voor liberalen geldt de staat als de belangrijkste actor op het wereldtoneel. Wanneer we praten over individuele vrijheid hebben we het over de vrijheid om keuzes te maken, doelen te stellen en ambities na te streven. Op statelijk niveau geldt het uitgangspunt van de onafhankelijkheid van de staat; een actor met de mogelijkheid

³⁰ John Stuart Mill, 'On Liberty', in: M. Warnock (ed), *Utilitarianism*, Londen, 1962 [origineel 1859], p. 136.

³¹ Fleur de Beaufort, e.a., *Veilige Basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit*, Geschrift 104 van de TeldersStichting, Den Haag, 2008, pp. 19-20.

³² Michael W. Doyle, *Ways of war and peace*, p. 226.

³³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid*, Den Haag, oktober 2005, p. 21.

om een eigen politieke koers te varen in het internationale verkeer. Hierbij hoort het kiezen van een eigen staatsvorm, eigen doelen te stellen en nationale belangen na te streven. De Amerikaanse politicoloog Robert H. Jackson schreef over de vrijheid van staten: ‘The cardinal value embedded in the community of states is of course independence which is the foundation on which the entire scheme rests. Virtually all the principles and practices of a sovereign state-system derive either directly or indirectly from this desideratum. The logic of such a system is the international expression of liberalism: sovereign states are the equivalent of free individuals.’³⁴ Zoals gezegd zijn er bij de analogie van staat naar individu haken en ogen, maar toch zijn er voor staten, evenals voor individuen, beperkingen aan die vrijheid in de praktijk. Individuele vrijheid wordt beperkt door sociale factoren en wettelijke kaders. Voor staten betreft het primair de ongelijkheid in militaire en economische machtsverhoudingen dat het handelingsvermogen van staten beperkt. Eveneens vormen internationale verdragen en de overdracht van bevoegdheden aan instituties, zoals de EU, obstakels voor de handelingsvrijheid van sommige staten.

Gegeven de beperkingen in een statensysteem zonder opperste *Leviathan*, zullen staten open moeten staan om samen te werken. Staten hebben het recht om ‘met rust’ te worden gelaten, hoewel het de vraag is of een ‘kluizenaarsbestaan’ voor staten wenselijk en praktisch uitvoerbaar is. Samenwerkingsverbanden zijn er in vele vormen en staten hebben de vrijheid om zelf te bepalen met wie en onder welke voorwaarden betrekkingen worden aangegaan. Gegeven het ontbreken van een centrale autoriteit op internationaal niveau kan internationale samenwerking zich idealiter vertalen in een ‘balance of power’. Staten zijn nu eenmaal ongelijk in economische en militaire macht. Om de dominantie van één staat over anderen te voorkomen zullen staten allianties aangaan om een machtsbalans te bereiken en er zorg voor dragen dat de onafhankelijkheid en handelingsvrijheid van kleinere staten behouden blijft.³⁵ Machtsbalansen, hoewel zij (kleinschalige) internationale conflicten niet uitsluiten, hebben onder bepaalde condities een stabiliserend effect op de internationale politiek. Te denken valt aan het multipolaire ‘Concert van Wenen’, dat na afloop van de Napoleontische oorlogen tot stand kwam, en de bipolaire Oost-West relatie gedurende de Koude Oorlog.

Deze samenwerking kan bestaan op basis van gedeelde waarden zoals bij de lange vriendschappelijke verhoudingen tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, maar ook op basis van (tijdelijk) gedeelde belangen, zoals de ‘alliantie’ tussen de westerse geallieerden en de Sovjet-Unie vanaf 1941 om Nazi-Duitsland te verslaan: ook een combinatie van gedeelde waarden en belangen is mogelijk. Hoe het ook zij, internationale samenwerking reguleert in bepaalde mate het onderlinge gedrag van staten. Zij stelt normen en principes die de belangen

³⁴ Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, 1993, pp. 9-10.

³⁵ Edwin van de Haar, ‘Classical Liberalism and International Relations’, *Policy*, vol. 25(1), 2009, p. 38.

van staten kunnen accommoderen zonder dat deze hun toevlucht hoeven te nemen tot conflict en oorlog.

Ondanks de mogelijkheden en voordelen die samenwerkingsverbanden kunnen bieden, dienen staten vanuit een liberaal perspectief zelfvoorzienend te zijn in het realiseren van hun eigen (externe) veiligheid. Op de vraag in hoeverre staten – zeker voor kleine (of middelgrote) staten zoals Nederland – in de praktijk daarin nog zelfvoorzienend kunnen zijn, zullen we later terugkomen. Maar geredeneerd vanuit de liberale principes dient de staat in ieder geval deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. De effectiviteit van het handelen en de daadwerkelijke mogelijkheid om de eigen, vrije wil te verwezenlijken zijn, zoals beschreven, wel afhankelijk van internationale machtsverhoudingen en de macht van de staat zelf. Klassiek-liberalen zijn geen voorstanders van ‘Wilsoniasme’, noch van ‘neo-conservatives’, die vrijheid met zwaarmacht willen verspreiden.

Wat verstaan we dan onder staatsmacht? Realisten binnen de IB kijken naar militaire macht, terwijl de Angelsaksische liberale stromingen binnen de IB eerder kijken naar de politiek-economische macht van staten. Realisten verwijten de liberalen binnen de IB dan ook vaak dat zij te weinig aandacht schenken aan de rol van militaire macht en de bereidheid van staten dit machtsmiddel in te zetten voor het realiseren van politieke doelen.³⁶ Voor beiden valt iets te zeggen.

Traditioneel waren factoren als geografie, de omvang van de populatie en de mate van welvarendheid van een staat bepalend om de macht van staten te meten. Er is daarbij altijd een verschil geweest tussen de potentiële en daadwerkelijke macht van staten.³⁷ Zo heeft bijvoorbeeld Duitsland (maar ook menig ander West-Europees land) een groter potentieel dan het land thans daadwerkelijk kan inzetten. Toch is er een duidelijke verschuiving gaande van puur militaire macht naar andere vormen van staatsmacht. Factoren als technologische ontwikkeling, niveau van onderwijs en economische groei hebben aan belang gewonnen. De Amerikaanse politicoloog Kenneth Waltz beargumenteerde in 1977 al dat een aanhoudende economische groei van 5 procent na drie jaar een grotere toegevoegde waarde aan de Amerikaanse macht zou zijn dan het bondgenootschap met Groot-

³⁶ Hierbij is het belangrijk op te merken dat het meten van militaire macht *an sich* niet doorslaggevend is. Op basis van die assumptie zouden de Britten niet zoveel moeite hebben gehad met het verslaan van de kleine Afrikaanse Boerenrepublieken in de Boerenoorlog (1899-1902) en had de Duitse bezetting van het Rijnland in 1936 door de Britten en Fransen voorkomen kunnen worden indien zij de bereidheid daartoe hadden getoond. Niet alleen militaire macht, maar ook de intentie van de staat en de steun van de samenleving zijn bepalend in hoeverre militaire macht wordt ingezet. Bij de verdediging van de territoriale integriteit van de staat zelf is deze bereidheid groter dan wanneer er sprake is van militaire inzet in conflictgebieden waarbij op het oog de nationale veiligheid niet in het geding is. De recente Amerikaanse oorlogen in Afghanistan en Irak zijn hierin exemplarisch.

³⁷ Zie voor meer hierover o.a.: John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, 2001, pp. 60-7.

Brittannië.³⁸

Een andere belangrijke factor is dat tegenwoordig het inzetten van militaire macht kostbaarder en in veel opzichten riskanter is. De mogelijkheid van nucleaire escalatie, de problemen die rijzen bij het beheersen van bevolkingscentra in zwakke staten en de publieke oppositie bij liberale democratieën om langdurig bij militaire conflicten betrokken te raken, hebben de inzet van de krijgsmacht aan banden gelegd.³⁹ Dit betekent niet dat het gebruik van militaire macht in een anarchistisch statensysteem uitgesloten kan worden.

Wat een liberaal ook van de inzet van militaire middelen mag vinden, het is evident dat het belang van de beschikking over een krijgsmacht ten behoeve van de verdediging van de autonomie en territoriale integriteit van de staat niet ter discussie staat. Te weinig aandacht voor defensie kan ten koste gaan van de stabiliteit en uiteindelijk het voortbestaan van de staat zelf. Ook Adam Smith – op dit punt vaak verkeerd geïnterpreteerd – erkende dat het handhaven van defensie een kostbare taak was. Hij schreef hierover dat ‘defence is more important than opulence [weelde]’.⁴⁰

In westerse landen was er echter na de Koude Oorlog lange tijd een groeiende desinteresse in de krijgsmacht. Zonder al teveel discussie werd er op defensie bezuinigd, en discussie over het nut van de krijgsmacht als politiek instrument raakte op de achtergrond. De samenleving dient namelijk over een dergelijk instrument te beschikken omwille van één overkoepelend doel: veiligheid. Dit doel is permanent – dat wil zeggen dat de verzorging van de krijgsmacht in zowel tijden van vrede als in tijden van oorlog de aandacht van de staat vereist.⁴¹ Er zal nooit dusdanig in de krijgsmacht gesneden mogen worden dat daardoor de verdediging van de vrije samenleving onuitvoerbaar wordt. Liberalen zullen staan voor een compacte staat, maar op terreinen waar de overheid wel een taak dient te vervullen, moet de staat sterk zijn. Defensie is één van die staatstaken, zo niet samen met binnenlandse veiligheid, *de* staatstaak bij uitstek.

1.2.3. Internationaal recht

Augustinus stelde al dat de staat in weinig opzichten verschilt van een roversbende wanneer deze niet onderworpen is aan het recht: de *rule of law*. In Nederland is er geen discussie over de waarde van de democratische rechtsstaat. Ja, er is aandacht voor de spanning tussen veiligheid enerzijds en vrijheid anderzijds. Maar de consensus is dat een functionerende democratische rechtsstaat het meest doeltreffende stelsel is om met deze spanning om te gaan.⁴²

³⁸ Joseph S. Nye Jr., *Power in the Global Information Age. From realism to globalization*, Oxon, 2004, p. 55.

³⁹ Ibidem, p. 56.

⁴⁰ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, New York, 2003 [orig. 1776], p. 583.

⁴¹ Rupert Smith, *The Utility of Force. The art of war in the modern world*, Londen, 2005, p. 9.

⁴² Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen oorlog en vrede. Kader voor een balans*

Alles wat in het binnenlandse domein aanleiding kan zijn voor een rechtszaak is in theorie voor de staat een *casus belli* jegens andere staten, zo stelde Adam Smith in een vertaling hiervan naar de internationale politiek.⁴³ De pacifistische en aan het liberalisme verwante denker Jeremy Bentham erkent ook de ‘necessity of states on occasion resorting to war in order to right a wrong, for the same reasons that individuals must sometimes have recourse to courts of law’.⁴⁴ Zoals reeds genoemd erkennen liberalen de aanwezigheid van internationaal conflict, maar is het essentieel dat oorlogen zoveel mogelijk worden beperkt en gereguleerd door middel van het internationaal recht.

Vanuit een klassiek-liberaal perspectief is internationaal recht de expressie van gemeenschappelijke normen en doelen van de staten die zich aan dat recht gebonden hebben, maar zonder mondiale *Leviathan* zijn de staten zelf de ‘scheidsrechters’ van de regels die zij onderling hebben afgesproken. Het afdwingen van internationaal recht, hetzij via sancties of in het uiterste geval door oorlog, zullen de staten zelf moeten doen. Echter, omdat staten vrijwillig bepalingen in het internationaal recht zijn aangegaan, is het in het eigen belang van de staten om zich daaraan te houden. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de staten waarmee verbintenissen zijn aangegaan, dat ook doen.

Liberalen zoals bijvoorbeeld Friedrich Hayek, hebben zich meermaals bezorgd uitgelaten over de groei van positief internationaal recht. Evenals bij de binnenlandse wetgeving, moet internationaal recht individuele vrijheid vergroten, of in ieder geval beschermen. Veel huidig internationaal recht doet juist het tegendeel. Zo was Hayek fel tegen het opnemen van sociale en economische rechten in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.⁴⁵

Het aangaan van internationale verdragen schept verplichtingen. Daar in veel gevallen internationaal recht voorrang geniet boven nationaal recht, moet de staat zeer terughoudend zijn bij de expansie van internationaal recht. Nederland heeft al internationale verdragsverplichtingen, zoals onder andere verplichtingen die voortvloeien uit het Handvest van de Verenigde Naties en artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Voor de VN geldt dat Nederland is gebonden aan het verbod op bedreiging met of het gebruik van geweld, tenzij de VN-Veiligheidsraad anders bepaalt. Nederland heeft echter niet de verplichting om troepen aan de VN ter beschikking te stellen. Anders is dit wanneer artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag van toepassing wordt verklaard. In het kader van de collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied is Nederland verplicht de aangevallen lidstaat (of lidstaten) militair bij te staan. Tussen de EU-lidstaten geldt ook een verplichting tot wederzijdse bijstand, maar mede op aandringen van Nederland is

tussen vrijheidsrechten en veiligheid, p. 22.

⁴³ Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, p. 96.

⁴⁴ Jeremy Bentham, ‘Principles of International Law’, in Bowring, e.a., *Works*, p. 544.

⁴⁵ Edwin van de Haar, *Classical Liberalism and International Relations Theory*, p. 133-4.

de NAVO de basis voor de collectieve verdediging.⁴⁶ Voor liberalen geldt dat de staat de verantwoordelijkheid heeft om een dergelijk aangegane verplichting naar behoren in te vullen en zich niet als een *free rider* jegens bondgenoten op te stellen.

Hier geldt het beginsel *pacta sunt servanda* – afspraken moeten worden nagekomen. Van verplichtingen tegen de wil van de staat – dus in liberale democratische samenlevingen de wil van het volk – kan geen sprake zijn. Staten zijn alleen gebonden aan internationaal recht waar zij mee hebben ingestemd. De handelingsvrijheid mag immers niet teveel beperkt worden door internationaal recht en is ook geen grond om je achter te verschuilen.⁴⁷ Liberalen zouden zeggen dat internationaal recht goed is zolang het de nationale belangen dient, in lijn is met de liberale waarden en wordt nageleefd. Zij zijn, in tegenstelling tot kosmopolieten, niet van mening dat alles in internationaal recht geborgd moet zijn.

1.2.4. Internationale vrijhandel

Karakteristiek voor klassiek-liberalen is het geloof in het ontstaan van een spontane orde en niet het idee dat een centrale autoriteit van bovenaf regels oplegt. Orde is, zoals Adam Ferguson zou zeggen, ‘the result of human action but not human design’.⁴⁸ Het kenmerk van zulke processen is dat er een zekere harmonie voortvloeit uit min of meer zelfzuchtige handelingen van vrije, hun eigenbelang nastrevende individuen.⁴⁹ Taal en tradities zijn voorbeelden van deze organische groei, maar ook zeer belangrijk is het vrije marktmechanisme.

Het streven naar internationale vrijhandel is voor liberalen dan ook een belangrijk uitgangspunt. Het ideaalbeeld is dat staten dan wel de voorwaarden voor internationale vrijhandel creëren met behulp van het internationaal recht, maar behalve deze faciliterende functie zich niet met internationale handel bemoeien. Het zijn niet staten die met elkaar handeldrijven, maar individuen en verbanden (zoals bedrijven). Interventie door staten in het internationale handelsverkeer komt echter nog te vaak voor door middel van het opleggen van onder meer barrières, tarieven en oneerlijke concurrentie van staatsbedrijven.

Het is evident dat handel gebeurt, of dient te gebeuren op basis van vrijwilligheid en winstgevendheid beoogt voor alle betrokken partijen. Liberalen erkennen de mogelijkheid dat handel tussen particulieren of bedrijven uit verschillende landen zogenaamde *spill-over* effecten kan hebben op andere terreinen van de internationale politiek. Meer handel leidt immers (in beginsel) tot grotere welvaart en dit kan ertoe leiden dat individuen, profiterend van die welvaart, dusdanig veel zijn gebaat bij vrede, dat dit (in het geval van liberale democratieën) tot uiting kan

⁴⁶ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 22.

⁴⁷ Een klassiek voorbeeld is bijvoorbeeld het ingrijpen van de NAVO-lidstaten in Kosovo (1999). Ondanks het ontbreken van een VN-mandaat voelden de interveniërende landen de morele verplichting dit wel te doen.

⁴⁸ Adam Ferguson, *An Essay on the History of Civil Society*, p. 119.

⁴⁹ G.A. van der List, *De macht van het idee*, p. 12.

komen in een pacifistisch overheidsbeleid.

Toch delen liberalen niet het idealisme van hun naamgenoten binnen de IB.⁵⁰ Herhalend de hiervoor aangehaalde woorden van Smith dat ‘defence is more important than opulence’, denken liberalen niet dat handel het wint van de menselijke natuur. Het door liberalen binnen de IB gestelde idee dat globalisering en toenemende economische interdependentie oorlogen kunnen uitbannen, is door menig klassiek-liberaal als naïef van de hand gewezen. De Amerikaanse liberaal en eerste minister van financiën Alexander Hamilton schreef hier in de achttiende eeuw al over: ‘Has commerce hitherto done anything more than change the objects of war?’⁵¹ Handel is en blijft nu eenmaal een oneindige bron van onvrede en jaloezie jegens elkaar.⁵² Achteloosheid aangaande defensie en een overmatige gevoeligheid voor economische voordelen die voortkomen uit handelsovereenkomsten moet worden voorkomen.⁵³ Het mag niet zo zijn dat internationale handel een doel op zich wordt en het beleid beheerst. Een afweging van belangen is altijd noodzakelijk.

Het belang van handel is voor Nederland eeuwenoud en internationale vrijhandel heeft zich geheel in de traditie van Nederlands grootste rechtsgeleerde, Hugo de Groot, ontwikkeld tot één van de centrale doelstellingen van de Nederlandse staat. De lange Nederlandse traditie van het bevorderen van internationale vrijhandel is echter ook gepaard gegaan met een aversie tegen uitgaven voor defensie. Dit is niet alleen iets van de laatste jaren; Alfred Mahan schreef al over de zeventiende-eeuwse Nederlanders dat ‘it was not until danger stared them in the face that the burgomasters were willing to pay for their defences’.⁵⁴ De Witt maakte zich hier, gedurende zijn lange bewind als raadspensionaris, schuldig aan. Hij staarde zich blind op de materiële voordelen die de handel Holland bracht, maar onderschatte tegelijkertijd de expansiedrift van koning Lodewijk XIV van Frankrijk. In deze belangentegenstelling verkoos De Witt handel boven territoriale veiligheid en ondervond in 1672 de dramatische gevolgen van zijn beleid. Dit leert ons – evenals tal van andere voorbeelden dat zouden kunnen doen – dat met betrekking tot

⁵⁰ De Britse liberale politici Cobden en Bright zijn er wel verantwoordelijk voor dat het politiek-filosofisch liberalisme soms geassocieerd wordt met dit idee van de kapitalistische of democratische vrede. Levend in de 19^e eeuw gedurende de *Pax Britannica*, waren Cobden en Bright ervan overtuigd dat handeldrijvende burgers een gemeenschappelijk belang zouden hebben bij wereldvrede; de vestiging van een internationale rechtsorde zou staten en grenzen overbodig maken. Zij vergaten echter dat hun vrijheid en welvaart werden verzekerd door de houten muren van de Britse marine. Zie hierover onder meer: B. Semmel, *Liberalism & Naval Strategy. Ideology, Interest and Sea Power during the Pax Britannica*, Boston, 1986.

⁵¹ The Federalist no. 6: Hamilton, *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, 1982 [oorspr. uitg. 1787-1788], p. 23.

⁵² Edwin van de Haar, *Classical Liberalism and International Relations Theory*, p. 67.

⁵³ J.A. van Hamel, *Nederland tussen de Mogendbeden*, Amsterdam, 1918, p. x.

⁵⁴ A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History*, New York, 1890, p. 68.

internationale vrijhandel de staat in sommige situaties meer moet doen dan louter het scheppen van de voorwaarden met behulp van onder meer internationaal recht.

Internationale handel vindt voor ongeveer 90 procent plaats via zee.⁵⁵ De zeeën zijn neutraal en dienen buiten de territoriale wateren, zoals De Groot al beargumenteerde, voor allen toegankelijk te zijn om zo de communicatie tussen volkeren in stand te houden en niet elkaar de toegang tot de zeeën te ontzeggen. Dit principe van *mare liberum* is altijd nauw verbonden geweest met de westerse manier van maritieme macht. Het waren de traditionele maritieme mogendheden die voor hun welvaart en macht afhankelijk waren van vrije toegang tot de zeeën om handel te drijven. Er is bij dit principe altijd enige frictie geweest tussen *imperium et libertas*. Het oude Athene bijvoorbeeld, floreerde als handelsentrepot en als toonbeeld van democratische vrijheden, maar exploiteerde tegelijkertijd ten volle de door haar aangestuurde Delische Liga. Ook voor Holland gold dat het in de zeventiende eeuw bereid was om het door De Groot geformuleerde principe *mare liberum* in de Noordzee gewapenderhand tegen de Engelsen te verdedigen, maar simultaan in de Aziatische wateren een strikt monopolie hanteerde. De Britse historicus Charles Boxer schreef hierover dat ‘in advocating freedom of international trade in general and the freedom of the seas in particular, the merchant-oligarchs of Holland and Zeeland were primarily actuated by self-interest’.⁵⁶

Toch is er vanaf de negentiende eeuw een geleidelijke verschuiving zichtbaar. Er werd niet alleen meer geredeneerd vanuit het commerciële belang om vrij te kunnen navigeren, maar het vrijhandelsprincipe kreeg zeker door de Engelsen een liberale, ideologische onderbouwing. Britse marineschepen openden markten en faciliteerden gedurende de *pax Britannica* wereldwijde vrijhandel. Een taak die de Amerikaanse vliegkampschepen nu op zich nemen. Want hoewel de Verenigde Staten het in 1994 in werking getreden VN-zeerechtoverdrag (UNCLOS) niet hebben geratificeerd, is het wel de Amerikaanse marine die het principe van *mare liberum* gestand houdt. Een principe dat gelijke kansen biedt voor alle staten wereldwijd en waar ieder land – met of zonder kuststrook – van profiteert. De vrijheid van navigatie lijkt inmiddels vanzelfsprekend, maar recente ontwikkelingen doen de vraag rijzen voor hoe lang nog.

Uitdaggers zijn er altijd geweest. Bijvoorbeeld in 1986 toen de Libische dictator Khadafi internationale schepen de toegang tot de Golf van Sidra ontzegde. Het was beslissend optreden van de Amerikaanse marine dat het principe van *mare liberum* bekrachtigde.⁵⁷ Immers, wanneer in bepaalde delen van de wereld – hoe klein en insignificant deze op het oog ook lijken – de vrijheid van navigatie wordt ondermijnd,

⁵⁵ ‘Shipping and World Trade’, *International Chamber of Shipping*, (<http://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade>), laatst geraadpleegd op 4 oktober 2016.

⁵⁶ Charles Boxer, *Dutch Seaborne Empire*, Londen, 1965, p. 78.

⁵⁷ Seth Cropsey, *Mayday. The Decline of American Naval Supremacy*, New York, 1993, p. 37.

kan het hele systeem dat de internationale vrijhandel onderbouwt wegvallen.

Tegenwoordig is de aandacht gevestigd op de Amerikaanse ‘vrijheid van navigatie’-oefeningen in de Zuid-Chinese Zee als reactie op het assertieve gedrag van China in één van de meest vitale maritieme verkeersaders ter wereld.⁵⁸ Het betreft hier niet alleen verschillende interpretaties van internationaal recht, maar ook botsende visies op de uitoefening van maritieme macht. De westerse manier van maritieme macht heeft zich altijd gekenmerkt door een hechte wisselwerking tussen de commerciële en militaire aspecten van de zee. Een neveneffect van militaire spanningen zal een weerslag hebben op de commerciële aspecten. Want hoewel het verkeer op zee gedomineerd wordt door private actoren en de containerschepen van rederijen als Maersk een groter tonnage hebben dan de *Nimitz*-klasse vliegkampschepen, neemt dit niet weg dat de geschiedenis van maritieme macht één lang narratief is van interstatelijke rivaliteit en dit ook zo zal blijven. Het is daarom voor het Westen belangrijk om de militaire aspecten van maritieme macht niet te verwaarlozen en te beseffen dat vrijheid op zee en dientengevolge internationale vrijhandel niet vanzelfsprekend is.

Voor Nederland geldt, als relatief belangrijke en open economie – alsmede vanwege de grote haven van Rotterdam – dat de staat een verantwoordelijkheid heeft om bij te dragen aan de instandhouding van *mare liberum*. In het krachtenveld in de Zuid-Chinese Zee kan de Nederlandse staat geen rol van betekenis spelen, maar heeft het wel een taak in het voorkomen of bestrijden van ontwrichtingen van de internationale vrijhandel op andere plekken, zoals de piraterij in onder meer de Golf van Aden. De roep om private beveiligers en de stappen die daartoe door de Nederlandse regering worden gezet om de koopvaardij te beschermen zijn een concreet voorbeeld dat de tweeledige taak van de staat met betrekking tot internationale vrijhandel duidelijk maakt. Ten eerste heeft de staat een voorwaardenscheppende taak in het faciliteren van internationale vrijhandel door middel van verdragen. Ten tweede heeft de staat de taak om deze (militair) te verdedigen wanneer er zich bedreigingen voordoen. Het is een verantwoordelijkheid die niet veronachtzaamd mag worden.

1.2.5. Verantwoordelijkheid

Hierboven zijn individuele vrijheid, de bescheiden ambities van de staat, internationaal recht en internationale vrijhandel besproken als liberale uitgangspunten in de internationale politiek. Een vijfde hieronder te bespreken liberaal uitgangspunt is verantwoordelijkheid. Voor liberalen geldt dat vrijheid altijd gepaard gaat met verantwoordelijkheid. Dit duidt normaliter op verantwoordelijkheid op individueel niveau, maar wat zijn de verantwoordelijkheden van de staat?

Op binnenlands niveau hebben we het dan vaak over de sociaalcontract-

⁵⁸ Julian G. Ku, Taylor Fravel, en Malcolm Cook, ‘Freedom of Navigation Operations in the South China Sea aren’t enough’, *Foreign Policy*, 16 mei 2016.

theorieën van onder meer Hobbes en Locke. In de door hen beschreven originele natuurtoestand heeft ieder individu het recht om de natuurrechten – leven, vrijheid en bezit – zelf af te dwingen tegen diegenen die deze bedreigen en daarmee een zogenaamde ‘staat van oorlog’ creëren. Dit is de reden dat vrije individuen zich verenigen en een deel van hun vrijheid opgeven om er veiligheid voor terug te krijgen. Locke voegde hieraan toe dat een staat een gedelegeerde bevoegdheid heeft en daarom alleen de gehoorzaamheid kan verwachten zolang deze zijn taak naar behoren uitvoert: dat is de verantwoordelijkheid van de staat om leven, vrijheid en bezit van iedere burger te beschermen.

Staatsvorming is natuurlijk een historisch proces, maar de sociaalcontract-theorie als abstract construct is wel degelijk een goed startpunt om de verantwoordelijkheden van de staat in de internationale betrekkingen te benaderen. Staten – waaraan wij als burgers het afdwingende recht hebben afgestaan – hebben namelijk zelf ook zogenoemde natuurrechten: non-interventie (leven en vrijheid) en territoriale integriteit (bezit) – twee van de kernprincipes van het internationaal recht. Iedere staat die als agressor deze natuurrechten van een andere staat verbreekt, maakt van zichzelf een doelwit van een door andere staten rechtmatig gevoerde oorlog.⁵⁹ Staten hebben binnen het statensysteem de vrijheid van handelen, maar deze vrijheid gaat wel samen met de plicht om er verantwoordelijk mee om te gaan. De onafhankelijkheid en territoriale integriteit van andere staten dienen gerespecteerd te worden. Een Verenigde Naties resolutie stelde dit vast door te bepalen dat staten zich moeten onthouden van ‘any threats or acts, direct or indirect, aimed at impairing the freedom, independence or integrity of any state, or at fomenting civil strife and subverting the will of the people in any state’.⁶⁰

Staten kunnen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken, onder meer door de VN Veiligheidsraad. Maar omdat staten niet zijn onderworpen aan een hoger gezag, hangt het af van mogelijke verdragsverplichtingen (zoals Artikel 5 van de NAVO), de politieke bereidheid en het (militaire) vermogen van andere staten om de overtredende mogendheid ook met daden te herinneren aan diens verantwoordelijkheid. Internationale machtsverhoudingen zijn immers nog steeds bepalend voor het handelingsvermogen van staten.

De veranderende internationale machtsverhoudingen en de consequenties daarvan voor het Westen zijn bepalend en sluiten aan bij het liberale uitgangspunt dat de staat bescheidenheid moet betrachten in de internationale betrekkingen. In 1982 schreef toekomstig minister van Defensie Joris Voorhoeve in een publicatie van de TeldersStichting: ‘Nederland is een kleine mogendheid, maar voert een buitenlands beleid dat gebaseerd is op het gevoel voor veel in de wereld

⁵⁹ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*, New York, 1977.

⁶⁰ United Nations, *Essentials of Peace*, Resolution 290, <http://www.un-documents.net/a4r290.htm> (laatst geraadpleegd 25 april 2016).

medeverantwoordelijk te zijn.⁶¹

Daar waar het instrumentarium dit toelaat zullen liberalen zeker staan voor vergaande verantwoordelijkheden, maar naarmate de *shaping power* afneemt, keren we ons weer terug richting de verantwoordelijkheden jegens de eigen burgers en het beschermen van nationale belangen. Concepten als *Responsibility to Protect* (R2P) hebben daarin geen plek. Bij R2P verschuift inzake grootschalige schendingen van de rechten van de mens de verantwoordelijkheid van een staat bij falen naar de ‘internationale gemeenschap’, waardoor interveniëren niet langer een optie of recht is, maar volgens het principe van R2P een plicht. Daar is vanuit liberaal perspectief geen sprake van. De doelgebondenheid van de staat als instrument van een burgergemeenschap om voor de eigen veiligheid en welvaart te zorgen – het doel waarmee het sociaal contract wordt aangegaan als kader voor het handelen van de staat – verzet zich daartegen. Er is vanuit liberale grondbeginselen geen sprake van een juridische of morele verplichting tot bijstand aan anderen buiten de wil van een staat zelf om. Het blijkt uiteindelijk aan staten zelf om te bepalen of zij willen ingrijpen in een situatie.⁶² In het geval van een genocide of grove mensenrechtenschendingen kan een liberaal zich wel voorstellen dat ingrijpen gerechtvaardigd is, maar hier is dan sprake van een ‘recht’ (de *Right to Protect*) en niet van een plicht daartoe, tenzij de staat zich daartoe via een internationale verplichting heeft verbonden.

We hebben dus gezien dat de staat in de internationale betrekkingen bescheidenheid dient te betrachten. Tegelijkertijd staan liberalen voor internationaal recht en internationale vrijhandel – en het streven daarnaar vergt een zekere mate van idealisme. Idealisme in de zin dat het stimuleren van fundamentele waarden zoals democratie, mensenrechten en westerse opvattingen aangaande internationaal recht en vrijhandel ook de eigen belangen dienen. Als meer landen eigendomsrechten respecteren en zich hard maken voor hun eigen rechtsstaat, dan vergroot dit ook onze eigen veiligheid en welvaart. Dit betekent echter niet dat westerse landen altijd en overal hun idealen kracht kunnen bijzetten in de vorm van humanitaire interventies. De Amerikaanse president Obama zei hierover in een artikel over zijn eigen ‘Obama-doctrine’ dat ‘a president should not place American soldiers at great risk in order to prevent humanitarian disasters, unless those disasters pose a direct security threat to the United States’.⁶³ Militaire missies met een humanitair oogmerk mogen en moeten nog steeds uitgevoerd kunnen worden, maar steeds vaker wanneer er tegelijkertijd nationale belangen op het spel staan. Toch kunnen zelfs bij de afwezigheid van een wezenlijk nationaal belang,

⁶¹ Joris Voorhoeve, *De Rol van Nederland in de Wereld*, Den Haag, 1982, p. 1.

⁶² Kenneth Manusama, e.a., *Soevereiniteit*, Den Haag, 2016, p. 100.

⁶³ Jeffrey Goldberg, ‘The Obama Doctrine. The U.S. President talks through his hardest decisions about America’s role in the world’, *The Atlantic*, vol. april 2016, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (laatst geraadpleegd op 14 november 2016).

zich nog steeds zulke verschrikkelijke situaties voordoen waarbij we simpelweg niet voorbij de behartiging van onze liberale, westerse waarden kunnen gaan. Een dergelijke benadering kan worden gezien als *verantwoord idealisme*.

De hoogste morele plicht van regeringen is echter het zelfbehoud van de staat.⁶⁴ Dit is een verantwoordelijkheid die uitstijgt boven al het ander: er zorg voor dragen dat de vrije samenleving en dus de staat zelf overleeft. De individuele vrijheden die wij koesteren kunnen alleen overleven binnen een statelijk verband dat deze vrijheden garandeert. Zoals gezegd gaat vrijheid altijd gepaard met verantwoordelijkheid. Dat besef leeft helaas niet onder alle Nederlanders. De befaamde Britse historicus Edward Gibbon benoemde de gevaren daarvan in de achttiende eeuw al toen hij schreef over de ondergang van het oude Athene:

‘In the end, more than freedom, they wanted security. They wanted a comfortable life, and they lost it all – security, comfort and freedom. When the Athenians wanted not to give to society but for society to give to them, when the freedom they wished for most was freedom from responsibility, then Athens ceased to be free and was never free again.’⁶⁵

Bewustwording over het belang van defensie is derhalve in een vroeg stadium ontegenzeggelijk belangrijk. Dit is een taak voor de Nederlandse politici. Zeker nu de westerse militaire superioriteit niet langer een gegeven is en nieuwe veiligheidsrisico's zich aandienen zullen politici een hernieuwde nadruk moeten leggen op wat wel ‘high politics’ wordt genoemd. ‘High politics’ gaat over veiligheid en de soevereiniteit en in uiterste instantie over het overleven van een land of bondgenootschap. Dit is een exclusieve, grondwettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid van politici.⁶⁶ Politieke thema's die niet vitaal zijn voor het overleven van de staat, zoals onder meer sociale zekerheid – ook wel aangeduid als ‘low politics’ – zijn voor burgers belangrijk in verkiezingstijd. Het is in het bijzonder de taak voor politici om het onderscheid tussen ‘low politics’ en het niet altijd op waarde geschatte, doch belangrijkere ‘high politics’, te benadrukken.

De KVP'er Joseph Luns verwoordde dit in 1952, voordat hij werd geïnstalleerd als minister van Buitenlandse Zaken, uitstekend. Willem Drees vroeg aan hem wat de leidraad zou gaan vormen van zijn beleid. Luns antwoordde daarop: ‘In de eerste plaats voor het Nederlands belang, in de tweede plaats voor het Nederlands belang, dan komt er een hele tijd niets, en dan weer het Nederlandse belang.’⁶⁷

⁶⁴ H.J. Morgenthau, ‘The Mainsprings of American Foreign Policy: The National Interest vs. Moral Abstractions’, *American Political Science Review* vol. 44(4), 1950, p. 834.

⁶⁵ Een quote toegeschreven aan Edward Gibbon, maar onder meer aangehaald door Margaret Thatcher tijdens een speech in Hillsdale College in 1994.

⁶⁶ Rob de Wijk, ‘Het nieuwe paradigma van de wereldorde. De gevolgen voor Defensie’, in: *Beschouwingen vooraf over ‘de toestand in de wereld’* ten behoeve van de ‘meedenk’-sessie over de toekomst van de krijgsmacht.

⁶⁷ Aangehaald in J.L. Heldring, ‘Bolkestein en het nationale belang’, *NRC Handelsblad*, 28 februari 1995.

II. Nationale belangen

Discussies over internationale politiek en veiligheid worden vaak gekaderd in het ‘belangen versus waarden’ dilemma (in Nederland bekend als het eeuwige ‘koopman versus dominee’ debat), maar de relatie tussen belangen en waarden is veel complexer. Soms is er inderdaad sprake van een *trade-off*, maar vaak liggen belangen en waarden ook in het verlengde van elkaar. Laatstgenoemden zullen zwaarder wegen naarmate het buitenlandbeleid ‘sterker wordt ingegeven door normatieve overwegingen’.¹ Gegeven de geformuleerde liberale uitgangspunten en de veranderende geopolitieke verhoudingen is het de vraag welke nationale belangen centraal moeten komen te staan bij de invulling van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. Op welke strategische opgaven zal de Nederlandse krijgsmacht zich de komende jaren moeten richten? Voor de krijgsmacht betekent dit veilig blijven, veiligheid brengen en veilig verbinden. Naast de materiële invulling van deze belangen en strategische opgaven, mogen we onze westerse verworvenheden echter niet vergeten. Het verdedigen van onze westerse, liberale waarden is namelijk evenzeer een nationaal belang.

2.1. Belangen en waarden

Het is belangrijk te benoemen dat in de internationale politiek – ongeacht de theoretische stroming of traditie – een staat niet kan optreden als liefdadigheidsinstelling en derhalve vaak moet redeneren vanuit het nationale belang. De beroemde Amerikaanse strateeg Alfred T. Mahan zei hierover: ‘Self-interest is not only a legitimate, but a fundamental cause for national policy; one which needs no cloak of hypocrisy’.² Redeneren vanuit het nationaal belang is desalniettemin binnen Nederland lange tijd omstrede geweest. Moralisme en legalisme doen het in Nederland beter – in ieder geval publiekelijk – dan het oog hebben voor het nationaal belang of van gevoel voor internationale machtsverhoudingen.³ Zeker na de Koude Oorlog kwam in Nederland de tweede hoofdtaak van Defensie nadrukkelijk naar de voorgrond: de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.

Om in te spelen op de veranderende veiligheidssituatie van de lidstaten formuleerde de NAVO in november 1991 een nieuw strategisch concept, met als uitgangspunt dat het bondgenootschap snel en doeltreffend moest kunnen reageren op crisissituaties aan de rand van het verdragsgebied. In Nederland vond dit nieuwe concept weerklank in de *Defensienota* van 1991 en de *Prioriteitennota*

¹ Ko Colijn, Margriet Drent, e.a., ‘Clingendael’s visie op de krijgsmacht van de toekomst’, Clingendael Rapport, februari 2003, p. 15.

² Alfred T. Mahan, *The problem of Asia: its effect upon international policies*, New Brunswick, 1900, p. 103.

³ Patrick van Schie, *Nationaal Belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid*, Den Haag, 1996, p. 6.

van 1993. De structuur van het aanzienlijke dienstplichtleger dat tijdens de Koude Oorlog op de been werd gehouden, werd omgevormd tot een sterk afgeslankt expeditionair beroepsleger dat zou moeten kunnen optreden in een 'ruim geweldsspectrum'. Met het verdwijnen van de primaire dreiging in de vorm van de Sovjet-Unie moesten de strijdkrachten voortaan op korte termijn ingezet kunnen worden voor een breed palet aan (stabilisatie-)missies overal ter wereld.⁴

Bij beschouwingen over internationale veiligheid heeft men de gewenste Nederlandse inspanningen toen geruime tijd willen baseren op zogenoemde ambities. Daarbij ging men ervan uit dat Nederland geheel zelf kan bepalen wat zijn bijdrage zal zijn aan de handhaving van de internationale rechtsorde. De internationale veiligheidscontext zag er toen voor Europa relatief gunstig uit. Er werd toentertijd soms gesproken over 'wars of choice'; het Westen leek zich in de luxueuze positie te bevinden dat het kon kiezen waar het zich druk over wilde maken en waar het met militaire middelen daadkracht wilde tonen. In plaats van nationale veiligheid ging het politieke debat ten aanzien van defensie in toenemende mate over humanitaire waarden en de veiligheidsproblematiek van etnische groeperingen. Alleen dat rechtvaardigde in de ogen van velen nog de inzet van militaire middelen met enige vorm van geweld.

Rond deze tijd zei Frits Bolkestein dat buitenlandse politiek geen zaak is 'van een goed glas wijn bij de open haard, maar van hard knokken voor het nationale belang. Wie zich dienstbaar opstelt, krijgt meestal een trap'.⁵ Het taboe op de bevordering van het nationaal belang is intussen een stuk minder en is reeds in de politieke praktijk al in gang gezet. Als de grondslagen van het beleid immers niet meer van deze tijd zijn, dan is handhaven van oud beleid onterecht. In Nederland hebben wij niet meer de luxe om hoofdzakelijk te spreken van ambities. Wij moeten weer beginnen bij belangen die op het spel staan en stilstaan bij de risico's en de mogelijke wijze waarop risico's zich kunnen vertalen in aantasting van onze belangen.

2.2. De totstandkoming van nationale belangen

Wat zijn echter nationale belangen? En hoe komen deze tot stand? Het is allereerst belangrijk te benoemen dat nationale (of algemene) belangen niet een vastomlijnd gegeven zijn, maar door de samenleving worden bepaald. Het is echter lastig om te spreken van nationale of algemene belangen omdat er altijd sprake is van individuele belangen die niet per definitie verenigbaar zijn met het algemeen belang. Bij een dergelijke opvatting bestaat er niet zoiets als een algemeen belang, maar is er slechts een onderscheid in individuen en hun afzonderlijke belangen. De aan het klassiek-liberalisme verwante denker Jeremy Bentham telde alleen individuen: 'the community is a fictitious body, composed of

⁴ Kenneth Manusama, e.a., *Soevereiniteit*, p. 72.

⁵ Frits Bolkestein, *Voorrang voor Nederlandse belangen?* (inleiding gehouden op een VVD-discussieronde over de herijking van het Nederlands buitenlands beleid op 25 februari 1995).

the individual persons who are considered as constituting as it were its members. The interest of the community then is, what? The sum of the interests of the several members who compose it.⁶ Voor veel liberalen is het algemeen belang echter meer dan de simpele optelsom van individuele belangen. Er kan zoiets zijn als een algemeen of nationaal belang, omdat liberalen nu eenmaal een statelijk verband voor de uitvoering van een beperkt aantal taken nodig acht dat niet als vanzelf ontstaat uit de intenties van individuen.⁷ Het gaat dan om de verdediging van het land en de bescherming van burgers en hun eigendommen.

Hoewel liberale denkers zich dus niet vaak uitlaten over het nationaal belang, vloeit het bestaan ervan bij velen wel logisch voort uit hun redeneringen over onder meer de positie en rol van de staat. Toch zijn nationale belangen breder dan alleen de verdediging van leven, vrijheid en bezit, maar het breder trekken hiervan zal niet door iedereen binnen een samenleving worden gedeeld. Zo zal de inzet van bijvoorbeeld de Nederlandse luchtmacht in de strijd tegen ISIS niet door iedereen worden gezien als de behartiging van het Nederlands belang.

Het begrip ‘nationaal belang’ is dus subjectief en veranderlijk. Een waardevol uitgangspunt van de westerse liberale democratieën is dat niemand geacht wordt de wijsheid in pacht te hebben. De vaststelling van nationale belangen is dan ook, evenals bij andere politieke vraagstukken, de uitkomst van het democratisch proces en hangt mede samen met de eigen relatieve machtspositie, geografische ligging en de economische, politieke en maatschappelijke ordening.⁸ In tegenstelling tot binnenlandse politieke kwesties onderscheiden politieke stromingen zich minder van elkaar op beleidsterreinen als buitenlandse politiek of internationale veiligheid. Dat komt deels omdat in het buitenlands beleid de regering nu eenmaal minder speelruimte heeft dan in binnenlandse politieke aangelegenheden. Er is desalniettemin wel degelijk sprake van meningsverschillen die hun oorsprong vinden in uiteenlopende beschouwingen.⁹ Zo zal de maatschappijvisie van een socialist inhouden dat deze zich internationaal zal inspannen voor een nieuwe orde, voor gedragsregels voor ondernemingen, voor ontwikkelingshulp en voor een grote nadruk op sociale rechten in het mensenrechtenbeleid.¹⁰ Die visie zal door een liberaal niet worden gedeeld.

Ondanks de verschillen is er wel degelijk sprake van constanten in het buitenlands beleid van landen die dankzij de geschiedenis en de geografische positie van staten vorm hebben gekregen. Zo is voor Nederland als handelsnatie het garanderen van de vrije vaart van goederen (‘flow security’), evenals 400 jaar geleden, zonder twijfel een nationaal belang. Waar Nederland zich in de zeventiende eeuw bekommerde om de vrije vaart door de Sont (de zeestraat tussen

⁶ Walter Lippmann, *Essays in the public philosophy*, Boston, 1955.

⁷ Patrick van Schie, *Nationaal Belang*, p. 28.

⁸ Ko Colijn, Margriet Drent, e.a., ‘Clingendael’s visie op de krijgsmacht van de toekomst’, p. 15.

⁹ G.A. van der List, *De macht van het idee*, p. 10.

¹⁰ *Ibidem*, p. 9.

Denemarken en Zweden), zo geldt dit nu voor de Golf van Hormuz en andere maritieme knooppunten. De locatie en context zijn anders, maar het belang van ‘flow security’ is onverminderd groot.

Joris Voorhoeve heeft in zijn befaamde werk *Peace, Profits and Principles* een drietal tendensen van het Nederlandse buitenlandse beleid onderscheiden.¹¹ Naast de genoemde maritiem-commerciële traditie, benoemt Voorhoeve ook de Nederlandse neutraliteits- of onthoudingstraditie en de internationaal-idealistische tendensen van het Nederlandse buitenlandbeleid. Voorhoeve was niet de enige in het benoemen van constanten of tradities in het Nederlands buitenlandse beleid. Onder meer NRC-commentator Jérôme Heldring (een uitgesproken realist) had het over vaste kenmerken in het Nederlands buitenlandbeleid zoals isolationisme, moralisme, legalisme, respect voor internationaal recht en een afkeer van machtspolitiek.¹²

Toch kan, zoals historicus Duco Hellema opmerkt, ‘de buitenlandse politiek van de tweede helft van de twintigste eeuw worden beschouwd als een golfbeweging of een beleidscyclus, beginnend met de aarzelende aanvaarding van naoorlogse internationale realiteiten tot aan de geleidelijke vervaging van de naoorlogse beleidsuitgangspunten die in de loop van de jaren negentig optrad’.¹³ Dat betekent echter niet dat de Nederlandse buitenlandse politiek zich altijd op effectieve wijze instelt op de veranderende internationale verhoudingen. Buitenlandse politiek komt vaak neer op aanpassing en het is de vraag in hoeverre de genoemde tradities of tendensen van het Nederlandse buitenlandse beleid nog stand kunnen houden in een snel veranderende wereld waarin de relatieve economische en militaire macht van het Westen verder zal afnemen.

‘Voor Nederland betekent dit een realistischer buitenlandbeleid dat kijkt naar wat haalbaar is, in plaats van naar wat wenselijk is. Dat betekent dat Nederland – samen met de Europese Unie – een actief en realistisch veiligheidsbeleid moet ontwikkelen, dat vooral gericht is op het eigen belang en op de eigen regio’, zoals VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra schreef, toen hij in 2015 in *Liberaal Reveil* pleitte voor een realistischer buitenlandbeleid.¹⁴ Buiten Europa denkt iedereen in termen van belangen en het is, zo redeneert Zijlstra, ‘tijd dat wij hetzelfde doen’.¹⁵ In een publicatie van de TeldersStichting pleit VVD-Kamerlid Han ten Broeke in zijn *Tien vuistregels voor een realistisch buitenlandse beleid* eveneens voor een

¹¹ J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A study of Dutch foreign policy*, Leiden, 1979.

¹² J.L. Heldring, ‘De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945’, in J.C. Boogman, J.L. Heldring, e.a., *De Nederlandse buitenlandse politiek. Heden en verleden*, Baarn, 1978, p. 29.

¹³ Duco Hellema, *Nederland in de Wereld. De buitenlandse politiek van Nederland*, Houten, 2010 [origineel 1995], p. 456.

¹⁴ Halbe Zijlstra, ‘Realistisch buitenlandbeleid’, *Liberaal Reveil*, maart 2015(1), pp. 48-9.

¹⁵ Ibidem, p. 51.

buitenlandbeleid dat in de ‘eerste plaats moet worden gebruikt als instrument om het nationaal belang’ – door hem opgebouwd uit vrijheid, veiligheid en welvaart – ‘van de burgers en de staat te dienen’.¹⁶

Los van de vraag of we nog willen dat het buitenlands beleid uitgaat van de bevordering van westerse waarden, is het ook steeds meer de vraag of dit nog wel kan. Niet alleen de wil, maar ook het vermogen van het Westen om de wereld naar westerse idealen vorm te geven, ebt langzaam weg.¹⁷ Het gevolg is dat buitenlands beleid steeds meer gebaseerd zal worden op de bescherming van belangen, in plaats van waarden. De bereidheid van het Westen om haar waarden te verdedigen was een uitdrukking van de westerse militaire en economische macht. Nu deze macht langzaam erodeert, moeten prioriteiten worden herzien en zal de nadruk komen te liggen op de verdediging van belangen, zonder daarbij de westerse waarden uit het oog te verliezen.

Ook de burgers in de westerse samenlevingen zijn vanwege in het verleden opgedane ervaringen, hedendaagse dreigingen en de sombere toekomstscenario's anders over nationale belangen gaan nadenken. Er is een groeiend besef dat veiligheid geen vanzelfsprekendheid is. Zeker in Nederland kwam het neerhalen van lijnvlucht MH-17 in 2014 hard aan en zijn de vluchtelingen- en migrantenproblematiek vanuit Afrika en het Midden-Oosten en de terroristische aanslagen in Europese steden een extra reden tot zorg. Defensie is inmiddels weer een heus politiek thema.

2.3. De Nederlandse belangen en strategische opgaven

Deze zorgen vertalen zich langzaam in een herziening van de nationale belangen en het aanbrengen van een rangorde daarin. Bovenaan staan niet langer, zoals in de jaren negentig, humanitaire belangen, maar veel meer territoriale en economische noties van veiligheid. Deze tot dan toe impliciete nationale belangen zijn de laatste jaren ineens een stuk manifester geformuleerd.¹⁸ In 2007 gaf de Nederlandse regering een startschot met het vaststellen van een Nederlandse *Strategie Nationale Veiligheid*.¹⁹ Hierin is een rangorde in de Nederlandse vitale belangen geformuleerd, te weten: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid, sociale en politieke stabiliteit. De *Strategie Nationale Veiligheid* hanteert een brede definitie van veiligheid. In het rapport *De Waarde van Defensie* van het Haags Centrum voor Strategische Studies (HCSS) voegden de opstellers hier nog twee belangen aan toe: internationale stabiliteit en rechtsorde – dit in lijn met Artikel 97 van de Grondwet – en goede internationale betrekkingen. Dit

¹⁶ Han ten Broeke, *Tien vuistregels voor een realistisch buitenlands beleid*, Den Haag, 2016.

¹⁷ Mark Urban, *The Edge. Is the military dominance of the West coming to an end?*, Londen, 2015, p. 3.

¹⁸ Frank Bekkers, Marno de Boer, e.a., ‘De Waarde van Defensie’, *The Hague Center for Strategic Studies*, rapport no. 16-09, 2012, p. 15.

¹⁹ *Strategie Nationale Veiligheid*, Den Haag, 2007.

laatste wordt gedefinieerd als de mate waarin Nederland wordt gezien als een goede en betrouwbare partner waarmee zaken valt te doen. Al deze Nederlandse belangen vloeien in elkaar over en kunnen feitelijk als één geheel worden beschouwd.²⁰

De internationale veiligheidscontext is echter sinds de vaststelling van de *Strategie Nationale Veiligheid* in 2007 en het rapport *De Waarde van Defensie* in 2012 aanzienlijk veranderd – en niet ten goede. Geschetste ontwikkelingen hebben zich duidelijker gemanifesteerd en dit was aanleiding om de in 2013 namens het kabinet verschenen Internationale Veiligheidsstrategie *Veilige wereld, veilig Nederland*, al in 2014 weer te herzien met een nieuwe beleidsbrief onder de naam *Turbulente Tijden in een Instabiele Omgeving*. De nationale, of in deze veiligheidsstrategie gedefinieerde strategische, belangen zijn hier al nauwer geformuleerd dan de *Strategie Nationale Veiligheid* eerder deed. Het kabinet onderscheidt in de Veiligheidsstrategie een drietal strategische belangen: verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. In deze beleidsbrief ligt tevens de focus op de instabiele, nabije regio's en de boodschap dat Europa – en dus ook Nederland – meer verantwoordelijkheid moet nemen om zich in te zetten voor de stabiliteit rondom de eigen regio.²¹

Internationaal wordt eveneens al langere tijd gesproken over een prioritering van de belangen die het Westen dient te bewaken. Steeds meer wordt gewezen op vitale belangen zoals energiezekerheid, het voorkomen van pandemieën, de bestrijding van transnationaal terrorisme, de aanpak van internationale criminaliteit en het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens.²² Essentiële belangen omvatten de stabilisering van risico-regio's zoals de gordel van instabiliteit rondom Europa. Pas dan volgen de algemene belangen die voorheen nog bovenaan stonden: 'human security' en 'disaster response'. In de EU-veiligheidsstrategie van 2003 werd al een stap gezet in deze richting, maar humanitaire belangen stonden toen nog bovenaan. In meer recente studies wordt de gewijzigde veiligheidspolitieke context dus vertaald in een nadrukkelijk meer robuuste en meer assertieve houding.²³ De in juni 2016 gepubliceerde *EU Global Strategy* legt ook meer de nadruk op belangen – niet langer alleen op waarden. 'Soft power is not enough' om deze belangen te verdedigen en te behartigen.²⁴ Voor de Europese Unie is dit document, en de implementatie daarvan, een aanzienlijke verschuiving.

²⁰ Frank Bekkers, Marno de Boer, e.a., 'De Waarde van Defensie', p. 17.

²¹ Beleidsbrief Internationale Veiligheid – Turbulente tijden in een instabiele omgeving.

²² Venusberg Group, *Beyond 2010. European Grand Strategy in a Global Age*, Bertelsmann Stiftung, 2007.

²³ Een uitstekend voorbeeld hiervan is de in 2015 verschenen Britse *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. In dit door de Britse regering opgestelde document is een onderscheid gemaakt in drie 'national security objects': 1) Protect our people; 2) Project our global influence; 3) Promote our prosperity.

²⁴ 'Shared vision, Common Action: A Stronger Action', *EU Global Strategy*, juni 2016, p. 44.

Intermezzo: De vijf vitale belangen in de ‘Strategie Nationale Veiligheid’

1. Territoriale veiligheid

Het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat, en specifiek de territoriale integriteit van ons land. De territoriale integriteit is in gevaar bij bijvoorbeeld een dreigende bezetting van het grondgebied van het rijk door een andere mogendheid, maar ook door een terroristische aanslag.

2. Economische veiligheid

Het ongestoord functioneren van Nederland als een effectieve en efficiënte economie. De economische veiligheid kan bijvoorbeeld aangetast worden als het handelsverkeer met een belangrijke buitenlandse partner uitvalt.

3. Ecologische veiligheid

Het beschikken over voldoende zelf herstellend vermogen van de leefomgeving bij aantasting. De ecologische veiligheid kan in het geding komen door bijvoorbeeld verstoringen in het beheer van het oppervlaktewater, maar ook door klimaatveranderingen.

4. Fysieke veiligheid

Het ongestoord functioneren van de mens in Nederland en zijn omgeving. De fysieke veiligheid staat bijvoorbeeld onder druk als de volksgezondheid wordt bedreigd door de uitbraak van een epidemie, maar ook bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek.

5. Sociale en politieke stabiliteit

Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden. De sociale en politieke stabiliteit kan in het geding zijn als veranderingen optreden in de demografische opbouw van de samenleving (bijvoorbeeld solidariteit tussen generaties), de sociale cohesie en de mate van deelname van de bevolking aan maatschappelijke processen.

Bron: *Strategie Nationale Veiligheid*, Den Haag, 2007

De krijgsmacht vervult taken ter bescherming van al deze vitale belangen. Dit is in het bijzonder zichtbaar met betrekking tot de territoriale veiligheid – zowel in de vorm van de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, maar ook de rol die de krijgsmacht speelt in de grensbewaking, het luchtruim en de territoriale wateren. Voorts is de krijgsmacht ook bij de andere vitale belangen betrokken: de beveiliging van handelsroutes ter bevordering van de economische veiligheid, ondersteuning bij natuurrampen en bijvoorbeeld pandemieën als

onderdeel van fysieke veiligheid. In het kader van sociale en politieke stabiliteit kan de krijgsmacht op verzoek van civiele autoriteiten militaire bijstand leveren.²⁵

Ter invulling hiervan hanteert Defensie al sinds de Defensienota 2000 de volgende drie hoofdtaken: 1) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba; 2) Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; 3) Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal. Echter, gezien de snelle veranderingen in de veiligheidssituatie heeft het onderscheid tussen de hoofdtaken steeds meer aan betekenis ingeboet, daar zowel de eerste als de tweede hoofdtaak een beroep kan behelzen op het expeditionaire vermogen van de krijgsmacht, en ook in het kader van de derde hoofdtaak buiten de landsgrenzen kan worden opgetreden. Bovendien kunnen ook bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in het kader van de tweede hoofdtaak de veiligheid van het grondgebied en van onze burgers dienen. Ook is er bij internationaal terrorisme een sterke verwevenheid tussen de eerste en derde hoofdtaak.²⁶

In het licht van deze drie hoofdtaken en op basis van de bovenstaande vitale belangen die zijn opgenomen in de Strategie Nationale Veiligheid, de strategische belangen die zijn vastgelegd in de Internationale Veiligheidsstrategie en bovendien de ontwikkeling van de internationale veiligheidscontext, ligt het in de rede de Nederlandse defensie-inspanningen de komende jaren te richten op drie strategische opgaven:

1. *het waarborgen van de veiligheid van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en de Nederlandse samenleving;*
2. *het beschermen van de knooppuntfunctie van Nederland in de wereld;*
3. *het bevorderen van stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de gordel van instabiliteit rondom Europa.*

Deze drie strategische opgaven hangen nauw met elkaar samen. 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.

²⁵ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 19.

²⁶ *Ibidem*, p. 21.

1) Het waarborgen van de veiligheid van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en de Nederlandse samenleving

Overeenkomstig met de eerste hoofdtak van Defensie, weegt de bescherming van het eigen (inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk) en bondgenootschappelijk grondgebied zwaarder dan ieder ander nationaal belang. De bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied is altijd al het primaire belang van Nederland geweest, maar staat opnieuw hoog op de agenda.

Vooral als gevolg van het destabiliserende optreden van Rusland heeft de eerste hoofdtak van Defensie, die de collectieve verdediging in NAVO-verband omvat, stevig aan belang gewonnen. Tijdens de NAVO-top in Warschau is nadrukkelijk weer gewezen op het belang van de strategische functie ‘anticipatie’ en op herbevestiging – en herstel – van de conventionele afschrikingscapaciteit: een geloofwaardige afschrikking die berust op een mix van nucleaire, conventionele en raketverdedigingscapaciteiten. 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. Meer dan in de afgelopen twee decennia moet 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. De NAVO hanteert sinds een jaar de zogenaamde ‘360 degrees’ benadering. Het is de grootste moderniseringsslag van het bondgenootschap sinds de Koude Oorlog en het beoogde doel is om te kunnen reageren op alle soorten crises rondom het verdragsgebied – in het Oosten, Zuiden en Noorden.²⁷

Als gevolg van het samengestelde (‘hybride’) karakter van dreigingen, zowel uit het Oosten en 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 hoger in het geweldsspectrum moet een beroep kunnen worden gedaan op de krijgsmacht (inbegrepen de Koninklijke marechaussee).

Wat de bescherming van het Caribische deel van het Koninkrijk betreft, blijft waakzaamheid ten aanzien van de politieke onrust in Venezuela 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) De veiligheid van de knooppuntfunctie van Nederland in de wereld

Nederland is een belangrijk knooppunt in de wereld en dankt daaraan voor een groot deel zijn welvaart. Een knooppunt van goederen (de havens van Rotterdam en Amsterdam), van personen (Schiphol) en tegenwoordig ook van data (Amsterdam Internet Exchange als digitale toegangspoort van Europa). De veiligheid van het ‘knooppunt Nederland’ en van de fysieke en digitale aanvoerlijnen (‘flow security’)

²⁷ ‘Warsaw Summit Communiqué’, *North Atlantic Treaty Organization*, 9 juli 2016.

is onmiskenbaar in het belang van onze economie. Toezicht op bijvoorbeeld migratiestromen is voorts van belang voor de stabiliteit van onze samenleving. Van oudsher had ‘flow security’ voor Nederland vooral een maritieme dimensie. Die is nog steeds even belangrijk, maar inmiddels is het garanderen van de toegankelijkheid van essentiële grondstoffen, het beveiligen van de luchtvaart en continentale transportroutes (weg, spoor, binnenvaart, pijpleidingen en digitale netwerken) voor Nederland ook essentieel.

3) Het bevorderen van stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de gordel van instabiliteit rondom Europa

De veiligheidssituatie ten zuiden van Europa is sinds het begin van de Arabische lente ernstig verslechterd. De tegenstellingen in het Midden-Oosten en delen van Afrika, tussen zowel staten als tussen religieuze en etnische groepen, zijn verscherpt. De terroristische dreiging uit de regio is groter dan ooit. Nederland en Europa hebben groot belang bij het beteugelen van instabiliteit aan de zuid- en zuidoostflank van het NAVO-gebied door conflictbeslechting (‘fast security’) en stabiliteitsbevordering (‘slow security’). Het gaat hier om een zaak van de lange adem, die ongetwijfeld ook met tegenslagen gepaard zal gaan. Nog duidelijker is echter geworden dat inzet van de krijgsmacht in het kader van de internationale rechtsorde van rechtstreeks belang is voor de bescherming van de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld tegen terroristische dreigingen en tegen te grote migratiedruk. De inzet is daardoor minder ‘vrijblijvend’ geworden.

2.4. Westerse waarden als nationaal belang

‘The strong do what they want and the weak suffer what they must’ is één van de meest aangehaalde quotes in de leer der internationale betrekkingen – in het bijzonder binnen de realistische school.²⁸ Deze Atheense waarschuwing aan de bewoners van het kleine eiland Melos tijdens de Peloponnesische Oorlog (431-404 v.Chr.), zo mooi beschreven door Thucydides, kan beschouwd worden als een van de meest belangrijke historische voorbeelden waarin macht het wint van moraliteit of van het ideaal. De realistische leer volgende, zouden de Meliërs de onredelijke eisen van de Atheners hebben moeten afwegen op basis van een rationele afweging van belangen en zich misschien met een beetje onvrijheid tevreden hebben gesteld. In plaats daarvan kozen zij voor, zoals Patrick Henry dat zou zeggen, ‘give me liberty or give me death’.²⁹ Het toont dat belangen niet alleen materieel, maar ook immaterieel kunnen zijn. In het geval van Melos ging het om de essentie wie zij als individuen waren en waar zij als samenleving voor stonden. Staten mogen namelijk ‘niet geheel onvatbaar zijn voor de bezielende kracht van het ideaal’, zoals de

²⁸ Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, 5.84, p. 116.

²⁹ Patrick Henry was een van de Amerikaanse *Founding Fathers* die in 1775 in een speech de woorden ‘give me liberty or give me death’ zou hebben gebruikt in zijn betoog om Virginia een militaire bijdrage te laten leveren aan het toen nog jonge Amerikaanse leger.

liberale rechtsgeleerde Benjamin Telders al vlak voor de meidagen in 1940 stelde.³⁰

Telders, hoewel hij zelf de definitieve afloop niet meer zou meemaken, was ongetwijfeld verheugd dat er na de Duitse inval in 1940 aan de overkant van de Noordzee een staatsman was die ook geen rationele belangenafweging maakte, maar weigerde toe te geven en bleef staan voor de westerse verworvenheden, dit ten koste van de positie van het Britse Rijk. Churchill verwoordde dit – zoals alleen hij dat kon – treffend:

‘The Battle of Britain is about to begin. Upon this battle depends the survival of Christian civilisation. Upon it depends our own British life, and the continuity of our institutions and our Empire. The whole fury and might of the enemy must be very soon turned upon us. Hitler knows that he will have to break us in this island or lose the war. If we can stand up to him, all Europe may be freed and the life of the world may move forward into broad, sunlit uplands. But if we fail, then the whole world, including the United States, including all that we have known and cared for, will sink into the abyss of a new dark age made more sinister, and perhaps more protracted, by the lights of perverted science. Let us therefore brace ourselves to our duties, and so bear ourselves, that if the British Empire and its Commonwealth last for a thousand years, men will say, this was their finest hour.’³¹

Het feit dat sindsdien in academische kringen zowel idealisten als realisten meermaals Churchill tot hun kamp hebben gerekend, zegt enerzijds veel over Churchills lange politieke, militaire en intellectuele carrière, maar ook veel over de eenzijdigheid van beide theoretische raamwerken binnen de leer der internationale betrekkingen. Omdat klassiek-liberalen – in tegenstelling tot realisten – staten niet beschouwen als unitaire actoren maar als gemeenschappen van burgers, betekent dit dat staten evenals individuen, idealen kunnen nastreven. Aan deze gemeenschappen van burgers is niets menselijks vreemd: niet alleen egoïsme en afgunst, maar zeer zeker ook altruïsme, het nastreven van een hoger doel en zelfs zelfopoffering ter verdediging van de vrije wereld. Telders schreef dat ‘juist een volstrekt-realistische beschouwingwijze noopt tot de erkenning, dat de morele appreciatie van het politiek gebeuren van de daarbij nagestreefde doeleinden een, bij tijden zelfs zeer gewichtige, politieke factor is, waarmee ook de realist erkenning moet houden op straffe van zijn eigen realistisch standpunt prijs te geven’. Telders vervolgt door te stellen dat de ‘ware beschouwingwijze met betrekking tot de internationale politiek niet is een realisme zonder meer, doch een realisme, dat de rol van het ideaal in de werkelijkheid ten volle recht doet wedervaren’.³² Idealen zijn in deze weinig meer dan ‘nationale-belangen-in-travesti’.³³

Vertaald naar het nu, is onze manier van leven ook wat Telders dan een ‘nationaal-belang-in-travesti’ – een immaterieel belang – noemt. In tegenstelling tot de hiervoor gedefinieerde nationale belangen is dit belang minder concreet,

³⁰ B.M. Telders, ‘Beschouwingen over vrede’, p. 277.

³¹ Martin Gilbert, *Churchill: A Life*, New York, 1991, p. 566.

³² B.M. Telders, ‘Beschouwingen over vrede’, pp. 273-4.

³³ *Ibidem*, p. 277.

maar is wel, hoewel vaak onbewust, als een constante aanwezig. Bijbehorende elementen als veiligheid, economie en sociale stabiliteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de kaders van de democratische rechtsstaat en gedeelde kernwaarden, als geformuleerd in de *Strategie Nationale Veiligheid*, is minder dan voorheen vanzelfsprekend.³⁴ Zoals kort geschetst in de proloog van deze publicatie, en ook in het volgende hoofdstuk nog uitgediept zal worden, staan deze westerse waarden onder druk door enerzijds de relatieve verzwakte positie van het Westen en anderzijds de opkomst van mogendheden die deze waarden niet delen en zelfs ondermijnen.

Het is een oud dilemma dat nog steeds centraal staat in de huidige debatten over buitenlandbeleid: hoe de westerse liberale uitgangspunten en waarden te verwezenlijken in een wereld waarin veel staten deze regels niet volgen. De jaarlijkse rapportage van Freedom House over vrijheid in de wereld constateert al tien jaar lang een dalende lijn en rapporteerde dat in 2015 een recordaantal landen – 72 in totaal – terugvielen in hun ‘freedom rating’.³⁵ Met name in het Midden-Oosten en Afrika is de terugval zichtbaar. In Afrika was er 10 jaar geleden nog een piek van 34 landen die als ‘vrij’ konden worden geclassificeerd, maar dat aantal is sindsdien alsmaar teruggelopen.³⁶ Het zijn echter niet alleen de ‘usual suspects’. Turkije begaf zich voor de mislukte coup d’etat op 15 juli 2016 al op glad ijs, maar sindsdien zijn de autoritaire tendensen – om het voorzichtig uit te drukken – van het regime van president Erdogan toegenomen. Ook op het Europese continent zelf zijn er onder meer zorgen over de ingeslagen weg van de huidige Poolse regering. De ‘global march of democracy’ lijkt dus ten einde en de westerse waarden zijn niet zo universeel als wij zelf dachten.³⁷ Opkomende, niet-westerse staten hebben zo hun eigen opvattingen over oorlog en vrede en naarmate de westerse dominantie verder afneemt zal dat westerse paradigma steeds irrelevanter worden.³⁸ De tegenstelling tussen de liberale democratieën enerzijds en de autocratieën die in macht en getal toenemen anderzijds, kan wel eens het bepalende frictiepunt van de eenentwintigste eeuw gaan worden.³⁹

³⁴ Rijksoverheid, ‘Strategie Nationale Veiligheid’, 2007.

³⁵ Freedom House, *Freedom in the World*, 2016.

³⁶ ‘The march of democracy slows’, *The Economist*, 20 augustus 2016.

³⁷ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de democratische terugval niet zo groot is als wel vaak wordt beweerd. Democratisering is altijd een proces van vallen en opstaan geweest, maar wat we nu aanschouwen is een groep van landen in voornamelijk Azië en Afrika die ook wel ‘anocracies’ worden genoemd. Dit zijn landen die niet meer geheel als autocratie, maar ook niet als echte democratie geduid kunnen worden. Bij deze landen is het risico op een terugval zeer groot en deze landen doen er gemiddeld gezien ook steeds langer over om zich van ‘anocracy’ te ontwikkelen tot een echte democratie (Matthew J. Burrows, ‘Global Risks 2035: The Search for a New Normal’, *Atlantic Council Strategy Papers*, september 2016, p. 11).

³⁸ Mark Urban, *The Edge*, p. 120.

³⁹ Julian Lindley-French, *Little Britain? Twenty-First Century Strategy for a Middling*

Dit manifesteert zich nu al en versterkt de noodzaak om onze nationale belangen te herdefiniëren en derhalve de nadruk te leggen op de drie uiteengezette strategische opgaven: de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied en de Nederlandse samenleving, de veiligheid van de knooppuntfunctie van Nederland in de wereld en het bevorderen van stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de gordel van instabiliteit rondom Europa. Deze strategische opgaven zijn gestoeld op wat wij als het Westen belangrijk vinden – onze waarden – en zijn deels verankerd in internationaal recht en instituties. Hier moeten we niet alleen een intrinsieke waarde aan hechten. We moeten dat ook beschouwen als een nationaal belang. Zeker een klein land als Nederland is gediend bij de naleving van door ons zelf vormgegeven internationaal recht. Het hebben van een stoel aan de tafel van mede door ons opgerichte internationale instituties helpt om de normen en waarden die Nederland belangrijk vindt geborgd te zien en bovendien de eigen veiligheid en welvaart versterken.

Het is belangrijk dit te doen met gelijkgestemde partners. De befaamde uitspraak van Lord Palmerston dat ‘Britain had no permanent friends or enemies, but that only its interests were eternal’ is dan ook niet helemaal waar, aangezien de westerse landen, hoewel zeker niet altijd optredend als één blok met dezelfde belangen, wel een historische en culturele verbondenheid delen. Die verbondenheid maakt dat deze landen gezamenlijk staan voor hun gedeelde waarden. In de strijd tegen de twee grote collectivistische dreigingen van de twintigste eeuw, het nationaalsocialisme en het communisme, was de bovenstaande retoriek van Churchill meer dan gerechtvaardigd en zelfs nodig, ter verdediging van alles waar het Westen voor stond.

In een interview in *The Atlantic*, waarin Barack Obama aan het einde van zijn presidentschap zijn buitenlandbeleid evalueerde, is Obama echter van mening dat deze retoriek in de eenentwintigste eeuw minder op zijn plaats is. ‘The Manichaeism, and eloquently rendered bellicosity, commonly associated with Churchill were justified by Hitler’s rise, and were at times defensible in the struggle against the Soviet Union’. Maar zoals de auteur van het artikel vervolgt, denkt Obama dat die ‘rhetoric should be weaponized sparingly, if at all, in today’s more ambiguous and complicated international arena’.⁴⁰ Wat Henry Kissinger omschreef als het grootste Britse geschenk aan de Verenigde Staten in het denken over buitenlandbeleid: namelijk een gezonde vorm van ‘ethical egotism’ – de gedachte dat wat goed is voor ons, ook goed is voor de rest – zou in de gecompliceerde internationale arena van vandaag weer kunnen gelden.⁴¹

Gedurende de ‘Pax Britannica’ in de 19^e eeuw was de Britse strategie erop gericht om de nationale belangen – vrijhandel en vrije toegang tot de zeeën – te verenigen met de ‘general desires and ideals common to all mankind and to ensure that it was closely identified with the primary and vital interests of a majority of

European Power, Marston Gate, 2015, p. 62.

⁴⁰ Jeffrey Goldberg, ‘The Obama Doctrine’.

⁴¹ John Bew, *Realpolitik*, Oxford, 2016, p. 309.

the other nations'.⁴² Hieruit volgde dat de Britten er een groot belang bij hadden de onafhankelijkheid en vrijheid van andere landen te verdedigen – dan wel alleen buiten het Britse Rijk – en zich als natuurlijke vijand van iedere agressor op te stellen. Een dergelijk, op nationale belangen gebaseerd, buitenlandbeleid sluit idealisme dus niet uit. Sterker nog, zoals Morgenthau schreef, er is een 'strong moral dignity to the national interest, not least because it demanded great caution in the exercise of power'.⁴³ Ervan uitgaande dat de massa van de burgers in het Westen niet Machiavellistisch is, schuilt er in het ideaal dus ook een zekere vorm van macht. Succesvol buitenlandbeleid, zoals zelfs de realist pur sang Alfred Mahan erkende, moet uiteindelijk brede publieke steun genieten. 'The sentiment of a people is the most energetic element in national action. Even when material interests are the original exciting cause, it is sentiment to which they give rise, the moral tone which emotion makes, that constitutes the greater force'.⁴⁴ Het ideaal verenigen met het nationaal belang is uiteindelijk de lastige taak van de staatsman of staatsvrouw en is een zeer lastige zoektocht naar een balans die precair en inherent inconsequent is.

De op regels en verdragen gebaseerde multilaterale organisaties zoals de VN, het IMF en de Wereldbank, die mede door Nederland zijn vormgegeven en waar wij ook van profiteren, zullen meer dan nu al gebeurt plaatsmaken voor vergadertafels niet gebaseerd op regels, maar op basis van macht en invloed zoals de G8 en G20.⁴⁵ Naarmate de macht en invloed van de westerse landen verder afkalft zullen opkomende mogendheden steeds minder onder de indruk zijn van het 'geheven vingertje' van landen als Nederland en dus zal het 'ideaal' soms plaats moeten maken voor het nationaal belang. Dit gebeurt nu al. Een voorbeeld is het bedekken van Italiaanse kunst tijdens een staatsbezoek van de Iraanse president Rohani aan Rome, om een Iraanse order bij de Italiaanse industrie niet in gevaar te brengen. Een ander voorbeeld is het toestaan van Angela Merkel om de grappen van de Duitse komiek Jan Böhmermann over de Turkse president Erdogan te laten onderzoeken door het Openbaar Ministerie om de migratiedeel niet in gevaar te brengen. Deze voorbeelden zeggen veel over de verschuivende machtsverhoudingen in de wereld en over het feit dat de Europese landen steeds vaker hun waarden opzijzetten om hun materiële belangen te behartigen.

Op geopolitiek vlak is hier eveneens sprake van. De bereidheid van veel Europese landen – en dan in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk – om medewerking te verlenen aan de door China opgerichte Aziatische investeringsbank was bijvoorbeeld een grote teleurstelling voor de Verenigde Staten en werd gezien als een grote diplomatieke coup van China, omdat het land er mogelijk in slaagt om iets te doen wat Rusland tijdens de Koude Oorlog nooit is gelukt: het Westen uit elkaar spelen.⁴⁶

⁴² Ibidem, p. 94.

⁴³ Ibidem, p. 212.

⁴⁴ Alfred Mahan, *The Interest of American in International Conditions*, New York, 1910, p. 1968.

⁴⁵ Han ten Broeke, *Tien vuistregels voor een realistisch buitenland beleid*, p. 22.

⁴⁶ Prem Mahadevan, 'Power Politics in (Eur)Asia', *Strategic Trends 2016. Key Developments in Global Affairs*, Center for Security Studies, ETH Zurich, 2016, p. 50.

Dit alles betekent niet dat we onze westerse waarden en belangen mogen veronachtzamen, maar dat we daar juist voor moeten staan en opkomen. De ‘verdeel en heers’ pogingen van opkomende mogendheden mogen er niet toe leiden dat de westerse trans-Atlantische verbondenheid – geïnstitutionaliseerd in de NAVO – wegvalt. Ook gedurende het presidentschap van Trump zullen we er alles aan moeten doen om deze verbondenheid in stand te houden. ‘The need for our unity is as great as ever’, zei de voormalig Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry in een speech in Brussel. ‘On both sides of the Atlantic we hear calls to ban all immigrants, end free trade, align with autocrats – all at variance with the values on which our alliance had been built.’ De NAVO is niet gecreëerd om ons door makkelijke tijden heen te helpen, ‘it was forged to address epic challenges’.⁴⁷

Bezien vanuit een westers perspectief is de wereld in de meest slechte toestand sinds het einde van de Koude Oorlog. De ‘epic challenges’ voor het Westen zijn – zoals in het volgende hoofdstuk verduidelijkt zal worden – talrijk en daardoor staat de door het Westen gecreëerde en geleide wereldorde op een keerpunt.⁴⁸ Het Westen, in de toekomst wellicht steeds minder geografisch gedefinieerd, maar meer als een waarden- en belangengemeenschap, zal op cruciale momenten voor de door henzelf verworven vrijheden moeten staan. Hierbij redenerend, aldus Kissinger, dat wat goed is voor ons, ook goed is voor de rest. Deze vorm van ‘ethical egotism’ moet evenals de materiële nationale belangen evenzeer als nationaal belang worden beschouwd. Het tijdperk van het Westen is nog niet ten einde, maar bevindt zich nu wel op een keerpunt. Soms is Churchilliaanse retoriek gerechtvaardigd ter verdediging daarvan.

⁴⁷ David M. Herszenhorn, ‘John Kerry’s rallying cry to Europe: It’s time for ‘pushback’, *Politico EU*, 4 oktober 2016.

⁴⁸ Henry Kissinger, ‘Henry Kissinger on the Assembly of a New World Order’.

III. Geopolitieke ontwikkelingen

Nederland geldt nog steeds als een veilig land in een relatief veilige regio, maar in het voorjaar en de zomer van 2014 werd duidelijk dat we in een ‘nieuwe’ wereld zijn terechtgekomen. Een wereld waarin Europa wordt omringd door conflicten, waarvan de gevolgen ook in Nederland voelbaar zijn geworden. Het is een wereld waarin geopolitieke belangentegenstellingen, maar in toenemende mate ook waardentegenstellingen, zich krachtiger dan voorheen manifesteren. Een reeks van geopolitieke ontwikkelingen zullen nog meer dan nu hun weerslag hebben op de veiligheid en welvaart van onze samenleving. De economische, politieke en militaire macht verschuift van het Westen naar opkomende mogendheden. Oude dreigingen keren terug, terwijl nieuwe, niet altijd statelijke, dreigingen opdoemen. De onzekere toegang tot grondstoffen en energiebronnen. Een groeiende wereldbevolking, maar een vergrijzend Europa. En technologische ontwikkelingen die naast nieuwe kansen, ook nieuwe afhankelijkheden en risico's met zich meebrengen.

Heinrich Heine schreef in de negentiende eeuw dat hij overwoog naar Holland te verhuizen omdat daar alles vijftig jaar later gebeurt, maar de gebeurtenissen sinds de zomer van 2014 hebben aangetoond dat de geopolitieke dreigingen niet overwaaien of aan ons land voorbij trekken, maar dat deze dichterbij komen.

3.1. Verschuivende machtsverhoudingen

‘The world is transforming before our eyes’, schreef president Obama in 2012 in het voorwoord van een rapportage van het Amerikaanse ministerie van Defensie aangaande de toekomst van de Amerikaanse rol in de wereld. Dit vergt, zoals Obama vervolgt, ‘our leadership so that the United States of America will remain the greatest force for freedom and security that the world has ever known’.¹ Deze aanname betekent niet dat het Westen, onder aanvoering van de Verenigde Staten, even dominant zal blijven als dat het was gedurende de jaren negentig. Op economisch, militair en demografisch vlak is er sprake van een machtsverschuiving van het Westen naar enkele opkomende landen – in het bijzonder in Azië.² ‘We will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region’, schreef Obama in datzelfde voorwoord.³ Ondanks de bezuinigingen op de Amerikaanse defensie, ging dat niet ten koste van de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Azië. Deze Aziatische ‘pivot’ is de Amerikaanse militaire reflectie van deze machtsverschuiving.

¹ US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st century Defense*, Washington, 2012.

² Kishore Mahbubani beschreef in zijn boek *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (2008) al dat de opkomst van Azië in de 21^e eeuw onstuitbaar is en dat het Westen daarom maar beter een stap terug kan zetten.

³ US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership*.

Decennialang is de Amerikaanse strategie in Azië gestoeld op drie principes: vrijhandel, sterke formele en informele bondgenootschappen en het verspreiden van democratische waarden. In hoeverre Trump, als de nieuwe Amerikaanse president, hier tijdens zijn presidentschap evenveel waarde aan zal hechten als zijn voorgangers, blijft vooralsnog in het ongewisse. Suggesties dat Japan en Zuid-Korea hun eigen nucleaire afschrikking moeten opbouwen en niet meer moeten rekenen op de Amerikaanse veiligheidsgaranties, bevorderen de stabiliteit niet in een regio waar de groeiende economische en militaire macht van China zich steeds nadrukkelijker manifesteert. Chinese haviken beschouwen de verkiezing van Trump dan ook als een geopolitieke opening en het bevestigt volgens hen het beeld van China als een opkomende wereldmacht, en de Verenigde Staten als een wereldmacht in verval. ‘We may as well let the guy go up and see what chaos he can create for the US and the West’, citeerde de *Global Times* een Chinese insider.⁴

Of de Amerikaanse ‘pivot’ nu wordt voortgezet of niet, voor Europese politici is de verkiezing van Trump een extra katalysator om een grotere verantwoordelijkheid te nemen voor de veiligheid van Europa. De secretaris-generaal van de NAVO, Jens Stoltenberg, liet na de Amerikaanse verkiezingsuitslag weten dat ‘this year, 22 NATO allies will increase defense spending, leading to a total of 3 percent increase in real terms. And I expect that next year we will see the third consecutive year of increased defense spending in Europa’.⁵ Trump maakte tijdens zijn verkiezingscampagne duidelijk dat de Amerikaanse bereidheid om zijn traditionele bondgenoten te verdedigen afhangt ‘whether they pay their fair share for their defense’ – dus of er sprake is van de NAVO-norm van 2 procent.⁶ Trump snijdt hier een meer dan terecht punt aan, maar riskeert hiermee wel de basis van de door de Verenigde Staten geleide wereldorde, waar sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog opeenvolgende Amerikaanse presidenten grote waarde aan hebben gehecht. Dit is, zeker voor de NAVO-partners in Europa en ook voor de Amerikaanse bondgenoten in Azië, een grote bron van zorg. De Russen en Chinezen zouden dit kunnen ervaren als een vrijbrief om hun assertiviteit jegens hun buurlanden op te schroeven.

Voor de Europese landen betekent dit dat de trend waar Stoltenberg aan refereerde, namelijk een verhoging van de defensiebudgetten, als gevolg van de onduidelijkheid omtrent de intenties van Trump zal versnellen en een impuls zal zijn om militaire samenwerking in Europees verband verder aan te schroeven. De Europese landen zijn namelijk, ondanks verhogingen van hun defensiebudgetten, vooralsnog slecht voorbereid om te anticiperen op de economische, militaire en demografische machtsverschuivingen en de bijkomende geopolitieke gevolgen die op het Europese continent zullen afkomen.

⁴ ‘America and the World. The piecemaker’, *The Economist*, 12 november 2016.

⁵ Jacopo Barigazzi, ‘EU backs great military cooperation’, *Politico EU*, 14 november 2016.

⁶ ‘America and the World. The piecemaker’ *The Economist*.

3.1.1. Economische verschuivingen

De financiële crisis van 2008 en de bijkomende malaise die initieel voornamelijk de rijke westerse economieën raakte, was een grote klap voor het vertrouwen in de door het Westen gecontroleerde financiële instituties. Hoewel in relatief opzicht het aandeel van het Westen in de wereldeconomie al langere tijd gestaag afnam, domineerden zij nog steeds de mondiale financiële markten en handel. ‘Much the rest of the world resented the power and arrogance of the high-income countries, it accepted that, by and large, the latter knew what they were doing, at least in economic policy,’ schreef de gerenommeerde journalist Martin Wolf.⁷ Nu dat vertrouwen weg is, zoeken steeds meer opkomende landen hun heil in de meer robuust gebleken Chinese vorm van staatskapitalisme – de ‘Peking consensus’ – als hun pad naar economische ontwikkeling. Staatskapitalisme, centraal geleide marktverhoudingen en autoritair bestuur winnen het van deregulering, liberalisering en privatisering.⁸ Het gevolg is dat niet langer het clubje geïndustrialiseerde, democratische westerse economieën – de G8 – de post-crisis hervormingsagenda bepaalt, maar de nieuw in het leven geroepen G20 als het symbool van de verschuivende machtsverhoudingen.⁹

Het aantreden van de Amerikaanse president Trump betekent slecht nieuws voor twee belangrijke handelsakkoorden die de leidende rol van de Verenigde Staten in de wereldeconomie hadden kunnen herbevestigen, namelijk de Trans-Pacific Partnership (TPP) tussen de Verenigde Staten en elf andere Aziatische-Pacifische landen en de Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie. Ondanks de aankondiging tot het intrekken van TPP door Trump, bestaat in Azië de kans dat een dergelijk groot handelsakkoord alsnog doorgang zal vinden, maar dan zonder de Verenigde Staten. Niet de Verenigde Staten, maar Japan of zelfs China (nu nog buiten TPP gehouden) zullen dan de regels bepalen voor handel en investeringen in de in economisch opzicht meest dynamische regio van de wereld.¹⁰ Voor de Amerikaanse invloed in deze regio kan dat desastreuze gevolgen hebben. TTIP daarentegen – hoewel het gezien oppositie in zowel de VS als in Europa ook zonder Trump op losse schroeven zou hebben gestaan – is voor de westerse economieën een laatste mogelijkheid om in de wereldhandel de internationale standaard mede te bepalen. Want de cijfers liegen er niet om. Volgens een rapport van de Citigroup vertegenwoordigt Azië op dit moment 24 procent van de wereldhandel, en mogelijk 42 procent in 2030 en 46 procent in 2050. Tegelijkertijd zal het aandeel van West-Europa naar verwachting dalen van 48 procent in 1990, 34 procent in

⁷ Martin Wolf, *The shifts and the shocks. What we've learned and still have to learn from the financial crisis*, Londen, 2014, p. 9.

⁸ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 65.

⁹ Martin Wolf, *The shifts and the shocks*, p. 224.

¹⁰ Jessie Fox, ‘Without Trans-Pacific Partnership, U.S. hands over trade power to China, Japan’, *The Washington Times*, 4 augustus 2016.

2013, tot uiteindelijk mogelijk 19 procent in 2030 en 15 procent in 2050.¹¹ Naarmate de macht en invloed afneemt, wordt strategie steeds belangrijker wanneer het aankomt op de toegang tot energiebronnen en grondstoffen. De leveranciers zijn voornamelijk niet-westerse landen en regio's zoals Rusland, het Midden-Oosten en delen van Afrika.¹² Het betreft strategische grondstoffen die nodig zijn voor de productie van specifieke hightech producten, maar ook een competitie om water en natuurlijke energiebronnen. De energiemarkt wordt gekenmerkt door vorming van nieuwe allianties van energierijke landen en door toenemende vraag vanuit opkomende markten als China en India. Dit leidt ertoe dat energieafhankelijke landen, energieleverende regio's strategisch benaderen. Van een dergelijk strategisch-economisch beleid is sprake als staten in het economisch verkeer interveniëren om markten of grondstoffen veilig te stellen, om zodoende hun eigen kwetsbaarheid te verminderen. Overnames, spionage of andere instrumenten worden ingezet om invloed te verwerven.¹³ Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot een toenemende strategische aanwezigheid van China in Afrika. Daarnaast manifesteert de competitie om grondstoffen zich in verhardende attitudes. Daarmee komen gereede twijfels naar voren over de onverstoorde toevoer van onder meer olie. De spanningen in de Kaukasus zijn illustratief voor de problematische energieveiligheid.¹⁴ Wat betreft de energievoorziening wordt regelmatig gesproken over de interdependentie van Rusland en West-Europa, maar Rusland liet zich zowel bij de crisis over Georgië in 2008 en de annexatie van de Krim in 2014 weinig gelegen liggen aan die interdependentie. In de toekomst zal hier mogelijk minder sprake van zijn vanwege de omschakeling van fossiele naar andere energiebronnen.

Westerse landen zijn in toenemende mate afhankelijk van verkeersstromen, en deze spanningen leggen dat bloot. Openheid van handels- en personenverkeer, goederentransport en communicatie is een van de pijlers van de globalisering en daarmee van de welvaart in de wereld. Het ongehinderd gebruik van deze transportkanalen is minder dan voorheen vanzelfsprekend, terwijl juist de export van Nederlandse producten buiten de EU in de afgelopen tien jaar is verdubbeld.¹⁵ De afhankelijkheid van handelsverkeer dat loopt langs instabiele regio's, zoals de Hoorn van Afrika en via 'choke points' in Aziatische wateren die onderhevig zijn aan interstatelijke disputen, neemt alleen maar toe. Zeker voor Nederland, handelsnatie en belangrijke poort tot Europa, is een vrij gebruik van handelsroutes en infrastructuur essentieel.

¹¹ Julian-Lindley French, *Little Britain?*, pp. 61-2.

¹² Peter van Bergeijk, e.a., 'Geopolitiek en economische kwetsbaarheid', *Verdiepingsstudie Clingendael Monitor 2015*, september 2015, p. 16.

¹³ *Ibidem*, p. 21.

¹⁴ Ilgar Gurbanov, 'The Frozen War that threatens Global Energy Flows', *The National Interest*, 10 mei 2016.

¹⁵ 'CBS: Nederlands product steeds populairder buiten de EU', *Centraal Bureau voor de Statistiek*, persbericht 5 augustus 2015.

3.1.2. Militaire verschuivingen

Het omzetten van economische macht naar militaire capaciteiten is complex en vergt langetermijninvesteringen. Het budget dat een staat reserveert voor de krijgsmacht is een politieke keuze, maar hoe hoog dit bedrag ook is, het vermogen om binnen één of twee jaar nieuwe militaire capaciteiten te creëren is zeer beperkt. Echter, cumulatief over jaren of zelfs decennia bezien kunnen capaciteiten worden gegenereerd die zelfs door de meest rijke staten niet snel kunnen worden geëvenaard.¹⁶ Zo is de moderne militaire apparatuur van de Amerikaanse krijgsmacht misschien wel tien keer zoveel waard als die van China.¹⁷ De Verenigde Staten nemen een derde van de mondiale defensiebestedingen voor hun rekening en de Amerikaanse bondgenoten en partners zijn verantwoordelijk voor nog eens een derde van de wereldwijde bestedingen. De voormalig commandant van de coalitietroepen in Irak en Afghanistan, generaal David Petraeus, formuleert deze overmacht als volgt: ‘The United States has the best military in the world today, by far. U.S. Forces have few, if any, weaknesses, and in many areas – from naval warfare to precision-strike capabilities, to airpower, to intelligence and reconnaissance, to special operations, they play in a totally different league from the militaries of other countries.’¹⁸ Ondanks deze militaire superioriteit, zijn er wel degelijk verschuivingen zichtbaar – en niet ten gunste van het Westen.

In 2013 spendeerde Azië voor het eerst meer aan defensie dan Europa. In het bijzonder opkomend en een steeds assertiever China, een militair sterker wordend Saoedi-Arabië en een revisionistisch Rusland zijn bezig aan een flinke opmars in hun defensie-uitgaven. Ondanks dat de economische groei in deze landen afneemt, lijkt dat geen rem te zijn op de modernisering en expansie van hun krijgsmachten.¹⁹

Huidige defensie-uitgaven zeggen dan wel niet alles over toekomstige militaire bestedingen, de bereidheid van samenlevingen om die kosten te dragen en de rol die krijgsmachten zullen gaan spelen als instrument van het buitenlandbeleid, maar de recente ontwikkelingen zijn wel een teken aan de wand dat de huidige westerse kwalitatieve en kwantitatieve militaire superioriteit bij gelijkblijvende omstandigheden langzaam erodeert. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op deze militaire ontwikkelingen.

3.1.3. Demografische verschuivingen

De komende decennia blijft de wereldbevolking verder groeien, waarschijnlijk

¹⁶ Stephen G. Brooks, William C. Wohlforth, ‘The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century’, *International Security* vol. 40(3), 2015/2016, p. 18-9.

¹⁷ Michael O’Hanlon en David Petraeus, ‘America’s Awesome Military’, *Foreign Affairs*, september/oktober 2016, p. 14.

¹⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹⁹ Katharina Wolf, ‘Global defence spending 2015: the big picture’, *EUISS*, februari 2016.

tot meer dan negen miljard mensen in 2050.²⁰ De gevolgen van deze groei zullen op een breed terrein voelbaar zijn, te meer omdat deze onevenwichtig is. Zo concentreert de groei zich in hoge mate in de zich ontwikkelende regio's, terwijl Europa (maar ook ontwikkelde landen daarbuiten) in toenemende mate vergrijsst.²¹ Op dit moment telt Europa (als continent) ongeveer 10 procent van de wereldbevolking en Afrika 16 procent. In 2050, zo zijn de voorspellingen, is dit respectievelijk 6 procent en 25 procent en aan het einde van deze eeuw is Afrika het thuis voor 39 procent van de wereldbevolking – ongeveer evenveel als Azië en vier keer zoveel als Noord-Amerika en Europa gezamenlijk.²²

Als deze voorspellingen kloppen, dan zal dit grote geopolitieke gevolgen hebben.²³ De bevolkingsgroei vindt plaats in landen die niet 'synoniem zijn voor stabiliteit en welvaart'.²⁴ De groei zal bij gelijk blijvende omstandigheden bijdragen aan een verdere (over)belasting van het sociale, economische en ecologische systeem in die landen. Dit terwijl het jongerenoverschot in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika nu al een voedingsbodem is voor instabiliteit, mede als gevolg van een chronisch gebrek aan werk.²⁵ Een verviervoudiging van de Afrikaanse bevolking en substantiële bevolkingsgroei in het Midden-Oosten zullen de situatie er niet beter op maken. De verwachting is dat het aantal migranten dat een beter leven zal zoeken in Europa nog veel verder zal toenemen. Vanwege de nabijheid tot Europa hebben Europese landen belang bij de stabilisering en de ontwikkeling van deze regio's om de vluchtelingenstromen – met alle gevolgen van dien – tegen te gaan.²⁶

²⁰ 'World Population expected to reach 9.7 billion by 2050', *United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 29 juli 2015.

²¹ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 67.

²² Munich Security Conference, *Munich Security Report 2016. Boundless crises, reckless spoilers, helpless guardians*, München, 2016, p. 32.

²³ Ondertussen ondergaan vele landen in de wereld de zogenaamde 'demografische transitie' die veel Europese landen en bijvoorbeeld Japan al eerder hebben meegemaakt. De demografische transitie houdt in dat de bevolking zal gaan stabiliseren of zelfs krimpen naarmate de bevolking rijker wordt en minder kinderen zal krijgen. Globaal bezien is het gemiddelde vruchtbaarheidscijfer van vrouwen 2.5 (net iets boven de vervangingsratio van 2.1). Dit is al een halvering vergeleken met de jaren '60. Ook buiten de rijke wereld is het vruchtbaarheidscijfer onder veel landen al onder de vervangingsratio. Volgens berekeningen van de VN leeft 46 procent van de wereldbevolking in landen met een vruchtbaarheidscijfer onder de vervangingsratio (voorbeelden zijn China, Brazilië, Iran en Tunesië). Het is de vraag hoe snel Afrika – en dan in het bijzonder sub-Sahara Afrika – de rest van de wereld volgt. Het staat in ieder geval zo goed als vast dat de bevolking van Afrika exponentieel zal toenemen.

²⁴ 'The young continent', *The Economist*, 12 december 2015, p. 22.

²⁵ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 69.

²⁶ Ministry of Defence, *Strategic Trends Programme. Global Strategic Trends – Out to 2045 (Fifth Edition)*, 29 augustus 2014, pp. 6-9.

Intermezzo: Edward N. Luttwak's 'Post-Heroic Warfare'

In 1995, vlak na de op een mislukking uitgelopen Amerikaanse humanitaire interventie in Somalië en het westers onvermogen om in te grijpen in Rwanda, kwam de Amerikaanse politicoloog Edward N. Luttwak in een artikel in *Foreign Affairs* met de term 'post-heroic warfare'. Luttwak bedoelt hiermee de dalende wil in het Westen om bij militair ingrijpen hoge verliezen van mensenlevens te accepteren. Het is een notie die samenvalt met de demografische ontwikkelingen in het Westen. Eén van de redenen die Luttwak noemt is dat gezinnen in westerse samenlevingen vaak maar uit één, twee of hoogstens drie kinderen bestaan. Economische ontwikkeling, hogere levensstandaarden en dus vaker kleinere families hebben geleid tot een afkeer van oorlog; de tolerantie voor het verlies van mensenlevens is verlaagd. Christian Welzel schreef hierover dat 'when large parts of a population begin to see life no longer as a source of threats but as a source of opportunities, sacrificing lives increasingly seems an intolerable waste of human potential'.

Zeker de jonge generaties zijn opgegroeid met het besef dat veiligheid een gegeven is en zij zullen een andere opvatting hanteren van het woord 'oorlog'. Ontwikkelingen buiten Europa moeten het politiek leiderschap in de Europese landen doen beseffen dat niet iedereen leeft in het tijdperk van 'post-heroic warfare'. Hoelang de 'morele ontwapening' nog stand houdt gezien de gebeurtenissen in Oekraïne en het Midden-Oosten is de vraag. Kenteringen zijn inmiddels dan ook zichtbaar, daar de bereidheid om geweld te gebruiken zeer samenhangt met de perceptie van dreiging. En die dreigingsperceptie neemt in de Europese landen weer toe.

Bronnen:

- Edward N. Luttwak, 'Toward Post-Heroic Warfare', *Foreign Affairs*, mei/juni 1995.
- Ronald F. Inglehart, e.a., 'Declining willingness to fight for one's country the individual level basis of the long peace', *Journal of Peace Research* Vol. 52(4), 2015.

3.2. Geopolitieke trends

3.2.1. Diffusie van macht

Het in Europa gecreëerde 'Westfaalse' statensysteem heeft de afgelopen eeuwen de internationale diplomatie kunnen bepalen en doet dat nog steeds, maar het speelveld verandert in ijtempo vanwege de uiterst dynamische en in toenemende mate verweven wereld. Niet-statelijke actoren, zoals NGO's, multinationals, belangengroeperingen, maar ook instituties opererend op een supranationaal

niveau worden steeds belangrijkere aandeelhouders in het systeem.²⁷ De klassieke diplomatie in de internationale betrekkingen is gericht op contacten tussen staten. De Weense Conventie inzake het diplomatieke verkeer uit 1961 is op deze vooronderstelling gebaseerd en ook voor klassiek-liberalen geldt de staat als de voorname actor in de internationale betrekkingen. Sedert het einde van de Koude Oorlog echter is het aantal zogeheten niet-statelijke actoren enorm toegenomen.²⁸ Diplomatie uitsluitend tussen staten bestaat niet meer.

De wereld is naar een pluralistisch internationaal systeem gegaan waarbij verschillende typen actoren het beleid kunnen beïnvloeden.²⁹ Helaas betekent dit ook dat terroristische groeperingen en criminele organisaties staatsgezag kunnen ondermijnen – en in delen van de wereld dit al doen. De toegenomen communicatiemiddelen hebben eraan bijgedragen dat de centrale autoriteit van de overheid aangetast kan worden.³⁰ De burger zoekt in steeds mindere mate steun bij de staat en in plaats daarvan is de loyaliteit gekeerd naar alternatieve gemeenschappen. Dankzij nieuwe media, waar iedereen toegang tot heeft, meten individuen zich nieuwe identiteiten aan. Deze zijn gebaseerd op religie, etniciteit of loyaliteit aan lokale groeperingen en niet noodzakelijkerwijs meer bepaald door verbondenheid met de staat. Een land als Pakistan bijvoorbeeld, beschikt wel over nucleaire wapens, maar faalt om in delen van het land basisvoorzieningen als onderwijs of gezondheidszorg te faciliteren. Islamabad is bovendien niet in staat gebleken om zijn burgers adequaat tegen zelfmoordaanslagen te beschermen. Het is dan niet verwonderlijk dat alternatieve gemeenschappen apart van de staat kunnen ontstaan.³¹ Deze niet-statelijke actoren wapenen zichzelf en ondermijnen zodoende het geweldsmonopolie van de staat.³² Rivaliserende facties volgen niet meer de wet, maar het recht van de sterkste. Er ontstaat een Hobbesiaanse natuurtoestand.

Het is een natuurtoestand die nu zichtbaar is in grote delen van de moslimwereld. De regeringen van Libië, Egypte, Jemen, Libanon, Irak, Afghanistan, Pakistan, Nigeria, Mali, Soedan en Somalië hebben in mindere of grotere mate de controle verloren op delen van hun land. Plekken op de wereldkaart zijn nu synoniem voor wetteloosheid en anarchie die ook grenzen overstijgen – zoals in het geval van Irak en Syrië. Deze gebieden zijn vrijhavens geworden voor mensensmokkel,

²⁷ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 64.

²⁸ R. Langhorne, 'The Diplomacy of Non-State Actors', *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 16(2), 2005, p. 331.

²⁹ P. Willetts, 'Transnational actors and international organizations in global politics', In: J. Baylis & S. Smith & P. Owens, *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, Oxford, 2011, p. 328.

³⁰ Ibidem, p. 132.

³¹ Robert Kaplan, *Revenge of Geography: what the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*, New York, 2012, p. 126.

³² Diane E. Davis, 'Non-State Armed Actors, New Imagined Communities, and Shifting Patterns of Sovereignty and Insecurity in the Modern World', *Contemporary Security Policy*, vol. 30(2), 2009, p. 226.

wapenhandel en terrorisme.³³

Aangezien de mogelijkheden van staten om elkaar uit te schakelen steeds groter worden, is het voor deze niet-statelijke groeperingen juist gevaarlijk om de voorwaarden van een soevereine staat te creëren. ‘The state is a burden,’ schreef Jakub Grygiel, verbonden aan Johns Hopkins University, dus deze niet-statelijke actoren ‘seek power without the responsibility of governing’.³⁴ Hezbollah, als voorbeeld nemend, heeft op meerdere momenten in de geschiedenis de macht in Libanon kunnen grijpen, maar dat niet gedaan. De jihadistische terreurgroep ISIS bleek daarentegen in staat om in de zomer van 2014 aanzienlijke delen van Irak en Syrië te veroveren en een eigen kalifaat uit te roepen. Echter, naarmate ISIS terrein verliest (en op het moment van schrijven³⁵ nog slechts twee grote stedelijke centra in handen heeft) keert deze terroristische organisatie zich weer tot de reeds beproefde manier van het plegen van aanslagen in binnen- en buitenland.

Het is deze dreiging waar Europese veiligheidsdiensten zich maar moeilijk tegen kunnen wapenen. Terroristische aanslagen in Parijs, Brussel, Nice en zelfs kleine plaatsen als Ansbach of Saint-Etienne-du-Rouvray – alwaar een priester op brute wijze werd vermoord – kunnen ook in Nederland gebeuren. Het zijn aanslagen gepleegd door teruggekeerde strijders van ISIS, maar ook door individuen die door de moderne communicatiemiddelen thuis radicaliseren en tot dit soort daden overgaan. Het toont de verwevenheid van de nationale en internationale veiligheid aan, omdat voor onze veiligheid, optreden en samenwerken buiten onze grenzen essentieel is.³⁶ Het brengt voor het westerse veiligheids- en defensiebeleid wel een fundamenteel dilemma met zich mee: hoe kan een staat effectief en tegelijkertijd legitiem een niet-statelijke vijand bestrijden die zowel binnen als buiten de landsgrenzen opereert, zonder daarbij de waarden die onze vrije liberale democratieën definiëren, te ondermijnen?³⁷

3.2.2. Mondiale verwevenheden

‘The world has never been more deeply connected by commerce, communication, and travel than it is today’, zo schreef het McKinsey Global Institute in een rapportage. Het instituut constateert ook dat de manier van globalisering verandert. Niet langer handel, maar digitale ‘data flows’ zijn nu de voorname katalysator.³⁸ De wereld digitaliseert en raakt mede daardoor nog verder verweven. Via het internet en mobiele netwerken zijn mensen over de gehele wereld met elkaar verbonden. Het aantal gebruikers van internet en mobiele telefoons neemt

³³ Henry Kissinger, *World Order*, New York, 2014, p. 142-3.

³⁴ Robert Kaplan, *Revenge of Geography*, p. 126.

³⁵ december 2016.

³⁶ NCTV, *Dreigingen nationale veiligheid en doorkijk naar ontwikkelingen. Een vooruitblik op de komende 5 jaar*, versie 12 juli 2016, p. 3.

³⁷ Lindley-French, *Little Britain?*, p. 107.

³⁸ James Manyika, Susan Lund, e.a., ‘Digital Globalization: the New Era of Global Flows’, *McKinsey Global Institute*, maart 2016.

in hoog tempo toe. In 2015 kwamen er wereldwijd 563 miljoen mobiele telefoons bij, waardoor er op het moment 7,9 miljard in omloop zijn.³⁹ Inmiddels zijn er ongeveer 3,5 miljard gebruikers van het internet, terwijl dit er in 2010 nog twee miljard bedroegen.⁴⁰ Het tempo waarmee de veranderingen zich doorzetten zal in de komende jaren alleen maar versnellen.

Nu al zijn veel van onze relaties, zowel zakelijk als privé, digitaal en kennen veel fysieke objecten al een digitale tegenhanger. Veel van wat wij doen is verworden tot data en het digitale domein is vervlochten geraakt met ons werk, sociale leven, betaalgedrag en consumptie en de relatie met de overheid. Een groot deel van de internetgebruikers heeft zowaar een online identiteit gecreëerd. Het leven bestaat nu ook online. Veel mensen zullen steeds meer in twee werelden tegelijk leven.⁴¹ Deze tweede identiteit leidt ertoe dat we niet alleen kwetsbaar zijn in de fysieke wereld, maar ook in de virtuele wereld. Criminelen maken volop gebruik van het digitale domein en de anonimiteit die het biedt. Terroristische groeperingen maken eveneens gebruik van het internet om propaganda te verspreiden en gelijkgezinden buiten hun operatiegebied te bereiken en te inspireren. Het zijn de keerzijden van de mondiale verwevenheid.

In het digitale domein ontstaan ‘nieuwe gemeenschappen’ die zich niet houden aan de traditionele geografische grenzen. In de grote stedelijke concentraties van de derdewereldlanden verdwijnen de traditionele familieverbanden en leiden anonimiteit en eenzaamheid ertoe dat individuen hun heil zoeken in nieuwe media als Facebook en Twitter om zich een nieuwe identiteit aan te meten. Er ontstaat zodoende in deze dichtbevolkte megasteden een nieuwe massa die zich niet meer laat leiden door de ‘halve waarheden’ die zij horen op de gecontroleerde staatstelevisie, maar zij voelen zich *empowered* door wat zij lezen en delen op social media.⁴² Zo gebeurde het dat in 2011 twee Egyptische studenten op Facebook een ‘groep’ oprichtten om hun afkeuring van het Egyptische regime te uiten. Deze groep trok in enkele dagen duizenden medestanders en daarmee ontstonden de demonstraties op het Tahrir plein.⁴³ Door het uploaden van foto’s en filmpjes die lieten zien hoe de overheid de bevolking onderdrukte, groeide de motivatie onder de bevolking om deel te nemen aan de protesten. Vervolgens pikten de traditionele media deze protesten op waardoor die internationale interesse vergaarden.⁴⁴ De

³⁹ Cisco Systems Inc., ‘Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2015–2020’, februari 2016, p. 2.

⁴⁰ Met betrekking tot het gebruik van internet worden statistieken online live bijgehouden op: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/>, geraadpleegd op 22 februari 2016.

⁴¹ E. Schmidt en J. Cohen, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, London, 2013, pp. 5-6.

⁴² Robert Kaplan, *Revenge of Geography*, p. 122.

⁴³ Aksel Ethembabatoglu, Tim Sweijts, e.a., *Social Networking: the Security Shakedown of Shared Information*, Den Haag, 2010, p. 23.

⁴⁴ R. Gupta en H. Brooks, *Using Social Media for Global Security*, Indianapolis, 2013, p. 5.

uiteindelijke val van het regime van de Egyptische president Mubarak was het gevolg.

Omgekeerd gebruikte de Turkse president Erdogan tijdens de mislukte militaire staatsgreep in juli 2016 social media om zelf het volk te mobiliseren voor een tegencoup. Het amateurisme van de staatsgreep bleek niet alleen uit de onbereidheid om Erdogan zelf uit te schakelen, maar evenzeer uit het feit dat de coupgelegers enkel de traditionele staatsmedia bezetten. Erdogan riep via Facetime zijn aanhangers op de straat op te gaan en beëindigde daarmee de facto de coup. *Connectivity* betekent macht, zo hebben recente gebeurtenissen laten zien.

Daarnaast hebben we tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen gezien hoe de verspreiding van desinformatie via social media politieke gevolgen kan hebben. Bedrijven als Facebook en Google hebben al aangegeven stappen te zetten om deze trend te keren.⁴⁵

3.2.3. Individuele en maatschappelijke weerbaarheid

Dreigingen tegen de staat en samenleving zijn er in steeds meer vormen. Niet langer alleen de traditionele dreiging van conventionele krijgsmachten, maar steeds vaker bepalen hybride dreigingen een veiligheidsbeeld dat voor de gemiddelde toeschouwer niet gemakkelijk valt te duiden. Aanvallers maken steeds vaker gebruik van de mogelijkheden die globalisering, nieuwe technologieën en het digitale domein hen bieden om de open westerse samenlevingen aan te vallen. Het veiligheids- en defensiebeleid zal zich daaraan moeten aanpassen. Een onderdeel daarvan is het versterken van de individuele en maatschappelijke weerbaarheid – *resilience*.⁴⁶

Individuele weerbaarheid wordt door de Wereldbank beschreven als '[...]the process of enhancing the capacity of individuals or groups to make choices and to transform those choices into desired actions and outcomes'.⁴⁷ De weerbaarheid van een individu neemt toe naarmate de kwaliteit van zijn of haar leven toeneemt. Waarden als vrijheid, tolerantie en democratie worden voor het individu belangrijker wanneer aan alle levensbehoeften is voldaan; dit heeft invloed op veiligheid. 'Positive peace stems from individual empowerment,' zoals Johan Galtung schrijft.⁴⁸

Wanneer individuen onderwijs hebben genoten, kunnen participeren in de

⁴⁵ Paul Mozur en Mark Scott, 'Fake news in U.S. election? Elsewhere, that's nothing new', *New York Times*, 17 november 2016.

⁴⁶ The Federal Government, *White Paper 2016 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr*, 2016, p. 49.

⁴⁷ World Bank Institute, 'Empowerment in Practice: Analysis and Implementation', *A World Bank learning module*, mei 2007, p. 6.

⁴⁸ Willem Th. Oosterveld, Tim Sweijts, e.a., *Si Vis Pacem, Para Utique Pacem. Individual Empowerment, Societal Resilience and the Armed Forces*, Den Haag, HCSS Stratmon 2016, p. 30.

arbeidsmarkt en het gevoel hebben politiek te worden gehoord, dan vergroot dit hun weerbaarheid en dientengevolge versterkt het de fundering voor sociale stabiliteit binnen samenlevingen. Bovendien is een samenleving dan beter bestand tegen externe schokken als gevolg van bijvoorbeeld een digitale aanval op het financiële systeem, terroristische aanslagen of milieurampen. In dit licht is het versterken van de weerbaarheid enorm belangrijk. Het uiteindelijke doel ervan is dat bij dergelijke schokken, de staat, economie en samenleving deze kunnen absorberen en kunnen blijven functioneren.⁴⁹

In het rapport *Si Vis Pacem, Para Utique Pacem. Individual Empowerment, Societal Resilience and the Armed Forces* van het Haags Centrum voor Strategische Studies worden enkele terreinen genoemd die kunnen bijdragen aan de versterking van de individuele weerbaarheid: economie, politiek, onderwijs, technologie en levenskwaliteit. Microfinanciering, het versterken van publieke instituties en het faciliteren van meisjesonderwijs in conflictgebieden als Afghanistan zijn slechts enkele voorbeelden om dit te bewerkstelligen. Gegeven het feit dat Europa is omringd door instabiele landen is het voor de defensieplanning in toenemende mate belangrijk zich niet alleen te richten op eventueel militair optreden zelf, maar ook op de voorkoming daarvan. Het versterken van de individuele en maatschappelijke weerbaarheid is daarin belangrijk.⁵⁰

3.3. Ontwikkelingen rond en in Europa

3.3.1. De wereld rondom Europa

In 2002 sprak de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie Romano Prodi, de doelstelling uit om een ‘ring van vrienden’ rondom Europa te realiseren.⁵¹ Anno 2016 is de term ‘gordel van instabiliteit’, of zelfs ‘ring of fire’ echter eerder gemeengoed geworden.

Aan de oostflank van Europa is het destabiliserende optreden van Rusland op de Krim en in Oost-Oekraïne sinds begin 2014 steeds bedreigender geworden. Russische militaire eenheden duiken steeds vaker op een onverantwoorde manier op in het luchtruim en de wateren rondom Noordwest-Europa en andere delen van het continent. De Russische dreiging met kernwapens is eveneens verontrustend, ook als zij vooral retorisch is. Rusland onder president Poetin is zich in toenemende mate gaan afzetten tegen het Westen. Van een ‘terugkeer’ naar de Koude Oorlog in vroegere vorm 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 worden daarbij op de proef gesteld. De EU heeft zich altijd geprofileerd

⁴⁹ The Federal Government, *White Paper 2016*, p. 49.

⁵⁰ Willem Th. Oosterveld, Tim Sweijs, e.a., *Si Vis Pacem, Para Utique Pacem*, p. 93.

⁵¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Instabiliteit rondom Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, Den Haag, april 2015, p. 20.

als een *Ordnungsmodell* waar andere landen aansluiting bij willen zoeken, relaties mee willen opbouwen en verwachtingen van koesteren. Maar wil Europa zijn belangen behartigen, dan zal het meer rekening moeten houden met geopolitieke rivaliteit.⁵² De *EU Global Strategy* is al wel een stap in deze richting.

Aan de Europese zuidflank is de veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara en West-Afrika sinds het begin van de Arabische 'lente' in 2010, drastisch verslechterd met alle gevolgen van dien voor Europa. De dreiging van het fundamentalistisch geïnspireerd terrorisme in de vorm van ISIS – thans heersend over een krimpend territorium in delen van Syrië en Irak – die geen middel schuwt om zijn doelen te realiseren, is sterk gegroeid. De tegenstellingen in het Midden-Oosten, tussen zowel staten als religieuze en etnische groeperingen, zijn verscherpt en hebben geleid tot bloedige burgeroorlogen in Syrië en Yemen – conflicten geïntensifieerd door buitenlandse inmenging. Daarenboven heeft de desintegratie van Libië als functionerende staat er toe geleid dat het land nu al dient als een springplank om de relatief stabiele buurlanden Tunesië en Algerije te destabiliseren en geldt Libië bovendien als een vrijhaven voor mensensmokkelaars.⁵³ Onze samenleving staat rechtstreeks bloot aan de gevolgen van deze instabiliteit. Op dit ogenblik bepalen de migratiestromen daarbij het beeld en gezien de sociaaleconomische achterstand van de regio, de zeer jonge bevolking, in combinatie met de al bestaande politieke onrust, zal de Europese zuidflank een bron van zorg blijven.⁵⁴

NAVO-lidstaat Turkije is altijd een belangrijke partner en bolwerk in deze regio geweest. Zeker nu met de desintegratie van landen die een grens met Turkije delen en toenemende Russische en Iraanse invloed in het Midden-Oosten, kan Turkije een belangrijke rol spelen als westerse bondgenoot. De relatie tussen Turkije en het Westen staat echter steeds meer onder druk. Na de mislukte coup poging in juli 2016 lijkt Erdogan eerder toenadering te zoeken tot Poetin – ondanks de vaak conflicterende belangen tussen beide landen. De rol van Turkije is dan ook dubbelzinnig. Enerzijds mogen de Amerikanen gebruik maken van de luchtmachtbasis in Incirlik in de strijd tegen ISIS, maar anderzijds is er ook steeds sterkere anti-Amerikaanse en anti-EU retoriek hoorbaar in een land waar de rechtsstaat gaandeweg steeds verder wordt uitgehold en waar de islam een steeds grotere invloed krijgt. Turkije ontwikkelt zich van betrouwbare bondgenoot tot een ongemakkelijke, maar wel noodzakelijk partner. De verhouding met de EU komt steeds meer onder druk te staan.

Naast crises aan de oost- en zuidflank van Europa zijn verder weg van het

⁵² Ibidem, pp. 20-1.

⁵³ Theo Koelé, 'Trekt het Westen ten strijd in Libië', *De Morgen*, 10 februari 2016, <http://www.demorgen.be/buitenland/trekt-het-westen-ten-strijde-in-libie-b2ea6356>, laatst geraadpleegd op 22 februari 2016.

⁵⁴ UK Ministry of Defence, *Global Strategic Trends – Out to 2045*, p. 125-27.

‘oude’ continent de spanningen in Oost-Azië toegenomen. Nationalisme en soevereiniteitkwesities over eilanden in de Oost- en Zuid-Chinese Zee zijn nu de belangrijkste rationale voor de toenemende vlootuitbreidingen die plaatsvinden van Japan en Australië tot India.⁵⁵ Onzekerheid over intenties draagt alleen maar bij aan een toenemend gevaar van destabilisatie in de regio. Te midden van deze Aziatische maritieme wapenwedloop zijn het nog steeds de Amerikaanse vliegkampschepen die een onbelemmerde toegang tot de ‘global commons’⁵⁶ garanderen, maar tegelijkertijd ziet het dat China – het land dat als geen ander profiteert van het principe van *mare liberum* – dit principe in de ‘eigen’ wateren steeds minder lijkt te dulden. De uitspraak van het Internationaal Hof van Arbitrage in Den Haag over het Chinese ‘historische recht’ op een aantal eilanden in de Zuid-Chinese Zee heeft de houding van China niet veranderd. Het is niet waarschijnlijk dat deze spanningen wezenlijk zullen verminderen en het conflictpotentieel in deze regio zal groot blijven. Een militair conflict in deze regio heeft waarschijnlijk geen direct effect op de Europese veiligheid, maar wel mogelijk grote gevolgen voor de wereldeconomie en de mondiale verhoudingen.⁵⁷ Het zal wel directe gevolgen hebben voor de mate van Amerikaanse betrokkenheid in Europa; in een dergelijke situatie zal de Amerikaanse ‘pivot’ naar Azië mogelijk versnellen met als mogelijk gevolg dat het Kremlin dit beschouwt als een ‘opportunity’ om assertiviteit jegens bijvoorbeeld de Baltische staten te intensiveren.

Daar komt voor Nederland specifiek nog bij dat ons Koninkrijk zijn langste grens deelt met Venezuela in het Caribisch gebied. De vorige president Hugo Chavez voerde een assertief buitenlandbeleid dat zeer was gericht tegen de Amerikaanse invloed in de regio. Hoge olieprijsen hielpen Chavez bij het voeren van dit assertief beleid, waaronder ook dreigende retoriek richting de Benedenwindse eilanden van het Koninkrijk – Aruba en Curaçao als status aparte, en Bonaire als Openbaar Lichaam van het Nederlands staatsbestel.⁵⁸ Het overlijden van Chavez heeft de dreiging niet doen afnemen. Onder zijn opvolger Nicolás Maduro is

⁵⁵ G. Till, *Asia's Naval Expansion. An arms race in the making?*, Londen, 2012, p. 24.

⁵⁶ Barry R. Posen, ‘Command of the Commons: the Military Foundation of U.S. Hegemony’, *International Security*, Vol. 28(1), 2003. Posen schreef dit invloedrijke artikel over de ‘global commons’ als het fundament van de Amerikaanse hegemonie. Hij doelt hiermee op de zee (buiten de territoriale wateren), de lucht en ruimte als de ‘enablers’ die de machtige globale positie van de VS mogelijk maken. Tegenwoordig wordt het cyberdomein ook beschouwd als onderdeel van de ‘global commons’.

⁵⁷ Dit geschrift is niet de plek om uitvoerig op de ontwikkelingen in Azië in te gaan. Voor meer informatie over de geopolitieke spanningen in Azië is het aan te raden om de werken van de invloedrijke Amerikaanse journalist en politicoloog Robert Kaplan te lezen: *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power* (2010) en *Asia's Cauldron* (2014).

⁵⁸ Sint Eustatius en Saba hebben eveneens deze status, maar liggen op een grotere afstand van Venezuela en zijn derhalve minder kwetsbaar voor eventuele vluchtelingenstromen.

de democratie nog verder onder druk komen te staan en bevindt Venezuela zich in de diepste recessie in de geschiedenis van het land. Intussen heeft Venezuela Nederland (en ook de Verenigde Staten) meermaals beschuldigd van het schenden van het Venezolaanse luchtruim en liepen in 2014 de spanningen hoog op na de arrestatie van een hooggeplaatste Venezolaan op Aruba.

Hoewel er vooralsnog geen indicaties zijn dat de veiligheid van de Benedenwindse eilanden direct in het geding is, blijven de ontwikkelingen in Venezuela een bron van zorg. Vluchtelingenstromen vanuit Venezuela, maar ook militaire agressie jegens de eilanden kan in de toekomst niet worden uitgesloten en de Nederlandse krijgsmacht heeft daarom een blijvende verantwoordelijkheid in deze regio.

Intermezzo: Europa als 'post-moderne wereld'

In 2003 schreef de Amerikaan Robert Cooper het boek *Breaking of Nations*. Hierin zet hij zijn interpretatie uiteen van de 'nieuwe' wereldorde die na het einde van de Koude Oorlog tot stand kwam. Hij stelt dat de wereld sindsdien onderverdeeld kan worden in drie type staten: de premoderne, moderne en postmoderne staten.

De premoderne wereld kan gezien worden als het voorstatelijke, of als postkoloniale chaos. In deze staten is het geweldsmonopolie niet meer, of is er nooit geweest. Voorbeelden van premoderne staten zijn volgens Cooper Somalië en Afghanistan. Het bestaan van dergelijke premoderne regio's of landen is niet nieuw; maar voorheen waren deze gebieden, juist vanwege de chaos, geïsoleerd van de rest van de wereld. In een geglobaliseerde wereld is dit niet langer het geval.

Daarnaast is er de moderne wereld. Hier is de klassieke staat intact: het geweldsmonopolie wordt gehandhaafd en staten zijn in het uiterste geval bereid dit tegen elkaar in te zetten. Als er orde is in dit deel van de wereld, dan is dat vanwege het bestaan van een 'balance of power' of vanwege de aanwezigheid van een hegemoon – zoals de Verenigde Staten – die de status quo handhaaft. Een belangrijke eigenschap van de moderne orde is de erkenning van elkaanders soevereiniteit. De postmoderne staten hechten waarde aan de rol van militaire macht als instrument om de eigen veiligheid te waarborgen. Het is geen wereld waarin het principe van 'might is right' geldt, maar eerder dat recht niet zo relevant is; macht en 'raison d'état' daarentegen wel. In de internationale betrekkingen is dit de wereld van Machiavelli, Clausewitz en Bismarck.

Het derde deel van het internationale systeem is volgens Cooper het postmoderne element. Hier valt de moderne wereld ook uiteen, maar niet in wanorde zoals

in de premoderne wereld, maar in grotere orde. Europa is naar de mening van Cooper het ultieme voorbeeld van de postmoderne wereld. Modern Europa begon met de Vrede van Westfalen in 1648 en postmodern Europa met het Verdrag van Rome in 1957. De postmoderne staat onderscheidt zich door zijn veiligheidsbeleid; in deze wereld is dat een keuze en niet een noodzaak. Staten die dat doen zijn pluralistisch, complex, minder gecentraliseerd en stellen bovenal het individu centraal. De postmoderne staat legt zijn vertrouwen in transparantie en minder in de krijgsmacht als middel om de veiligheid te waarborgen.

Echter, in het tijdperk van globalisering kan geen continent zich afzonderen, en zal ook postmodern Europa moeten leren leven in een tijdperk waarin raketten en terroristen grenzen negeren. Cooper beargumenteert dat de postmoderne staten weer terug moeten grijpen naar de beproefde methoden van harde macht. Afschrikking, deceptie en militaire interventie in premoderne en moderne staten zijn soms noodzakelijk, juist om de postmoderne wereld te beschermen. Dit is een transitie die sinds het verschijnen van het boek in 2003 al wel zichtbaar is; niet alleen in Europa, maar ook bijvoorbeeld in Japan als reactie op de Chinese assertiviteit.

Bron: Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York, 2003.

3.3.2. De implicaties voor de Europese veiligheid

De implicaties voor Europa zijn onzeker en complex. Zo is er de vraag of de machtsverschuivingen die nu gaande zijn vreedzaam zullen verlopen? Historici sinds Thucydides hebben al geobserveerd dat snelle machtsverschuivingen vaak gepaard zijn gegaan met politieke, economische en militaire spanningen of conflicten.⁵⁹ De multipolaire wereldorde die zich lijkt aan te dienen is doorgaans minder stabiel dan een bipolaire (zoals tijdens de Koude Oorlog) of unipolaire (zoals na de Koude Oorlog).⁶⁰ Nederland en Europa moeten hun rol in dit nieuwe wereldbestel nog vinden. De nieuwe omstandigheden vragen een realistische en pragmatische strategie die niet noodzakelijkerwijs uitgaat van idealen maar vooral van belangen – zeker gezien de complexiteit van de uitdagingen waar de Europese landen nu voor staan.

Europeanen staan voor de dubbele uitdaging om gezien de Russische assertiviteit weer de nadruk te leggen op territoriale veiligheid en conventionele afschrikking, maar tegelijkertijd ook zorg te dragen voor stabiliteit aan de

⁵⁹ Joseph S. Nye Jr., *Power in the Global Information Age. From realism to globalization*, New York, 2004, p. 37.

⁶⁰ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 97.

zuidflank.⁶¹ De EU is mondiaal gezien dan wel een economisch machtsblok, maar in termen van de uitoefening van harde macht is het niet meer dan op zijn best een regionale mogendheid – al helemaal wanneer de Britten uit de EU vertrekken. De EU verliest dan 30 procent van haar vloot en 30 procent van haar expeditionair vermogen.⁶² Alvorens Europeanen kunnen denken aan het projecteren van macht buiten de eigen regio, is het belangrijk te zorgen voor stabiliteit en veiligheid in de ‘eigen achtertuin’. Dit is in lijn met de meest recente beleidsbrief Internationale Veiligheid *Turbulente tijden in een instabiele omgeving* van de regering. Toch mag een ‘neighborhood-first’-strategie niet verward worden met een ‘neighborhood-only’-strategie.⁶³ Het groeiend strategisch belang van Azië en dan met name de Indische Oceaan – de oceaan die de zeestraten verbindt en waardoor het merendeel van de mondiale toevoer van grondstoffen, energie en goederen loopt – betekent dat militaire projectie van Europese landen in deze regio niet kan worden uitgesloten.⁶⁴ Ook hier staan Europese – en in het bijzonder Nederlandse – vitale belangen op het spel. Dit alles heeft een drietal implicaties voor de Europese veiligheid.

Ten eerste moeten de Europeanen zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor de Europese territoriale veiligheid. Na de opgelopen spanningen met Rusland na de illegale annexatie van de Krim in 2014 liet de EU haar kracht zien, namelijk het opleggen van sancties, maar legde de EU tevens haar inherente zwakte bloot: defensie en afschrikking. In de betrekkingen met Rusland is dat de taal die Moskou begrijpt en dat betekent een belangrijke rol voor de NAVO. Doordat de Verenigde Staten hun strategische focus naar Azië verleggen, is Europa meer op zichzelf aangewezen. Desalniettemin heeft het Pentagon begin 2016 aangekondigd het budget voor de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa te verviervoudigen.⁶⁵ Het is voornamelijk de vraag hoe het beleid van Trump ten aanzien van Azië en de NAVO zal uitpakken. Gezien de gevoerde retoriek van Trump staat het in ieder geval vast dat de Europese landen een grotere verantwoordelijkheid binnen de NAVO op zich zullen moeten nemen.

Daarnaast zullen de Europeanen ook een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen in het bevorderen van stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de regio rondom Europa – in het bijzonder de zuidflank. De desintegratie van Libië als staat en de bloedige burgeroorlog in Syrië hebben al geleid tot

⁶¹ Daniel Keohane, ‘Renationalization of European Defense’, p. 10.

⁶² Natalie Righton, ‘Koenders wil een Europese CIA’, *De Volkskrant*, 18 november 2016.

⁶³ Luis Simon, ‘The third offset strategy and Europe’s anti-access challenge’, *European Geostrategy*, 25 oktober 2015.

⁶⁴ Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen*, p. 97.

⁶⁵ ‘U.S. to quadruple defence budget for Europe’, *BBC News*, 2 februari 2016, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-35476180>, (laatst geraadpleegd op 14 november 2016).

massale vluchtelingenstromen richting het continent, maar de gevolgen zouden niet te overzien zijn wanneer soortgelijke scenario's zich voor zouden doen in dichtbevolktere landen als Algerije, Egypte, of zelfs Turkije. Europa mag in de eigen omgeving meer ambitie uitstralen, daar het – zoals de interventie in Libië (2011) al liet zien – niet automatisch meer mag rekenen op uitgebreide steun van de Verenigde Staten; anders dan 'leading from behind'.⁶⁶ De eigen regio moet overigens met betrekking tot veiligheid en stabiliteit breder worden getrokken dan de landen direct grenzend aan de Middellandse Zee. De migratiestroom via Libië betreft voornamelijk migranten uit sub-Sahara Afrika en gezien de demografische ontwikkelingen aldaar zal deze stroom niet afnemen. Stabiliteit in deze 'extended neighborhood', zoals gebeurt met de Nederlandse militaire bijdrage in Mali, moet derhalve ook in dat licht worden gezien.

Ten slotte zullen Europeanen de rest van de wereld – in het bijzonder Azië – niet louter moeten zien als een omgeving waar zij geld kunnen verdienen, maar ook als een omgeving waar een veiligheidsrol voor hen is weggelegd.⁶⁷ De Europeanen dienen derhalve een grotere bijdrage te leveren aan de bescherming van de 'global commons', zoals de Golf van Guinee, de Rode Zee en de voorname maritieme 'choke points' – nauwe zeestraten als Bab-el-Mandeb en de Straat van Malakka – die uitmonden in de Indische Oceaan. Het leeuwendeel van deze verantwoordelijkheid komt nu voor rekening van de Verenigde Staten. De Europese landen zijn verdeeld over een eventuele veiligheidsrol in Azië, terwijl de mogelijkheden om die rol te spelen er wel degelijk zijn. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben al militaire relaties in de regio en Duitsland heeft een sterke economische band met China. Bovendien is het voor de Britten een kans om te laten zien dat ze er in de ogen van de Verenigde Staten nog steeds toe doen en zijn zij als enige Europees land voornemens om die mondiale rol ten oosten van Suez nog steeds te spelen. De crises dichtbij huis hebben logischerwijs de prioriteit, maar de Europeanen mogen het strategisch belang van Azië niet onderschatten.⁶⁸

Hierbij geldt dat de Europeanen realistisch moeten zijn over hun eigen capaciteiten en beperkingen. Zeker nu de solidariteit tussen Europese landen, maar ook binnen samenlevingen onder druk staat.

3.3.3. Verdeeldheid onderling en binnenin

Het veelvoud aan externe geopolitieke crises die zich hebben aangediend is niet het enige probleem waar de Europese landen mee worden geconfronteerd. Er zijn ook interne problemen zoals een vergrijzend arbeidspotentieel, de eurocrisis en een falend integratiebeleid van niet-westerse allochtonen – dat laatste nog eens

⁶⁶ Christopher Chivvies, *Toppling Ghadafi. Libya and the limits of Liberal intervention*, New York, 2014; en Karl Mueller, 'Precision and Purpose, Airpower in the Libyan Civil War', *RAND*, 2015.

⁶⁷ Luis Simon, 'The third offset strategy and Europe's anti-access challenge'.

⁶⁸ Rem Korteweg, 'A presence farther east: Can Europe play a strategic role in the Asia-Pacific region?', *Centre for European Reform*, juli 2014.

extra versterkt door de groeiende migratiedruk op voornamelijk de West-Europese landen. Derhalve zien we dat de publieke steun voor Europese integratie is afgenomen; een trend die zich heeft vertaald in een proliferatie van eurosceptische, anti-migratiepartijen in de kernlanden van de Europese Unie: de *Alternative für Deutschland* (AfD), de *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ), *Front National* en de PVV in Nederland. Hun opmars in de verkiezingen en peilingen is veelzeggend en past in de algemene trend van afnemend vertrouwen in de gevestigde politieke partijen, het sentiment van ‘take back control’ en de slogan ‘make American great again’ van Trump. Hoge werkloosheid en groeiende migratiegolven, dit gekoppeld aan de reeds (of binnen enkele jaren) krimpende autochtone bevolking, hebben onder aanzienlijke delen van de bevolking in genoemde landen geleid tot een gevoel van onvermogen en angst voor het verlies van de ‘nationale identiteit’.

Daarnaast is er sprake van afkalvende solidariteit tussen de Europese landen onderling. Er was al sprake van een Europa van ‘verschillende snelheden’, van landen die onderdeel zijn van de EMU en landen daarbuiten. Maar als gevolg van de euro- en migratiecrisis zijn er meer tegenstellingen ontstaan die de solidariteit binnen Europa onder druk hebben gezet. Denk aan de noord-zuid tegenstelling tussen de noordelijke landen die gedurende het dieptepunt van de eurocrisis vasthielden aan een fiscaal strenge aanpak, en de in economisch opzicht zwakkere landen in het zuiden van Europa. Daarnaast lijkt zich een nieuwe tegenstelling aan te dienen tussen de ‘oude’ kernlanden van de EU en de jongere lidstaten in Oost-Europa met betrekking tot de oplossing, of in ieder geval beheersing, van de migratiecrisis. Ook is er al een tendens zichtbaar waarbij landen met een grote economische afhankelijkheid van Rusland – zoals Hongarije, Slowakije, Finland en Italië – pleiten voor een verzachting van het sanctieregime en hun opstelling ten opzichte van Rusland.⁶⁹

Ten slotte is de traditionele rolverdeling van de grote landen in Europa aan verandering onderhevig. De Duitse economische dominantie heeft zich vertaald in een leidende rol in de Europese politiek, waardoor de traditionele Frans-Duitse as aan betekenis heeft ingeboet. Bovendien zullen na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU de machtsverhoudingen binnen de Unie aanzienlijk veranderen. Dit heeft zich gaandeweg vertaald in uiteenlopende veiligheidspolitieke prioriteringen in het buitenlandbeleid van de Europese landen. Individuele lidstaten voeren, zoals dat altijd is geweest, de boventoon en volgen vooral hun eigen nationale belangen.⁷⁰

3.3.4. De veiligheidspolitieke prioriteiten van de Europese landen

In veel opzichten zijn er gemeenschappelijke opvattingen onder de Europese regeringen aangaande een groot aantal geopolitieke uitdagingen. Zo is de bezorgdheid over terrorisme, het cyberdomein, georganiseerde misdaad en

⁶⁹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Instabiliteit rondom Europa*, p. 18.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 17.

falende staten gemeengoed. Toch zijn er enkele belangrijke nationale verschillen in geostrategische prioriteiten, die ook de *EU Global Strategy* niet weg kan nemen. Binnen Europa hebben alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een wereldwijd bereik, hoewel beide landen op verschillende geografische gebieden de nadruk leggen. Duitsland en Polen daarentegen hebben duidelijk een prioriteit bij de Europese veiligheid – zeker in het licht van de Russische dreiging. Italië heeft vooral de focus op Noord-Afrika; met name de ontwikkelingen in Libië baren Rome zorgen.⁷¹ De veiligheidspolitieke prioriteiten van deze vijf landen zullen hieronder kort worden behandeld.

Het Verenigd Koninkrijk

In december 2014 tekende de Britse minister van Buitenlandse Zaken een memorandum met Bahrein, waarbij het Verenigd Koninkrijk de toestemming kreeg om een ‘Forward Operating Base’ in de Golfstaat te vestigen.⁷² Het kondigde de terugkeer naar ‘East of Suez’ aan, refererend aan de speech van de toenmalige premier Harold Wilson in 1968, waarin hij de Britse terugtrekking in die regio aankondigde. In 1971 had de Britse krijgsmacht alle voorname militaire bases ten oosten van Suez verlaten. Desalniettemin blijft het Verenigd Koninkrijk een voorname extraterritoriale mogendheid ten oosten van Suez; zeker voor Europese standaarden. Er is een Brits garnizoen in Brunei, het opereert nog steeds een maritiem depot en scheepswerf in Singapore en sinds 2013 heeft de *Royal Navy* met enige regelmaat een marineschip naar de wateren van Zuidoost-Azië gestuurd om bij te dragen aan antipiraterij en regionale stabiliteit. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk een defensieverdrag – de ‘Five Power Defence Arrangement’ (FPDA) – met de gemenebestlanden Australië, Nieuw Zeeland, Singapore en Maleisië.⁷³

De in november 2015 verschenen *Strategic Security and Defence Review* ademt eveneens ambitie uit en moet het heersende beeld van het Verenigd Koninkrijk als mogendheid in verval keren. Ondanks de urgente geopolitieke crises waar het continent dicht bij huis mee wordt geconfronteerd, ligt in dit document de nadruk op het mondiale bereik van de Britse krijgsmacht. Desalniettemin beschouwt het Verenigd Koninkrijk de NAVO als hoeksteen van zijn veiligheid en zal het blijven bijdragen aan de inspanningen van het bondgenootschap in Oost-Europa en de Baltische staten. Het feit dat Londen streeft naar de twee procent norm is tevens een belangrijk signaal naar de andere bondgenoten in de NAVO.⁷⁴ Bovendien is het Verenigd Koninkrijk voornemens om grote

⁷¹ Daniel Keohane, ‘Renationalization of European Defense cooperation’, p. 25-6.

⁷² James Rogers, ‘Britain, bases and Bahrain: a call to arms – or why we must relearn the art of geostrategic thinking’, *European Geostrategy*, 13 december 2014.

⁷³ Rem Korteweg, ‘A Presence farther East: Can Europe play a strategic role in the Asia-Pacific region?’, p. 11.

⁷⁴ HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A secure and prosperous United Kingdom*, november 2015.

investeringen te doen in het opkomende domein van cybersecurity. Onderdeel van deze investering is het aannemen van 2.000 nieuwe inlichtingenmedewerkers bij de Britse veiligheidsdiensten.⁷⁵

Het is de vraag in hoeverre de ‘Brexit’ gevolgen zal hebben voor het Britse veiligheids- en defensiebeleid. Een maand na het Britse referendum besloot het parlement met een ruime meerderheid om de Britse nucleaire afschrikking – het *Trident*-programma – te vernieuwen. Het zou volgens premier Theresa May ‘sheer madness’ zijn om dit niet te doen. Het besluit is niet alleen een belangrijk signaal richting de NAVO-bondgenoten, maar ook belangrijk in het kader van het Britse zelfbeeld. Na jaren van bezuinigingen wil het Verenigd Koninkrijk de enigszins verwaarloosde reputatie als militaire mogendheid weer herstellen.⁷⁶

Frankrijk

De voornaamste uitgangspunten van het Franse defensiebeleid zijn al in 2013 uiteengezet in een rapport van de regering. Het is een document dat – zeker voor Europese begrippen – een grote strategische en operationele ambitie uitstraalt.⁷⁷ Het beschermen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied is de Franse strategische prioriteit. Parijs was na de Russische agressie in Oekraïne dan ook kordaat in het zenden van een gevechtsgroep naar Polen en het intensiveren van maritieme patrouilles in de Oostzee. Iets minder enthousiast waren de Fransen over het annuleren van de verkoop van twee *Mistral*-klasse amfibische schepen aan Rusland, maar ook dit werd uiteindelijk gedaan uit bondgenootschappelijke solidariteit.⁷⁸

Buiten Europa ambieert Frankrijk, minder dan het Verenigd Koninkrijk, een mondiaal bereik. Na de aankondiging van de Aziatische ‘pivot’ van de Verenigde Staten, trok het Verenigd Koninkrijk de conclusie deze ‘pivot’ navolging te geven met de ‘East of Suez’ ambitie. Frankrijk daarentegen heeft de verantwoordelijkheid op zich genomen om een leidende rol te spelen in de veiligheid rondom Europa; in het bijzonder de regio Guinea-tot-Somalië. Stabiliteit in deze regio van de Golf van Guinee in het Westen, via de Sahel-Maghreb tot aan de Middellandse en Rode Zee en uiteindelijk de Golf van Aden wordt door Frankrijk als een vitaal belang ervaren. Daarbuiten is verder sprake van een focus op de zogenaamde ‘quadrilatère français’ – het westelijke deel van de Indische Oceaan waar Frankrijk een militaire aanwezigheid heeft in Djibouti, Abu Dhabi en de Franse overzeese gebiedsdelen Mayotte en La Réunion.⁷⁹ In het rapport wordt het belang van de economische

⁷⁵ Chancellor’s speech on cyber security: <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellors-speech-to-gchq-on-cyber-security>, (laatst geraadpleegd op 14 november 2016).

⁷⁶ ‘The nuclear option’, *The Economist*, 16 juli 2016, p. 27.

⁷⁷ Luis Simon, ‘Setting the tone. The 2013 French White Paper and the Future of European Defence’, *RUSI Journal*, vol. 158(4), 2013.

⁷⁸ De marineschepen zijn later aan Egypte verkocht.

⁷⁹ James Rogers, ‘European (British and French) geostrategy in the Indo-Pacific’, *Journal of the Indian Ocean Region* vol. 9(1), 2013, pp. 72-3.

en militaire opkomst van de landen in Oost- en Zuidoost-Azië erkend, maar heeft Parijs niet de intentie om daar een directe strategische rol te spelen.

Los van de vraag of Parijs dat wil, is het de vraag of de Franse krijgsmacht daartoe in staat is. Sinds de verschrikkelijke terroristische aanslagen in Parijs in november 2015 en in Nice in juli 2016 staat de Franse krijgsmacht onder grote druk. De uitgeroepen noodtoestand heeft ertoe geleid dat 10.000 militairen permanent in Frankrijk zelf actief zijn. Dit heeft gevolgen voor het activistische Franse defensiebeleid. Frankrijk intervenieerde in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek, heeft een permanente militaire aanwezigheid in een aantal West-Afrikaanse landen en is een belangrijke partner in de strijd tegen ISIS. Maar zoals een Franse generaal aangaf in *The Economist*: 'France is in no position to commit to any further adventure.'⁸⁰

Duitsland

Berlijn lijkt zich steeds meer te realiseren dat de krijgsmacht een onmisbaar instrument is in de internationale betrekkingen. In 2011 nog deed Duitsland niet mee aan de militaire operatie tegen Libië. Eveneens weigerde het land in 2013 en 2014 een gevechtsrol op zich te nemen in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek. Dit alles deed het beeld versterken van een economische reus die de militaire lasten laat dragen door zijn Europese bondgenoten.⁸¹

Vanaf 2014, zeker na de Russische annexatie van de Krim, is een zekere kentering zichtbaar in de uitlatingen van Duitse bewindslieden. Uitlatingen die zich hebben vertaald in een grotere militaire aanwezigheid in Oost-Europa. Onder meer luchtpatrouilles in de Baltische staten, deelname aan de maritieme taakgroep in de Oostzee en militaire oefeningen in NAVO-verband in Polen. Daar de Bondsrepubliek Duitsland gedurende de Koude Oorlog ook altijd een cruciale rol heeft gespeeld als de frontlinie tegen de Sovjet-Unie, zijn deze ontwikkelingen niet nieuw en is er eerder sprake van 'back to the future' aangaande de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied.⁸²

Dit neemt niet weg dat Duitsland ook meer en meer een volwaardige defensierol buiten Europa op zich neemt en ook verhoging van het defensiebudget voor de komende jaren heeft aangekondigd. Na de aanslagen in Parijs in november 2015 toonde Duitsland zich solidair door vliegtuigen en een fregat naar de Levant te sturen voor verkennings- en ondersteunende taken in de strijd tegen ISIS. Hoewel hier geen sprake is van een volledige gevechtsrol, is het wel een breuk met de terughoudende opstelling uit het verleden. Naast solidariteit met het getroffen Frankrijk, is een voornamere reden hiervoor dat Duitsland zich in toenemende mate inzet voor Europese militaire samenwerking. Al eerder hebben de Duitsers gehint op het vormen van een 'Europese Defensie Unie'. Het in juli 2016 verschenen *Weissbuch* geeft blijk dat Duitsland voornemens is

⁸⁰ The Economist, 'France at war. Aux armes', *The Economist*, 7 mei 2016.

⁸¹ Daniel Keohane, 'Renationalization of European Defense cooperation', p. 20.

⁸² Ibidem, p. 21.

stappen te zetten richting de vorming van een Europees leger door middel van het pleiten voor een gemeenschappelijk hoofdkwartier, het delen van militaire middelen en het versterken van de Europese defensie industrie.⁸³ Onderdeel hiervan is het integreren van Duitse eenheden met eenheden in de omliggende landen. Voorbeelden hiervan zijn de Frans-Duitse brigade, het onderbrengen van de Nederlandse 43 Gemechaniseerde Brigade in de Duitse *1 Panzerdivision* en omgekeerd een Duits bataljon in een Poolse brigade.

Het streven naar een dergelijke Europese Defensie Unie is wel, zoals in het *Weissbuch* valt te lezen, een 'long-term goal'. De NAVO is voor Duitsland nog steeds een belangrijke pijler van het veiligheids- en defensiebeleid en Berlijn streeft ernaar om de Europese pijler binnen het bondgenootschap te versterken, zeker na de verkiezing van Trump. In dit kader heeft Duitsland ook het 'Framework Nations Concept' binnen de NAVO geïntroduceerd.⁸⁴ Bovendien is Berlijn voornemens om op termijn te voldoen aan de NAVO-norm om 2 procent van het BNP aan defensie te besteden; dit in lijn met de grotere militaire verantwoordelijkheid en ambitie die de Duitsers steeds meer op zich lijken te willen nemen.⁸⁵

Polen

De geografische focus van Polen is gericht op Oost-Europa. Gezien de Poolse geschiedenis en de recente ontwikkelingen met betrekking tot Rusland is dat geen verrassing. De prioriteit voor de Poolse defensie ligt dan ook primair bij de verdediging van het nationale en bondgenootschappelijke grondgebied en is minder gericht op externe stabilisatiemissies. In november 2014 verscheen een nieuwe nationale veiligheidsstrategie waarin stond: 'Poland concentrates its strategic efforts principally on ensuring the security of its own citizens and territory, on supporting the defense of allied states...and, afterwards, on participating in responses to threats occurring outside the allied territory.'⁸⁶ Warschau is verder duidelijk voornemens om de oostelijke flank van de NAVO verder te versterken en voegt de daad bij het woord door de uitgaven aan defensie te verhogen. Wettelijk is de Poolse regering verplicht om jaarlijks 2 procent van het BNP aan defensie te besteden, maar er gaan stemmen op om dit te verhogen naar 2,5 procent van het BNP. De Poolse regering heeft een omvangrijk moderniseringsplan van de krijgsmacht aangekondigd dat loopt tot 2025.

Voor Polen ligt de nadruk op de NAVO; in het bijzonder de relatie met de

⁸³ Alex Barker en Stefan Wagstyl, 'Germany to push for progress towards European army', *Financial Times*, 2 mei 2016.

⁸⁴ Met het *Framework Nations Concept* wordt beoogd dat Europese lidstaten van de NAVO multinationalaal samenwerken om de militaire capaciteiten binnen het bondgenootschap te versterken. Kleinere landen kunnen samen met militair sterkere landen op een structurele basis het bondgenootschap versterken. Duitsland is bereid om binnen het *Framework Nations Concept* een leidende rol op zich te nemen.

⁸⁵ The Federal Government, *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, 2016, p. 67.

⁸⁶ Daniel Keohane, 'Renationalization of European Defense cooperation', p. 24.

Verenigde Staten. Het land wil de bilaterale band met Washington versterken en streeft naar een zo groot mogelijke Amerikaanse militaire aanwezigheid in Polen. Samenwerking in EU-verband ziet Warschau zitten wanneer het bijdraagt aan de Poolse defensie-inspanningen, maar is verre van een vervanging van de NAVO.⁸⁷

Italië

In 2015 verscheen, voor het eerst sinds 2002, een Italiaanse defensie *White Paper*. Evenals bij veel andere Europese landen ligt in dit document de nadruk op een benadering van internationale veiligheid gebaseerd op nationale belangen – met een bereidheid om indien nodig militaire middelen in te zetten. Italië, zwaar getroffen door de economische crisis, heeft flink gesneden in de defensie-uitgaven. Desalniettemin behoudt het land redelijk robuuste ambities. Wel ambities, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, louter in de eigen regio en dan in het bijzonder de Middellandse Zee. Hier heeft Italië de ambitie om een regionale ‘full-spectrum’ militaire mogendheid te zijn.⁸⁸ Gezien de onrust in Libië, en potentiële onrust in andere delen van Noord-Afrika – zo dicht bij de Italiaanse laars – is deze focus niet verrassend.

Traditioneel heeft Italië zich altijd sterk gecommitteerd aan de NAVO, maar in de laatste *White Paper* heeft Rome de NAVO en EU op een even hoog voetstuk geplaatst. Het belang van de NAVO voor de bescherming van Europa wordt nog steeds erkend, maar Italië ziet samenwerking in EU-verband als breder onderdeel van een Europees buitenlandbeleid. Daarnaast heeft Italië, evenals Duitsland, minder bezwaren tegen Europese militaire samenwerking – zeker onder de voormalig Italiaanse premier Renzi.⁸⁹ De Italiaanse regering deed eerder dan ook al een voorstel om een ‘Schengen voor Defensie’ op te richten; een voorstel om buiten de bestaande EU-verdragen met een groep Europese landen die op militair vlak verder willen integreren al stappen te zetten. Evenals op andere beleidsterreinen zou er dan ook op het vlak van defensie een ‘Europa van meerdere snelheden ontstaan’.⁹⁰

Het Brits referendum over de Brexit en de verkiezing van Donald Trump heeft in de EU het Europees veiligheids- en defensiebeleid weer hoog op de agenda geplaatst. De roep voor verdere militaire integratie, ja zelfs voor een Europees leger, klinkt steeds luider – in het bijzonder vanuit Duitsland – om de complexe geopolitieke dreigingen het hoofd te bieden. De eerste stappen zijn daarin met het implementatieplan van de *EU Global Strategy* al gezet, maar uit bovenstaande

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Andrea Gilli, Alessandro Ungaro, e.a., ‘the Italian White Paper for International Security and Defence’, *RUSI Journal*, vol. 160(6), 2015, p. 37.

⁸⁹ Daniel Keohane, ‘Renationalization of European Defense cooperation’, p. 21.

⁹⁰ Jacopo Barigazzi, ‘The almost-an-EU-army plan’, *Politico EU*, 27 september 2016, <http://www.politico.eu/article/italy-proposes-joint-european-military-force-schengen-of-defense/>, (laatst geraadpleegd op 16 november 2016).

blijkt hoezeer de veiligheidspolitieke prioriteiten van alleen al de grotere Europese landen uiteen lopen – en dan hebben we landen als Nederland nog niet eens besproken. Na analyse van de militaire ontwikkelingen in hoofdstuk 4 zullen we ons in hoofdstuk 5 richten op het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid.

IV. Militaire ontwikkelingen

Een overzicht van het militair optreden sinds het einde van de Koude Oorlog laat zien hoe de Europese krijgsmachten grote moeite hebben gehad in het omgaan met de veranderende strategische omgeving. Sinds 2014 zijn er aanzienlijke aanpassingen geweest in het militaire denken. De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische annexatie van de Krim en assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderende veiligheidssituatie. De Europese krijgsmachten hebben hierdoor niet alleen een antwoord moeten vinden op de uitdagingen van het concept hybride oorlogsvoering en 'Anti-Access/Area Denial' (A2/AD), maar ook de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken en gezien het toenemend belang van cybersecurity zich meer moeten begeven op het digitale domein. Veel van deze militaire dreigingen raken andere westerse landen evenzo en dus wordt internationale militaire samenwerking steeds belangrijker om deze dreigingen te pareren.

4.1. De ontwikkeling van het militair optreden

4.1.1. 1989-2000

De afgelopen 25 jaar, sinds het einde van Koude Oorlog, hebben de Europese krijgsmachten grote moeite gehad met de veranderende strategische omgeving. De doctrines uit de Koude Oorlog waren achterhaald in de 'postmoderne' wereld waar Europa zich in de jaren '90 in bevond. Nu Europa niet langer werd bedreigd, leek harde macht niet langer relevant.¹ De oorlogen die wel werden gevoerd moesten vooral gezien worden als 'wars of choice' en geen 'wars of necessity' waarbij vitale belangen of het overleven van de staat zelf op het spel stonden. De 'wars of choice' werden gevoerd op basis van humanitaire waarden en behelsden vaak complexe vredesoperaties met als doel de bescherming van minderheden, vluchtelingen en onderdrukten.

Dat er wel degelijk directe belangen op het spel stonden bij de interventies in bijvoorbeeld de Balkan is evident. Echter, het academische, maatschappelijke, en politieke discours omarmde deze zienswijze. Dit is ook verklaarbaar. Het contrast met de militaire doctrines uit de Koude Oorlog kon niet groter zijn; de moderne industriële oorlogsvoering – die in de twintigste eeuw zoveel

¹ Dit is het befaamde argument van Robert Kagan in *Power and Paradise, America and Europe in the New World Order*, New York, 2003. Zie ook: John Mueller, *The Retreat from Doomsday. The Obsolescence of Major war*, New York, 1989; en John Mueller, *The Remnants of War*, Ithaca, 2004. In deze werken wordt de Europese politieke en publieke attitude ten aanzien van de legitimiteit en het nut van het militaire instrument beschreven en verklaard. Een recente analyse over de Europese strategische cultuur is bijvoorbeeld: Adrian Hyde-Price, 'European Security, Strategic Culture and the Use of Force', *European Security*, 13(4), 2004, pp. 323-343.

vernietiging heeft veroorzaakt – maakte plaats voor de informatietechnologie en precisiebombardementen die de wereld voor het eerst zag tijdens *Desert Storm*. De militair technologische superioriteit van het Westen – vooral tot uiting komend in het maritieme en luchtwapen – gaf nieuwe mogelijkheden om interventies zonder veel militair en dus ook politiek risico uit te voeren en verschafte het Westen twee decennia ongestoorde toegang tot de ‘global commons’. Maritieme dominantie en luchtoverwicht bood een groot vermogen tot ‘power projection’. Buiten het bereik blijvend van afweersystemen konden doelen met hoge accuratesse worden uitgeschakeld en eigen grondtroepen worden beschermd. Tijdens diverse humanitaire interventies werd deze superioriteit uitgebuit om regimes (bijvoorbeeld Milosevic in 1995 en 1999 en Gadafi in 2011) onder druk te zetten.

Echter, de demonstraties van precisie en het feit dat het hier om humanitaire interventies ging, hebben tegelijkertijd geleid tot een toenemende aversie voor ‘collateral damage’, burgerslachtoffers en slachtoffers – ‘casualty sensitivity’ – onder eigen militairen. Het behoud van politiek en maatschappelijk draagvlak en de perceptie van legitimiteit vereisten dat de lat wat dat betreft tijdens militaire inzet steeds hoger werd gelegd. De invloed van internationaal recht en het oorlogsrecht werd navenant groter. De hoogtechnologische wijze van optreden werd dan ook politiek en ethisch de norm.² ‘Humane Warfare’ betitelde de Britse professor Christopher Coker de westerse manier van militaire inzet: oorlogsvoering met een nog niet eerder gezien respect voor internationaal oorlogsrecht, dat bij de planning van operaties een rol ging spelen. Internationale media zaten dicht op de conflicten en om het militair optreden te legitimeren kon dit niet genegeerd worden. Dit was, zoals Coker concludeerde, een onderdeel van het postmoderne westerse project.³ Deze postmoderne houding ten aanzien van veiligheid en defensie, die gepaard ging met een rappe afname van de militaire gevechtskracht van de Europese NAVO-landen, was alleen mogelijk doordat de Verenigde Staten uiteindelijk echte harde macht ter verdediging van de Europese landen achter de deur hielden.

De waarde van het militaire instrument – en het enige resterende motief dat investeringen in defensiepolitiek rechtvaardigde – lag voor de meeste Europese landen in het vermogen om deel te nemen aan vredesoperaties, ondanks succesvolle interventies met ‘hard power’ in bijvoorbeeld Kosovo, Chaad, en Macedonië. ‘Soft power’ – de positieve werking van globalisering – werd belangrijker geacht dan ‘hard power’. ‘Human security’ – het centraal stellen van de veiligheid van etnische groepen en specifieke individuen – nam in academia, denktanks en veel Europese politieke elites de plaats in van ‘state security’, zeker na de verschrikkelijke slachtingen in Rwanda en Srebrenica. Vanwege dezelfde ervaringen evolueerde de VN de doctrine voor vredesoperaties van ‘blauwhelmen’-operaties naar meer robuuste ‘peace enforcement’-missies. Inzet voor humanitaire

² Martin Shaw, *The New Western Way of War*, Cambridge, 2007.

³ Zie hiervoor: Christopher Coker, *Humane Warfare*, Oxon, 2001; Zie ook Colin McInnes, *Spectator Sport Warfare, The West and Contemporary Conflict*, London, 2002.

belangen – ‘liberal interventionism’ in de woorden van Tony Blair – was het credo. Binnen de VN ontwikkelde het streven naar ‘human security’ zich langzaam naar de ‘Responsibility to Protect’ (R2P) doctrine. Maar het enthousiasme voor de kostbare en langdurige vredesmissies nam eind jaren ‘90 ook af, juist vanwege de complexiteit en veelal teleurstellende resultaten.⁴

4.1.2. 2000-2014

Achteraf bezien waren de jaren ‘90 slechts een strategische ‘pauze’. Het optimisme dat met Fukuyama vanaf 1989 intrede had gedaan in het politieke discours in vooral Noordwest-Europa, waarin geen plaats meer was voor geopolitiek en de vrije markt in combinatie met democratie tot veiligheid en stabiliteit zouden zorgen, bleek naïef en misplaatst. Het gevoel van veiligheid werd op 11 september 2001 tenietgedaan. Toen later in 2004 en 2005 ook Madrid en Londen werden getroffen door terroristische aanslagen, was het duidelijk dat conflict en geweld – aanwezig in nog zoveel delen van de wereld – niet aan Europa voorbij zouden trekken. Sterker, de ‘periferie’ is dichterbij gekomen. Michael Ignatieff keek naar de vele intra-statelijke conflicten in de wereld en observeerde dat ‘blood and belonging’ een moderne variant was van de factoren ‘honor and greed’ die Thucydides in de Griekse Oudheid beschouwde als aanjagers van militaire conflicten.⁵ Deze ‘nieuwe’ oorlogen, of ‘wars of identity’ vonden plaats in landen met tanend staatsgezag, waarbij tribale, etnische of religieuze verwantschap en toegang tot grondstoffen en statelijke instituties de conflicten bepaalden.⁶ Anderen zagen er een validering in van Huntington’s ‘clash of civilizations’-these.⁷ Weer anderen zagen er de bevestiging in van Benjamin Barber’s *Jihad versus McWorld*: terrorisme als reactie op globalisering.⁸

Nu het Westen meermaals was getroffen door religieus fundamentalistische groeperingen, die in de zwakke en falende staten vrij spel hadden gekregen om te opereren, was het ‘logische’ antwoord hierop van het Westen: *statebuilding*. Voor de Verenigde Staten was het antwoord de ‘Global War on Terror’ waarin militaire

⁴ Zie Alex Bellamy en Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, 2nd edition, Cambridge, 2010, met name hoofdstukken 3-5.

⁵ Michael Ignatieff, *Blood and Belonging. Journeys into the New Nationalism*, New York, 1993.

⁶ Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Cambridge, 1999; Isabelle Duyvesteyn en Jan Angstrom, *Rethinking the Nature of War*, London, 2005; Chris Hedges, *War is a Force that Gives us Meaning*, New York, 2003; John Gray, *Al Qaeda and what it Means to be Modern*, London 2003.

⁷ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the remaking of world order*, Londen, 1997.

⁸ Zie F.P.B. Osinga, ‘Een Nieuwe Totale Oorlog?’, *Vrede en Veiligheid* vol. 31(4), 2001; Samuel Huntington, *The Clash of civilizations and the Remaking of World Order*, New York, 1996; Benjamin Barber, *Jihad versus McWorld*, New York, 1996; Frans Osinga, ‘Wat was en is 9/11, een eerste verkenning’, in F. Osinga, J. Soeters en W. van Rossum, *Nine Eleven, tien jaar later*, Amsterdam, 2011.

inzet een grotere rol kreeg toebedeeld dan in het Europese veiligheidsbeleid. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, streefde de EU naar een ring van stabiele landen rondom Europa. In 2003 kwam de EU dan ook tot een nieuwe veiligheidsstrategie die dit adresseerde. De dreiging van terrorisme en extremisme, tezamen met vluchtelingenstromen en transnationale criminele netwerken vinden hun oorsprong in de (dreigende) falende staten rondom Europa, zo stelde deze strategie. Het Westen zag zich genoodzaakt om deze falende staten bij te staan en in te richten naar westers voorbeeld. Nationale veiligheidsbelangen vielen samen met humanitaire belangen.

Tijdens de militaire interventies die volgden in Afghanistan en Irak, moesten de westerse krijgsmachten hun doctrines verder aanpassen. Enerzijds waren het uiterst succesvolle campagnes die bijzonder snel tot een militaire overwinning leidden. Dit bewees de waarde van hoogwaardige expeditionaire capaciteiten en de merites van de ‘New American Way of War’. Met een overvloed aan verkenningmiddelen, informatiedominantie, luchtoverwicht, special forces, goede data-verbindingen tussen eenheden en precisiewapens konden tegenstanders snel worden geïdentificeerd en aangevallen. In Afghanistan konden op deze wijze, in samenwerking met de Noordelijke Alliantie, over een groot gebied verspreid de Taliban worden aangepakt en verdreven. Deze wijze van optreden is het ‘Afghaanse Model’, of ‘proxy war’ gaan heten.⁹ In Irak maakte dezelfde combinatie van ‘high-tech’-systemen de ongeëvenaard snelle opmars van gemechaniseerde Amerikaanse eenheden naar Bagdad mogelijk.¹⁰

Tijdens de consolidatiefase daarna ontstonden echter, mede door veronachtzaming in de politieke en militaire planning, lokale opstanden die in toenemende mate een georganiseerd karakter kregen. In Irak ontwikkelde zich een burgeroorlog tussen de Sjiïeten en Soennieten en in Afghanistan wist de Taliban snel de ontstane ‘security-gap’ te vullen.

Vanaf 2005 werd onderkend dat het hier om ‘insurgencies’ ging. Het opbouwen van de Afghaanse en Irakese maatschappijen – ‘statebuilding’ – vroeg om een gezamenlijke aanpak: ‘de comprehensive approach’ (ook wel aangeduid als ‘interagency-approach’, de ‘whole of government approach’, of de 3D-benadering) – met aandacht voor de economie, de rechtsorde en goed bestuur. Maar ‘statebuilding’ in Afghanistan en Irak vroeg ook om het bevechten van veiligheid. Het antwoord daartoe lag in een herontdekking van ‘counterinsurgency’ (COIN). Dit aspect kreeg, vanwege de verslechterende veiligheidssituatie in beide conflictgebieden, de meeste nadruk. Verschillende beproefde tactieken werden toegepast om lokaal controle te verkrijgen in een gebied. Door de toenemende dreiging van ‘Improvised Explosive Devices’ en hinderlagen kreeg bescherming

⁹ Benjamin S. Lambeth, *Air Power Against Terror. America's Conduct of Operation Freedom*, Santa Monica, 2005; Norman Friedman, *Terrorism, Afghanistan and America's New Way of War*, Annapolis, 2003.

¹⁰ Thomas Mahnken en Thomas Keaney, *Operation Iraqi Freedom War in Iraq, Planning and Execution*, Abingdon, 2007.

van eigen eenheden eveneens de vereiste aandacht, niet alleen om slachtoffers onder eigen militairen te voorkomen, maar ook om te voorkomen dat ‘insurgents’ beelden van succesvolle aanvallen via social media konden verspreiden die een negatieve uitwerking konden hebben in het gebied en ver daarbuiten. Tijdens deze operaties werd duidelijk hoe groot de invloed van de proliferatie van social media was geworden en gestaag groeide. Dit speelde vooral ‘insurgents’ en terreurbewegingen in de kaart. Social media verschaffen hen een krachtig platform om instructies en hun ideologie lokaal en wereldwijd te verspreiden, daarmee individuen en groepen te intimideren, en tevens te suggereren dat zij machtiger zijn dan feitelijk het geval is. Voor westerse strijdkrachten vertaalde zich dit in de noodzaak aan zogenaamde strategische communicatie te doen, zowel naar de lokale bevolking als naar het eigen thuisland, om zodoende voortdurend uit te kunnen leggen wat de achtergrond van acties en gebeurtenissen was.

De samenwerking tussen land- en luchtmacht werd ook sterk verbeterd. Luchtsteun kon, door moderne datacommunicatie, met grotere precisie worden ingeroepen als een patrouille of konvooi onder vuur kwam. De ‘insurgents’ konden ook steeds beter worden bestreden door het gebruik van onbemande verkenningsvliegtuigen – drones – die ‘real-time’ doel-informatie vergaarden voor gevechtsvliegtuigen.¹¹ Ofschoon er vele slachtoffers vielen te betreuren waren de COIN-operaties op tactisch niveau dankzij de hoge mate van professionaliteit en deze inzet- en beschermingstechnieken succesvol, zeker vergeleken met voorgaande ervaringen in irreguliere oorlogen.

Effectieve COIN-operaties, evenals stabilisatie- en wederopbouwmissies, vereisen echter een grote troepenmacht en een lange adem. Zowel in Afghanistan als Irak bleek het moeilijk om voldoende internationale bijdragen op de been te brengen. Desalniettemin kenden beide missies uiteindelijk een omvang van 130.000 militairen. Dit grote aantal bleek toch ontoereikend. Bovendien is het bevechten van asymmetrisch optredende tegenstanders uiterst complex vanwege de vele restricties die westerse eenheden aan geweldsgebruik werden opgelegd.¹²

In Afghanistan en Irak werden de limieten van COIN en ‘statebuilding’ pijnlijk duidelijk, ondanks de enorme inspanningen en offers. Succes van COIN en ‘statebuilding’ (volgens westers concept) vergt een militaire inspanning die de westerse samenlevingen niet bereid waren op zich te nemen. Dit is niet nieuw. De liberaal John Stuart Mill keerde zich in 1859 in zijn essay *A Few Words on Nonintervention* eveneens af van het idee dat militaire interventie vrijheid en

¹¹ Voor een discussie over ‘drone-warfare’, zie: Frans Osinga, ‘Bounding the Debate on Dronewarfare’, in Herman Amersfoort, Desiree Verweij, Joseph Soeters, *Moral Responsibility and Military Effectiveness*, Amsterdam, 2013; zie verder Peter Bergen and Daniel Rothenberg, (eds), *Drone Wars*, Cambridge, 2015; en Mark Mazetti, *The Way of The Knife*, New York, 2013.

¹² Douglas Porch, *Counterinsurgency*, Cambridge, 2013; Theo Farrell, Frans Osinga en James Russell, *Military Adaptation in Afghanistan*, Stanford, 2013. Zie voor de complexiteit ook: Rupert Smith, *The Utility of Force*, New York, 2007

democratie kan bewerkstelligen als de bevolking daar zelf niet vatbaar voor is. Met geweld een vrije democratische regering opdringen is contraproductief, zo stelde hij. Alleen door middel van wat Mill een ‘arduous struggle’ (in het extreme geval een revolutie) noemt kunnen burgers zelf hun vorm van vrijheid definiëren en vormgeven.¹³ Ook aan het begin van de eenentwintigste eeuw bleek dat het westerse staatsmodel niet met militaire middelen geëxporteerd kon worden.

Het ‘liberal statebuilding’-model staat dan ook fundamenteel ter discussie.¹⁴ De 3D-benadering blijkt weliswaar essentieel te zijn, maar ook bijzonder weerbarstig in de praktijk; om diverse redenen is het moeilijk om verschillende organisaties samen te laten werken. Dat gold voor Nederland net zo zeer als voor de ervaringen van andere landen die deze strategie toepasten.¹⁵ Ook de COIN-aanpak, gebaseerd op klassieke campagnes, bleek ontoereikend in deze conflicten. Tactische en militair strategische successen werden weliswaar behaald, maar dit vertaalde zich niet in daadwerkelijk politieke successen. Enerzijds was dit een gevolg van ontoereikende middelen, gebrek aan coördinatie en geraffineerde tegenstanders die niet voldeden aan het klassieke model van ‘insurgents’. Anderzijds was lange termijn succes, gezien de politieke complexiteit in beide diep gefragmenteerde maatschappijen¹⁶, wellicht ook een te ambitieuze doelstelling. Het is dan ook verklaarbaar dat na een decennium van lovenswaardige maar uiteindelijk toch strategisch teleurstellende militaire inzet, vele westerse landen de validiteit van deze operationele concepten en van ‘liberal statebuilding’ tegen het licht houden en daar in toenemende mate sceptisch tegen over staan.¹⁷

Reducties en Stagnerende Modernisering

Ondanks 9/11 en de daaropvolgende langdurige en kostbare operaties gingen de bezuinigingen op het militaire apparaat in veel westerse landen door. Eind 2014 besteedden veel landen niet meer dan 1 a 1,5 procent van het BNP aan defensie. De militaire tekortkomingen – de ‘capability gap’ – die evident werden na Operatie Allied Force in 1999 werden nauwelijks geadresseerd, ondanks vele initiatieven van de NAVO en de EU. Tijdens Allied Force bleek dat Europa voor vele cruciale

¹³ John Stuart Mill is overigens wel van mening dat in bepaalde gevallen interventie valt te rechtvaardigen, zoals wanneer een ‘arduous struggle’ tegen een onderdrukkende mogendheid niet gewonnen kan worden. Deze tegenstrijdigheid met zijn in de tekst genoemde argument, maakt zijn theorie echter wel enigszins tegenstrijdig en incompleet. Voor een actuele interpretatie lees: Michael Doyle, ‘What would John Stuart Mill do about Syria?’, *Foreign Affairs*, 20 november 2015.

¹⁴ Zie: Roland Paris en Timothy Sisk, *The Dilemmas of Statebuilding*, London, 2009; Astri Suhrke, *When More is Less, The International Project in Afghanistan*, London, 2011.

¹⁵ Zie onder meer: Cedric de Coning en Carsten Friis, ‘Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach’, *Journal of International Peacekeeping*, vol. 15, 2011, pp. 243-272.

¹⁶ Mats Berdal, *Building Peace After War*, Londen, 2009.

¹⁷ Charles Call, *Why Peace Fails*, Washington, D.C., 2012.

capaciteiten afhankelijk was van grote bijdragen van de Verenigde Staten.¹⁸ Zonder de Verenigde Staten had Europa die operatie – die op zich relatief kleinschalig was – niet kunnen uitvoeren. Tijdens Operatie Unified Protector in 2011 boven Libië kwamen dezelfde tekortkomingen en afhankelijkheden aan het licht.¹⁹ Europa beschikt niet over voldoende precisiewapens, commando-faciliteiten om luchtoperaties te plannen en te leiden, het ontbreekt aan elektronische storingsmiddelen en wapens om luchtafweersystemen uit te schakelen. Datzelfde geldt voor verkenningssystemen, strategische transportcapaciteit, cyber-capaciteiten, etc.

Al in 1997 waarschuwden defensie-analisten in de Verenigde Staten de Europese landen voor ‘mind the gap’.²⁰ Europa verloor snel het vermogen samen met de Verenigde Staten op te treden gezien het rappe tempo waarin de Verenigde Staten investeerden in nieuwe wapen- en communicatiesystemen. De Verenigde Staten ontwikkelden de facto een ‘New Western Way of War’, en Europa stond bijna buiten spel. Met in het vooruitzicht dat Europa in NAVO- of EU-verband in toenemende mate expeditionair – ver van Brussel – moest kunnen optreden, verzuchtte voormalig Secretaris-Generaal van de NAVO Lord Robertson dan ook dat Europa een economische reus was maar een militaire dwerg.²¹

De lijst met tekortkomingen is niet wezenlijk gewijzigd sinds 1999. Intussen hebben zowel de NAVO als de EU vele initiatieven ondernomen om hierin verbetering te brengen. In 1999 werd het Defence Capabilities Initiative (DCI) binnen de NAVO overeengekomen. In 2003 werd besloten dat Europese NAVO-lidstaten versneld hun militaire eenheden en oriëntatie zouden ‘transformeren’: inrichten voor expeditionaire operaties, moderniseren en investeren in systemen op de lijst van de ‘capability gap’ en zogenaamd ‘netwerk gericht’ optreden. Europa moest de gemiste slag van de jaren ‘90, waarin de Verenigde Staten een militaire revolutie doormaakte, inhalen, om in ieder geval de aansluiting met de Verenigde Staten te garanderen.²² Sinds 2003 hebben diverse andere initiatieven het licht gezien die nauwere militaire samenwerking en meer efficiëntie ambiëerden.²³

Geen van deze akkoorden – van DCI tot ‘Smart Defence’ – realiseerden de aspiraties, zoals ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) eerder al concludeerde (waarbij Nederland overigens voorop loopt in het streven naar verbetering van de Europese militaire capaciteiten).²⁴ Ondanks het feit dat Europa

¹⁸ John Peters, e.a., *European Contributions to Operation Allied Force; Implications for Transatlantic Cooperation*, Santa Monica, 2001.

¹⁹ Christopher Chivvis, *Toppling Gadaffi*, Cambridge 2014, pp. 110-119.

²⁰ David Gompert, Richard Kugler en Martin Libicki, *Mind the Gap, Promoting a Transatlantic Revolution in Military Affairs*, Washington, D.C., 1999.

²¹ ‘Going Military’, *The Economist*, 3 april 2003.

²² Daniel Hamilton (ed), *Transatlantic Transformations: Equipping Nato for the 21st Century*, Washington, D.C., 2004.

²³ Terry Terriff, Frans Osinga en Theo Farrell, *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change*, Stanford, 2010.

²⁴ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Europese Defensiesamenwerking, Soevereiniteit en Handelingsvermogen*, Den Haag, januari 2012, p. 50.

200 miljard euro aan defensie uitgaf, waren Europese landen maar in staat om 10-15 procent van die middelen daadwerkelijk in te zetten voor interventies. Veel landen handhaafden kostbare ‘statische eenheden’ die niet buiten het eigen land konden worden ingezet. Dit is enerzijds verklaarbaar aangezien landen een eigen perceptie hebben van de aard en ernst van bedreigingen en dus ook een individuele afweging maken over de urgentie en aard van noodzakelijke aanpassingen. Uiteraard ging dit ook ten koste van investeringen in nieuwe systemen en modernisering. Maar geld was niet het enige noch meest fundamentele probleem. Een Clingendael studie berekende dat met een collectieve investering van 43 miljard euro vele ‘gaps’ verholpen hadden kunnen worden, een bedrag dat binnen het Europese vermogen lag.²⁵

Daadwerkelijke modernisering en transformatie behelst een ingrijpende innovatie en verandering in de oriëntatie van een krijgsmacht. Ten tijde van bezuinigingen wordt dit veelal als een bedreiging gezien door de verschillende krijgsmachtdelen die wellicht hun budget drastisch aangetast zien worden. Bovendien deed het argument (onterecht) de ronde dat de ‘high- tech’ manier van militair optreden vooral relevant was voor interstatelijke conflicten en niet of nauwelijks voor humanitaire interventies of irreguliere oorlogvoering. Dergelijke ingrijpende maatregelen hebben voorts alleen kans van slagen als er een maatschappelijk en politiek gevoel van urgentie bestaat. Dat was ook na 9/11 niet het geval.

De perceptie van de bevolking was dat Europa relatief veilig was, zeker Noordwest-Europa. De terreurdreiging werd met name vertaald in investeringen in binnenlandse veiligheid. Er was dan wel een cyberaanval op Estland in 2007 en een korte oorlog tussen Rusland en Georgië in 2008, maar het nieuwe strategische concept van de NAVO legde in 2010, evenals de veiligheidsstrategie van de EU in 2003, de nadruk op terrorisme, vluchtelingenstromen, falende staten en transnationale criminele netwerken als voornaamste risico's. Het risico op interstatelijk conflict op het Europese continent werd klein geacht en de Amerikanen voelden zich vrij om hun militaire aanwezigheid in Europa af te bouwen en hun strategische aandacht naar Azië te verleggen. Europese landen legden bovendien een grote diversiteit aan de dag wat betreft hun visies op en prioriteiten vanwege de internationale veiligheidspolitieke ontwikkelingen. Vele landen waren niet overtuigd van het belang in een NAVO of EU die ver van huis grootschalige en langdurige interventies moest gaan uitvoeren.

Dit had wel politieke gevolgen. Robert Kagan verwoordde het Amerikaanse sentiment over de Europese houding als volgt: Europa leefde op Venus, en de Verenigde Staten leefden op Mars.²⁶ Toen Europese landen tijdens operatie

²⁵ Kees Homan, Bert Kreemers, Frans Osinga, ‘De Militaire Staat van de Europese Unie’, *Clingendael Research Paper*, Den Haag, mei 2001.

²⁶ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, 2003.

Operation Unified Protector²⁷ in 2011 wederom ernstige militaire tekortkomingen (ook wat betreft het voorzetsingsvermogen) en politieke aarzelingen vertoonden, uitte de Amerikaanse minister van defensie Gates zijn ongenoegen. Hij voorspelde een NAVO ‘consigned to “military irrelevance” in a “dim if not dismal” future unless allies stepped up to the plate. If current trends in the decline of European defence capabilities are not halted and reversed, future US political leaders – those for whom the cold war was not the formative experience that it was for me – may not consider the return on America’s investment in NATO worth the cost’.²⁸ Anderen waarschuwden wederom voor het risico dat, indien de bezuinigingen in dit tempo zouden continueren, de NAVO het vermogen zou verliezen om de veiligheidspolitieke uitdagingen het hoofd te bieden. Zonder steun van de Verenigde Staten, zo hadden twee decennia aan ervaringen getoond, had Europa grote moeite om kleinschalige operaties zelfstandig uit te voeren en ‘power projection’ te berde te brengen.²⁹ Met de veelbesproken ‘pivot to Asia’ in 2012 vertaalde de Amerikaanse kritiek zich in daadwerkelijk beleid dat de garantie op Amerikaanse militaire steun aan Europa ter discussie stelde.³⁰ Als dit beleid daadwerkelijk gevolgd zou worden, zo stelde een analyse, dan zou de NAVO gezien alle ‘capability shortfalls’ een uitdaging hebben om het officiële ‘level of ambition’ waar te maken. Dat rapport kwam uit in maart 2014.³¹

4.1.3. 2014-nu

Sinds 2014 zijn er echter aanzienlijke aanpassingen geweest in het militaire denken. De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderde veiligheidssituatie waardoor de Europese krijgsmachten de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken, een antwoord moeten vinden op de uitdaging van het concept hybride oorlogsvoering en gezien het toenemend belang van cybersecurity zich meer moeten begeven op het digitale domein.

Dat jaar was, zoals onder meer de AIV onderkent, een veiligheidspolitiek waterscheidingsmoment.³² De bronnen van instabiliteit en onveiligheid grenzen nu aan Europa zelf, daar waar na de aanslagen van 9/11 nog enigszins kon worden beargumenteerd dat het probleem van internationaal terrorisme ver van huis bij

²⁷ De NAVO-operatie in Libië met als doel de uitvoering van de VN Veiligheidsraad Resoluties 1970 en 1973.

²⁸ Ian Traynor, ‘US defence chief blasts Europe over Nato’, *The Guardian*, 11 juni 2010.

²⁹ Stephen Larrabee, Stuart E. Johnson, e.a., *NATO and the Challenges of Austerity*, Santa Monica, 2012, p. IX.

³⁰ ‘Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense’, U.S. Department of Defense, januari 2012.

³¹ Joint Air Power Competence Centre, *Present Paradox, Future Challenge, Future Vector*, Kalkar, 2014, pp. 78-9.

³² Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Instabiliteit Rond Europa, Confrontatie met een Nieuwe Werkelijkheid*, Den Haag, april 2015, p. 5.

de oorsprong kon worden bestreden. Sinds de opkomst van ISIS en de Russische annexatie van de Krim in 2014, zo stellen het AIV-rapport en soortgelijke nationale en internationale analyses, is men overtuigd van de prangende problemen waar de gordel van instabiliteit Europa voor plaatst.

De lijst met problemen is uitgebreid: migratiestromen vanuit Afrika en het Midden-Oosten, met polarisatie in Europese samenlevingen als gevolg, de opkomst van autoritaire regimes, extreem religieus geweld, de afbrokkelende aantrekkingskracht van het Europese ideaal, de toenemende terreurdreiging, kwetsbaarheid voor cybercrime, spionage en verstoring van handelsstromen. En waar het NAVO Strategisch Concept van 2010 nog stelde dat interstatelijke dreigingen nabij het NAVO-verdragsgebied zeer onwaarschijnlijk waren, is daar sinds 2014 het probleem van de nieuwe geopolitieke rivaliteit met een assertief Rusland bij gekomen, met directe gevolgen voor de stabiliteit rondom en binnen Europa.

De Russische premier Medvedev waarschuwde begin 2016 in München simpelweg voor een nieuwe Koude Oorlog.³³ Achter de retoriek gaat een diep wantrouwen schuil jegens ‘het Westen’. Rusland ziet het Westen als een militaire, politieke en vooral ook culturele dreiging. Het is gebrand op herstel van haar status in het internationale verkeer middels ‘soft’ en ‘hard power’ instrumenten, eist haar machtspositie in Centraal-Azië weer op, gelooft in een eigen dominante beschaving met mythische en zeker orthodox religieuze fundamenteën, de zogenaamde ‘Russkiy Mir’, waarin geen plaats is voor westerse denkbeelden zoals inclusiviteit, pluriformiteit, universele waarden en liberale rechtsbeginselen; en het tracht ook weer de strategische buffer en invloedssfeer te herstellen tussen Rusland en West-Europa. In abstracte zin is het verwickeld in een strijd tegen de westerse ordening van het internationale bestel en liberale denkbeelden.³⁴

De NAVO erkende de dreiging in het slotcommuniqué van de top in Warschau in juli 2016 als volgt: ‘There is an arc of insecurity and instability along NATO’s periphery and beyond. The Alliance faces a range of security challenges and threats that originate both from the east and from the south; from state and non-state actors; from military forces and from terrorist, cyber, or hybrid attacks. Russia’s aggressive actions, including provocative military activities in the periphery of NATO territory and its demonstrated willingness to attain political goals by the threat and use of force, are a source of regional instability, fundamentally

³³ Sam Jones, ‘Dmitry Medvedev warns of ‘new cold war’’, *Financial Times*, 13 februari 2016, <http://www.ft.com/cms/s/0/a14e8900-d259-11e5-829b-8564e7528e54.html#axzz4liVoaRgz>, (laatst geraadpleegd op 14 november 2016).

³⁴ Matthew Kroenig, ‘Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War’, *Survival*, vol. 57(1), 2015, pp. 49-70; François Heisbourg, ‘Preserving Post-Cold War Europe’, *Survival*, vol. 57(1), 2015, pp. 31-48; Alexander Lanoszka, ‘Russian hybrid warfare and extended deterrence in eastern Europe’, *International Affairs* vol. 92(1), 2016, pp. 175-195; Roger McDermott, e.a., ‘Cold War Déjà Vu? Nato, Russia and the Crisis in the Ukraine’, in Guillaume Lasconjerias en Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Rome, 2015.

challenge the Alliance, have damaged Euro-Atlantic security, and threaten our long-standing goal of a Europe whole, free, and at peace.³⁵

Ook de EU heeft in de in juni 2016 gepubliceerde nieuwe veiligheidsstrategie onderkend dat met de Russische annexatie van de Krim een nieuw tijdperk is aangebroken. Het stelt dat ‘we live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat. Our European project, which has brought unprecedented peace, prosperity and democracy, is being questioned. To the east, the European security order has been violated, while terrorism and violence plague North Africa and the Middle East, as well as Europe itself.’ De EU ziet nu dat belangen en waarden aan elkaar zijn gekoppeld; ‘Our interests and values go hand in hand. We have an interest in promoting our values in the world. At the same time, our fundamental values are embedded in our interests. Peace and security, prosperity, democracy and a rules-based global order are the vital interests underpinning our external action.’ Echter, ‘the politics of fear challenges European values and the European way of life. To preserve and develop what we achieved so far, a step change is essential. To guarantee our security, promote our prosperity and safeguard our democracies, we will strengthen ourselves on security and defence in full compliance with human rights and the rule of law. We must translate our commitments to mutual assistance and solidarity into action, and contribute more to Europe’s collective security through five lines of action. En daarom wordt gesteld dat ‘as Europeans we must take greater responsibility for our security. We must be ready and able to deter, respond to, and protect ourselves against external threats.’ Aldus de *Global Strategy* van de EU.

Hybrid Warfare en de herontdekking van oorlog

Zowel in de NAVO als in de EU wordt met zorg gekeken naar het concept ‘Hybrid warfare’ zoals dat door Rusland is gehanteerd tijdens de crisis rond de Krim. ‘Hybrid warfare’ duidt op de combinatie van militaire en niet-militaire middelen die Rusland openlijk en heimelijk inzette. Andere termen die voor deze manier van optreden zijn geopperd zijn ‘compound warfare’, ‘ambiguous warfare’, ‘full-spectrum’, ‘multi-modal warfare’ en ‘sixth generation warfare’.³⁶ Bij allen draait het om een georkestreerde Russische inzet van conventionele militaire middelen, irreguliere strijdmethoden, subversieve activiteiten, inzet van paramilitaire eenheden, opruiing, psychologische oorlogvoering, propaganda, mediamanipulatie, misleidingsactiviteiten, inzet van speciale eenheden zonder herkenningstekens op het uniform, cyberaanvallen, en controle over media,

³⁵ Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm., (laatst geraadpleegd op 28 november 2016).

³⁶ Keir Giles, ‘Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow’s exercise of Power’, *Royal United Services Institute*, maart 2016, p. 6.

met op de achtergrond dreiging met escalatie van het conflict en tegelijkertijd ontkenning van betrokkenheid bij wat er op het strijdtoneel plaatsvindt.³⁷ Deze brede aanpak resulteert in het vermogen om invloed uit te oefenen in westerse samenlevingen, en beperkt zich dus niet tot de Russische grens met Europa.

De toevoeging van het woord 'hybrid' aan 'warfare' is een uiting van verwarring; het is niet een Russische aanduiding van zijn strategie maar een westers label dat tracht helderheid te verschaffen rond een ogenschijnlijk nieuw fenomeen dat niet in geijkte kaders en categorieën past. Inlichtingendiensten hadden voldoende en duidelijk informatie dat een inval van de Krim op handen was.³⁸ Dat het Russisch optreden een nieuwe term vergde om duiding te kunnen geven, en dat het lange tijd duurde doordat westerse landen het erkenden als een oorlogsdaad, toont een mate van westerse geopolitieke en strategische naïviteit³⁹, wat opmerkelijk is, omdat de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 9/11, en later in Madrid en Londen al hadden bewezen dat de strategische pauze van de jaren '90 voorbij was.⁴⁰

De verwarring en aarzeling van politici en media had zeker te maken met de westerse beperkte en nauw ingekaderde perceptie over het begrip oorlog (en de illusie dat oorlog en vrede duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn) en de aversie tegen het gebruik van militair geweld om politieke doeleinden te behalen. Daarin is oorlog of – zo men wil – gewapend conflict vooral een juridische term waar sprake van is als legitieme combattanten (herkenbaar, in uniform, georganiseerd, onder bevel) militair geweld toepassen. De legitimiteit van het gebruik van militaire middelen is nauw gereguleerd. De postmoderne strategische cultuur van West-Europa heeft ook moeite oorlog nog als instrument te zien, met *realpolitik* en met het feit dat andersoortige politieke regimes de inzet van machtsinstrumenten als geheel legitiem zien, zoals Robert Kagan in zijn befaamde werk *Of Paradise and Power* eerder al beargumenteerde.⁴¹

De verwarring komt ook voort uit het idee dat oorlog enkel een slagveld betreft waarop legers elkaar treffen en dat succes een militaire overwinning vereist. Dit paradigmatische maatschappelijke beeld van oorlog is historisch

³⁷ Maar ook het optreden van ISIS wordt als voorbeeld van 'hybrid warfare' bestempeld. Hier is, net zoals in 2006 Hezbollah tegen Israël dat deed, sprake van een niet-staatelijke actor die gebruik maakt van een combinatie van enerzijds militaire middelen en tactieken die normaal gesproken alleen staatelijke actoren hanteren, en anderzijds guerrillatactieken waarin terreuraanvallen en gruwelijke mediagenieke liquidaties aan de orde van de dag zijn.

³⁸ Jeremy Herb, 'Clapper: Ukraine was not an intelligence failure', *The Hill*, 10 maart 2014, <http://thehill.com/policy/defense/200322-clapper-ukraine-was-not-an-intelligence-failure>, laatst geraadpleegd op 28 november 2016.

³⁹ Keir Giles, 'Russia's 'New' Tools for Confronting the West', p. 54.

⁴⁰ Colin Gray, *War, Peace and International Relations*, London, 2008, p. 219.

⁴¹ Heidi Reisinger en Alexander Golts, 'Russia's Hybrid Warfare: Waging War Below the Radar of Traditional Collective Defence', in Guillaume Lasconjerias and Jeffrey Larsen (eds), *Nato's response to Hybrid Threats*, Rome, 2015, pp.113-136.

onjuist. Dergelijk hybride optreden met meerdere instrumenten naast, voorafgaande en in combinatie met conventionele militaire middelen is eerder de norm in oorlogvoering dan uitzondering.⁴² De Tweede Wereldoorlog kende naast botsingen tussen legers bijvoorbeeld ook voortdurende guerrilla-acties, economische blokkades, industriële mobilisatie en propagandacampagnes. De humanitaire interventies in de Balkan (1992-1999) vergden een combinatie van diplomatie, economische pressiemiddelen, samenwerking met NGOs, training en bewapening van oppositiegroepen en militaire dwang om de strijdende partijen tot een akkoord te bewegen. In Afghanistan bezigde ISAF eveneens een brede benadering waarin ‘development, diplomacy and defence’ gecombineerd moesten worden.

Het is ook niet nieuw. Het Russische veiligheids- en defensiebeleid ging al tijdens de Koude Oorlog uit van het gebruik van diverse machtsinstrumenten in onderlinge samenhang. Net als nu ging dit om de inzet van Spetznas-eenheden diep in het West-Europese grondgebied, ophitsing van lokale politiek-radicalen elementen, toepassing van ‘Maskirovka’ (gebruik van misleiding, camouflage, en heimelijk optreden) en ‘reflexive control’-methoden (verspreiden van verwarrende informatie zodanig dat het doelpubliek niet meer weet welke bron het moet vertrouwen, wat waar is en wat fictie).⁴³

Het mag dan niet nieuw zijn, ‘hybrid warfare’ in de huidige gedaante plaatst Europa wel voor problemen. ‘Hybrid warfare’ kent een logische strategische dynamiek waar westerse democratieën moeilijk mee om kunnen gaan. Het is een graduele strategie van de lange adem waarbij volstaan wordt met het behalen van kleine incrementele politieke successen – een *fait accompli* – die ieder afzonderlijk voor het Westen vermoedelijk geen *casus belli* zijn maar na verloop van tijd in samenhang wel een nieuwe situatie kunnen creëren.

Het beoogt invloed uit te oefenen zonder direct gewapend geweld toe te passen en op deze wijze uiteindelijk de politieke doeleinden te bereiken, dan wel de voorwaarden te scheppen om alsnog met militaire middelen snel een lokale overwinning te bereiken. Het tracht door voortdurende acties – intimidatie van politieke leiders en opinieleiders, omkoping, mediamanipulatie, sancties, militaire dreiging langs de grens in de vorm van oefeningen, cyber-aanvallen et cetera – de politieke weerstand te testen, maatschappelijke onrust te zaaien, de mate van internationale ‘commitment’ en de geloofwaardigheid van westerse afschrikking te polsen. Het Westen moet bij ieder incident beslissen of de belangen zodanig zijn dat het gewapend wil reageren of niet. Als er geen reactie komt, kan een snelle gecoördineerde actie op de grond een *fait accompli* bewerkstelligen.⁴⁴

Het Russische optreden komt voort uit een nauwgezette analyse van de westerse

⁴² Antulio Echevarria, *Operating in the Grey Zone: An Alternative Paradigm for U.S. Military Strategy*, Carlisle, 2016, p. xi.

⁴³ Mark Galeotti, ‘Hybrid, ambiguous, and non-linear? How new is Russia’s ‘new way of war’?’ *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27(2), 2016, pp. 282-301; Samuel Charap, *The Ghost of Hybrid War*, *Survival*, vol. 57(6), 2016, pp. 51-58.

⁴⁴ Michael Mazarr, *Mastering the Grey Zone: Understanding a Changing Era of conflict*, Carlisle, 2015, pp. 33-40.

manier van oorlog voeren zoals dat sinds Desert Storm in 1991 is gedemonstreerd. De westerse militaire dominantie in het conventionele militaire domein, verkregen door met name technologische superioriteit, vereiste in de ogen van de Russische politieke en militaire elite een antwoord waarbij een directe militaire confrontatie vermeden kan worden. ‘Hybrid warfare’ tracht dan ook doelbewust onder de geweldsdrempel te blijven van het westerse oorlogsbegrip, zodat de geografisch en in tijd verspreide acties van diverse middelen ook niet als oorlogshandelingen worden herkend en effectieve besluitvorming over tegenmaatregelen moeilijk is en wellicht uitblijft. Het is de zone tussen vrede en oorlog, zoals een analist het uitdrukte. In die zin is ook de term ‘no-contact warfare’ toepasselijk.⁴⁵ Anderen betitelden dit voorheen als ‘political warfare’, of gewapende diplomatie, nuttig als we de beladen term oorlog willen vermijden.

Soft power: mediamanipulatie

Wat wel nieuw is, is de wijze waarop dit nu centraal wordt aangestuurd, en de geraffineerde wijze waarmee ‘soft power’ wordt gehanteerd. Rusland beschouwt ‘soft power’ – informatievoorziening, omkoping, financiering, economische steun en sancties – als middel waarmee mogelijk extremisme kan worden opgestookt en uitgebuit, separatisme kan worden geëntameerd, evenals nationalisme. En, gecombineerd met het manipuleren van publieke opinie, kan de soevereiniteit van staten worden ondermijnd.⁴⁶ Hier ligt een groot probleem voor het Westen. Rusland heeft enerzijds onafhankelijke Russische en westerse media grotendeels de mond gesnoerd. Het heeft in het afgelopen decennium tegelijkertijd zwaar geïnvesteerd in het vermogen om via traditionele en sociale media de publieke opinie te beïnvloeden. *RT* en *Sputnik* zijn slechts de meest bekende tv-zenders, die in diverse talen ogenschijnlijk gebalanceerd maar uiteindelijk het eenzijdige perspectief van Rusland ventileren. Via zogenaamde ‘Troll Armies’ heeft het sinds enkele jaren de beschikking over middelen om ook via sociale media en online forums een groot en wijdverspreid publiek te bereiken met het Russische narratief.

Dit heeft enerzijds het defensieve doel de Russische bevolking af te schermen van alternatieve visies op gebeurtenissen en westerse kritieken op het regime. Maar het heeft ook een offensief karakter. Via diverse kanalen wordt voortdurend het

⁴⁵ Diego Ruiz Palmer, ‘Back to the Future? Russia’s Hybrid Warfare, Revolution in Military Affairs, and Cold War Comparison’, in Guillaume Lasconjerias en Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Rome, 2015, pp. 58-59.

⁴⁶ Maria Snegovaya, ‘Putin’s information Warfare in Ukraine, Soviet Origins of Russia’s Hybrid Warfare’, *Russia Report 1*, Institute for the Study of War, september 2015; Stefan Meister en Jana Puglierin, ‘Perception and Exploitation: Russia’s Non-Military Influence in Europe’, *DGAPkompakt*, vol. 10, oktober 2015, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27185>, laatst geraadpleegd op 28 november 2016; Bentzen Naja, ‘Understanding propaganda and disinformation’, *European Parliamentary Research Service*, 13 November 2015, <https://epthinktank.eu/2015/12/01/russia-manipulation-of-information-and-the-eus-response/>, (laatst geraadpleegd op 28 november 2016).

Russische perspectief getoond, desinformatie verspreid, en de visie van westerse autoriteiten en de betrouwbaarheid van westerse media in twijfel getrokken. Hier maakt Rusland gebruik van de openheid van het Westen en de liberale waarde die aan onafhankelijkheid van de media en gebalanceerde verslaggeving wordt gehecht. Social media zoals Twitter en blogs worden gebombardeerd met gekleurde berichten en ‘framing’ van gebeurtenissen, die niet zelden als waarheid en feit worden opgepakt door de officiële media. De waarheid en werkelijkheid op de grond is niet relevant. Het centrale doel is om verwarring en twijfel te veroorzaken.⁴⁷

Dit bemoeilijkt voor westerse politici de correcte beeldvorming en eendrachtige, snelle en gepaste besluitvorming. Dit speelde het Westen parten tijdens de crisis op de Krim, maar ook bij het vaststellen van de schuldvraag voor het neerhalen van vlucht MH-17.⁴⁸ Voeg daarbij de indruk die is gewekt dat via cyber-activiteiten en financiële donaties politici, partijen (met name van extreemrechtse en Euro-sceptische snit⁴⁹) en verkiezingen wellicht kunnen worden beïnvloed, en dan ontstaat het verontrustende beeld dat Rusland inderdaad in staat moet worden geacht, meer dan voorheen, de sociale cohesie en politieke eendracht in Europa en binnen diverse specifiek landen aan te tasten.⁵⁰

Hard power: modernisering van de Russische krijgsmacht

Achter de ‘soft power’ – desinformatie, ‘groene mannetjes’, propaganda – ligt de dreiging van ‘hard power’, en dat wordt nog wel eens te weinig benadrukt.⁵¹ Wat het Westen verraste was de professionaliteit en discipline van Russische militaire eenheden, zowel in de Krim als langs de grens. Rusland weet zich na het echech tegen Georgië in 2008 gesterkt door een indrukwekkende militaire modernisering van gevechtsvliegtuigen, maritiem materieel, pantservoertuigen en tanks, luchtafweersystemen, en grond-grond raketten, offensieve en defensieve

⁴⁷ Zie Giles, ‘Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West’, pp. 27-46 voor een goede samenvatting van de Russische ‘information warfare’ aanpak.

⁴⁸ Giles, ‘Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West’, pp. 37-38; Thomas Ambrosio, ‘The rhetoric of irredentism: The Russian Federation’s perception management campaign and the annexation of Crimea’, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27(3), 2016, pp. 467-490.

⁴⁹ Luke Harding, ‘We Should beware Russia’s Links with Europe’s Right’, *The Guardian*, 8 december 2014; Peter Foster and Matthew Holehouse, ‘Russia accused of clandestine funding of European parties as US conducts major review of Vladimir Putin’s strategy’, *The Telegraph*, 16 januari 2016.

⁵⁰ Stefan Meister en Jana Puglierin, ‘Perception and Exploitation: Russia’s Non-Military Influence in Europe’, *DGAPkompakt* vol. 10, oktober 2015, <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27185>, (laatst geraadpleegd op 28 november 2016); NATO Parliamentary Assembly Report, *The battle for the hearts and minds: countering propaganda attacks against the Euro-Atlantic Community*, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=4012>, (laatst geraadpleegd op 28 november 2016).

⁵¹ Andrew Monaghan, ‘The ‘war’ in Russia’s Hybrid Warfare’, *Parameters*, vol. 45(4) winter 2015-16, pp. 66-74.

cyber-capaciteiten en middelen voor elektronische oorlogvoering. Tegelijkertijd werden militaire eenheden gereorganiseerd, intensieve en grootschalige training en oefeningen op touw gezet, forse verhoging van het salaris van militairen doorgevoerd met als gevolg statusverhoging in de Russische maatschappij, en verbeterde commandovoeringcapaciteiten geïnstalleerd.⁵²

Hiermee is het in staat gebleken ‘snap exercises’ te lanceren waarbij Rusland grote hoeveelheden materieel en personeel (soms met meer dan 100.000 man) zich snel over strategische afstanden weet te verplaatsen. Rusland kan daarmee lokaal heimelijk, onder het mom van oefening, langs een Europese grens een militaire intimiderende dreiging produceren. Op de achtergrond spelen ook tactische nucleaire wapens een rol als escalatiemiddel dat in de doctrines niet wordt geschuwd.⁵³ Het herstelde militaire vertrouwen toont zich in het recente Russische assertieve militaire optreden in Syrië. Dichter bij ons toont het zich in frequente en vaak riskant uitgevoerde en provocerende patrouillevluchten in het Arctisch gebied en zelfs in het luchtruim rond IJsland en in ‘showing the flag’ maritieme bewegingen rond olieplatforms en onderzeese leidingen in het Noordzeegebied en de Oostzee.⁵⁴

De militaire modernisering komt ook tot uiting in het vermogen om in delen van Oost-Europa, westerse ongestoorde toegang en gebruik te ontzeggen van het luchtruim, weg- en zeetransport, en het elektronisch spectrum. Dit gaat schuil onder de term ‘Anti-Access/Area Denial’ (A2/AD). Een derde deel van het Poolse luchtruim is bijvoorbeeld binnen het bereik van Russische luchtafweersystemen. Kort gezegd heeft Rusland het vermogen om, door positionering van geavanceerde luchtafweersystemen, met grote dracht langs de grenzen van de NAVO en EU te voorkomen dat de NAVO bijvoorbeeld de luchtverdediging van Polen en de Baltische staten versterkt of verkenningsvluchten uitvoert. Met grondgrond raketten kan het wegtransport van de zogenaamde flitsmacht erg worden

⁵² Dmitri Trenin, ‘The Revival of the Russian Military; How Moscow Reloaded’, *Foreign Affairs*, vol. 95(3), May/June 2016, pp. 23-29; Giles, ‘Russia’s ‘New’ Tools for Confronting the West’, pp. 13-28.

⁵³ Polina Sinoviets en Bettina Renz, ‘Russia’s 2014 Military Doctrine and Beyond: Threat Perceptions, Capabilities and Ambitions’, in Guillaume Lasconjerias en Jeffrey Larsen (eds), *Nato’s response to Hybrid Threats*, Rome, 2015, pp.73-91.

⁵⁴ Voor een opsomming van recente dergelijke Russische militaire intimidatiepraktijken, zie Keir Giles, pp. 21-22; Johan Norberg, ‘Training to Fight: Russia’s Major Military Exercises, 2011-2014’, *Swedish Defense Research Agency (FOI) Report*, vol. 5, december 2015, <http://foi.se/rapport?rNo=FOI-R--4128--SE>, (laatst geraadpleegd op 28 november 2016).

bemoelijkst en bijzonder riskant worden gemaakt.⁵⁵

Het resultaat van de A2/AD capaciteiten is dat het militaire en dus politieke risico van eventuele westerse reacties wordt verhoogd, of in ieder geval de perceptie kan worden gewekt. Dit op zijn beurt knaagt aan de geloofwaardigheid van de conventionele afschrikking van het Westen en daarmee het collectieve veiligheidsconcept van de NAVO.⁵⁶ In ieder geval wordt de militaire en politieke bewegingsvrijheid sterk ingeperkt en aan de facto soevereiniteit – of het militair handelingsvermogen – van lidstaten geknaagd. Deels is dit een gevolg van te geringe investeringen in Europese defensie en verwaarlozing van middelen die voor interstatelijke conflicten essentieel zijn. Hier wreekt zich de besproken ‘capability gap’. Een recente analyse van de RAND denktank concludeerde dat, als gevolg van de Russische modernisering en de A2/AD problematiek en de specifieke tekortkomingen in Europese militaire capaciteiten, het Westen momenteel niet in staat is om de territoriale veiligheid van de nieuwe Oost-Europese lidstaten te garanderen.⁵⁷

Het is deze mogelijke dynamiek die Oost-Europese lidstaten en vooral de Baltische staten met een Russische minderheid, gebrek aan strategische diepte en eigen militair vermogen, gekoppeld aan de tanende Europese eensgezindheid, grote zorgen baart. ‘Hybrid warfare’ is vooral voor de voormalige Oostbloklanden een directe dreiging. Vanwege de militaire opbouw in het Arctisch gebied en de activiteiten rond de Oostzee zijn ook de Scandinavische landen uitermate bezorgd (en hebben tot nauwere samenwerking besloten). Maar ook voor Nederland en omliggende landen vraagt de assertieve Russische houding een antwoord.

⁵⁵ Franz-Stefan Gady, ‘US Air Force: Russia Has Closed Air Power Gap With NATO’, *The Diplomat*, 16 september 2015, <http://thediplomat.com/2015/09/us-air-force-russia-has-closed-air-power-gap-with-nato/>, laatst geraadpleegd op 29 november 2016; Stephan Frühling en Guillaume Lasconjarias, ‘NATO, A2/AD and the Kaliningrad Challenge’, *Survival*, vol. 58(2), 2016, pp. 95-116; Dave Majumdar, ‘Can America Crush Russia’s A2/AD ‘Bubbles’?’, *The National Interest*, 29 juni 2016; Jay Ballard, ‘What is Past is Prologue, Why the Golden Age of Rapid Air Superiority is at an End’, *Joint Air and Space Power Journal*, vol. 22, Spring/Summer 2016, pp. 56-64; Timothy Walton, ‘Securing the Third Offset’, *Joint Forces Quarterly*, vol. 82, 3rd Quarter 2016, pp. 6-15.

⁵⁶ Elbridge Colby en Jonathan Solomon, ‘Facing Russia: Conventional Defence and Deterrence in Europe’, *Survival*, vol. 57(6), 2015, pp. 21-50; Martin Zapfe en Michael Carl Haas, ‘Access for Allies?’, *The RUSI Journal*, vol. 161(3), pp. 34-41.

⁵⁷ David A. Shlapak en Michael Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*, Santa Monica, 2016.

Intermezzo: 'A2/AD'

Voormalig Amerikaans minister van Defensie Chuck Hagel waarschuwde in een speech, gegeven op 3 september, voor een 'era where American dominance on the seas, in the skies, in space and in cyberspace can no longer be taken for granted'. Landen zoals China en Rusland zijn er in geslaagd om zogenaamde 'Anti-Access/Area Denial' (A2/AD) capaciteiten te ontwikkelen die de westerse machtsprojectie teniet kan doen. Nu al is China in staat om de Verenigde Staten de toegang te ontzeggen tot wat wel de 'first island chain' in de wateren rondom China wordt genoemd. Het vinden van een antwoord op de A2/AD uitdaging van China is een van de meest prangende vraagstukken voor het Pentagon.

A2/AD wordt veelal in één adem genoemd met de ontwikkelingen in de Zuid- en Oost-Chinese Zeeën, maar de proliferatie van A2/AD capaciteiten, zoals ballistische en kruisraketten, offensieve cyberwapens en elektronische oorlogsvoering, bedreigen nu ook de Europese oost- en zuidflanken.

Het opbouwen van Russische A2/AD capaciteiten in Oost-Europa vormt een concreet operationeel probleem voor de NAVO. Wanneer een crisis zich voordoet, brengt het voor het bondgenootschap grote risico's met zich mee om marineschepen en gevechtsvliegtuigen in te zetten ter verdediging van bijvoorbeeld de Baltische staten. Deze schepen en vliegtuigen zijn zeer kwetsbaar voor Russische 'surface-to-air', 'anti-ship' en 'land-attack' raketten. De zogeheten 'Suwalki Gap' baart militaire planners bij de NAVO in het bijzonder grote zorgen. Genoemd naar het Poolse plaatsje Suwalki, is dit de enige landverbinding die de Baltische staten verbindt met een andere NAVO-bondgenoot. Het plaatsje is ingeklemd tussen de Russische enclave Kaliningrad en Wit-Rusland, en mocht deze landverbinding wegvallen dan is, zoals aangegeven, de toegang via zee en de lucht zeer onzeker vanwege de Russische A2/AD capaciteiten in Kaliningrad – een van de meest gemilitariseerde zones in heel Europa. Nu al bestrijken de luchtdoelraketten in Kaliningrad een derde van het Poolse luchtruim en de recente beslissing om een Russische luchtmachtbasis in Wit-Rusland, nabij de Litouwse grens – te bouwen, maakt de situatie alleen maar zorgwekkender.

Aan de zuidflank van Europa duiken eveneens A2/AD capaciteiten op dankzij de proliferatie van precisiewapens. Deze capaciteiten zijn dan wel niet zo technologisch geavanceerd als die van China en Rusland, ze bedreigen wel de lang gekoesterde assumptie dat Europese krijgsmachten ongestoord operaties kunnen uitvoeren in het Midden-Oosten en Afrika. Het feit dat Iran de Golf van Hormuz zou kunnen afsluiten, maar ook dat landen als Nigeria en Egypte en een niet-statelijke actor als Hezbollah in deze capaciteiten investeren, zou de Europese hoofdsteden zorgen moeten baren.

Bronnen:

Luis Simón, 'The Third US Offset Strategy and Europe's Anti-Access Challenge', *The Journal of Strategic Studies*, 2016.

Paul Mcleary, 'Meet the New Fulda Gap', *Foreign Policy*, 29 september 2015.

4.2. Militaire dreigingen

4.2.1. Een oud probleem keert terug: conventionele afschrikking

Het was gezien de Russische activiteiten aan de oostgrenzen van het bondgenootschap duidelijk dat het Westen en de NAVO niet verder konden gaan alsof niets was gebeurd. Tijdens de NAVO-top in Warschau is de ‘Strategy for Hybrid Warfare’ door de ministers van Defensie als reactie ondertekend, met daarin onder meer een nadruk op het verbeteren van ‘civil preparedness and national resilience’. Het onderstreept het veelzijdig karakter van het militair optreden, maar ook het feit dat besluitvormingsprocessen onder ogen moeten worden gezien: het Russische optreden kan een snelle reactie vereisen en het doet de vraag rijzen of besluitvorming omtrent nationale veiligheid breder moet worden getrokken dan de traditionele ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en of in Nederland, evenals sinds 2010 in het Verenigd Koninkrijk, een nationale veiligheidsraad zou moeten worden ingesteld?

Voorts is het thema conventionele afschrikking als strategische functie van de krijgsmacht nadrukkelijk in beeld gekomen. In een langdurige oorlog met de NAVO, kan Rusland realistisch bezien niet overwinnen, maar Moskou is daarentegen wel in staat om een korte conventionele oorlog met beperkte politieke doelen te voeren tegen de oostelijke lidstaten van de NAVO. Het kan daarmee ook dreigen, om de validiteit van Artikel 5 en de NAVO solidariteit te testen. Gezien het ontbreken van voldoende conventionele afschrikking in Oost-Europa, zal de NAVO dan voor de keuze staan het conflict nucleair te laten escaleren of niets te doen.⁵⁸ Tussen deze twee uitersten staat echter een escalatieladder die, indien er van NAVO-zijde sprake is van conventionele afschrikking, Rusland tot maar op zekere hoogte kan beklimmen. Een mogelijke agressor zal zich van een dergelijke actie onthouden als hij geconfronteerd wordt met een vergelijkbaar uitgeruste tegenstander die hem initieel kan afschrikken (‘deterrent force’) en hem, mocht het tot een confrontatie komen, beslissend kan verslaan.⁵⁹

Het probleem is echter dat er geen betekenisvolle conventionele NAVO-eenheden in de kwetsbare oostelijke lidstaten aanwezig zijn. Stappen zijn gezet, zoals de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), maar het is niet realistisch om te verwachten dat deze snelle flitsmacht voldoende is. Dit is tijdens de NAVO-top in Warschau erkend. Tijdens deze top is besloten dat vier multinationale bataljons, onder leiding van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Canada, in de Baltische staten en Polen zullen worden gelegerd.⁶⁰ De Baltische staten hebben echter geen strategische diepte en zullen naast een permanente

⁵⁸ Maruk Urban, *The Edge*, p. 99.

⁵⁹ P.M. van der Touw en N.U. Stam, ‘De ontwikkeling van gemechaniseerde capaciteiten. Slagkracht en escalatiedominantie voor de toekomstige dreiging’, *Militaire Spectator*, vol. 184(6), 2015, p. 268.

⁶⁰ De Nederlandse krijgsmacht zal een bijdrage leveren aan het bataljon dat onder Duitse leiding staat.

(bij voorkeur multilaterale) militaire aanwezigheid van de NAVO dicht bij de grens, ook zwaardere eenheden verder van een eventueel front nodig hebben om conventionele afschrikking te laten werken.⁶¹

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven houden onder meer Duitsland en vooral Polen al steeds meer rekening met de Russische conventionele dreiging in hun militaire planning. Rusland is echter niet het enige gevaar. Gezien de wereldwijde militaire verschuivingen zal het aantal potentiële agressors met dergelijke conventionele capaciteiten toenemen. Intussen weten we dat de verwachtingen over de-escalatie met lichte militaire middelen te optimistisch waren. Het terzijde schuiven van Dutchbat door de Israeli Defense Force in Libanon (1982), het gedwongen vertrek van de Belgen uit Rwanda (1994) en van Dutchbat III uit Srebrenica (1995) toonde de kwetsbaarheid van lichte eenheden aan. De-escalatie met militaire middelen kan alleen worden bereikt als een krijgsmacht overtuigend de dominante militaire macht in de regio vormt en eveneens de politieke wil heeft deze dominantie in te zetten.⁶² Voldoende conventionele afschrikking en het vermogen en de bereidheid dit aan te wenden kan in de eerste plaats dus voorkomen dat potentiële conflicten escaleren wanneer de agressor de mogelijkheid van succes klein acht; het credo ‘peace through strength’, aangehaald van keizer Hadrianus tot president Ronald Reagan, is hier geldend.

4.2.2. Nucleaire dreigingen

De Russische kilte vertaalt zich ook in het besef dat de relevantie van nucleaire wapens in de internationale betrekkingen toeneemt en niet afneemt. Alle nucleaire mogelijkheden moderniseren hun arsenaal, met mogelijk destabiliserende effecten op de bestaande nucleaire afschrikingsmechanismen.⁶³ Dit is niet het moment om te pleiten voor de denuclearisering van de NAVO-doctrine, zoals minister Bert Koenders van Buitenlandse Zaken in juli 2016 deed.⁶⁴ De ‘supreme guarantee of Alliance security’ blijft een robuuste, goed getrainde, moderne en betrouwbare nucleaire afschrikking.⁶⁵ Het is nu niet de tijd voor verdere unilaterale reducties van de weinige Amerikaanse nucleaire wapens op Europese bodem. Een ontmanteling van de (kleine) Franse en Britse nucleaire afschrikking is al helemaal geen optie – zeker gezien het feit dat het Russische leger oefent in nucleaire oorlogsvoering. Het land test nieuwe kruisraketten, heeft ‘nuclear capable’-raketten in Kaliningrad

⁶¹ Elbridge Colby en Jonathan Solomon, ‘Facing Russia’, p. 34.

⁶² P.M. van der Touw en N.U. Stam, ‘De ontwikkeling van gemechaniseerde capaciteiten’, p. 266.

⁶³ Oliver Thränert, ‘A Nuclear World Out of (Arms) Control’, *Center for Security Studies*, 2016, p. 65.

⁶⁴ Theo Koelé, Arie Elshout, ‘Rusland is een reus op lemen voeten’, *de Volkskrant*, 11 juli 2016.

⁶⁵ Jeffrey A. Larsen, ‘Time to face reality: Priorities for NATO’s 2016 Warsaw Summit’, *NATO Research Paper* nr. 126, januari 2016, p. 9.

en heeft Denemarken expliciet bedreigd deze te gebruiken in verband met de rol van dit land in de ballistische verdediging van het bondgenootschap.⁶⁶

Rusland is voorbereid op een (beperkte) kernoorlog en de NAVO heeft daarop nog geen adequaat antwoord, maar is door omstandigheden wel gedwongen deze te formuleren. De nucleaire afschrikking is er nog steeds, maar sinds 1991 heeft de NAVO dramatisch in de nucleaire afschrikking gesneden en is het bondgenootschap gestopt met scenarioplanning tegen een specifieke nucleaire tegenstander. Dit alles is gepaard gegaan met een enorm verlies aan relevante opleiding, oefeningen en expertise. Als de NAVO een geloofwaardige afschrikkingcomponent wil behouden, zal deze trend moeten keren. Stappen daartoe zijn gezet.

Juist omdat de afschrikking met conventionele wapens is verminderd – en er dus treden ontbreken op de escalatieladder – is ‘de atoomdrempel nu veel lager’, zoals Commandant der Strijdkrachten Tom Middendorp in februari 2016 aangaf in *Elsevier*.⁶⁷ De NAVO-top in Warschau heeft dit geadresseerd en het na afloop verschenen communiqué maakt duidelijk dat ‘any employment of nuclear weapons against NATO would fundamentally alter the nature of a conflict’.⁶⁸ Een duidelijk signaal richting Rusland.

Toch is dit niet de enige zorg. Dat een niet-statelijke actor beschikking krijgt over een ‘dirty bomb’, of dat in een instabiele nucleaire mogendheid als Pakistan moslimfundamentalisten de overhand krijgen binnen het staatsapparaat, valt niet uit te sluiten. Met alle mogelijke gevolgen van dien.

4.2.3. Cybersecurity

Gezien de exponentiële groei van het digitale en informatiedomein is het niet verwonderlijk dat ook Defensie op veel manieren geconfronteerd zal worden met de gevolgen van de ‘digitale revolutie’. Zowel wat betreft kansen om het militair optreden ‘wezenlijk te bevorderen’, als wat betreft de grote risico’s voor de nationale veiligheid.⁶⁹ ‘When the internet was created, it was built on trust. That trust, appropriate inside a community of scholars, is not merited in a world with hostile powers, criminals and terrorists.’ Dit stelde toenmalig Brits minister van Financiën George Osborne in een speech waarin hij vergaande plannen aankondigde in het kader van een ‘National cyber plan’. Het was een slimme PR-zet om op deze manier aan de wereld duidelijk te maken dat het Verenigd Koninkrijk een veilige digitale plek is om te investeren. Digitale infrastructuur en diensten zijn voornamelijk in private handen en zijn onderwijl een belangrijke

⁶⁶ Elmar Hellendoorn, ‘Stop met het ontkennen van nucleaire realiteit’, *NRC Handelsblad*, 24 mei 2016.

⁶⁷ Eric Vrijzen, ‘Bezuinigingen verlagen nucleaire drempel’, *Elsevier*, 27 februari 2016, p. 16.

⁶⁸ Christopher S. Chivvis en Stephen J. Flanagan, ‘NATO’s Russia problem: The Alliance’s Tough road Ahead Post-Warsaw Summit’, *The National Interest*, 13 juli 2016.

⁶⁹ Ministerie van Defensie, *Actualisering Defensie Cyber Strategie*, 23 februari 2015.

pijler van onze welvaart; de paradox is echter dat diezelfde voorname economische pijler zeer kwetsbaar is voor cyberaanvallen.

Dat het digitale domein en het informatiedomein worden beschouwd als het slagveld van de toekomst is niet nieuw. Chinese en Russische strategen maken in hun strategieën al decennia gebruik van het digitale domein. Paul Ducheine, sinds 2016 hoogleraar Military Law of Cyber Security and Cyber Operations, gaf in zijn rede bij aanvaarding van zijn ambt aan dat het Chinese 'Unrestricted Warfare'-concept (verschenen in 1999) uiteen zet hoe China de Verenigde Staten kan verslaan. 'En het blijft niet bij denken', zo vervolgt hij. 'De Verenigde Staten, de Russische Federatie, maar ook ISIS maken duidelijk hoe je oorlogsvoering in het informatie- en digitale domein in de praktijk brengt.'⁷⁰

Het Westen en de NAVO lijken het belang van cybersecurity ook steeds meer te onderkennen. Voormalig Amerikaans minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright zei in 2010 al dat 'the next significant attack on the Alliance may well come down a fibre optic cable'.⁷¹ Tijdens de NAVO-top in Wales in 2014, en herhaald in 2016 in Warschau, werd erkend dat een grote cyberaanval op een lidstaat als een aanval op het hele Bondgenootschap opgevat kan worden. 'How, that will depend on the severity of the attack', zei secretaris-generaal Jens Stoltenberg.⁷² Het feit dat een cyberaanval op de NAVO kan leiden tot een militaire reactie met conventionele wapens is veelzeggend. Het cyberdomein wordt in toenemende mate een integraal onderdeel van het militair optreden en naast het land, de lucht, de zee en de ruimte, is cyberspace het vijfde militaire domein.⁷³ Niet ieder land heeft dit gedaan met een in de media breed uitgemeten speech zoals Osborne, maar thans beschikken 29 westerse staten over operationele cybercapaciteiten voor militaire operaties of zijn deze aan het ontwikkelen.⁷⁴ Nederland beschikt sinds 2012 over een 'Cyber Defensie Strategie'.⁷⁵

Hoe ziet oorlogsvoering in het digitale domein er dan uit? Jim Thomas, verbonden aan de Amerikaanse denktank Center for Strategic and Budgetary Assessments, stelt dat *cyberwarfare* een schaakpartij is met nog ongeschreven regels. Met kan het vergelijken met de introductie van atoomwapens in de jaren '40 van de vorige eeuw. Die ontwikkeling werd in eerste instantie ook alleen gezien als een nieuwe wapentechnologie. Pas later kwam er aandacht voor de strategische gevolgen. Zo staat ook nu met 'cyberwarfare' theorievorming nog in de kinderschoenen.

⁷⁰ P.A.L. Ducheine, 'Je hoeft geen zwaard en schild te dragen om ridder te zijn'. Mythen over digitale oorlogsvoering en recht', *Militaire Spectator*, jaargang 185(3), 2016, p. 132.

⁷¹ Maxim Worcester, 'Redefining Article Five?', p. 2.

⁷² Francois Lenoir, 'Massive cyber attack could trigger NATO response: Stoltenberg', *Reuters*, 16 juni 2016.

⁷³ Ministerie van Defensie, 'Actualisering Defensie Cyber Strategie', 2015.

⁷⁴ P.A.L. Ducheine, 'Je hoeft geen zwaard en schild te dragen om ridder te zijn', p. 133.

⁷⁵ Geactualiseerd in 2015.

Wat Thomas in het bijzonder zorgen baart ‘is dat je nooit weet welk land jouw computersystemen aanvalt. Cyber is per definitie misleidend.’⁷⁶

Naast het feit dat de technologie zich sneller ontwikkelt dan doctrine of strategie, wordt de complexiteit van het cyberdomein verder versterkt door het feit dat het makkelijker is om cyberaanvallen uit te voeren dan om er tegen te verdedigen. De ontwikkeling van offensieve cybercapaciteiten zal dan ook de nadruk krijgen.⁷⁷ In Nederland wordt er, net als in veel andere landen, voornamelijk geïnvesteerd in defensieve cybercapaciteiten.⁷⁸ Het gaat hierbij vooral om zaken als preventie en het tijdig ontdekken van aanvallen, maar vanaf 2017 kan in Nederland ook het Defensie Cyber Commando (DCC) zelf aanvallen uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het uitschakelen van computers en wapensystemen.⁷⁹ De geschiedenis van oorlogsvoering heeft dan wel laten zien dat iedere nieuwe offensieve capaciteit uiteindelijk geëvenaard of teniet wordt gedaan door defensieve maatregelen, maar zolang een individu met een laptop en kwade bedoelingen via het digitale domein schade kan genereren is het voor staten zeer lastig om een antwoord op deze dreiging te vinden. Terwijl de ontwikkeling van nucleaire wapentechnologie een monopolie van de staat bleef, kunnen de snelle ontwikkelingen in het cyberdomein dit monopolie ondermijnen. ‘When individuals of ambiguous affiliation are capable of undertaking actions of increasing ambition and intrusiveness, the very definition of state authority may turn ambiguous’, zo stelt Henry Kissinger.⁸⁰

De klassieke gedachte dat het geweldsmonopolie bij de staat berust staat door deze ontwikkelingen onder druk. De ‘information superhighway and the cyber domain’, zoals Julian Lindley-French schrijft, maken het voor staten en niet-statelijke actoren in principe mogelijk om middels een ‘transnational identity’ toegang te krijgen tot ontregelende en mogelijk zelfs vernietigende technologieën.⁸¹ Dit maakt de regulering van militair optreden in het cyberdomein lastig. Het klassieke onderscheid tussen oorlog en vrede vervaagt en bemoeilijkt de interpretatie van het oorlogsrecht in cyberspace. Toch zijn steeds meer landen bereid om mee te werken aan ‘cyber arms control’. Een belangrijke stap daarin is genomen toen de Verenigde Staten en China in september 2015 afspraken dat ‘neither country’s government will conduct or knowingly support cyber-enabled theft of intellectual property, including trade secrets or other confidential business information, with the intent of providing competitive advantages to companies

⁷⁶ Quote van Jim Thomas in *Elsevier*, 27 februari 2016, p. 18.

⁷⁷ Henry Kissinger, *World Order*, p. 345.

⁷⁸ Erik Frinking, Maarten Gehem en Nicolas Castellon, *NWO Funded Cybersecurity Research: A Bird’s Eye View of the Current Research Portfolio*, The Hague Center for Strategic Studies, Den Haag, 2015, p. 9.

⁷⁹ ‘Nieuwe Defensie-eenheid gaat straks digitale aanvallen uitvoeren’, *NOS.nl*, 30 november 2016, <http://nos.nl/artikel/2145744-nieuwe-defensie-eenheid-gaat-straks-digitale-aanvallen-uitvoeren.html>, (laatst geraadpleegd op 30 november 2016).

⁸⁰ Henry Kissinger, *World Order*, p. 346.

⁸¹ Julian Lindley-French, *Little Britain*, p. 106.

or commercial sectors'.⁸² Maar dergelijke verdragen, als ze al worden nageleefd, behelzen niet de bescherming van overheidsdata of digitale wapens.

Cyberaanvallen hebben tot dusverre echter nog geen fysieke schade aan infrastructuur toegebracht of mensenlevens geëist. De meeste aanvallen zijn gericht op overheden en bedrijven in pogingen via digitale spionage de hand te leggen op gevoelige data. Toch hebben de cyberaanvallen op Estland in 2007 en Oekraïne in 2015 de (destructieve) potentie van het cyberdomein blootgelegd. Laatstgenoemde aanval legde een deel van het Oekraïense elektriciteitsnetwerk plat en trof daarmee 700.000 huishoudens.⁸³ In het boek *The New Digital Age* worden eveneens dergelijke scenario's geschetst waarin terroristen of door landen gesponsorde hackers eerst verschillende infrastructurele systemen hacken, om vervolgens te midden van de verwarring een daadwerkelijke, fysieke aanslag, te plegen of gewelddadigheden te beginnen.⁸⁴ De commandant van het US Cyber Command voorspelt dat de 'next war will begin in cyberspace'.⁸⁵

Ook in Nederland vormt dit een reële dreiging. Een aanslag op de infrastructurele voorzieningen kan op zichzelf al voor genoeg problemen en chaos kan zorgen. De overheid, de financiële sector, het drinkwatermanagement, de productie van gas, de distributie van elektriciteit; alle zijn het voorbeelden van voorzieningen die kwetsbaar zijn voor cyberaanvallen.⁸⁶ Nederland heeft bovendien meer dan twaalf miljoen internetgebruikers (waarvan het merendeel ook online zijn of haar bankzaken regelt), een relatief grote financiële sector en een ICT-sector die in 2011 al 29,6 miljard bedroeg – ongeveer 5 procent van het BNP.⁸⁷ Bovendien is in Amsterdam één van de grootste internetknooppunten – de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) – ter wereld gevestigd.⁸⁸ De AMS-IX, dan wel minder bekend dan de traditionele mainports Rotterdam en Schiphol, maakt van Nederland een zeer belangrijk digitaal knooppunt en is extra reden voor Nederland om het digitale domein serieus te nemen. Het is dan ook terecht dat de meest recente rapporten over cybersecurity in Nederland een waarschuwend geluid laten horen en inmiddels waarschuwen voor mogelijke verstoring van essentiële overheidsdiensten, het functioneren van energiesystemen en infrastructuur en de ondermijning van de democratische rechtsorde.⁸⁹

⁸² Munich Security Conference, *Munich Security Report 2016*, p. 46.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Schmidt en Cohen, *The New Digital Age*, pp. 155-156.

⁸⁵ Henry Kissinger, *World Order*, p. 346.

⁸⁶ HSD, *Securing Critical Infrastructures in the Netherlands: Towards a National Testbed*, Den Haag 2015, p. 9.

⁸⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nationale Cybersecurity Strategie 2: van bewust naar bekwaam*, Den Haag, 2013, p. 13.

⁸⁸ De Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) is na de *Deutscher Commercial Internet Exchange* (DE-CIX) in Frankfurt, het grootste internetknooppunt ter wereld gemeten naar 'peak data rate'.

⁸⁹ Nationaal Cyber Security Centrum, *Cybersecuritybeeld Nederland CSBN 2016*, Den Haag, 2016.

Intermezzo: Militair technologische ontwikkelingen

Naast de genoemde militaire dreigingen zijn er ook militair technologische ontwikkelingen die in de toekomst, en soms nu al, invloed zullen hebben op het veiligheids- en defensiebeleid.

Robotisering

Drones die vanuit de woestijn in Utah of Nevada op afstand worden bestuurd, zijn al langer onderdeel van de Amerikaanse 'war on terror' (en thans beschikken 76 krijgsmachten over al dan niet bewapende drones). Maar waar bij drones sprake is van menselijke controle, gaat de ontwikkeling van autonome wapensystemen een stap verder. Lethal autonomous weapons systems (LAWS) worden door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gedefinieerd als: 'een wapen dat zelfstandig doelen, die voldoen aan voorgeprogrammeerde kenmerken, selecteert en aanvalt, nadat mensen hebben besloten het wapen in te zetten en waarbij een mens niet meer kan ingrijpen om de aanval te stoppen'. In het rapport *Autonome wapensystemen. De noodzaak van betekenisvolle menselijke controle van de AIV*, onderstreept de Adviesraad de noodzaak dat de mens altijd betrokken moet zijn bij cruciale besluiten over geweldstoepassing.

De ontwikkeling en mogelijke inzet van LAWS, of ook wel 'killer robots' genoemd, als onderdeel van het militair optreden kunnen naast ongewenste strategische en politieke gevolgen, zoals de mogelijkheid van zeer snelle escalatie van conflicten, ook ethische dilemma's tot gevolg hebben. Wat betekent het voor het oorlogsrecht wanneer kunstmatige intelligentie het over zou nemen van menselijke controle? Bovendien kan de verdere ontwikkeling van LAWS ertoe leiden dat de drempel om militaire middelen in te zetten wordt verlaagd, terwijl juist de proponenten van LAWS beargumenteren dat het aantal menselijke slachtoffers aan de zijde van de krijgsmacht die autonome wapensystemen inzet, aanzienlijk kan worden gereduceerd.

Autonome wapens zijn al beschreven als de derde revolutie in oorlogsvoering – na het buskruit en nucleaire wapens. Het is een ontwikkeling die nog in de kinderschoenen staat, maar in de toekomst grote implicaties kan hebben voor het militair optreden.

Technische modulariteit

Er is binnen defensie een ijzeren wet dat elke volgende generatie wapensystemen of platformen aanzienlijk duurder is dan de vorige. De investeringsquote van 20 procent van het defensiebudget voor adequate vernieuwing wordt in veel westerse landen niet gehaald. Het gevolg is een cyclus van steeds duurdere, maar tegelijkertijd een steeds kleiner aantal wapensystemen en platformen. Gezien de stijgende kosten van individuele platformen, kan er een situatie ontstaan waarbij westerse marines beschikken over 'koninginnen, lopers en paarden',

maar niet over ‘pionnen’ die nodig zijn voor een mondiaal bereik – als dat de ambitie is. Het concept modulariteit, reeds toegepast in sommige marines, biedt een ontsnappingsmogelijkheid uit deze cyclus. Het concept is gebaseerd op scheepsontwerpen met éénzelfde romp die worden ingericht met ‘mix and match’ onderdelen, sensoren en wapensystemen. De scheepsrompen zijn namelijk niet de aanjager van de oplopende kosten; de steeds geavanceerdere technologie is dat echter wel. De filosofie achter het principe van modulariteit is dat dezelfde scheepstypen kunnen uitgerust met inwisselbare militaire hardware naar gelang het type missie dit vereist. De Amerikaanse Littoral Combat Ship (LCS) is een goed voorbeeld dat gebruik maakt van dit concept.

4.3. Internationale militaire samenwerking

Veel van de bedreigingen tegen Nederlandse belangen raken andere westerse landen evenzo. Geen van deze landen is in staat de bedreigingen individueel te pareren. Zij moeten dus samenwerken. Het vereist onder andere verdergaande internationale militaire samenwerking teneinde gezamenlijk over de benodigde mix aan capaciteiten te beschikken voor de bescherming van de nationale belangen. In de NAVO en de EU heeft zich dit al vertaald in vele initiatieven. Zo kent de NAVO het ‘Defense Planning Process’ voor reguliere afstemming met als focus de benodigde capaciteiten voor ‘Collective Defence’, of voor crisisbeheersing twee ‘Major Joint Operations’ en zes kleinere operaties. De NAVO heeft aanvullend allerlei initiatieven om de samenwerking op defensiegebied te verbeteren, zoals het initiëren en faciliteren van nieuwe samenwerkingsprojecten onder de term ‘Smart Defence’.⁹⁰ De EU heeft een eigen ‘Capability Development Mechanism’ voor reguliere afstemming met een focus op crisisbeheersing met tot voor kort een ambitie tot maximaal 60.000 troepen.⁹¹ In de nieuwe *EU Global Strategy*⁹² wordt voor de ambitie verwezen naar een nog te schrijven *Sectoral Strategy*. Er wordt echter in de *Global Strategy* al wel beschreven dat de bedreigingen zijn toegenomen en dat de taken voor de Common Security and Defence Policy (CSDP)⁹³ hetzelfde zijn gebleven. En meer dan voorheen wordt de nadruk gelegd op ‘mutual assistance, solidarity and collective security’. Het is daarom de

⁹⁰ Zie voor voorbeelden: NATO, Media Backgrounder, Multinational Projects, juni 2014, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_06/20140602_140602-Media-Backgrounder_Multinational-Projects_en.pdf, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

⁹¹ European Union Security Strategy, *A Secure Europe in a Better World*, Brussel, 2003; update 2008 in combinatie met de EU Headline Goal 2010.

⁹² EU Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, Brussel, juni 2016.

⁹³ Treaty of Lisbon, amending the treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, getekend door de lidstaten op 13 december 2007, in werking getreden op 1 december 2009, Section 2 Provisions on the Common Security and Defence Policy.

verwachting dat de behoefte aan Europese capaciteiten zal toenemen. De EU ziet de NAVO nog steeds als de belangrijkste partner voor militaire verdediging, maar ziet ook de noodzaak dat Europese landen een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen, binnen de NAVO of zelfstandig.⁹⁴

De EU kent aanvullende initiatieven zoals ‘Pooling and Sharing’ van militaire capaciteiten.⁹⁵ Ook ontwikkelt zij initiatieven om synergie te vinden tussen militaire en civiele capaciteiten voor crisisbeheersing. Het is onduidelijk welke invloed de Brexit hierop zal hebben. Het Verenigd Koninkrijk is over het algemeen altijd al terughoudend geweest bij EU-initiatieven op het gebied van militaire capaciteiten. De daaruit voortvloeiende multinationale projecten vallen echter niet onder de EU. Zij zijn en blijven de verantwoordelijkheid van de landen zelf. Reeds aangegane multinationale verplichtingen zullen dus niet worden beïnvloed door een Brexit. Wel kunnen er mogelijk in de toekomst hindernissen ontstaan. Zo zal het Verenigd Koninkrijk niet kunnen deelnemen aan door de EU gesubsidieerde Research & Development (R&D) programma’s en zijn stem verliezen in de EU Council, het EU Militaire Comité, het European Defence Agency (EDA) en geen landgenoten meer hebben in de Commissie. Het Verenigd Koninkrijk riskeert daarmee niet alleen aansluiting te verliezen bij Europese industriële militaire ontwikkelingen, maar ook met de civiele ontwikkelingen voor Europese veiligheid en de zogenoemde ‘dual use’ Research & Development programma’s. Er zijn echter modellen voor de Brexit denkbaar, waarbij het Verenigd Koninkrijk via liaison met de EU en eventueel middels een omweg via NAVO een deel van de nadelen kan compenseren. Het is zelfs denkbaar dat Europese civiele en militaire samenwerking op het gebied van veiligheid in een versnelling komt, omdat tot op heden veel initiatieven door het Verenigd Koninkrijk werden geblokkeerd. Veel hangt daarom nog af van de wijze waarop de Brexit zal worden ingevuld.

De NAVO en EU coördineren hun werkzaamheden en vermijden aldus duplicatie. Zij benadrukken formeel dat beide organisaties van groot belang zijn voor de Europese veiligheid en dat de samenwerking verder moet worden verdiept. De kracht van de NAVO is haar militaire capaciteit, vooral dankzij de trans-Atlantische link. Haar zwakte is om die kracht te combineren met civiele machtsinstrumenten, iets dat voor crisisbeheersing op de Europese zuidflank en voor hybride oorlogvoering op de oostflank juist essentieel is. Het combineren van alle machtsmiddelen op internationaal niveau is daarentegen de potentiële kracht van de EU. Een goed voorbeeld is het succes in het bevechten van piraterij door het gebruik van militaire missies (zee, land en lucht), ontwikkelingssamenwerking en civiele opleidingen zoals voor politie, justitie en kustwacht. Beide organisaties

⁹⁴ EU Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, p. 19.

⁹⁵ European Defence Agency, *Code of conduct on Pooling & Sharing*, goedgekeurd door de Ministers van Defensie op 19 november 2012. Voor voorbeelden zie de EDA website: <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/pooling-and-sharing>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

onderkennen dat als de EU haar lidstaten faciliteert bij het versterken van hun defensiecapaciteiten, deze ook kunnen worden ingezet voor de NAVO. De EU defensie-initiatieven versterken dus direct ook de NAVO en omgekeerd. Tijdens de laatste NAVO-top in Warschau is dit nog een keer benadrukt in een gemeenschappelijke NATO en EU verklaring: 'A stronger NATO and a stronger EU are mutually reinforcing. Together they can better provide security in Europe and beyond.'⁹⁶

De initiatieven binnen de NAVO en de EU sluiten niet uit dat landen ook onderling kunnen besluiten om samen te werken. Het al dan niet deelnemen aan een samenwerkingsverband blijft uiteindelijk een soevereine keuze van een lidstaat. Deze soevereine nationale besluitvorming heeft enerzijds het voordeel dat op het gebied van defensiesamenwerking niets tegen de wil van een land kan worden opgelegd. Het heeft anderzijds het nadeel dat nationale belangen meestal zwaarder wegen dan gemeenschappelijke belangen, waardoor het uitermate complex is om op internationaal niveau efficiëntie te bereiken. In alle westerse landen zijn twee tegengestelde politieke trends zichtbaar: enerzijds de druk om meer dan voorheen nadruk te leggen op nationale belangen en anderzijds de druk om meer dan voorheen militaire efficiëntie te vinden door meer internationale militaire samenwerking te eisen. De kunst is het vinden van de gulden middenweg.

Internationale militaire samenwerking is te vinden in een aantal deelgebieden: 'capaciteitenontwikkeling', 'opleiden & trainen' en 'vorming van operationele eenheden'. Elk deelgebied kent zijn eigen kenmerken inzake de balans tussen de behartiging van nationale belangen en het vinden van multinationale efficiëntie.

In het deelgebied 'capaciteitenontwikkeling' is internationale samenwerking veelal een vereiste, omdat bijna geen enkel land in staat is om de kosten te dragen van de ontwikkeling van dure wapensystemen. Dit is echter het deelgebied bij uitstek waar internationale samenwerking vaak wordt gefrustreerd doordat elk deelnemend land zijn eigen economische en industriële belangen probeert te behartigen. Het is vaak uiterst moeilijk om tot overeenstemming te komen over operationele en technische eisen, omdat die vaak zo worden geformuleerd dat die optimaal door de eigen industrie kunnen worden afgedekt. Compromissen leiden veelal tot suboptimale wapensystemen, of een inefficiënt aantal verschillende versies. Dit kan alleen worden doorbroken indien deelnemende landen accepteren dat een 'lead nation' of een centrale instantie knopen mag doorhakken over de operationele en technische eisen. Wil dit soort internationale samenwerking ooit efficiënt worden, dan zouden alle landen dit moeten accepteren. En in feite hebben alle EU-lidstaten dat al gedaan met het accepteren van de nieuwe *EU Global Strategy*. Daarin wordt benadrukt dat de lidstaten weliswaar soeverein blijven, maar tegelijk erkend dat 'national-oriented defence programmes are insufficient to address capability shortfalls....Member States will need to move

⁹⁶ Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8 juli 2016.

towards defence cooperation as the norm'.⁹⁷ Nationale industriebelangen zijn dan vooral te behartigen door als land zelf initiatieven te nemen als 'lead nation' bij de start van nieuwe ontwikkelingen. Indien voor een wapensysteem een technologie nodig is die alleen in de Verenigde Staten tijdig voorhanden kan zijn, is samenwerking via de NAVO een voor de hand liggende optie. Indien die technologie ook beschikbaar is in Europa, is het veelal aantrekkelijker om gebruik te maken van mechanismes in de EU zoals het 'Capability Development Mechanism' van de EU Militaire Staf en het EDA en de Commissie middels onder meer subsidies voor Onderzoek en Innovatie.⁹⁸

Het deelgebied 'opleiden & trainen' biedt veel kansen tot samenwerking, omdat het rechtstreeks bijdraagt aan interoperabiliteit en schaalvoordelen, zonder dat het soevereine besluitvorming over de opgeleide eenheden in de weg staat. Wel raakt opleiding en training aan het sociaal-culturele aspect van organisatie- en nationale binding. Daarom geven krijgsmachtsdelen (en ook landen) niet graag initiële opleidingen en verdere vorming uit handen. Maar zeker in de gebieden waar hoogtechnologische en veelal dure specialistische opleidingen moeten worden gegeven, zijn synergiewinsten te behalen door internationaal samen te werken. Nederland kent al vele goede voorbeelden, zoals de maritieme samenwerking met België, artillerieopleidingen met Duitsland en F-16 opleidingen in de Verenigde Staten. Gezien de voordelen van dit soort samenwerking, is het zinvol om op zoek te gaan naar nog meer opties.

Het deelgebied 'vorming van multinationale eenheden' raakt het meest aan het begrip 'soevereine beschikkingsmacht'. Een internationaal gemengde eenheid is immers alleen in te zetten met toestemming van andere landen. Als echter voor het behartigen van nationale belangen een eenheid nodig is die groter is dan wat nationaal haalbaar is, dan is die samenwerking onontbeerlijk om de soevereiniteit te verdedigen. De nationale bijdrage in een dergelijke internationale eenheid kan dus toch worden gezien als een verlengstuk van de eigen soevereiniteit en een manier om internationale besluitvorming in het voordeel van nationale belangen te beïnvloeden. Negatieve effecten van internationale militaire samenwerking op de nationale soevereiniteit kunnen verder worden beperkt door de internationale eenheden modulair op te bouwen. De modules moeten dan zo worden gestructureerd dat een land zijn nationale module kan onttrekken, zonder dat het de inzet van de hogere eenheid onmogelijk maakt. Zo zou bijvoorbeeld België een bataljon als module kunnen leveren aan een Nederlandse brigade, die Nederland vervolgens kan leveren aan een Duitse divisie. Dit kan technisch zo worden gedaan dat het mogelijk blijft dat België en/of Nederland hun modules kunnen onttrekken, terwijl de hogere eenheid nog steeds inzetbaar blijft (weliswaar

⁹⁷ EU Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, pp. 45-6.

⁹⁸ Zie bijvoorbeeld de mogelijkheden in programma's van de Europese Commissie zoals het 'Research and Innovation program Horizon 2020 (2014-2020)' en het 'Defence Action Plan' (vastgesteld op 27 oktober 2015).

kleiner). Inmiddels zijn hiertoe goede stappen gezet.⁹⁹ Een andere mogelijkheid om het negatieve effect op nationale soevereiniteit te verkleinen is door de samenwerking vooral te zoeken met gelijkgezinde landen. Dat verkleint immers de kans dat het gebruik van een gemeenschappelijke capaciteit zal worden geblokkeerd.¹⁰⁰ Een andere mogelijkheid is om met participerende landen juridisch vast te leggen dat geen enkel land het gebruik van de capaciteit door een ander land kan blokkeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de samenwerking in het *Strategic Airtransport Command* in Hongarije met de C-17 vliegtuigen en in het *European Airtransport Command* in Eindhoven.

Hoewel internationale militaire samenwerking in veel gevallen kan leiden tot schaalvoordelen en dus kostenbesparing, hoeft een internationaal project niet per definitie goedkoper te zijn. Ten eerste gaan vaak relatief hoge kosten aan projectvoering uit voor de baat en ten tweede moet altijd worden doorgerkend in hoeverre de totale kosten over de levensduur opwegen tegen de voordelen. Zo brengt bijvoorbeeld het legeren van personeel in het buitenland aanzienlijke meerkosten met zich mee. Multinationale samenwerking mag dus geen doel op zich worden. Er moet altijd een afweging plaatsvinden tussen enerzijds de voordelen van meer efficiëntie wegens schaalvergroting en anderzijds de nadelen van toegenomen complexiteit en meerkosten wegens activiteiten in het buitenland.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: Jaap Wolting, 'Soeverein onder Duits Commando', *Defensiekrant* vol. 15(6), 2014.

¹⁰⁰ Gelijkgezindheid in het verleden geeft geen garantie voor de toekomst.

V. Implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de implicaties voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Allereerst wordt gekeken naar de huidige economische en militaire positie van Nederland. Gezien onze internationale exposure en de relatief belangrijke economische positie die Nederland in de wereld inneemt, blijven de Nederlandse bestedingen aan defensie daarbij ver achter. De in de voorgaande hoofdstukken geschetste geopolitieke en militaire ontwikkelingen vertalen zich in dit hoofdstuk in een bezinning op het palet aan militaire capaciteiten waarover de krijgsmacht moet kunnen beschikken en een bredere kijk op de Nederlandse veiligheidspolitieke instrumenten. Niet alleen het profiel en de capaciteiten van de krijgsmacht komen daarbij aan bod, maar eveneens thema's als innovatie, reservistenbeleid en dienstplicht, het toenemend belang van internationale militaire samenwerking, de noodzaak voor geïntegreerde strategische besluitvorming en het defensiebudget.

5.1. De economische en militaire positie van Nederland

Alvorens over te gaan naar de implicaties voor het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid is het belangrijk stil te staan bij de huidige economische en militaire positie van Nederland. Wat zouden de Nederlandse defensie-inspanningen op basis van onze economische positie kunnen, of zelfs moeten zijn? En hoe ziet de militaire positie van Nederland er op dit moment uit? Gezien onze internationale exposure en de economische positie die Nederland in de wereld inneemt blijven onze bestedingen aan defensie namelijk ver achter. Zelfs tot op een niveau waardoor de krijgsmacht niet meer volledig kan voldoen aan de meest fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling: de verdediging van onze vrije samenleving.

5.1.1. De economische positie van Nederland

Over de positie van Nederland in de wereld woedden al decennialang interne discussies. Wim Kok zei in 2000 dat 'Nederland een identiteitsprobleem heeft'.¹ We zijn – zeker binnen de EU – de kleinste van de grote landen en de grootste van de kleine. Daarbij bestaat vaak de tendens onder politici om Nederland in die laatste categorie te scharen. Immers, sinds de Vrede van Utrecht in 1713 is Nederland steeds minder in staat gebleken om zelfstandig in het internationale verkeer te opereren. Nederland heeft ruim 300 jaar de tijd gehad om zich in die rol van 'klein land' te schikken. Lange tijd gaf het bezit van Nederlands-Indië, ons land nog enigszins de status van 'groot land' (volgens onszelf), maar de frase 'Indië

¹ Ben van der Velden, 'Positie Nederland in EU 'servet noch tafellaken', *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2000.

verloren, rampspoed geboren', bleek na 1949 niet waar te zijn. Integendeel zelfs. Nederland is nog steeds één van de grotere economieën in de wereld; gemeten naar BNP staat ons land op de 16^e of 17^e plek. Nederland is het zevende exportland en de tiende mondiale investeerder, staan we steevast hoog op de landen met het beste concurrentievermogen en Nederland heeft het zesde grootste handelsoverschot in de wereld.² Bovendien beschikt Nederland met Rotterdam over de grootste haven buiten Azië en met Schiphol over een luchthaven die na Frankfurt geldt als het grootste luchtvaartknooppunt ter wereld.³ Om nog maar niet te spreken over het groeiend belang van de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) als voornaam internetknooppunt. Daarnaast zijn Nederlandse kennisinstellingen in toenemende mate in trek bij buitenlandse studenten en kent ons land relatief veel grote multinationals met al dan niet gedeelde hoofdkantoren; zoals de zwaargewichten Royal Dutch Shell, Unilever, ING en Ahold-Delhaize, maar ook relatief kleinere bedrijven als Heineken, Philips en Boskalis.⁴ Dit alles toont de buitenlandse oriëntatie van de Nederlandse economie, die zo sterk is dat volgens het CBS 29 procent van ons nationaal inkomen dankzij export wordt verdiend.⁵ In de MGI Connectedness Index (opgesteld door McKinsey) staat Nederland op de tweede plek wat betreft de mondiale verbondenheid. De via Nederland lopende 'global flows' van goederen, diensten, geld, personen en data hebben een waarde van 1,834 miljard dollar – 211 procent van het Nederlands BNP. In het rapport wordt Nederland omschreven als 'a major hub for Europe's data traffic as well as a port for traded goods. Like Ireland, it has created tax and regulatory regimes to attract many subsidiaries, headquarters and holding companies for multinational corporations'.⁶

Deze relatief grote Nederlandse rol in de wereldeconomie, alsmede de eerder genoemde dreigingen, kan een indicatie geven van het type krijgsmacht dat Nederland zou moeten hebben. Wat betreft de omvang van de export en import is Nederland vergelijkbaar met grotere mogendheden als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die eveneens zijn gebaat bij internationale stabiliteit vanwege hun grote internationale exposure.⁷ Zo gezien is Nederland niet zo klein als Nederlanders vaak zelf (willen) denken. Wat echter wel achter blijft zijn de Nederlandse

² Informatie volgens het *CIA World Factbook* (2016), via: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/> (laatst geraadpleegd op 12 januari 2017).

³ Roger Cohen, 'Opsteker voor Schiphol: luchthaven is tweede luchtvaartknooppunt ter wereld', *Financieel Dagblad*, 18 juli 2016.

⁴ Zie ook de jaarlijkse lijsten van onder meer *Forbes* en *Fortune* over de grootste bedrijven wereldwijd.

⁵ Frank Bekkers, Marno de Boer e.a., *De Waarde van Defensie*, p. 21.

⁶ James Manyika, Susan Lund e.a., *Digital Globalization: The New Era of Global Flows*, McKinsey Global Institute, maart 2016, p. 11.

⁷ Robert Beeres, Eric Jan de Bakker e.a., 'Country Survey: An economic analysis of military expenditures in the Netherlands, 1990-2009', *Defence and Peace Economics*, vol. 23(4), augustus 2012, p. 371.

bestedingen aan defensie. Bij de positie die Nederland in de wereld inneemt past namelijk ook een bijbehorende defensie-inspanning. Dit is niet het geval.

5.1.2. De militaire positie van Nederland

In 1990 spendeerde Nederland 2,7 procent van het BNP aan Defensie en komt het tegenwoordig nauwelijks boven de 1 procent uit. Nooit eerder lagen de uitgaven van Defensie relatief gezien zo laag.⁸ Met 1,17 procent (in 2016) van het BNP gereserveerd voor Defensie loopt Nederland niet alleen achter op de in Wales en Warschau opnieuw bevestigde NAVO-norm van 2 procent, maar ook op het Europese NAVO-gemiddelde van 1,46 procent.

De onverbiddelijke daling van het defensiebudget heeft zich gaandeweg vertaald in afnemende militaire middelen en capaciteiten. In 1991 beschikte de Nederlandse krijgsmacht nog over 211 F-16 gevechtsvliegtuigen, waarvan er nu nog 61 operationeel zijn; en na de vervanging van de F-16 door de F-35 zullen er nog slechts 37 gevechtsvliegtuigen operationeel zijn en slechts vier langdurig inzetbaar voor internationale operaties.⁹ Het aantal fregatten is afgenomen van vijftien tot zes. Hierdoor is langdurige deelname aan slechts één tot twee missies mogelijk vanwege de noodzaak tevens te trainen en onderhoud te verrichten. De Leopard-tanks – 913 aangeschaft in de jaren tachtig – zijn afgestoten (hoewel een klein aantal wordt ‘geleased’ van de Duitse landmacht en onderdeel is van de Duitse Eerste Divisie). Bovendien is het aantal infanterie- en mariniersbataljons gereduceerd van zeventien tot negen en is de omvang van de krijgsmacht de afgelopen decennia verkleind van meer dan 100.000 militairen tot ongeveer 40.000.

Deze verkleining van de krijgsmacht is wel gepaard gegaan met de reeds genoemde professionalisering en omvorming tot een expeditieaire krijgsmacht, dankzij onder meer doelgerichte investeringen en modernisering van het personeelsbeleid. Desondanks is de inzetbaarheid, de gevechtskracht en het uithoudingsvermogen van de krijgsmacht sterk verminderd. De huidige inzetbaarheidsdoelstellingen die aan de krijgsmachtdelen zijn opgelegd zijn (met name voor de luchtstrijdkrachten en marine) fors lager dan tijdens de jaren negentig, een tijdperk waarin Europa zich veilig mocht wanen. Het contrast met nu is schrijnend. Het huidige niveau is dusdanig afgedaald dat minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert in het Rijksjaarverslag voor 2015 liet optekenen dat de krijgsmacht ‘niet volledig voldoet’ aan de meest fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling, namelijk ‘de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied’.¹⁰ Het is ook het beeld dat de media de afgelopen jaren meegaven aan de Nederlandse burger. Het bericht dat Nederlandse militairen ‘pang, pang’ moeten roepen tijdens oefeningen vanwege

⁸ Frank Notten, ‘De opkomst van nieuwe supermachten. De gedaalde uitgaven aan defensie door Nederland en de NAVO in internationaal perspectief’, *Centraal Bureau voor de Statistiek*, 2015, p. 4.

⁹ Afhankelijk van de ontwikkeling van de wisselkoers kan dit aantal nog fluctueren.

¹⁰ Emilie van Outeren, ‘Grondwettelijke taak Defensie staat op het spel’, *NRC Handelsblad*, 19 mei 2016.

het ontbreken van oefenmunitie was in dat kader een dieptepunt. Intussen heeft Defensie de afgelopen twee jaar wel wat geld erbij gekregen (of iets minder bezuinigd dan gepland), maar deze stapsgewijze verhoging zal in de eerste plaats bestaande tekortkomingen aan reserveonderdelen en munitievoorraden wegwerken.¹¹

Een dergelijke lichte stijging van het defensiebudget zal – afhankelijk van de ontwikkeling van de economie – weinig van invloed zijn op de defensiebestedingen als percentage van het BNP. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal het percentage eerder dalen dan stijgen. Dit gaat in tegen de afspraken die tijdens de NAVO-top van regeringsleiders in Wales (september 2014) zijn gemaakt. De regeringsleiders hebben aldaar verklaard ernaar te streven binnen een periode van tien jaar het defensiebudget te laten stijgen richting de NAVO-norm van 2 procent. Onder meer de Adviesraad Internationale Vraagstukken¹² heeft gepleit eerst toe te werken naar het Europese NAVO-gemiddelde. Hiervoor zou dan structureel ongeveer 2,3 miljard euro extra nodig zijn. Ter illustratie: voor het bereiken van de NAVO-norm is dat ruim 6 miljard euro.¹³ In de aanloop naar de Warschau-top van regeringsleiders begin juli 2016 heeft de NAVO zich zeer kritisch getoond over de Nederlandse defensie-inspanningen. Terwijl na Wales en nog meer na de top in Warschau een groot aantal Europese NAVO-landen besloot de defensie-uitgaven substantieel te verhogen – waaronder Duitsland – blijft Nederland vooralsnog achter. De nieuwe kabinetsperiode zal daar – afgaande op het grote politieke draagvlak – verandering in brengen. Met hoeveel en hoe snel het budget verhoogd zal worden blijft de vraag, maar de tijd dat pleiten voor hogere defensie-uitgaven niet door de kiezer werd beloofd is nu wel echt voorbij.

Verantwoording afschuiven is namelijk niet de juiste weg, temeer ook omdat president Trump nadrukkelijk heeft aangegeven *free riding* van NAVO-bondgenoten niet langer te accepteren. Inmiddels is de begroting op een niveau dat wel grenst aan *free riding* en niet in lijn is met de internationale economische positie van Nederland in de wereld. Niet alleen vanwege de afspraken die regeringsleiders in Wales hebben gemaakt is het belangrijk om de defensiebegroting te verhogen, maar bovenal vanwege het belang dat de staat dient te hechten aan de bescherming van de vrije samenleving. Wanneer, zoals de minister van Defensie zelf heeft aangegeven, deze grondwettelijke taak in het geding komt, is het noodzakelijk het eigen veiligheids- en defensiebeleid te herzien.

¹¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Instabiliteit rondom Europa*, p. 40.

¹² Ibidem.

¹³ Ministerie van Defensie, *Beleidsbrief Defensie 2016*.

5.2. Denken over veiligheid; onzekerheden voorbij

De nieuwe wereld vraagt om een bezinning op de prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie. Dit betreft ten eerste de vraag welke taken voor de krijgsmacht prioriteit dienen te krijgen. Ten tweede vertalen de geopolitieke ontwikkelingen zich in een bezinning op het palet aan militaire capaciteiten waarover de krijgsmacht moet kunnen beschikken.

Krijgsmachtvorming en defensiebeleid kennen geen formules, wetmatigheden of sjablonen. De wetenschappelijke literatuur toont niet verrassend dat landen ontwikkelingen die relevant zijn voor nationale en internationale veiligheid interpreteren vanuit een nationaal perspectief. De vertaling van geopolitieke, economische, maatschappelijke en militair technische ontwikkelingen naar consequenties voor de eigen veiligheid en vervolgens naar gevolgen voor de krijgsmacht betreft dan ook een politiek keuzeproces. Daarin speelt zeker de perceptie op de aard en urgentie van dreigingen en ontwikkelingen een rol. Vooral voor grotere landen zijn geopolitieke ontwikkelingen een drijvende factor in hun defensiebeleid. Bij kleinere landen spelen ook andere factoren een rol zoals de relatieve positie ten opzichte van bondgenoten. De perceptie wordt mede gekleurd door rivaliteit tussen politieke partijen, andere politieke dossiers, financiële realiteit, rivaliteit tussen krijgsmachtdelen die dingen naar slinkende budgetten en industriële belangen.

Maar krijgsmachtvorming komt niet tot stand door willekeurige keuzes. De consequenties kunnen ernstig zijn. In de afgelopen drie decennia stond in veel westerse landen vooral de grote mate van onzekerheid centraal in dit keuzeproces. Onzekerheid over de veiligheidspolitieke context leidde tot verschillende analytische methoden die handvaten konden bieden in het keuzeproces, zoals scenario-analyse en ‘capabilities-based planning’.¹⁴ Ook in Nederland worden deze methoden vruchtbaar gehanteerd. Dit heeft geresulteerd in de terechte keuze voor een veelzijdig inzetbare krijgsmacht.

Onzekerheid werd verdisconteerd in het vermogen om voor ieder type crisis en missie een relevante bijdrage te kunnen leveren. Het brede palet aan typen missies, en de ervaringen van de afgelopen 25 jaar rechtvaardigde ook geen drastische keuzes wat betreft materieel. Bezuinigingen werden opgevangen door voortdurende afkalving van operationele slagkracht met als doel in ieder geval een minimum in stand te houden. Al deze middelen hadden hun waarde bewezen. De veiligheidspolitieke omgeving maakte het risico acceptabel om in te boeten op voortzettingsvermogen, aantallen middelen, en, zij het met grote terughoudendheid, het afschaffen van enkele belangrijke hoofdwapensystemen zoals tanks en maritieme patrouillevliegtuigen. Het palet aan middelen kon in deze context ook maar nauwelijks worden uitgebreid, ondanks nieuwe technologische ontwikkelingen. Dit verklaart mede waarom de Nederlandse krijgsmacht nog niet beschikt over kruisvluchtwapens of onbemande verkenningsvliegtuigen die langere tijd

¹⁴ Stephan de Spiegeleire, ‘Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security’, *Rusi Journal*, vol. 156(5), 2011, pp. 20-28.

kunnen surveilleren.

Vanaf 2001 neemt onzekerheid toe en sluipt een onmiskenbare contradictie in het defensiebeleid van vele westerse landen, inclusief het Nederlandse. Enerzijds wordt gewag gemaakt van de toenemende onzekerheid en dreiging die uitgaat van onder meer fundamentalisme en terrorisme, en dat dit het vermogen vereist om op strategische afstanden risico's te kunnen pareren. Aan de andere kant werd het toch verantwoord geacht om reducties verder door te voeren, zoals ook blijkt uit bijvoorbeeld de beleidsbrief *Wereldwijd Dienstbaar* uit 2007. Steeds minder waren beleidskeuzes in overeenstemming met de onderliggende analyses van de veiligheidspolitieke ontwikkelingen. De beleidsbrief *In het Belang van Nederland* was daarover helder: net als voorgaande jaren was ook hier het slinkende financiële kader leidend, veel meer dan de verslechterende veiligheidscontext.

De ernst van de mate van onzekerheid in het keuzeproces werd echter getemperd door de toch hoge mate van 'permissiviteit' van de veiligheidspolitieke omgeving, want zolang dreigingen en risico's niet al te direct de nationale belangen konden treffen, hadden keuzes wat betreft de krijgsmacht niet direct negatieve gevolgen voor veiligheid. Bezuinigingen en keuzes wat betreft materiaalreducties uitte zich in een afnemende positie in internationale fora, zoals de NAVO, en het leverde operationele problemen op in het voortzettingsvermogen. De strategische tegenslagen in de missiegebieden leidden weliswaar voor het Westen tot prestige-verlies, maar niet direct tot een aantasting van de nationale veiligheid. De zekerheid dat de Verenigde Staten een dominante bijdrage zou leveren was eveneens een mitigerende factor.

Hoewel onzekerheid 'zeker' leek, kon rond 2014 toch ook worden geconstateerd dat interventies zich naar alle waarschijnlijkheid zouden afspelen in Afrika, het Midden-Oosten en wellicht in Zuid-Azië. Dat was immers het geopolitieke 'speelveld' gebleken sinds de jaren '90. Er was geen reden om aan te nemen dat dit radicaal zou wijzigen. Ook de waaier aan missietypen waar westerse eenheden zich op moesten voorbereiden was dermate uitgebreid, dat al te grote verrassingen niet waarschijnlijk waren. Die waaier omvatte stabilisatiemissies, traditionele vredesoperaties, maar ook COIN-missies en 'counter-piracy'-operaties, veelal op grote afstand van Nederland. Deze missies moesten onder diverse dreigingsomstandigheden worden uitgevoerd waarbij de eenheden zich geplaatst wisten tegenover staten en een variëteit aan niet-statelijke actoren. In die zin lag in de ervaringen van de afgelopen 25 jaar al veel informatie besloten die richting gaf aan de eisen die in de toekomst zouden worden gesteld aan krijgsmachten. Waar onzekerheid over bleef, betrof het de vraag hoe waarschijnlijk een interstatelijk conflict op het Europese grondgebied nog was.

Het Russische optreden heeft wat dat betreft een verdere belangrijke reductie in onzekerheid tot gevolg gehad, evenals de opkomst van ISIS op de rand van het NAVO-verdragsgebied. Zeker, geopolitieke omwentelingen zijn nog altijd mogelijk, en het blijft ongewis hoe en waar crises zullen opdoemen. Maar voor de inrichting van de krijgsmacht is het belangrijk om te constateren dat, naast de te-

rechte verwachting dat de trends van de afgelopen twee decennia wat betreft interventies zich zullen voortzetten, dreigingen en risico's scherper dan voorheen in beeld zijn, dat die dichterbij huis liggen, en dat directer dan voorheen Nederlandse belangen in het geding kunnen zijn. Dat is ook de conclusie van de NAVO en de EU, zoals hiervoor geciteerd.

De uitslag van de verkiezingen in de Verenigde Staten doet vermoeden dat de consequenties van de Amerikaanse 'pivot' naar Azië en de 'burden sharing' discussie een scherper profiel zullen krijgen in de benadering van de Verenigde Staten vis-à-vis veiligheidsproblemen (en handelsverdragen, afspraken over nucleaire wapens en klimaatakkoorden) in en rond Europa. Dit versterkt de conclusie dat Europa meer dan voorheen 'de eigen broek' moet kunnen ophouden.

Tot slot, gezien de andere visie op liberale waarden van Trump vergeleken met voorgaande presidenten, mag worden verwacht dat de destabiliserende tendensen in verschillende Europese landen een impuls zullen krijgen.¹⁵ Jochen Bittner verwijst in een artikel in de *New York Times* in dit verband naar de methode die tijdens de Koude Oorlog werd gebruikt door de KGB en de Oost-Duitse Stasi en die destijds in de Duitse taal 'Zersetzung' werd genoemd – het veroorzaken van ontbinding en desintegratie. De methodes van 'Zersetzung' hebben tot doel twijfels te zaaien over de basisnormen van de westerse liberale orde en de instituties, de doelen van de NAVO en de EU en de vrije markteconomie, alsmede de geloofwaardigheid van een vrije pers en vrije verkiezingen te ondermijnen.¹⁶ Dit was al zichtbaar tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Deze ontwikkelingen vereisen een brede kijk op de veiligheidspolitieke instrumenten, en zeker een verschuiving in de prioriteiten voor de Nederlandse krijgsmacht.

5.3. De Nederlandse krijgsmacht: profiel en capaciteiten

5.3.1. *Nieuwe prioriteiten: de hoofdtaken van Defensie*

Intermezzo: De drie hoofdtaken van Defensie

1. Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied;
2. Bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
3. Leveren van bijstand bij rampen en crises.

¹⁵ Peter Baker, 'Donald Trump's victory promises to upend the international order', *New York Times*, 9 november 2016, <http://mobile.nytimes.com/2016/11/09/world/donald-trumps-victory-promises-to-upend-the-international-order.html>, (laatst geraadpleegd 29 november 2016); Editorial, 'The Guardian view on President-elect Donald Trump: a dark day for the world', *The Guardian*, 9 november 2016, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/09/the-guardian-view-on-president-elect-donald-trump-a-dark-day-for-the-world>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

¹⁶ Jochen Bittner, 'In Merkel, a new target for hacking', *New York Times (International Edition)*, 2 januari 2017.

Focus op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied

Voorals als gevolg van het destabiliserende optreden van Rusland heeft de eerste hoofdtak van Defensie, die de collectieve verdediging in NAVO-verband omvat, stevig aan belang gewonnen. Rusland is een onberekenbare factor in de wereldpolitiek en voor de Europese veiligheid gebleken. Ruslands militaire arsenaal, dat de afgelopen jaren aanzienlijk is versterkt, wordt actief ingezet om nationale belangen te verdedigen, zowel in de eigen regio als daarbuiten. Het heeft geïnvesteerd in capaciteiten waarmee westerse krijgsmachten de toegang en het militair gebruik van de ruimte, het luchtruim, de digitale ruimte en het zeegebied kan worden ontzegd. De Russische dreiging met kernwapens, de groeiende assertiviteit van Russische land-, lucht- en zeevrijkrachten in Noordwest-Europa, de hybride vorm van optreden en de Russische spionagedreiging zijn dan ook bronnen van zorg. Escalatie-dominantie is voor westerse landen niet langer een garantie.

Op de krijgsmacht wordt naar verwachting langdurig een groter beroep gedaan in het kader van 're-assurance' (geruststellingsmaatregelen) van de NAVO. Dit vereist verbetering van het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. Bovendien stelt de NAVO de komende jaren hogere eisen aan de beschikbaarheid, gereedheid, en verplaatsbaarheid van Nederlandse militaire eenheden, mede om binnen korte tijd een conventionele afschrikkingsmacht geloofwaardig te berde te kunnen brengen. Meer dan in de afgelopen twee decennia moet 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. Grenslanden zullen in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor de territoriale verdediging maar van landen als Nederland zullen bijdragen worden verlangd om capaciteitsniches en lacunes te vullen en om zwaartepunten aan te kunnen brengen in de verdediging. Ook voor noodzakelijk voortzettingsvermogen kan een beroep op capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht worden gedaan. Denk hierbij aan de 'air policing'-taak waar diverse landen aan deelnemen en de noodzaak van 'follow on forces' (land, zee en lucht) om zodoende voortzettingsvermogen te kunnen garanderen. De roep om Nederlandse bijdragen in het kader van conventionele afschrikking beperkt zich dus niet enkel tot de voorbereiding voor en inzet van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF).¹⁷

Gerichte investeringen in de uitbreiding van de slagkracht en versterking van de informatiepositie zijn onontbeerlijk gelet op de aanzienlijke instabiliteit aan zowel de oost- als de zuidflank van de NAVO en de EU. De krijgsmacht moet gelijktijdig, voor langere duur en in voldoende omvang kunnen deelnemen aan verschillende activiteiten en operaties ter verdediging van het NAVO-grondgebied en bevordering van de internationale rechtsorde.

Bovendien moet het hoofd kunnen worden geboden aan capabeler geworden

¹⁷ Een op korte termijn inzetbare flitsmacht van de NAVO.

tegenstanders. Als gevolg van het samengestelde ('hybride') karakter van huidige en toekomstige dreigingen, moet tevens rekening worden gehouden met een verhoogde inzet in het kader van de nationale bijstandstaken van de krijgsmacht. Evenals in andere landen nopen ook de razendsnelle ontwikkelingen in het cyber- en informatiedomein, en op het vlak van robotica en niet-kinetische beïnvloedingsmiddelen tot substantiële maatregelen.

Doel moet zijn een informatie-gestuurde en internationaal inpasbare krijgsmacht die over voldoende escalatiedominantie, voortzettingsvermogen en flexibiliteit beschikt. De investeringsbehoefte voor de benodigde vernieuwingen en vervangingen is de komende vijftien jaar echter groter dan het beschikbare budget. Alleen al de vervanging van wapensystemen, die de kern van de slagkracht van de huidige krijgsmacht vormen, vergt meer middelen dan waarover Defensie nu beschikt. De NAVO heeft onderstreept dat de vervanging van deze wapensystemen in de huidige veiligheidscontext des te belangrijker is geworden.

In het licht van de veiligheidspolitieke ontwikkelingen, de heroriëntatie en herprioritering binnen de NAVO richting de traditionele verdedigingstaak, en de capaciteitsopbouw in Europa, wordt de versterking van defensie op een aantal lijnen daarom onontbeerlijk en urgent geacht.

- De verdere verbetering van de gereedheid zodat de krijgsmacht weer volwaardige eenheden, die goed geoefend en materieel adequaat uitgerust zijn, snel kan inzetten;
- Daarbij hoort de versterking van de ondersteunende operationele eenheden van de krijgsmacht, het zogenaamde 'Combat Support' (CS) en 'Combat Service Support' (CSS), zoals logistiek, vuursteun, geneeskundige verzorging, genie, commandovoering en mijnenbestrijding;
- De reguliere vervanging en upgrades van noodzakelijke wapensystemen en materieel;
- De verhoging van het voortzettingsvermogen om operaties voor een langdurige periode vol te kunnen houden;
- En de verbetering van de inlichtingenpositie en de slagkracht door de gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van bepaalde gevechts-capaciteiten (inclusief in het digitale domein) waardoor de krijgsmacht in conflicten met een hoge geweldsintensiteit op kan treden.

Versterking van deze capaciteiten zullen ook een belangrijk positief effect hebben op het vermogen activiteiten ten behoeve van de tweede en derde hoofdtak te vervullen. Immers, door toenemende proliferatie van moderne wapensystemen zullen problemen zoals het Russische A2/AD probleem zich ook elders frequenter voordoen, met name in het Midden-Oosten en Zuidoost-Azië (waarbij ontwikkelingen verder weg rond China even buiten beschouwing worden gelaten). Het vermogen om invloed uit te oefenen voor humanitaire interventies komt door die ontwikkelingen in het geding.

Blijvend belang van de tweede hoofdtaak

De veiligheidssituatie ten zuiden van Europa is sinds het begin van de Arabische lente ernstig verslechterd. De tegenstellingen in het Midden-Oosten en delen van Afrika, tussen zowel staten als tussen religieuze en etnische groepen, zijn verscherpt. De terroristische dreiging uit die regio is groter dan ooit. Nederland en Europa hebben groot belang bij het brengen van stabiliteit aan de zuid- en zuidoostflank van het NAVO-grondgebied door conflictbeslechting ('fast security') en stabiliteitsbevordering ('slow security'). Het gaat hier om een zaak van lange adem, die ongetwijfeld ook met tegenslagen gepaard zal gaan. De 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, is van rechtstreeks belang voor de bescherming van de Nederlandse samenleving.

Deze taak, die afgelopen decennium prioriteit kende, heeft als gevolg van de internationale ontwikkelingen geenszins aan belang ingeboet. 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. 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. Internationaal neemt de bereidheid inmiddels wel af om grootschalige stabilisatiemissies ver van Europees grondgebied op touw te zetten en langdurig vol te houden, mede vanwege nieuwe veiligheidspolitieke prioriteiten maar ook vanwege de gemengde resultaten van complexe en uitdagende stabilisatiemissies. Ook Nederlandse bijdragen voor 'slow security' zullen gedimensioneerd moeten worden naar de mate waarin de relatie met Nederlandse belangen evident is, zoals het oplossen van oorzaken die leiden tot illegale migratie en terrorisme. De hiervoor genoemde versterking van capaciteiten ten behoeve van de eerste hoofdtaak, kan ook worden aangewend om deze taak uit te voeren.

Groeiend belang van de derde hoofdtaak

Het belang van de derde hoofdtaak zal, mede als gevolg van de internationale ontwikkelingen, de komende jaren verder toenemen en daarmee de trend van het afgelopen decennium voortzetten. Nederland is een belangrijk knooppunt in de wereld en dankt daaraan voor een groot deel zijn welvaart. Een knooppunt van goederen (de havens van Rotterdam en Amsterdam), van personen (Schiphol) en in toenemende mate van data (de 'Digital Gateway to Europe'). De veiligheid van het 'knooppunt Nederland', van de fysieke en digitale aanvoerlijnen ('flow security') en van de toegang tot grondstoffen is onmiskenbaar in het belang van onze economie. Toezicht op bijvoorbeeld vluchtelingen- en migratiestromen is voorts van belang voor de stabiliteit van onze samenleving. Bovendien verwachten wij dat vanwege het samengestelde (of 'hybride') karakter van dreigingen het onderscheid tussen de derde en de eerste hoofdtaak verder kan vervagen en om voortdurende inzet van specifieke militaire middelen in Nederland kan vragen,

ingebed in een overkoepelende strategie.

In dit kader speelt de inzet van de Koninklijke Marechaussee als integraal onderdeel van defensie een belangrijke rol. Dit roept ook de vraag op hoever de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van Defensie reiken in relatie tot die van civiele autoriteiten in het geval van grootschalige maatschappelijke ontwrichting. Met het oog op de zich ontwikkelende veiligheidssituatie is het zinvol te onderzoeken of het juridische kader en de capaciteiten van Defensie nog afdoende zijn voor de steun die Defensie zou moeten kunnen geven aan civiele autoriteiten.

5.3.2. Capaciteiten van de krijgsmacht: de investeringsprioriteiten

In de afgelopen kabinetsperiode zijn belangrijke stappen gezet om de basisgereedheid van de krijgsmacht op orde te brengen. Gerichte investeringen in de uitbreiding van de slagkracht en versterking van de informatiepositie zijn echter onontbeerlijk gelet op de aanzienlijke instabiliteit aan zowel de oost- als de zuidflank van de NAVO en de EU. De krijgsmacht moet gelijktijdig, voor langere duur en in voldoende omvang kunnen deelnemen aan verschillende activiteiten en operaties ter verdediging van het NAVO-grondgebied en bevordering van de internationale rechtsorde. Bovendien moet het hoofd kunnen worden geboden aan capabeler geworden tegenstanders. Als gevolg van het samengestelde ('hybride') karakter van huidige en toekomstige dreigingen, moet tevens rekening worden gehouden met een verhoogde inzet in het kader van de nationale bijstandstaken van de krijgsmacht. Evenals in andere landen nopen ook de razendsnelle ontwikkelingen in het cyber- en informatiedomein, op het vlak van robotica en niet-kinetische beïnvloedingsmiddelen tot substantiële maatregelen.

Verbeteringen op korte termijn

Om bij crises aan of dicht bij 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. 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 verhogen van de personele vullingsgraad van operationele eenheden, beschikbaarheid van materieel en het verhogen van voorraden munitie- en reserveonderdelen. Zonder verhoging van de voorraden kan niet gesproken worden van verbeterde basisgereedheid, omdat dit gereedheid veronderstelt voor een operatie van langere duur. De lessen van Libië zijn wat dat betreft een teken aan de wand. Tot slot gaat het hier om het op een hoger niveau brengen van de geoefendheid van operationele eenheden, inclusief grootschalige realistische oefeningen hoog in het geweldspec-

trum. Dit betekent ook de bereidheid om plannen te maken voor eventuele crises en mogelijke scenario's al door te lopen. De maatregelen die het kabinet-Rutte II daartoe in de begroting 2016 en 2017 heeft genomen zijn een goede eerste stap, maar niet voldoende (te meer daar de eisen van de NAVO eveneens nog stijgen).

De inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht hangen niet alleen samen met het handhaven van voldoende aantallen wapensystemen en gevechtseenheden, maar worden in hoge mate ook bepaald door ondersteunende operationele eenheden ('Combat Support & Combat Service Support'). In het kader van eerdere bezuinigingen heeft Nederland daarbij noodgedwongen vergaande beperkingen aanvaard. De NAVO beklemtoont echter dat Nederland in de nieuwe veiligheidscontext vaker zelf in deze operationele ondersteuning moet kunnen voorzien. Dit is van wezenlijk belang om sneller te kunnen reageren op crises en om bij omvangrijke conflicten in grotere internationale verbanden te kunnen optreden. Het gaat hierbij ook om deelname in internationale hoofdkwartieren. In de afgelopen jaren is hierop aanzienlijk bezuinigd met als gevolg verlies aan kennis en vooral invloed in de planning en aansturing van operaties. Dit dient te worden hersteld.

De praktijk van missies heeft bovendien geleerd dat deze logistieke, transport- en commandovoeringcapaciteiten internationaal zeer schaars zijn. Het gevolg is dat dikwijls een zwaar beroep moest worden gedaan op dezelfde ondersteunende eenheden, met de bijbehorende extra belasting van personeel en materieel. We dringen daarom aan op wezenlijke verbetering van de organieke operationele ondersteuning van de krijgsmacht.

Het betreft nadrukkelijk ook transportcapaciteit. Zonder uitbreiding van de bestaande weg-, lucht-, zee- en spoorwegtransportmiddelen, en het oefenen daarmee, zal het onmogelijk zijn om snel – en dat is een cruciaal beginsel – een gepast en geloofwaardig antwoord te leveren in de vorm van het transporteren van substantiële eenheden naar een crisisgebied.

Meerjarig investeringsprogramma

Een intensief meerjarig investeringsplan is nodig om de noodzakelijke verbeteringen op langere termijn te kunnen realiseren. Kijkend naar gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van specifieke gevechtscapaciteiten, moet prioriteit worden gegeven aan middelen die in Europees verband, in het licht van de nieuwe Russische strategie, grote toegevoegde waarde vertegenwoordigen.

Hybride dreigingen vereisen als reactie een versterking, voor alle drie de hoofdtaken en van inlichtingencapaciteiten. Ook moet nadrukkelijk aandacht worden geschonken aan strategische communicatie en expertise op het gebied van psychologische oorlogvoering. Verdediging tegen ballistische raketten – ter land en ter zee – en luchtverdediging is eveneens een capaciteit waarin geïnvesteerd dient te worden ten behoeve van alle hoofdtaken.

Om een geloofwaardige conventionele afschrikking te berde te kunnen brengen is het essentieel dat het A2/AD probleem wordt gepareerd. Naast krijgsmacht-

brede intensivering in inlichtingen, elektronische oorlogvoeringsmiddelen en cybercapaciteit (voor defensieve en offensieve functies) heeft dit specifieke consequenties voor de verschillende krijgsmacht delen.

Voor landstrijdkrachten vertaalt zich dit in de noodzaak om meer te investeren in het vermogen om vijandelijke pantser- en infanterie-eenheden te lokaliseren en te stoppen. Gericht op de inzet van brigades met drie bataljons moet concreet hier worden gedacht aan versterking van precisie-artillerie, anti-tank wapens en verkenningmiddelen waaronder de Special Operations Forces-capaciteit. Voor snelle verplaatsing ter plekke en voor de inzet van Special Operations Forces-middelen zijn meer helikopters noodzakelijk die 'dedicated' zijn voor de uit te zenden eenheden (zodat bovendien de 'readiness' kan worden verzekerd).

Zelfbescherming is eveneens essentieel. In het licht van de A2/AD problematiek moet met zorg worden geconstateerd dat Europa nauwelijks meer beschikt over een geïntegreerd luchtverdedigingssysteem bestaande uit radarwaarschuwingsmiddelen en luchtafweersystemen. Het verdient aanbeveling om dit gebrek op de agenda van de NAVO te plaatsen. Tot die tijd, en vanuit dit besef, moet ook aandacht worden besteed aan de omvang van de organieke luchtverdedigingsmiddelen ter bescherming van de eigen eenheden in het operatiegebied. De beschikbare middelen voor verdediging tegen ballistische raketten blijven onontbeerlijk en het gebrek hieraan in Europees verband is zorgwekkend. Versterking, ook nationaal, is een aanbeveling.

Luchtoverwicht, inlichtingverzameling en luchtsteun met gevechtsvliegtuigen is een volgend terrein waar gerichte capaciteitsverbetering noodzakelijk is in het licht van de A2/AD problematiek. Verwacht wordt dat een eerste reactie op een opdoemende crisis zal bestaan uit onder meer snel inzetbare en verplaatsbare gevechtsvliegtuigen. Hiervan zal een politiek signaal richting de bedreigde lidstaat uitgaan, solidariteit versterkt worden en door de snelheid waarmee dit uitgevoerd kan worden, wordt een afschrikkingseffect gerealiseerd. Zonder luchtoverwicht is, zoals gezegd, geloofwaardige inzet van de VJTF of versterking van aanwezige grondtroepen omgeven met risico. Tot slot is voor de bescherming en operationele ondersteuning van het optreden van landstrijdkrachten voldoende mate van luchtsteun en interdictiecapaciteit onontbeerlijk.

In dat licht is de huidige samenstelling van de Europese luchtmacht een punt van zorg, zoals tijdens de diverse luchtcampagnes in de afgelopen twee decennia naar voren is gekomen. Europa beschikt over te weinig 'state of the art' gevechtsvliegtuigen, middelen om de A2/AD luchtverdedigingsmiddelen te onderdrukken ('electronic warfare' en zogenaamde 'Suppression of Enemy Air Defences'-middelen) en verkenningmiddelen. De schaarse nieuwste generatie jachtvliegtuigen die over 'stealth'-capaciteit en voldoende 'stand-off'-wapens beschikt zal beperkt blijven, als de huidige orderportefeuille voor nieuwe investeringen wordt aangehouden. Dit is ook de zorg die is geuit door de voormalige hoogste commandant van de NAVO-luchtmacht toen hij de grote problemen constateerde wat betreft de kosten om alleen al de dreiging die uitgaat van de

Russische aanwezigheid in Kaliningrad te onderdrukken. Tegen deze achtergrond is het niet verantwoord om te volstaan met de huidige voorziene aantallen F-35 toestellen, een aantal dat om budgettaire redenen tot stand is gekomen, en niet vanwege operationele overwegingen. Het vermogen om in ieder geval een volledig squadron (15-18 vliegtuigen) in te kunnen zetten en de missie gedurende langere tijd voort te kunnen zetten (wat het ambitieniveau tijdens de relatief veilige jaren '90 nog was) lijkt meer in overeenstemming met de huidige eisen. Gezien de verslechterende veiligheidscontext is er geen strategisch argument dat met minder kan worden volstaan dan het huidige aantal F-16s (rond 65 stuks).¹⁸ Hiermee kan ook worden gegarandeerd dat meerdere kortstondige operaties tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd met militair en politiek relevante bijdragen aan de oost- en zuidflank (wat overeenkomt met de ervaringen van afgelopen jaren), terwijl ook de bewaking van de integriteit van het nationale luchtruim niet in het geding komt.

Op maritiem vlak wordt met zorg de toenemende activiteit gadeslagen van Russische schepen en onderzeeboten rond het Arctisch gebied, de Middellandse Zee en de Noordzee. Daarnaast is er een toenemende vraag naar maritieme 'intelligente'-capaciteiten en de mogelijkheid nabij de kust te opereren, inclusief het afzetten van speciale eenheden op de kust. Dit verscherpt de noodzaak tot vervanging van de verouderde onderzeebootcapaciteit. De vraag is gerechtvaardigd, ook hier, of het huidige beoogde aantal toereikend is in het licht van de nieuwe dreiging. Gezien de directe belangen die in het geding zijn lijkt het ook op zijn plaats om de focus te leggen, als het gaat om de primaire missie, op de Noordzee en de Atlantische Oceaan en nauwe samenwerking te zoeken bij direct omringende landen. Bovendien moeten ook complementaire capaciteiten worden meegenomen in het verbeteren van de capaciteiten tot de bestrijding van de onderzeebootdreiging.

In Europees verband, met name rond het Noordzeegebied, doet het gebrek aan 'Maritime Patrol Aircraft' zich voelen. Inmiddels zijn door Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk de eerste stappen gezet om hier verbetering in te brengen. Hier ligt een voor de hand liggende mogelijkheid in internationaal verband een belangrijke 'capability gap' te adresseren. Eveneens in Europees perspectief verdient het aanbeveling om het maritieme vermogen tot 'power-projection' onder de loep te nemen. De 'surface-to-surface' wapencapaciteit is gering. Het voorzien van fregatten met offensieve 'stand-off' middelen kan een belangrijke aanvulling zijn op het vermogen om de A2/AD problematiek te pareren. De recente inten-

¹⁸ Het is bekend dat er diverse rekenmodellen zijn om exact te berekenen wat het benodigde aantal is. Dit rapport is niet de plaats om daarover uitgebreid in detail te treden. In 1999 was de eis nog om 18 F-16's in te kunnen zetten; dat is vanwege de financiële kaders stelselmatig gereduceerd tot de huidige eis om langdurig 4 F-35's in te kunnen zetten, een aantal wat niet als een substantiële bijdrage kan worden beschouwd die past bij de statuur en belangen van Nederland.

tieverklaring van België en Nederland om gezamenlijk fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen te verwerven is een stap in de goede richting.

Doel moet zijn een informatie-gestuurde en internationaal inpasbare krijgsmacht die over voldoende escalatiedominantie, voortzettingsvermogen en wendbaarheid beschikt. De hieronder beschreven vervolgstappen ter versterking en vernieuwing van de krijgsmacht zijn noodzakelijk:

Investeringsom de huidige krijgsmacht te continueren en vernieuwen

De investeringsbehoefte voor de benodigde vernieuwingen en vervangingen is de komende vijftien jaar groter dan het beschikbare budget. Alleen al de vervanging van wapensystemen die de kern van de slagkracht van de huidige krijgsmacht vormen, vergt meer middelen dan waarover Defensie nu beschikt. De NAVO heeft onderstreept dat de vervanging van deze wapensystemen, zoals de vervanging van de F-16, in de huidige veiligheidscontext des te belangrijker is geworden. Het gaat daarbij onder meer om de noodzakelijke vervanging van de vloot (fregatten, onderzeeboten en mijnenbestrijdingsvaartuigen), van verschillende pantservoertuigen en de vervanging of modernisering van tankervliegtuigen en transport- en gevechtshelikopters.

Verbetering operationele (gevechts-)ondersteuning

De inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht hangen niet alleen samen met het handhaven van voldoende aantallen wapensystemen en gevechtseenheden, maar worden in hoge mate ook bepaald door ondersteunende operationele eenheden ('Combat Support & Combat Service Support'). Het gaat hier om logistiek, genie, medische faciliteit en commandovoeringscapaciteiten. In het kader van eerdere bezuinigingen heeft Nederland daarbij noodgedwongen vergaande beperkingen aanvaard. De NAVO beklemtoont echter dat Nederland in de nieuwe veiligheidscontext vaker zelf in deze operationele ondersteuning moet kunnen voorzien. Dit is van wezenlijk belang om sneller te kunnen reageren op crises en om bij omvangrijke conflicten in grotere internationale verbanden te kunnen optreden. De praktijk van missies heeft bovendien geleerd dat deze capaciteiten internationaal zeer schaars zijn. Het gevolg is dat dikwijls een zwaar beroep moet worden gedaan op dezelfde ondersteunende eenheden, met de bijbehorende extra belasting van personeel en materieel. We dringen daarom aan op wezenlijke verbetering van de operationele ondersteuning van de krijgsmacht.

Uitbreiding en modernisering slagkracht

Uiteindelijk zijn gerichte investeringen in de modernisering van de slagkracht noodzakelijk omdat we in toenemende mate te maken hebben met technologisch hoogwaardige tegenstanders en dus opgewassen moeten zijn in conflictsituaties met een hoge geweldsintensiteit. Bovendien zijn gezien de razendsnelle ontwikkeling van het cyber- en informatiedomein substantiële maatregelen in deze domeinen urgent. Voorts moet de krijgsmacht gelijktijdig, voor langere duur en in

voldoende omvang kunnen deelnemen aan verschillende activiteiten en operaties. Daarvoor is uitbreiding van de slagkracht nodig.

Prioriteit moet daarbij worden gegeven aan uitbreiding van de verkenning- en inlichtingencapaciteiten, cybercapaciteiten en het opheffen van tekorten op het gebied van 'Ballistic Missile Defence' (vanaf land en vanaf zee), luchtverdediging, speciale strijdkrachten, 'Anti-Submarine Warfare', 'Suppression of Enemy Air Defence', 'Airborne Electronic Attack', gemechaniseerde landstrijdkrachten en nieuwste generatie gevechtsvliegtuigen. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de capaciteitstekorten die de NAVO constateert en die eveneens van groot belang zijn voor het herstel van escalatievermogen en de conventionele afschrikingsmacht.¹⁹ Bovendien is gezien de specifieke Nederlandse belangen in het Caribisch gebied, alsmede de bescherming van de Nederlandse maritieme knooppuntfunctie, uitbreiding van het aantal fregatten noodzakelijk als onderdeel van de bredere uitbreiding van de Nederlandse slagkracht.

5.4. Innovatie als sleutel tot strategisch succes

In het defensie-domein staat stilstand gelijk aan achteruitgang. Tegenstanders en bondgenoten moderniseren hun militaire arsenalen, experimenteren met nieuwe concepten en doctrines, en schromen niet deze direct in verschillende voor Nederland relevante conflicttheaters in praktijk te brengen. Dit vereist dat de Nederlandse krijgsmacht en de bredere defensieorganisatie niet alleen versterkt wordt, maar de komende jaren ook met inzet op vernieuwing tijdens de doorontwikkeling van de komende jaren. Innovatie speelt hierin een sleutelrol.

De laatste jaren werden westerse staten herhaaldelijk verrast door het innovatieve vermogen van tegenstanders zowel in het hoog- als het laag-technologische spectrum. De inzet van drones door Hezbollah, de massale mobilisatie- en de plotse slagkracht van ISIS, de Russische *blitz*-campagne op de Krim, de snelheid en 'stealth' van Russische troepen, als ook zijn vernuftige beïnvloedingscampagnes online: keer op keer wordt onderstreept dat onze tegenstanders actief en continu innoveren. Deze voorbeelden staan niet op zichzelf maar passen binnen drie bredere militair-strategische trends die nopen tot drastisch meer aandacht voor investeringen in innovatie bij de doorontwikkeling van de Nederlandse krijgsmacht.

Ten eerste heeft de proliferatie van hoogwaardige technologie een enorme *boost* gegeven aan zowel het organisatievermogen als de slagkracht van niet-statelijke actoren. De brede beschikbaarheid van mobiele navigatie en communicatie apparaten enerzijds en zeer lethale vuurwapens anderzijds leiden tot het effenen van het speelveld tussen statelijke en niet-statelijke actoren. Het is eenvoudiger geworden voor decentraal en genetwerkt opererende groeperingen om dood en verderf te zaaien, zoals de gebeurtenissen van Peshawar naar Raqqa tot aan de aanslag in de Bataclan demonstreren. Hierbij valt de offensieve-defensieve balans uit in het voordeel van de niet-statelijke actoren die opereren

¹⁹ NATO Defence Planning Capability Review (2015/16) bij Kamerbrief TwK vergaderjaar 2015-2016, 28 676, nr. 241.

voor een fractie van de kosten opereren van die van moderne krijgsmachten.

Ten tweede ontwikkelen grootmachten – historisch verantwoordelijk voor het leeuwendeel van oorlog in het internationaal systeem – in rap tempo hun bestaande militaire capaciteiten.²⁰ China investeert in de grootscheepse modernisering van zijn conventionele, nucleaire en cyber arsenaal. De ‘combat readiness’ van het Volksbevrijdingsleger wordt verhoogd en commandostructuren zijn gecentraliseerd, terwijl het accent verschuift van landoptreden naar optreden in alle domeinen, inclusief maritiem en cyber.²¹ De Russische krijgsmacht heeft de laatste jaren al een proces van doorlopende transformatie doorgemaakt, zoals elders in dit hoofdstuk beschreven. De Verenigde Staten proberen ondertussen hun militaire dominantie te behouden en zetten in op de ‘Third Offset Strategy’. In deze strategie ligt de nadruk op mogelijke militaire toepassingen van technologieën op het gebied van onder meer artificiële intelligentie (AI), ‘stealth’, mens-machine samenwerking, en robotica. De Verenigde Staten investeren de komende jaren \$ 18 miljard – meer dan twee keer het Nederlandse defensiebudget – in deze ‘Third Offset’.²²

Ten derde staat de wereld op de drempel van een aantal wetenschappelijke en technologische doorbraken op het gebied van onder meer miniaturisering, AI, robotica en biotechnologie.²³ Deze doorbraken hebben potentieel enorme consequenties voor onze defensie en veiligheid. Militaire toepassingen, zowel ‘low tech’ als ‘high tech’, zijn even talrijk als divers. De opkomst van ‘blockchain’-technologie zal de decentrale organisatie en aansturing (inclusief de financiering)

²⁰ Stephan De Spiegeleire, *Great Power Assertivitis*, The Hague Centre for Strategic Studies, Den Haag, 2016.

²¹ Anthony H. Cordesman en Steven Colley, *Chinese Strategy and Military Modernization in 2015: A Comparative Analysis*, Lanham, 2016.

²² ‘Third-Offset-FY17-Budget-Pentagon-Budget’, *Defense News*, 9 februari 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2016/02/09/third-offset-fy17-budget-pentagon-budget/80072048/>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016); Daniel Fiott, ‘Europe and the Pentagon’s Third Offset Strategy’, *The RUSI Journal* vo. 161(1), 2 januari 2016, pp. 26–31.

²³ Benjamin Wittes en Gabriella Blum, *The Future of Violence: Robots and Germs, Hackers and Drones: Confronting A New Age of Threat*, New York, 2015. Zie ook: Paul Scharre, ‘Robotics on the Battlefield, Part I: Range, Persistence and Daring’, *Center for a New American Security*, mei 2014, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_RoboticsOnTheBattlefield_Scharre.pdf, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016); Paul Scharre, ‘Robotics on the Battlefield, Part II: The Coming Swarm’, *Center for a New American Security*, oktober 2014, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_TheComingSwarm_Scharre.pdf, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016); Benjamin Jensen en Ryan Kendall, ‘Waze for War: How the army can integrate artificial intelligence’, *War on the Rocks*, 2 september 2016, <http://warontherocks.com/2016/09/waze-for-war-how-the-army-can-integrate-artificial-intelligence/>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016); EcoHealth Alliance, *A National blueprint for Biodefense*, Bipartisan report of the blue ribbon study panel on biodefense, oktober 2015, <http://nebula.wsimg.com/09ff05f231c9fd-13ba5f5855417db63b?AccessKeyId=79611428B2C150CC86EA&disposition=0&cal-loworigin=1>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

voor niet-statelijke actoren verder vergemakkelijken. De miniaturisering van onbemand opererende militaire platforms, zowel ter land, ter zee en in de lucht, zal zeer waarschijnlijk strategische disruptie veroorzaken, onder meer op het gebied van ‘reconnaissance’ en ‘strike’. Robots zullen een grotere rol op het slagveld gaan spelen (een trend die overigens al jaren gaande is), met grote ethische, juridische, sociale maar vooral ook veiligheidsimplicaties.²⁴ De consequenties van de ‘biotech’-revolutie voor biologische wapens en oorlogsvoering is ondertussen niet alleen onderwerp van hevige speculatie, maar leiden ook tot waarschuwingen van beleidsmakers en experts voor de grote risico’s voor nationale veiligheid.²⁵

Kortom: de militaire machtsbalans tussen onze waarschijnlijke bondgenoten en mogelijke tegenstanders ziet er vandaag anders uit dan gisteren, en morgen anders dan vandaag. Conflict-actoren zullen zich bedienen van vernieuwde of zelfs nieuwe instrumenten en strategieën die toekomstig conflict een ander gezicht geven. De conflictomgeving van morgen vereist daarom een doorontwikkeling en modernisering van de Nederlandse defensieorganisatie om de hierboven geschetste uitdagingen het hoofd te bieden en tegelijkertijd ook interoperabel te blijven met onze bondgenoten.

Een centralere rol van kennis en innovatie (K&I) is daarin een belangrijk strategisch aandachtspunt. Als gevolg van de drastische bezuinigingen en de acute veiligheidsdreigingen aan de oost- en zuidflank heeft de aandacht de laatste jaren gelegen bij lopende organisatorische en operationele uitdagingen en minder bij toekomstige. Recentelijk stelde het ministerie van Defensie een nieuwe strategische kennis en innovatie-agenda vast – met de passende, zij het ietwat ambtelijke titel *Voorblijven in een onveiligere wereld*.²⁶ De kennisagenda onderkent het belang van innovatie in de doorontwikkeling van een krijgsmacht die kan opereren in de toekomstige conflictomgevingen. Het is nu tijd dat de daad bij het woord wordt gevoegd.

Er moet hierbij ingezet worden op K&I op het gebied van zowel ‘harde’ als ‘zachte’ technologie, waarbij niet alleen middelen (wat), maar ook mensen (wie) en concepten (hoe) van principaal belang zijn. Er moet ook aandacht zijn voor innovatie met verschillende tijdshorizonten – voor de korte, middellange én lange termijn. Innovatie is uiteraard ingebed in het bredere kennisecosysteem van

²⁴ Peter Warren Singer, ‘The Future of War Will Be Robotic’, *CNN*, 23 februari 2015, <http://edition.cnn.com/2015/02/23/opinion/singer-future-of-war-robotic/>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

²⁵ Mackenzie Foley, ‘Genetically Engineered Bioweapons: A New Breed of Weapons for Modern Warfare’, *DUJS Online*, 10 maart 2013, <http://dujs.dartmouth.edu/2013/03/genetically-engineered-bioweapons-a-new-breed-of-weapons-for-modern-warfare/>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016); Andrew Hessel, Marc Goodman en Steven Kotler, ‘Hacking the President’s Dna’, *Atlantic*, vol. 310(4), november 2012, pp. 82–96.

²⁶ Ministerie van Defensie, *Strategische Kennis- & Innovatie agenda, 2016-2020. Voorblijven in een onveiligere wereld*, Den Haag, 2016, <https://www.defensie.nl/downloads/rapporten/2016/11/01/strategische-kennis--en-innovatieagenda-2016>, (laatst geraadpleegd op 29 november 2016).

overheidspartners, onderzoeksinstituten en industrie, maar tegelijkertijd moet de drang tot innovatie deel gaan uitmaken van het DNA van de defensieorganisatie zelf. Innovatie vereist daarom prioriteit en extra capaciteit binnen alle lagen van de organisatie, zodat nieuwe inzichten sneller kunnen materialiseren in de formulering en uitvoering van beleid en de verwerving en toepassing van middelen.

In concrete zin betekent dit dat er meer budget gereserveerd moet worden voor K&I. Bij een toename van het defensiebudget zal dit dan ook betekenen dat het K&I-budget bovenproportioneel moet toenemen. Ten minste een stijging van de huidige 1,3 procent van het defensiebudget naar de door het Europeaan Defence Agency (EDA) gehanteerde richtlijn van 2 procent.

Maar dat is bij lange na niet voldoende. De defensieorganisatie is op basis van haar missie overwegend conservatief van aard. Bestaande processen en structuren zijn veeleer gericht op de handhaving van de status quo. Het is daarom zaak bestaande barrières voor innovatie te slechten terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de unieke missie van de defensieorganisatie. In het licht van de geschetste militaire-strategische trends en de uitdagingen waar wij namelijk mee worden geconfronteerd in de huidige conflictomgeving, is vernieuwing namelijk niet zozeer een optie als wel een strategische *must*. Innovatie speelt hierin een sleutelrol. Geef innovatie daarom de ruimte.

5.5. Dienstplicht en reservistenbeleid

Ten tijde van de Koude Oorlog en de dienstplicht waren reservisten een belangrijk onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht, en dan met name van de landmacht. Na het vervullen van de dienstplicht stroomden de dienstplichtigen rechtstreeks door naar mobilisabele eenheden die veelal over precies hetzelfde moderne materieel beschikten. Omdat de dienstplicht gericht was op het opleiden van eenheden, waren de mobilisabele eenheden waarin de dienstplichtigen als opgeleid team instroomden van vergelijkbare kwaliteit als de parate eenheden. Zij maakten daarom deel uit van de direct beschikbare capaciteit. De dienstplicht had een aantal belangrijke voordelen. Er kwamen veelal goed opgeleide mensen tegen een lage vergoeding beschikbaar, de krijgsmacht vormde met de dienstplichtigen een redelijke afspiegeling van de maatschappij (hoewel alleen het mannelijke deel) en dankzij de doorstroom in het mobilisabele systeem konden eenheden tegen zeer lage kosten beschikbaar gehouden worden voor inzet tijdens crisissituaties. Met het opschorten van de opkomstplicht zijn deze voordelen vervallen.

Doordat in de afgelopen twee decennia Nederland steeds een keuze had om aan missies mee te doen was het logisch om alleen parate eenheden in te zetten, de opkomstplicht op te schorten, en mobilisabele eenheden af te schaffen. Het is thans niet nodig (noch is het politiek haalbaar) om de dienstplicht weer te activeren. Hoewel er vanuit liberaal perspectief zeker een punt valt te maken voor deze vorm van ‘staatsdwang’ wanneer het de verdediging van de vrije samenleving betreft en er dan een beroep op de burger gedaan wordt, is

de dienstplicht thans meer een oplossing voor een sociaal probleem, dan voor een militair probleem. Gezien de huidige omvang en specialisatie van de krijgsmacht is reactivering van de actieve dienstplicht niet noodzakelijk.

Wel zijn er redenen om het reservistenbeleid nieuw leven in te blazen. Het Total Force Concept biedt de krijgsmacht een geschikt alternatief voor een 'beroepsleger' en het voormalige 'kader-militieleger' dat vooral was gestoeld op dienstplichtigen. Het concept integreert structureel en duurzaam het 'operationeel vermogen' uit onze samenleving en activeert en synchroniseert dat waar en wanneer dat nodig is. Reservisten spelen daarin een belangrijke rol.

Formeel maken alle Beroeps Bepaalde Tijd (BBT) na het afzwaaien uit actieve dienst deel uit van de reservisten, maar wordt er weinig van hen gebruikgemaakt. Ook heeft Defensie zogenoemde 'actieve reservisten'. Dit zijn veelal voormalig militairen of andere vrijwilligers die in de burgermaatschappij functies vervullen die tijdens missies of crisistijd ook voor Defensie zeer belangrijk zijn, maar waarvan het niet zinvol is om die capaciteit permanent in paraatheid te hebben. Ook heeft Nederland nog de beschikking over drie bataljons Nationale Reserve die geschikt zijn voor inzet in Nederland zoals bij watersnood. Verder valt er te denken aan het versterken van de reservistenpool die als expert kan worden uitgezonden, zodra de situatie dat toelaat, in het kader van 'Sector Security Reform' en 'statebuilding' in gebieden direct aan de Europese grenzen. Bovendien kunnen afgezwaaide BBT-militairen getraind blijven voor inzet indien dat ad hoc nodig is. Als bijvoorbeeld Marechaussees onverwacht moeten worden ingezet voor de tijdelijke versterking van de Europese buitengrenzen, dan zouden reservisten (voormalige BBT-Marechaussees) hen kunnen vervangen of aanvullen.

Bij een daadwerkelijk conflict zouden afgezwaaide BBT-militairen (mits ze getraind blijven) kunnen worden ingezet om opgevallen functies te vervullen. Gezien het feit dat Nederland niet langer beschikt over mobilisabele eenheden zou er in ieder geval voor moeten worden gezorgd dat eventuele gevechtsverliezen kunnen worden opgevangen. Uitstromend BBT-personeel zou tot bijvoorbeeld twee jaar na het verlaten van de actieve dienst deze rol kunnen vervullen. Dit zou ook kunnen in situaties waarbij een deel van een eenheid tijdelijk wordt uitgezonden. Reservisten nemen vervolgens de opgevallen plaatsen in om de inzetbaarheid van de eenheid op peil te houden. Ook lijkt het zinvol om te overwegen de rol van de Nationale Reserve naast hulpverlening aan civiele autoriteiten weer te zien in het licht van de beveiliging van essentiële infrastructuur in Nederland tijdens (tijdelijke) hoge dreigingssituaties.

Hoewel de huidige situatie niet vraagt om een reactivering van de opkomstplicht in het kader van de Dienstplichtwet, is het dus wel zinvol om beter gebruik te gaan maken van de civiele capaciteiten in de Nederlandse maatschappij door een intensivering van het reservistenbeleid. In het kader van een Total Force benadering kan Defensie hierdoor beschikken over een geïntegreerde mix van personeel bestaande uit niet alleen beroepsmilitairen, maar ook burgermedewerkers, reservisten en de inhuur van strategische partners. Het Total Force Concept ver-

sterkt zowel een steviger maatschappelijke verankering van de krijgsmacht, als het behoud van de structuur die nodig is voor een breed inzetbare krijgsmacht zonder daarbij de dienstplicht te hoeven reactiveren. Het kan wel zinvol zijn om alvast na te denken over hoe een eventuele reactivering van de opkomstplicht zou kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de krijgsmacht, mocht er een situatie ontstaan waarin dit noodzakelijk is.

5.6. Het toenemend belang van internationale militaire samenwerking

Nederland vervult ten aanzien van defensiesamenwerking binnen de NAVO en de EU, alsmede op bilateraal niveau, een voortrekkersrol. Defensie heeft daarvan ook steeds een prioriteit gemaakt, overigens in het besef dat dit een zaak is van de lange adem en investeringen vergt alvorens zij doelmatigheidswinst oplevert. Militaire samenwerking kan en mag niet dienen om bezuinigingen op defensie op te vangen of om investeringen uit te stellen, maar als op deze wijze dingen niet dubbelop worden gedaan en het Nederland in staat stelt om te investeren in capaciteiten die onze krijgsmacht versterken, dan kunnen er grote voordelen worden behaald. Bovendien is militaire samenwerking gezien het geschetste geopolitieke en militaire dreigingsbeeld in toenemende mate onontkoombaar om nationale belangen effectief te behartigen. Samenwerking stelt ons beter in staat om deze dreigingen het hoofd te bieden. Om op alle niveaus invloed te hebben blijft het van belang op internationale staven een evenredige bijdrage te blijven leveren. Alleen dan zal het blijven lukken ook invloedrijke posities te houden teneinde voor onze belangen op te komen.

Een absolute voorwaarde is wel dat bij defensiesamenwerking de soevereine beschikkingsmacht over de inzet van de krijgsmacht niet in het geding mag komen. In de in 2016 verschenen publicatie *Soevereiniteit* van de TeldersStichting was één van de aanbevelingen: ‘Internationale defensiesamenwerking moet uitgaan van het principe van vrijwillige in- en uittreding (‘consent to be bound’). Nederland moet zich daarom niet committeren aan afspraken waarbij de zeggenschap over inzet verloren kan gaan. Het principe van volksoevereiniteit komt in de knel wanneer landen zelf niet langer volledige zeggenschap hebben over de inzet van hun strijdkrachten. Het nationale parlement moet te allen tijde democratische controle kunnen blijven uitoefenen over de inzet van troepen. De nationale regering dient altijd ter verantwoording geroepen te kunnen worden.’²⁷ Daarvoor liberalen het waarborgen van de veiligheid van burgers één van de kerntaken, zo niet *de* kerntaak, van de overheid is, moet de staat zelf investeren in het behouden van ten minste een basiscapaciteit om de soevereine status van Nederland te beschermen.

Krachtig optreden met onze bondgenoten is echter cruciaal en bovenstaande sluit militaire samenwerking dus zeker niet uit. In lijn met wat in de nota *In het belang van Nederland* staat, blijft de NAVO de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid en blijft het bondgenootschap belangrijk voor onze veiligheid. Terecht geeft

²⁷ Kenneth Manusama, e.a., *Soevereiniteit*, p. 121.

dezelfde nota ook het toenemend belang van de EU aan. Een sterke EU is in het belang van de NAVO.²⁸ Idealiter betekent dit dat prioriteit moet worden gegeven aan projecten waar binnen de NAVO en de EU de grootste behoefte aan is. Geprobeerd moet worden om Nederlandse onderzoeksinstituten en bedrijven daarbij te betrekken. Daarbinnen zou voorrang gegeven kunnen worden aan samenwerkingsprojecten op het gebied van opleiding & training, omdat die het minst leiden tot een verlies aan soevereine beschikkingsmacht. De vorming van internationale operationele eenheden zou modulair moeten geschieden. Dit betekent dat bijvoorbeeld een Nederlandse brigade integreert in een Duitse divisie, maar dat, indien het nationaal belang dit vergt, de Nederlandse regering kan besluiten deze brigade anders in te zetten zonder dat de inzetbaarheid van de Duitse divisie in het geding komt. Belangrijk is dus dat deze modules zo worden opgebouwd zonder dat de beschikkingsmacht erover wegvalt.

Door de huidige veiligheidsontwikkelingen rond Europa en prioriteitsverschuivingen van de Verenigde Staten zullen de Europeanen terecht een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun veiligheid.

Allereerst zijn de gevolgen van de Brexit nog niet volledig te overzien. Maar het Verenigd Koninkrijk is naast Duitsland, België en Noorwegen een belangrijke samenwerkingspartner en het zou zeer ongelukkig zijn als door de verdere uitwerking van de Brexit er drempels ontstaan om bijvoorbeeld de *UK/NL Amphibious Force* voor EU-missies in te zetten, zoals tot op heden wel het geval was. Het zou ook een rem kunnen zetten op nieuwe militaire initiatieven met het Verenigd Koninkrijk. Het lijkt echter in het belang van zowel de EU als het Verenigd Koninkrijk om dit soort samenwerking in de toekomst mogelijk te houden, net zoals het niet EU-lid Noorwegen ook regelmatig bijdraagt aan EU-missies.²⁹ Met het oog op mogelijke verdere verschuiving van Amerikaanse prioriteiten naar Azië is het belangrijk dat de Europese samenwerking in stand blijft en verder verbetert, zeker gezien de retoriek van president Trump. Dit is nodig als pijler binnen de NAVO teneinde een meer rechtvaardig aandeel te nemen in de bondgenootschappelijke lasten, maar ook nog noodzakelijk geredeneerd vanuit een welbegrepen eigenbelang van de Europese staten zelf. Het is immers nodig de mogelijkheid te hebben om zelfstandig op te treden ter bescherming van Europese belangen, indien de NAVO daartoe wordt geblokkeerd of wanneer zich een scenario voordoet waarbij de Amerikanen vanwege militaire betrokkenheid elders niet in staat zijn om Europa daadkrachtig bij te staan.

Eén Europees leger is echter haalbaar, noch wenselijk. Sinds het in 1954 in het Franse parlement gesneuveld initiatief daartoe – van toen nog zes Europese

²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie, *In het belang van Nederland*, Den Haag, 2013, punt 3: Samenwerking in perspectief.

²⁹ Het Verenigd Koninkrijk heeft dan net zoals Noorwegen geen zeggenschap over de uitvoering van de missie, anders dan wel of geen deelname.

landen – is Europese militaire samenwerking altijd gescheiden gebleven van het begrip ‘supranationaliteit’. De Brexit en de verkiezing van president Trump heeft echter weer geleid tot nieuwe pleidooien voor verdere militaire integratie. Na de uitkomst van het Brits referendum kwamen de Franse en Duitse ministers van Buitenlandse Zaken met een gezamenlijke verklaring waarin zij een oproep deden voor een ‘European Security Compact’ om op deze manier de Europese bijdrage aan de internationale veiligheid te vergroten³⁰, inclusief militaire middelen. In de in 2016 gepubliceerde Duitse defensie *White Paper* was ook al te lezen dat Duitsland streeft naar een ‘long-term goal of a common European Security and Defence Union’³¹ en de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken pleitte voor een ‘Schengen voor Defensie’ met een ‘kopgroep’ van landen die buiten de bestaande EU-verdragen om al stappen richting militaire integratie willen zetten.³² In zijn ‘State of the Union’ kwam Commissiepresident Juncker met een aantal concrete voorstellen, waaronder de oprichting van een gezamenlijk Europees hoofdkwartier. De Britse minister van Defensie Michael Fallon heeft echter laten weten dat zolang het Verenigd Koninkrijk lid is van de EU, Londen iedere poging om ‘a rival to NATO’ op te richten zal blokkeren, maar de Brexit kan wel eens één van de katalysatoren zijn waardoor de begrippen ‘supranationaliteit’ en ‘militaire samenwerking’ binnen de EU niet langer per definitie van elkaar gescheiden zijn.

De *EU Global Strategy* – besproken en omarmd door de Europese defensie-ministers vlak na de verkiezing van Trump – rept niet over de vorming van een Europees leger (zo is de wens van Juncker om een Europees hoofdkwartier op te richten in de ijskast gezet). Wel zal de implementatie van de strategie de EU meer slagkracht moeten geven om met militaire en civiele missies autonoom op te kunnen treden, wanneer en waar noodzakelijk. In het verleden had het Europees veiligheidsbeleid een strikte externe focus, maar dat legt nu ook de nadruk op de bescherming van de ‘Union and its citizens’. Er wordt bovendien een centrum opgericht voor coördinatie van missies in zwakke staten, waardoor de civiele en militaire afstemming van missies ook veel gemakkelijker kan plaatsvinden. Ook zal er meer worden samengewerkt bij de aanschaf van materieel en ter bevordering daarvan komen er in de toekomst mogelijk EU-subsidies beschikbaar.³³ De Europese militaire samenwerking krijgt met deze maatregelen een noodzakelijke stimulans. In een speech die minister van Defensie Hennis eerder in Duitsland gaf, bevestigt de minister het grote belang ‘to step up defence cooperation between countries in Europe’, maar geeft tegelijkertijd ook aan dat zij daarmee niet bedoelt

³⁰ Volgend op de Frans-Duitse voorstellen voor verdere militaire samenwerking, liet de Duitse minister van Financiën, Wolfgang Schäuble, in een speech weten dat de EU ‘would soon need a common defence budget’. Daaraan toevoegend dat een gezamenlijk defensiebudget vele malen groter zou zijn dan dat van Rusland (artikel van Stefan Wagstyl, ‘Wolfgang Schäuble calls for joint EU defence budget’, *Financial Times*, 18 oktober 2016).

³¹ The Federal Government, *White Paper 2016 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr*, p. 73.

³² Jacopo Barigazzi, ‘The almost-an-EU-army plan’, *Politico EU*, 27 september 2016.

³³ Council of the European Union, *Implementation Plan on Security and Defence*, Brussel, 14 november 2016.

‘a single set of European armed forces. This, I think, is a pipedream’.³⁴ Nederland ziet liever dat groepjes landen samen wapens en eenheden ontwikkelen die zowel onder de vlag van de NAVO als EU kunnen opereren. Dit is vooralsnog ook de ingeslagen weg van de EU; waakzaamheid op ontwikkelingen die de soevereine beschikkingsmacht kunnen ondermijnen blijft wel geboden.

Verregaande taakspecialisatie is evenmin aan de orde, omdat Nederland dient te beschikken over een robuuste en veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Internationale taakspecialisatie blijkt bovendien in de praktijk niet goed te werken. Ten eerste is het een groot risico voor een land om zich te richten op slechts één of een paar niches. Het risico is immers reëel dat er dan grote investeringen in die niche worden gedaan, terwijl een veranderende omgeving vervolgens kan vragen om geheel andere capaciteiten. Ten tweede leidt het tot een volkomen onderlinge afhankelijkheid en dus een verlies aan soevereine beschikkingsmacht. Ten derde verklaart dit waarom de grotere landen weinig behoefte hebben aan taakspecialisatie, omdat ze voor de uitvoering van operaties niet volledig afhankelijk willen zijn van andere landen.

Op het gebied van nog aan te schaffen technologisch hoogwaardige *enablers* zal Nederland wel invloed moeten uitoefenen op andere landen om het ‘pooling & sharing’-model te volgen, zoals bij het *Strategic Air Transport Command* met de C-17 vliegtuigen. Dit model heeft immers een juridisch raamwerk dat de beste garantie geeft dat deelnemende landen ook daadwerkelijk gebruik kunnen maken van gemeenschappelijk aangeschafte middelen. Ook zou Nederland moeten aandringen op een wijder gebruik van het clustering-model voor internationale samenwerking tussen operationele eenheden zoals dit gebeurt tussen maritieme eenheden in de BENESAM, luchtmachtstrijdkrachten met de F-16 samenwerking, en landstrijdkrachten zoals met Duitsland en het Korps Mariniers met het Verenigd Koninkrijk. Dit soort samenwerking leidt tot meer effectiviteit voor het geheel en stimuleert dat aanschaf en onderhoud van materieel efficiënter wordt gedaan.

Om efficiëntie te bereiken in internationale materieelprojecten moet soms worden geaccepteerd dat niet altijd aan alle nationale eisen kan worden voldaan. Die worden namelijk niet altijd alleen wegens militaire behoeften ingegeven, maar ook door nationaal industriële belangenbehartiging. Zo is het moeilijk om met alleen militaire argumenten te onderbouwen waarom westerse landen behoefte zouden hebben aan verschillende schepen, gevechtsvoertuigen of vliegtuigen. Landen met overwegend dezelfde belangen, dezelfde geografische ligging en dezelfde bedreigingen, zouden logischerwijs dezelfde eisen aan hun militair materieel kunnen stellen. Desondanks bestaat er vaak een diversiteit aan operationele en technische eisen, doordat deze vaak zo worden geformuleerd dat de eigen industrie maximaal aan een project kan bijdragen. Het gevolg is een kostenverslindende verbroekeling van de Europese defensie-industrie. Jaarlijks proberen de NAVO, EU en allerlei denktanks dit mechanisme te doorbreken en ook het Nederlandse EU Voorzitter-

³⁴ ‘Jeanine Hennis-Plasschaert deelt haar visie op de veiligheidssituatie in de wereld met Duitse legerleiding, politici en bedrijfsleven’, Toespraak gegeven op 17 oktober 2016.

schap in 2016 heeft er een speciaal seminar aan gewijd.³⁵ Ondanks een indrukwekkende hoeveelheid goede ideeën, verzanden de meeste initiatieven echter in de praktische uitvoering.

Nederland is een voorloper in het zoeken van efficiëntie middels internationale militaire samenwerking. Het vindt daarbij meestal een goede balans tussen enerzijds internationale efficiëntie en anderzijds de behartiging van nationale belangen. De weg die Nederland heeft ingeslagen met multinationale samenwerking op het gebied van opleiding & training en de vorming van multinationale eenheden is daarom een juiste. Het zal naar verwachting op den duur ook leiden tot harmonisatie van operationele behoeftstellingen, waardoor het mogelijk wordt om ook op het gebied van capaciteitsontwikkeling beter samen te werken. Hierdoor kunnen R&D kosten over meer landen worden verdeeld en wordt de markt voor producten groter en dus aantrekkelijker voor het bedrijfsleven. Daarbij moet maximaal gebruik worden gemaakt van de facilitaire diensten van de NAVO en EU, omdat die de projectkosten omlaag kunnen brengen. In alle participerende landen mag het primaire doel niet zijn om de eigen industrie maximaal te laten bijdragen, maar om op een multinationaal niveau efficiëntie te bereiken. Daartoe moet eerst overeenstemming worden bereikt over operationele en technische eisen voor materieelprojecten teneinde de omvang daarvan rendabel te maken. Het is immers ook in het Nederlandse belang dat de Europese defensie-industrie efficiënter wordt.

Met dit als uitgangspunt is het vervolgdoel om nationale onderzoeksinstituten en bedrijven daar zo vroeg mogelijk bij te betrekken. Hoe eerder zij worden betrokken, des te beter zij kunnen inspelen op de multinationaal gestelde eisen. Daartoe zouden bestaande initiatieven tussen overheid en het bedrijfsleven moeten worden geïntensiveerd. Het specifieke belang van Nederlandse bedrijven kan verder worden behartigd door als overheid het voortouw te nemen in multinationale projecten waarvoor het Nederlandse bedrijfsleven een goede uitgangspositie heeft. Van bedrijven in alle deelnemende landen vereist dit niet zozeer het verkopen van eigen producten aan de nationale overheid, maar ook bijdragen aan multinationale consortia die werken voor de multinationale markt. Om dit te stimuleren is het te verwachten dat subsidies vanuit de EU vooral zullen gaan naar R&D en ontwikkelingsprogramma's met een minimum aantal deelnemende landen. Het lijkt zinvol om daar zo goed mogelijk gebruik van te maken teneinde multinationale samenwerking te stimuleren en om via dit mechanisme steun te geven aan het eigen bedrijfsleven. Het adagium 'kiezen voor eigen ontwikkelingen om de Nederlandse industrie te betrekken' en het adagium 'kopen van de plank, omdat dit goedkoper is' zijn beide te kort door de bocht. De belangen van zowel Defensie als het Nederlandse bedrijfsleven kunnen het best worden behartigd door als overheid internationaal het voortouw te nemen in projecten waar Defen-

³⁵ Seminar: 'A Stronger CSDP: Deepening Defence Cooperation', Amsterdam, 20-21 januari 2016. Zie ook 'Food-For-Thought Paper' van het *Instituut Clingendael* met dezelfde titel en datum.

sie grote behoefte aan heeft en waaraan onze industrie een belangrijke bijdrage kan leveren. Opties met die combinatie zullen zich voordoen bij alle krijgsmachtdelen en daar moeten dus de speerpunten voor internationale materieelsamenwerking worden gezocht.

Intermezzo: De belangrijkste Nederlandse bilaterale militaire samenwerkingspartners

België

De intensieve samenwerking op marinegebied binnen BENESAM is internationaal toonaangevend. De samenwerking heeft zich in de loop der jaren tot een hoog niveau ontwikkeld en zal worden voortgezet, zeker wat betreft de gezamenlijke aanschaf van marinemateriaal. Op operationeel vlak hebben beide landen samengewerkt bij de bestrijding van ISIS door hun afwisselende inzet van F-16 jachtvliegtuigen en het leveren van 'force protection' voor de betreffende F-16 detachementen van elkander. Bovendien is in 2015 een verdrag ondertekend aangaande de integratie van de luchtruimbewaking van de Benelux-landen.

Duitsland

Op het gebied van militaire samenwerking spelen Duitsland en Nederland een voortrekkersrol. Zo hebben zij het gemeenschappelijk 1e Duits-Nederlandse Legerkorps hoofdkwartier. In 2014 is de integratie begonnen van de Nederlandse Luchtmobiele Brigade in de Duitse *Division Schnelle Kräfte* en is er een begin gemaakt met de integratie van de Nederlandse 43e Gemechaniseerde brigade in de Duitse Eerste Pantserdivisie. In laatstgenoemd voorbeeld zijn beide landen nog verder gegaan omdat hierbij een operationele eenheid tot op laag niveau wordt geïntegreerd. De 43e Gemechaniseerde brigade wordt een onderdeel van een Duitse divisie, maar tegelijkertijd wordt een Duits tankbataljon weer onderdeel van de Nederlandse brigade (waarbij Nederland ook nog eens het personeel levert voor dit bataljon en gebruikmaakt van Duitse tanks). Deze integratietrajecten zijn nog niet afgerond, maar wel wordt er gekeken om ook Duitse eenheden onder Nederlands bevel te integreren. Te denken valt om dit te doen bij marine-onderdelen. Het is belangrijk om te vermelden dat dankzij de modulaire opbouw van deze integratietrajecten, de Nederlandse soevereine beschikkingsmacht niet in het geding komt.

Verenigd Koninkrijk

Al meer dan 40 jaar werken het Verenigd Koninkrijk en Nederland samen in de permanente UK/NL *Amphibious Force*. In eerste instantie is die bedoeld als een amfibische strijdmacht waarin zowel Britse als Nederlandse mariniers deelnemen, maar sinds 1998 maakt ook het transportschip Zr. Ms. Rotterdam van de Koninklijke Marine onderdeel uit van deze permanente samenwer-

kingsstructuur. Daarnaast is Nederland, samen met Denemarken, Litouwen, Estland, Letland en Noorwegen, onderdeel van het in 2015 onder leiding van het Verenigd Koninkrijk opgerichte *Joint Expeditionary Force* (JEF). Dit is een expeditionaire eenheid voor snelle inzet, opgebouwd rondom Britse eenheden waar de genoemde landen aan bijdragen. Nederland doet dit middels de UK/NL *Amphibious Force* en het *Joint Support Ship* Zr. Ms. Karel Doorman. De JEF staat los van de NAVO of EU en is volledig complementair hoewel het wel volgens NAVO-doctrines opereert.

Noorwegen

Sinds 2015 werken Nederland en Noorwegen samen aan het vormgeven van een coördinatiegroep voor de samenwerking tussen beide landen. Onderdeel hiervan is het *Strategic Mutual Assistance in Research & Technology* (SMART) initiatief. Hiermee kunnen beide landen hun kennis en innovatie-inspanningen vergroten door te streven naar een complementaire kennisbasis. Ook wordt er gekeken naar mogelijke samenwerking ten aanzien van de F-35 en vervanging van de onderzeeboten. Bovendien werken de landen samen binnen de JEF en nemen ze zitting in de *Northern Group*.

5.7. De complexe veiligheidsomgeving vereist een Nationale Veiligheidsraad

‘Nederland en de Nederlandse belangen zouden te klein zijn om de oprichting van een Veiligheidsraad te rechtvaardigen’, aldus een aangehaalde functionaris in een artikel van L.J. Hazelbag over de al dan niet wenselijkheid van een Nationale Veiligheidsraad in Nederland. Dit is volgens voormalig diplomaat en professor Alyson Bailes de typische zwakte van kleine ontwikkelde staten.³⁶ Juist deze landen hebben te maken met een volle interne en externe veiligheidsagenda waardoor geïntegreerde strategische analyses en besluitvorming juist van groot belang zijn. Bij de huidige bescherming van de interne en externe veiligheid van Nederland zijn op nationaal niveau verschillende ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen betrokken. Gezien de snelle, complexe en veelzijdige ontwikkelingen in het veiligheidslandschap groeit de behoefte aan informatie-uitwisseling, afstemming en coördinatie bij en tussen de betrokken beleidsmakers. Thans de centrale speler, het ministerie van Algemene Zaken, eist een steeds centralere rol op, maar beschikt niet altijd over de middelen om dit langs de gehele linie te doen. Er ontbreekt een permanente, overkoepelende structuur waar veiligheidsvraagstukken – zowel intern als extern – behandeld kunnen worden voordat politieke besluitvorming plaatsvindt. Daarmee zouden alle aspecten in samenhang worden

³⁶ Alyson Bailes, Jean-Marc Rickli, e.a., ‘Small states, survival and strategy’, in: Clive Archer, Alyson Bailes, e.a., *Small States and International Security. Europe and beyond*, Oxon, 2014.

bezien. Verscheidene landen – sommigen pas recent – hebben gekozen voor het instellen van een Nationale Veiligheidsraad voor de coördinatie van en besluitvorming over interne en externe veiligheidsvraagstukken.³⁷

Het in dit geschrift geschetste geopolitieke en militaire landschap doet de vraag rijzen of ook Nederland zou moeten beschikken over een dergelijke Nationale Veiligheidsraad om de strategische besluitvorming in Nederland te verbeteren. Traditioneel is de politieke verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid en strategie verdeeld over twee ministeries: Defensie en Buitenlandse Zaken – ieder met hun eigen belangen, expertise en opvattingen.³⁸ Binnenlandse Zaken en Veiligheid & Justitie zijn traditioneel verantwoordelijk voor de binnenlandse veiligheid (hoewel ook Defensie een nationale bijstandstaak heeft). De verwevenheid, verdergaande netwerking en versnelling van fenomenen en processen wereldwijd hebben echter meer dan voorheen geleid tot een complexe veiligheidsomgeving, waarin nieuwe dreigingen zich snel en vaak onvoorspelbaar ontwikkelen en manifesteren. De scheidslijn tussen nationale en internationale veiligheid is vervaagd, waardoor de scheiding tussen risicobronnen en interne en externe veiligheid diffuser is geworden.³⁹ Dit heeft zich nog niet vertaald in een interdepartementale veiligheidsbenadering vanuit overheidszijde, terwijl een hybride crisis ook een hybride vorm van crisismanagement vereist.

De inzet van crisismanagement om crises te kunnen beheersen of de-escaleren, zal in toenemende mate in een ‘georkestreerd geheel samengebracht en toegepast worden’.⁴⁰ Er zijn dan wel aanpassingen aangebracht aan de crisisstructuren van het veiligheidsbeleid, maar wat betreft de formulering en de uitvoering van de geïntegreerde inzet van crisismiddelen en maatregelen is er een gat.

Bij crises die de nationale veiligheid bedreigen, vormen de veiligheidsregio’s thans de basis bij crisisbeheersing en indien een crisis de veiligheidsregio overstijgt, wordt de nationale crisisbesluitvormingsstructuur geactiveerd.⁴¹ Hierin speelt het permanent bezette Nationaal Crisis Centrum (NCC)⁴² een sleutelrol, maar mogelijk kunnen er problemen ontstaan bij crisissituaties die zich afspelen op het grensvlak van nationale en internationale veiligheid.

Met betrekking tot internationale veiligheid zijn er diverse fora die een nogal gefragmenteerd beeld geven van de Nederlandse structuur. Zo is er onder meer de

³⁷ L.J. Hazelbag, ‘Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?’, *Militaire Spectator*, vol. 184(4), 2015, p. 184.

³⁸ Herman Amersfoort, ‘Nederland, de weg kwijt’, p. 223.

³⁹ L.J. Hazelbag, ‘Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?’, p. 184.

⁴⁰ Tim Sweijts, Artur Usanov en Rick Rutten, *Back to the Brink. Escalation and Interstate Crisis*, HCSS StratMon 2016, Den Haag, 2016, p. 58.

⁴¹ L.J. Hazelbag, ‘Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?’, p. 190.

⁴² Het NCC is onderdeel van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Stuurgroep Missies en Operaties (SMO), de *Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties* (MKSO), de *Ministeriële Commissie Europese Unie* (MCEU) en de *Raad voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (RIV). Wanneer er bepaalde onderwerpen duidelijk op de agenda van één van deze fora geplaatst kunnen worden, dan hoeven er geen problemen te ontstaan. Echter, situaties zoals in Oekraïne na het neerhalen van lijnvlucht MH-17, raken de agenda van verschillende fora en het is dan de vraag waar de synthese van dit alles samenkomt. Hazelbag schrijft hierover dat in theorie desgewenst samenhang aangebracht kan worden door een onderwerp op de agenda van de ministerraad te plaatsen.⁴³ In het huidige systeem is het problematisch dat het in onderling verband plaatsen van veiligheidsvraagstukken niet is geïntegreerd in een organisatiestructuur, maar nog in zeer hoge mate afhankelijk is van personen – bewindslieden en ambtenaren. Dit is inefficiënt en kan mogelijk leiden tot gemiste kansen in de analyse en strategische besluitvorming.

Gezien de contemporaine dreigingen waar staten mee worden geconfronteerd is de huidige gefragmenteerde besluitvorming niet meer adequaat. Er is dan wel een permanente ambtelijke stuurgroep, maar het is zeer de vraag of effectiviteit en efficiëntie zijn gebaat bij deze gefragmenteerde aanpak op ministerieel niveau. De hang naar meer coördinatie heeft zich al gemanifesteerd in de vorm van de oprichting van de *Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid* (NCTV) in 2012, maar in navolging van landen als het Verenigd Koninkrijk, Polen, Frankrijk en België, dient ook Nederland over een Nationale Veiligheidsraad te beschikken. Hierin hebben de vertegenwoordigers van alle betrokken ministeries een plaats. Er zouden experts en/of vertegenwoordigers van andere relevante partijen, zoals non-gouvernementele organisaties, op ad-hoc basis bij betrokken kunnen worden.⁴⁴

De Nationale Veiligheidsraad zou dan moeten vallen onder de coördinatie van het ministerie van Algemene Zaken en heeft als voornaamste taken het bijeenbrengen, de synthese en de analyse van informatie van de relevante ministeries en het leveren van strategisch advies aan de minister-president en de betrokken ministers die een onderraad van de ministerraad zouden moeten vormen. Het gebruik van externe expertise moet daarbij niet worden geschuwd. Zo zouden ‘early warnings’ aangaande nieuwe geopolitieke ontwikkelingen van bijvoorbeeld NGO’s of bedrijven werkzaam in het veld, beter benut moeten worden. Dankzij het permanente karakter van de Nationale Veiligheidsraad ontstaat er in ieder geval een ‘eenheid van denken en onderling vertrouwen tussen de betrokken autoriteiten, civiel zowel als militair; politiek zowel als ambtelijk’.⁴⁵

Een Nationale Veiligheidsraad kan er ook toe bijdragen dat bij een kabinetsformatie niet alleen wordt uitgegaan van financiële en economische afwegingen maar dat ook de Nederlandse veiligheidssituatie, zowel in de internationale als in de nationale context, wordt meegenomen. Ook zonder een Nationale Veiligheidsraad verdient het aanbeveling dit bij iedere kabinetsformatie te doen.

⁴³ L.J. Hazelbag, ‘Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?’, 193.

⁴⁴ Herman Amersfoort, ‘Nederland, de weg kwijt’, p. 230.

⁴⁵ Ibidem.

Intermezzo: National Security Council

Christopher L. Elliott heeft in zijn in 2015 verschenen boek *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars* de vinger op de zere plek gelegd. Het boek beschrijft treffend hoe tijdens het Britse besluitvormingsproces mee te doen aan de oorlogen in Afghanistan en Irak alles fout ging en laat zien waarom het Verenigd Koninkrijk sinds 2010 beschikt over een National Security Council (NSC).

In het Britse systeem is het bijeen brengen van belangen en coördineren van beleid tussen de verschillende departementen traditioneel de taak geweest van het Cabinet Office, de verschillende kabinetscommissies en het kabinet zelf. Het Britse kabinet is echter dusdanig groot, met evenveel kopzorgen, dat het niet voldoende tijd en energie kan besteden aan strategievorming. Zeker niet voor de lange termijn – dus langer dan de kabinetsperiode.

Een poging dit probleem op te lossen is gedaan door de NSC op te richten. De NSC is een gemixte ministeriele en kabinetscommissie voorgezeten door de premier tijdens de wekelijkse bijeenkomsten. Het is een Nationale Veiligheidsraad die alle nationale machtsmiddelen kan coördineren om een ‘full-spectrum approach’ of ‘whole of government’ benadering te leveren aangaande veiligheidsvraagstukken. Het doel is dat de betrokken ministers op strategische wijze nationale vraagstukken benaderen en een lange termijn visie hanteren die verder reikt dan hun (mogelijke) ambtsperiodes. Die bereidheid is echter niet vanzelfsprekend omdat vanwege het electorale perspectief ‘high politics’ en ‘low politics’ niet altijd lastig van elkaar te scheiden zijn.

Bron: Christopher L. Elliott, *High Command*.

Het instellen van een Nationale Veiligheidsraad is uiteindelijk slechts een deel van de oplossing om strategievorming en strategische besluitvorming te verbeteren. Naast de Nationale Veiligheidsraad valt er te denken aan de oprichting van een ‘Crisis Game Center of Excellence’ in Nederland. Een centrum waar door middel van het organiseren van simulaties op alle drie de niveaus – tactisch, operationeel en strategisch – geïntegreerde strategievorming kan worden bevorderd. De kennis over de effectiviteit van crisisinterventie is beperkt en daar wij simpelweg niet weten welk type interventie, op welk moment, met welke strategie, in confrontatie met welke tegenstanders, het beste werkt is de versterking van de kennisbasis noodzakelijk.⁴⁶ Niet alleen een versterking bij kennisinstututen, maar ook binnen

⁴⁶ Tim Sweijs, Artur Usanov en Rick Rutten, *Back to the Brink*, p. 58.

de overheid en zelfs het bedrijfsleven dient er een groep van strategen te bestaan die ‘crisis literate’ zijn, zoals de auteurs van het HCSS-rapport *Back to the Brink* dat noemen.⁴⁷ Evenals dat ‘war gaming’ onder militairen onderdeel is van de preparatie op toekomstige conflicten, zo zullen deze strategen regelmatig deel moeten nemen aan ‘crisis games’ ter voorbereiding op verschillende crisissituaties die zich voor zouden kunnen doen. De oprichting van een ‘Crisis Game Center of Excellence’ biedt daartoe uitkomst.

5.8. De noodzaak van het meerjarig begrotingsmodel

De herziening van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid valt of staat met het budget dat hiervoor wordt gealloceerd. Het maken van politieke afspraken om de stijging van het defensiebudget over een langere periode vast te leggen wordt al gedaan in Zweden en Denemarken. De inzichten van dit meerjarig begrotingsmodel zijn voor Nederland belangwekkend.

Evenals in Nederland is ook in Zweden de krijgsmacht gebukt gegaan onder hevige bezuinigingen. Van een gemiddelde van net onder de 3 procent van het BNP gedurende de Koude Oorlog, tot 1,1 procent van het BNP besteed aan defensie in 2015.⁴⁸ Gezien de neutraliteit van Zweden hebben de Zweden altijd een sterk bewustzijn gehad dat ze er wat betreft hun veiligheid alleen voor staan. Zij konden derhalve altijd beschikken over een grote conventionele krijgsmacht. Dat kan niet meer. In een interview uit 2012 liet de Zweedse commandant der strijdkrachten optekenen dat tijdens een militaire aanval van een externe agressor, de Zweedse krijgsmacht het niet langer dan een week zou kunnen uithouden.⁴⁹ Een in 2014 door media breed uitgemeten incident met een (vermeende) Russische onderzeeër voor de Zweedse kust en eerdere zorgwekkende incursies van Russische bommenwerpers in het Zweedse luchtruim, hebben er mede toe geleid dat defensie weer hoog op de politieke agenda staat.

Voor de komende vijf jaar is in Zweden een stijging van 11 procent (2,2 procent per jaar) van het defensiebudget aangekondigd. Dat men deze stijging voor een reeks van jaren vastlegt geschiedt in het kader van meerjarige defensieplanning. Defensieorganisaties zijn gebaat bij voorspelbaarheid en stabiliteit in hun planning. De Amerikaanse generaal Martin Dempsey, voormalig hoofd van de Joint Chiefs of Staff, liet in een interview weten dat één van de oorzaken in het Amerikaans onvermogen om met de verscheidene militaire uitdagingen om te gaan, ‘is our inability to take a longer view – say, 20 years – and support it with the policies, authorities, and resources necessary. Instead, we tend to look at things one year at a time’.⁵⁰ Verder in het interview vervolgt hij door te stellen dat: ‘Now

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Margriet Drent, Minke Meijnders, ‘Multi-year Defence Agreements. A Model for Modern Defence?’, *Clingendael Report*, September 2015, pp. 17-18.

⁴⁹ Ibidem, p. 18.

⁵⁰ Editor Foreign Affairs, ‘Notes from the Chairman. A conversation with Martin Dempsey’, *Foreign Affairs*, vol. 95(5), 2016, p. 2.

there's a mismatch, and the next president is going to be faced with the prospect of realigning our national security interests with our resources – and for God's sake, getting some certainty into the budget process, so that we can actually plan.⁵¹

Het principe van meerjarige defensiebegrotingen kan die zekerheid – althans voor een aantal jaren – bieden zoals dat gebeurt in Denemarken en Zweden. In Zweden wordt na parlamentsverkiezingen een Defensie Commissie gevormd met parlementariërs uit zowel de coalitie als oppositie om een zo breed mogelijke consensus te bereiken in het Zweedse defensiebeleid. Met de formatie van deze commissie start een zesjarige cyclus waarbij de commissieleden allereerst aan de slag gaan met het opstellen van een rapportage – vergelijkbaar met een defensie *White Paper* in veel andere landen – om vervolgens de uitkomsten daarvan te formaliseren in wetgeving. Het opstellen van de rapportage alleen al kan achttien maanden in beslag nemen, maar deze tijd wordt gebruikt om parlementariërs zo goed mogelijk te informeren zodat er eenzelfde kennisniveau ontstaat. Zodoende raakt men tevens bekend met elkaanders ingenomen standpunten aangaande veiligheidsvraagstukken. Bovendien is er gedurende het hele proces een nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie.⁵²

Wanneer de veiligheids- en defensierapportage is afgerond wordt deze overhandigd aan de regering waarna een 'consultatieperiode' start zodat publiek, industrie, lobbyisten et cetera, allen in staat zijn commentaar te leveren op de uitgebrachte rapportage. Het publieke debat vergroot de legitimiteit voor defensie. Zeker nu Zweden wordt geconfronteerd met de toenemende Russische dreiging heerst een nog groter gevoel van urgentie; een urgentie die de Zweedse politici ook ervaren. Want hoewel de veiligheids- en defensierapportage van de Defensie Commissie als basis dient voor de Zweedse meerjarige defensiebegrotingen, is het altijd nog de vraag vanwaar de benodigde fondsen gealloceerd moeten worden om de plannen uit te voeren. De bereidheid om defensie te prioriteren is daardoor vergroot. Dat de Defensie Commissie is samengesteld uit leden van verschillende politieke partijen helpt daarbij.⁵³ Het is echter geen garantie dat wetgeving het ondanks de in de Defensie Commissie bereikte consensus altijd haalt.

In het kort is dit hoe het besluitvormingsproces van de Zweedse meerjarige begrotingsafspraken werkt. Denemarken – ook werkend met meerjarige begrotingsafspraken – hanteert een andere manier die geheel eigen is aan de Deense politieke cultuur. De Deense regering betreft de oppositie namelijk op veel beleidsterreinen in het consultatie- en besluitvormingsproces. Buitenlands- en veiligheidsbeleid is daar één van. De Denen hanteren dit model al sinds 1988 en de gesloten defensieakkoorden zijn erop gericht dat deze parlamentsverkiezingen overstijgen. Het is goed gebruik dat een nieuw Deens kabinet het bestaande defensieakkoord honoreert. Zo bleef het bestaande akkoord – lopend van 2013 tot 2017 – in stand,

⁵¹ Ibidem, p. 8.

⁵² Margriet Drent, Minke Meijnders, 'Multi-year Defence Agreements', p. 22.

⁵³ Ibidem, p. 23.

ook al waren er in 2015 nieuwe verkiezingen en was er een wisseling van de wacht op het ministerie van Defensie. Dit is zo ingebakken in de Deense consensuscultuur dat het adopteren van dit model lastig is. De Noren hebben dat in 2000 met weinig succes geprobeerd. Het Zweedse proces is daarentegen makkelijker te dupliceren in andere landen met interesse voor wat wel het ‘Scandinavische model’ wordt genoemd.⁵⁴ Nederland is één van die landen.

In Nederland was PvdA-Kamerlid Angelien Eijssink de initiatiefneemster om te kijken of Nederland het ‘Scandinavische model’ van meerjarige defensieplanning kan volgen. Het defensiebudget is ook in Nederland zeer afhankelijk van de standpunten van de veelal wisselende coalitiepartners. Politieke partijen die verdere bezuinigingen op defensie niet steunen, beschouwen dit niet als een dusdanig principieel struikelblok dat zij hierop coalitiebesprekingen laten stuklopen. Defensie heeft namelijk nauwelijks een natuurlijke achterban. Voor liberalen is, zoals meermaals in deze publicatie duidelijk gemaakt, het belang van defensie als uiteindelijke beschermer van onze vrije samenleving evident. De VVD, maar ook het CDA, ChristenUnie en de SGP hebben interesse getoond dit model ook in Nederland in te voeren. De SP wil echter geen uitzonderingspositie voor defensie. ‘Waarom zouden we het onderwijsbudget of de zorg dan niet langjarig vastleggen?’, vraagt de SP zich af.⁵⁵

Defensiebegrotingen ook in Nederland voor langere termijn vastleggen kan voorkomen dat Defensie afhankelijk wordt van de ‘grilligheid van kabinetswisselingen’.⁵⁶ Een belangrijke voorwaarde om dit te laten slagen is echter wel de aanwezigheid van een politieke consensuscultuur, die in Nederland ondanks het Nederlandse poldermodel, in veel mindere mate aanwezig is dan in Denemarken of Zweden. De meerjarige defensieakkoorden in deze landen blijken daadwerkelijk ontkoppeld te zijn van de strijd om de gunst van de kiezer.⁵⁷ Ook Nederland zou politieke afspraken moeten maken om de stijging van het defensiebudget over een langere periode vast te leggen. Het feit dat deze politieke afspraken door zoveel mogelijk partijen ondertekend dienen te worden, zal ertoe moeten leiden dat de stijging van het defensiebudget, ook bij een andere samenstelling van de coalitie, gestaafd zal blijven. Een absolute voorwaarde is wel dat politici zich dan ook aan die afspraken houden.

Indien Nederland deze politieke afspraken over de stijging van het defensiebudget vastlegt, zal het een duidelijk signaal afgeven richting landen waarmee Nederland militair samenwerkt. Bij langdurige militaire samenwerking is onderling vertrouwen

⁵⁴ In de publicatie: Margriet Drent, Minke Meijnders, ‘Multi-year Defence Agreements. A Model for Modern Defence?’ van *Clingendael*, is een uitgebreide beschrijving van het Deense besluitvormingsproces geschreven.

⁵⁵ Emilie van Outeren, ‘Haal de politiek uit het leger’, *NRC Handelsblad*, 10 november 2015.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Evert Jan Kwint, ‘Reserveer vast budget voor de strijdkrachten’, *Trouw*, 8 oktober 2015.

tenslotte cruciaal. Het is bij deze politieke afspraken wel van belang dat er geen bovengrens wordt afgesproken. Mocht een nationale veiligheids crisis zich onverhoopt voordoen, dan mogen deze akkoorden niet als sta-in-de-weg fungeren. Een ondergrens, maar geen bovengrens moet het uitgangspunt zijn. Bovenal geeft het maken van politieke lange termijn afspraken over de stijging van de defensie-uitgaven een belangrijk teken richting de militairen die zich dagelijks voor ons inzetten en hun leven wagen; niet alleen het vertrouwen van de burger in defensie is belangrijk, maar omgekeerd moet de militair ook kunnen rekenen op de burger.

5.9. Het defensiebudget: internationale afspraken nakomen

Om het tij op langere termijn ten gunste te keren, moeten de komende jaren bakens worden verzet, ook ten aanzien van defensie. We kunnen – en mogen – niet van de Verenigde Staten verwachten dat zij op veiligheidsbeleid in de nieuwe wereld de kastanjes voor Europa uit het vuur halen, ook al blijven zij op veiligheidsgebied onze grootste bondgenoot en is het belang van de trans-Atlantische samenwerking binnen de NAVO als gevolg van het optreden van Rusland eens te meer aangetoond. De Verenigde Staten ondersteunen daarbij dat vooral Europese landen hun inspanning substantieel moeten verhogen. Onder president Trump zal deze druk nog verder toenemen. De Europese bondgenoten moeten vooral in de ‘eigen’ regio meer dan voorheen voor hun belangen en waarden kunnen opkomen, in NAVO-verband en daarbuiten. Dit dient de belangen van de Europese landen zelf en versterkt de trans-Atlantische band. Binnen de NAVO – en de EU – zullen alle lidstaten er op defensiegebied een schep bovenop moeten doen.

Met 1,17 procent (in 2016) van het BNP blijft Nederland vooralsnog ver verwijderd van de NAVO-norm en het Europees NAVO-gemiddelde van 1,46 procent (in 2016).⁵⁸ In het belang van Nederland moet dat snel en structureel veranderen. De intensivering in de begrotingen van 2016 als 2017 is verre van voldoende en zowel de NAVO als de EU vragen meer van Nederland. Nederland moet als betrouwbare partner niet minder willen bijdragen dan andere Europese landen gemiddeld doen. Er worden substantieel hogere eisen gesteld aan de beschikbaarheid en de snelle inzetbaarheid van eenheden. In 2016 hebben regeringsleiders al besloten tot versterking van de militaire aanwezigheid in de Baltische staten en Polen (‘enhanced forward presence’) en in 2017 zal de NAVO aanzienlijk hogere doelstellingen voor de bijdragen van landen vaststellen, ook voor Nederland. De regeringsleiders hebben in 2014 tijdens de NAVO-top in Wales afspraken gemaakt (en herbevestigd tijdens de Top in Warschau) over de stijging van de defensie-uitgaven. Deze moeten binnen tien jaar als percentage van het BNP een duidelijk stijgende lijn te zien geven richting de NAVO-norm van 2 procent. Verschillende landen hebben hiertoe al wel stappen gezet. Meest in het oog springend is het besluit van de Duitse regering om naar de NAVO-norm van

⁵⁸ Bij ongewijzigd beleid daalt het BNP-percentage op grond van de actuele gegevens van het CPB naar 1,12 procent 2021 en in 2024 (tien jaar na Wales) zou dit nog verder zijn gedaald (aangenomen dat het BNP ook na 2021 blijft groeien).

2 procent toe te werken, maar ook de Belgen hebben in de periode tot 2030 een verdubbeling van het defensiebudget aangekondigd – al brengt hen dat niet tot de NAVO-norm.⁵⁹

Voor Nederland is een logisch eerste richtpunt op weg naar het bereiken van de NAVO-norm het bereiken van het Europees NAVO-gemiddelde. Daarvoor is de volgende kabinetsperiode ongeveer 2,5 miljard euro extra nodig. Om de NAVO-norm te halen zou aan het einde van de kabinetsperiode in 2021 ruim 6 miljard euro aan de defensiebegroting moeten worden toegevoegd. Een dergelijk bedrag is in een kabinetsperiode niet realistisch, maar zo snel mogelijk daarna, uiterlijk in 2024 – tien jaar na de in Wales gemaakte afspraken – zou Nederland tenminste de 2 procent norm moeten halen. Dit moeten wij niet alleen doen vanwege de in internationaal verband gemaakte afspraken, hoe belangrijk dat ook is, maar uiteindelijk ook omdat wij deze uitgaven als welvarende samenleving moeten kunnen opbrengen en bovendien over moeten hebben ter verdediging van onze vrijheid en veiligheid.

⁵⁹ The Federal Government, *German White Paper on Defense 2016*; Luc de Roy, 'Defensie krijgt 9 miljard investeringen, maar moet 7.000 militairen afgeven', *De Redactie.be*, 30 juni 2016, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2698795>, (laatst geraadpleegd op 16 november 2016).

VI. Conclusie en aanbevelingen

De wereld bevindt zich in de meest onveilige toestand sedert het einde van de Koude Oorlog. Dit noopt tot versterking van onze defensie-inspanning. In deze publicatie is vanuit een klassiek-liberaal perspectief een aantal uitgangspunten geformuleerd dat als leidraad voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid dient te fungeren.

Gezien de geopolitieke en militaire ontwikkelingen kan de verdediging van onze liberale waarden niet los worden gezien van de verdediging van veiligheids-politieke belangen. Een krijgsmacht is essentieel voor de bescherming van onze soevereiniteit en waarden. Bewustwording van het belang van defensie in een vroeg stadium is daarom essentieel. In veel westerse landen, waaronder ook Nederland, was echter lange tijd sprake van een groeiende desinteresse in de krijgsmacht. Zonder al te veel discussie werd door opeenvolgende kabinetten op defensie bezuinigd, en raakte het besef van het belang van de krijgsmacht als basisverzekering op de achtergrond, ook toen de internationale veiligheidssituatie al aan het verslechteren was.

Inmiddels kan de Nederlandse krijgsmacht niet meer volledig voldoen aan de meest fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling, namelijk 'de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied'. Het defensiebudget is niet in lijn met onze internationale economische positie en op een niveau aangekomen dat grenst aan *free riding*. Er wordt terecht een beroep gedaan op het nemen van onze verantwoordelijkheid. De krijgsmacht mag nooit zo verzwakt worden dat de verdediging van de vrije samenleving in het geding komt.

De nieuwe veiligheidssituatie noopt tot het nemen van nieuwe maatregelen en maakt herziening van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid noodzakelijk. Na het samenvatten van de voorgaande hoofdstukken, zullen aan het einde van dit hoofdstuk daartoe een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Liberalisme en internationale politiek en veiligheid

In de zoektocht naar een liberaal veiligheids- en defensiebeleid is het allereerst belangrijk wie en wat als liberaal beschouwd kan worden. Zeker in de leer der internationale betrekkingen is de term 'liberalisme' afgeweken van de oorspronkelijke politiek-filosofische betekenis, terwijl de realistische school in de internationale betrekkingen elementen bevat die juist wel thuis kunnen horen in een klassiek-liberale visie. Toch zijn ook de waardenvrije realistische assumpties te eenzijdig om de realistische school als klassiek-liberaal te bestempelen. Dit doet de vraag rijzen waar, in dit spanningsveld tussen de liberalen in de IB en de realistische school, een klassiek-liberale visie dan wel thuishoort?

Op basis van de klassiek-liberale politieke filosofie is er een aantal liberale uitgangspunten als leidraad gehanteerd die als basis kan dienen voor een liberaal veiligheids- en defensiebeleid. Deze uitgangspunten zijn:

- *Individuele vrijheid*
In de internationale politiek geldt, evenals in het binnenlandse domein, dat liberalen zich inzetten voor het maximaliseren van de individuele vrijheid. Dit betekent een zo groot mogelijke non-interventie door de staat en andere individuen. Individuele vrijheid zonder de waarborging hiervan door de staat kan echter moeilijk bestaan en omdat individuen niet snel de roeping zullen voelen om zich op eigen initiatief en eigen kosten in te zetten voor de landsverdediging, zal de staat daarin moeten voorzien.
- *Bescheiden ambities van de staat*
Voor liberalen is het oprichten van een staat dus evident om de door John Locke geformuleerde natuurrechten leven, vrijheid en bezit van iedere burger te beschermen. De veiligheidstaak van de overheid mag voor liberalen niet ter discussie staan, want hoewel liberalen op vele terreinen staan voor een compacte staat, moet de staat waar het wel een rol te vervullen heeft, sterk zijn. Defensie is één van die staatstaken, zo niet samen met binnenlandse veiligheid de staatstaak bij uitstek.
- *Internationaal recht*
Vanuit een klassiek-liberaal perspectief is internationaal recht de expressie van gemeenschappelijke normen en doelen van de staten die zich aan dat recht gebonden hebben. Internationaal recht is goed zolang het de nationale belangen dient, in lijn is met de liberale waarden en wordt nageleefd. Echter, zonder mondiale *Leviathan* zijn staten zelf verantwoordelijk voor het afdwingen van de regels die zij onderling zijn aangegaan. Van internationale verplichtingen zonder medewerking van de staat kan geen sprake zijn.
- *Internationale vrijhandel*
Het streven naar internationale vrijhandel is voor liberalen een uitgangspunt. Handel vindt idealiter plaats tussen individuen en verbanden, en niet tussen staten. Dat betekent niet dat de staat hierbij geen rol hoeft te vervullen. Ten eerste is er de faciliterende taak waarbij staten door middel van internationale verdragen de voorwaarden voor internationale handel scheppen. Ten tweede heeft de staat ook de taak om het vrijhandelsprincipe te verdedigen; indien nodig met militaire middelen.
- *Verantwoordelijkheid*
Vrijheid gaat altijd gepaard met verantwoordelijkheid. Dit geldt op individueel niveau, maar evenzeer voor de staat. Wat zijn die verantwoordelijkheden?
Binnen het statensysteem hebben staten de vrijheid van handelen, maar dienen zij wel de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van andere staten te respecteren. Overtredende staten kunnen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken, onder meer door de VN Veiligheidsraad, maar het is uiteindelijk aan de staten zelf om woorden al dan niet om te zetten in daden. Dit wel of niet doen hangt af van verdragsverplichtingen, internationale machtsverhoudingen alsook de binnenlandse publieke steun om actie te ondernemen. Indien het instrumentarium dit toelaat, zullen liberalen staan voor vergaande

verantwoordelijkheden om de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van andere staten te respecteren, maar naarmate de ‘shaping power’ van het Westen afneemt zal ook Nederland meer bescheidenheid moeten betrachten.

Liberalen staan eveneens voor internationaal recht en internationale vrijhandel. Het streven daarnaar vergt toch een zekere mate van idealisme. Dit betekent dat westerse landen niet altijd en overal hun idealen kracht kunnen bijzetten in de vorm van onder meer humanitaire interventies. Militaire missies met een humanitair oogmerk kunnen nog steeds worden uitgevoerd, maar mede wanneer er tegelijkertijd nationale belangen op het spel staan. Toch kunnen zich nog steeds zulke verschrikkelijke situaties voordoen, waarbij we simpelweg niet voorbij de behartiging van onze liberale, westerse waarden kunnen gaan. Een dergelijke benadering kan worden gezien als *verantwoord idealisme*.

De hoogste morele plicht van de regeringen is echter het zelfbehoud van de staat; opdat de vrije samenleving overleeft. De individuele vrijheden die wij koesteren kunnen namelijk alleen voortbestaan binnen een statelijk verband dat deze vrijheden verdedigt. Defensie en ‘high politics’ in het algemeen, en de bewustwording over het belang daarvan, zijn daarin ontegenzeggelijk belangrijk.

Nationale belangen

In de internationale politiek zullen staten meestal moeten optreden vanuit het nationale belang. Liberale denkers hebben zich niet vaak uitgelaten over het nationaal, of algemeen belang, maar het bestaan van nationale belangen vloeit bij velen wel logisch voort uit hun redeneringen over onder meer de positie en rol van de staat. Binnen liberale democratieën is het een waardevol uitgangspunt dat niemand geacht wordt de wijsheid in pacht te hebben. Maar hoe formuleer je dan belangen, wanneer er in liberale democratieën sprake is van individuele belangen die niet per se verenigbaar zijn met een ‘algemeen belang’? Het algemeen belang is echter meer dan een simpele optelsom van individuele belangen; er kan zoiets zijn als een nationaal belang, omdat liberalen nu eenmaal een statelijk verband voor de uitvoering van een beperkt aantal taken nodig achten die niet als vanzelf ontstaan uit de intenties van individuen. Het gaat daarbij dan primair om de verdediging van het land en de bescherming van de burgers en hun eigendommen.

Desondanks is er wel degelijk sprake van constanten in het buitenlands beleid van landen die dankzij de geschiedenis en geografische positie van staten vorm hebben gekregen. In veel westerse landen – en zeker ook in Nederland – hebben lange tijd idealistische tendensen de boventoon gevoerd. Nu echter het vermogen van het Westen om de wereld naar westers ideaal vorm te geven afneemt, zullen prioriteiten moeten worden herzien en zal de nadruk komen te liggen op de verdediging van belangen. Het ligt in de rede de defensie-inspanningen de komende jaren te richten op drie strategische opgaven:

- 1) *Het waarborgen van de veiligheid van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied en de Nederlandse samenleving*

Overeenkomstig de eerste hoofdtaak van Defensie, weegt de bescherming van het eigen (inclusief de Caribische delen van het Koninkrijk) en bondgenootschappelijk grondgebied zwaarder dan ieder ander nationaal belang. Dit is altijd al zo geweest, maar staat opnieuw hoog op de agenda.

2) *Het beschermen van de knooppuntfunctie van Nederland in de wereld*

Nederland is een belangrijk knooppunt in de wereld en dankt daaraan voor een groot deel zijn welvaart. Een knooppunt van goederen, van personen en ook steeds meer van data. De veiligheid van het 'knooppunt Nederland' en van de fysieke en digitale aanvoerlijnen is onmiskenbaar in het belang van onze economie. Toezicht op bijvoorbeeld migratiestromen is voorts van belang voor de stabiliteit van onze samenleving.

3) *Het bevorderen van de stabiliteit en het tegengaan van dreigingen in de gordel van instabiliteit rondom Europa*

De veiligheidssituatie ten zuiden van Europa is sinds het begin van de Arabische lente ernstig verslechterd. De tegenstellingen in het Midden-Oosten en delen van Afrika, tussen zowel staten als tussen religieuze en etnische groepen, zijn verscherpt en de terroristische dreiging uit de regio is groter dan ooit. Nederland en Europa hebben groot belang bij het beteugelen van instabiliteit aan de zuid- en oostflank van het NAVO-grondgebied door conflictbeslechting en stabiliteitsbevordering.

Belangen kunnen echter ook immaterieel zijn. De veranderende geopolitieke verhoudingen maken het noodzakelijk de bovenstaande nationale (materiële) belangen te definiëren, maar hetgeen wij als het Westen belangrijk vinden – onze waarden – en de verdediging daarvan is zonder meer eveneens een nationaal belang. Onze waarden zijn deels verankerd in internationaal recht en instituties en daar de Nederlandse veiligheid en welvaart daarbij is gediend, moet Nederland hier een groot belang aan hechten. Temeer omdat niet iedereen in de wereld onze verworven vrijheden en manier van leven deelt.

Geopolitieke ontwikkelingen

Wat al een tijd gaande is, manifesteert zich steeds zichtbaarder: de macht verschuift van het Westen naar opkomende niet-westerse mogendheden. Economisch, militair en demografisch zal deze verschuiving doorzetten en zich uiteindelijk vertalen in politieke invloed op het wereldtoneel.

Naast deze geopolitieke machtsverschuivingen, is er ook een aantal trends dat van invloed is op het veiligheids- en defensiebeleid. Zo is er steeds meer sprake van een diffusie van macht. Niet alleen multinationals, intergouvernementele organisaties en NGO's spelen een steeds grotere rol in de internationale politiek, ook niet-staatelijke actoren – terroristische groeperingen of criminele organisaties – hebben vaker vrij spel in gebieden van staten in de schil rondom Europa waar regeringen grote moeite hebben om hun staatsgezag te doen gelden. Export van deze instabiliteit naar omringende landen – zelfs in Europa – is een groot en reëel risico.

De wereld raakt ook steeds meer verweven. Waar vroeger handel de katalysator hiervan was, is dat nu steeds meer digitalisering. In het digitale domein meten individuen zich een nieuwe identiteit aan, ontstaan nieuwe gemeenschappen die geografische grenzen overstijgen en kunnen ideeën mensen mobiliseren. *Connectivity* betekent in toenemende mate macht.

Dit alles maakt dat het versterken van de individuele en maatschappelijke weerbaarheid (*resilience*) steeds belangrijker wordt. Dreiningen tegen de staat en samenleving zijn er in steeds meer vormen, en het versterken van de *resilience* moet samenlevingen in staat stellen zich tegen externe schokken te weren.

De wereld rondom Europa is steeds instabieler geworden. Aan de oostflank van Europa is het destabiliserende optreden van Rusland op de Krim en in Oost-Oekraïne sinds 2014 steeds bedreigender geworden. De geopolitiek is hierdoor teruggekeerd in Europa. Aan de zuidflank is de veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en delen van sub-Sahara en West-Afrika, sinds het begin van de Arabische ‘lente’ in 2010 drastisch verslechterd. Onze samenleving staat rechtstreeks bloot aan de gevolgen van deze instabiliteit en gezien de sociaaleconomische achterstand van deze regio’s, de zeer jonge en groeiende bevolking, in combinatie met de al bestaande politieke onrust, zal de Europese zuidflank een bron van zorg blijven. Verder weg van het Europese continent zien we toenemende spanningen in Oost-Azië waar maritieme disputen en soevereiniteitskwesaties kunnen leiden tot militaire escalaties. Naast de grote gevolgen voor de mondiale economie zou dit de Amerikaanse *pivot* naar Azië kunnen versnellen.

Deze ontwikkelingen hebben een drietal implicaties voor de Europese veiligheid. Ten eerste zullen de Europeanen in NAVO-verband zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor de Europese territoriale veiligheid, zeker gezien de retoriek van Donald Trump. Daarnaast moeten de Europese landen ook zorg dragen voor stabiliteit aan hun zuidflank. En ten slotte zullen de Europeanen de rest van de wereld – in het bijzonder Azië – niet alleen moeten zien als een omgeving waar zij geld kunnen verdienen, maar ook als een omgeving waar een veiligheidsrol voor hen is weggelegd. De bescherming van de handelstromen is een groot goed en sterk verbonden met de notie van economische veiligheid.

Hierbij geldt dat de Europeanen realistisch moeten zijn over hun eigen capaciteiten en zeker ook beperkingen. Europa herstelt langzaam van een diepe economische crisis, solidariteit tussen landen, maar ook binnen samenlevingen staat onder druk en de traditionele Frans-Duitse as verzwakt doordat de Duitse (economische) macht relatief toeneemt. De Brexit zal de machtsverhoudingen binnen de EU nog verder doen veranderen. Individuele lidstaten zullen ondanks gemeenschappelijke opvattingen over de geopolitieke uitdagingen die op het continent afkomen, uiteindelijk altijd hun eigen nationale belangen volgen.

Militaire ontwikkelingen

Sinds het einde van de Koude Oorlog hebben de Europese krijgsmachten grote moeite gehad met de veranderende strategische omgeving. Daar Europa niet lan-

ger werd bedreigd, leek harde macht niet langer relevant. Deze ‘postmoderne’ houding ten aanzien van veiligheid en defensie was alleen mogelijk doordat de Verenigde Staten uiteindelijk echte harde macht ter verdediging van de Europese landen achter de deur hielden. De waarde van het militaire instrument – en enig resterend motief dat investeringen in defensiepolitiek rechtvaardigde – lag voor de meeste Europese landen in het vermogen om deel te nemen aan vredesoperaties. Maar het enthousiasme voor de kostbare en langdurige vredesmissies nam eind jaren ‘90 ook af, juist vanwege de complexiteit en veelal teleurstellende resultaten.

Achteraf gezien waren de jaren ‘90 slechts een ‘strategische’ pauze. Het optimisme en gevoel van veiligheid werd op 11 september 2001 tenietgedaan, al helemaal toen in 2004 en 2005 ook Madrid en Londen werden getroffen. Nu het Westen meermaals was getroffen door religieus fundamentalistische groeperingen, die in falende staten vrij spel hadden gekregen, was het duidelijk dat conflict en geweld niet aan Europa voorbij zouden trekken. Het ‘logische’ antwoord hierop was: ‘statebuilding’. Het Westen zag zich genoodzaakt deze falende staten bij te staan en in te richten naar westers voorbeeld. Nationale veiligheidsbelangen vielen samen met humanitaire belangen. Echter, na een decennium van lovenswaardige maar uiteindelijk toch strategisch teleurstellende militaire inzet, trokken vele westerse landen de validiteit van dit ‘liberal statebuilding’-model in twijfel.

Want ondanks deze kostbare en langdurige militaire operaties gingen de bezuinigingen op het militaire apparaat in veel westerse landen gewoon door. De militaire tekortkomingen groeiden en werden nauwelijks geadresseerd. Europa verloor snel het vermogen met de Verenigde Staten op te treden gezien het rappe tempo waarin de Amerikanen investeerden in nieuwe wapen- en communicatiesystemen. De Verenigde Staten ontwikkelden de facto een ‘New Western Way of War’, en Europa stond bijna buiten spel. Dit had politieke gevolgen. Daar het risico op interstatelijk conflict in Europa als klein werd geacht, voelden de Amerikanen zich vrij om hun aandacht naar Azië te verplaatsen. De Amerikaanse kritiek op de Europese defensiebestedingen vertaalde zich dus naar beleid dat de garantie op Amerikaanse militaire steun aan Europa ter discussie stelde. Zonder deze steun, zo hadden twee decennia aan ervaringen aangetoond, zouden de Europese NAVO-landen het vermogen verliezen om de veiligheidspolitieke dreigingen het hoofd te bieden.

Het jaar 2014 was een veiligheidspolitiek waterscheidingsmoment. Daar waar na de aanslagen op 11 september 2001 nog kon worden beargumenteerd dat het probleem van internationaal terrorisme ver van huis kon worden bestreden, zijn de bronnen van instabiliteit en onveiligheid sinds de opkomst van ISIS en de Russische assertiviteit nu aan de grenzen van Europa zelf. De lijst met problemen is groot: migratiestromen vanuit Afrika en het Midden-Oosten, met polarisatie in Europese samenlevingen als gevolg, de opkomst van autoritaire regimes, extreem religieus geweld, de afbrokkelende aantrekkingskracht van het Europese ideaal, de toenemende terreurdreiging en kwetsbaarheid voor cyberaanvallen, spionage en

verstoring van handelsstromen. Bovenal is daar sinds het probleem van de nieuwe geopolitieke rivaliteit met assertief Rusland bijgekomen, met directe gevolgen voor de stabiliteit binnen en rondom Europa.

De toegenomen Russische dreiging wordt erkend door de NAVO, alsook de EU die in haar nieuwe veiligheidsstrategie onderkent dat met de Russische agressie een nieuw tijdperk is aangebroken. In beide organisaties wordt met zorg gekeken naar het concept ‘Hybrid Warfare’ zoals dat door Rusland is gehanteerd tijdens de crisis rond de Krim. Hybride oorlogsvoering duidt op de combinatie van militaire en niet-militaire middelen die Rusland openlijk en heimelijk inzetten en kent een logische strategische dynamiek waar westerse democratieën moeilijk mee om kunnen gaan. Het is een graduele strategie waarbij volstaan wordt met het behalen van kleine incrementele politieke successen die ieder afzonderlijk voor het Westen vermoedelijk geen *casus belli* zijn, maar na verloop van tijd in samenhang wel een nieuwe situatie kunnen creëren. Het is de zone tussen vrede en oorlog.

Een groot probleem voor het Westen is enerzijds de manier waarop Rusland geraffineerd zijn ‘soft power’ – desinformatie, ‘groene mannetjes’, propaganda – hanteert, maar anderzijds wordt de dreiging van de Russische ‘hard power’ te weinig benadrukt. De Russische krijgsmacht is namelijk versterkt door een indrukwekkende modernisering van het militaire arsenaal. Het hernieuwde militaire vertrouwen toont zich in het Russische assertieve militaire optreden in Syrië, maar ook de frequente en vaak provocerende patrouillevluchten, oefeningen nabij grenzen van NAVO-lidstaten en ‘showing the flag’ maritieme bewegingen passen in dat beeld.

De militaire modernisering komt het sterkst tot uiting in het vermogen om in delen van Oost-Europa westerse ongestoorde toegang en gebruik te ontzeggen van het luchtruim, weg en zeetransport, en het elektronisch spectrum. Dit gaat schuil onder de term ‘Anti-Access/Area Denial’ (A2/AD). Het resultaat van de A2/AD capaciteiten is dat het militaire en dus politieke risico van eventuele westerse reacties wordt verhoogd, of in ieder geval de perceptie kan worden gewekt – hetgeen de geloofwaardigheid van het collectieve veiligheidsconcept van de NAVO aantast. Deze assertieve Russische houding vraagt om een antwoord, ook van Nederland.

Sinds 2014 zijn er dus aanzienlijke aanpassingen geweest in het militaire denken. De conflicten in het Midden-Oosten en de Russische annexatie van de Krim en assertiviteit in Oekraïne hebben geleid tot een veranderde veiligheidssituatie waardoor de Europese krijgsmachten niet alleen een antwoord moeten vinden op de uitdagingen van het concept hybride oorlogsvoering, maar de kunst van conventionele en nucleaire afschrikking moeten herontdekken en gezien het toenemend belang van *cybersecurity* zich meer moeten begeven op het digitale domein. Het cyberdomein wordt in toenemende mate een integraal onderdeel van het militair optreden.

Veel van de bedreigingen tegen Nederlandse belangen raken andere westerse

landen evenzo. Geen van deze landen is in staat de bedreigingen individueel te pareren en zij zullen dus moeten samenwerken om over de benodigde mix aan capaciteiten te beschikken. In de NAVO en EU heeft dit zich al vertaald in vele initiatieven, maar ook landen onderling werken steeds vaker samen om de voordelen die samenwerking met zich meebrengt optimaal te benutten. Internationale militaire samenwerking komt voor op een aantal deelgebieden: capaciteitenontwikkeling, opleiden en trainen, en de vorming van operationele eenheden. Er zal hierbij altijd een balans gezocht moeten worden tussen de behartiging van nationale belangen en het vinden multinationale efficiëntie.

Implicaties voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid

Wat betekent dit alles voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid? Het is allereerst belangrijk stil te staan bij de huidige economische en militaire positie van Nederland. Want gezien onze internationale *exposure* en de relatief belangrijke economische positie die Nederland in de wereld inneemt, blijven de Nederlandse bestedingen aan defensie daarbij ver achter.

De nieuwe wereld vraagt om een bezinning op de prioriteiten op het gebied van veiligheid en defensie. De geopolitieke en militaire ontwikkelingen vertalen zich in een bezinning op het palet aan militaire capaciteiten waarover de krijgsmacht moet kunnen beschikken en een bredere kijk op de Nederlandse veiligheidspolitieke instrumenten. Daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan.

Aanbeveling 1

Nederland dient te beschikken over een veelzijdige en robuuste krijgsmacht met een groot voortzettings- en handelingsvermogen. De krijgsmacht moet in staat zijn in verschillende conflictomgevingen op te treden, en daarbij ook kunnen opereren in het gehele geweldsspectrum, inclusief het hoogste deel. Voorts moet de krijgsmacht in staat zijn om op te treden in wisselende verbanden. Samenwerking is nodig, maar taakspecialisatie is geen optie. De nationale en bondgenootschappelijke verdediging is weer van primair belang geworden. In het huidige tijdsgewricht moet er rekening mee worden gehouden dat er een langdurig beroep wordt gedaan op Defensie om gelijktijdig een bijdrage van betekenis te leveren aan bondgenootschappelijke verdediging, het stabiliseren van de gordel van instabiliteit, de bescherming van de mondiale knooppuntfunctie van Nederland, en het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting in eigen land in het kader van de nationale taken. Dit gaat niet om een vrijblijvende keuze voor een bepaald 'ambitieniveau', maar betreft een noodzakelijkheid.

Aanbeveling 2

Daartoe moet er op korte termijn flink geïnvesteerd worden in de volgende zaken:

- De verdere verbetering van de gereedheid zodat de krijgsmacht weer volwaardige eenheden, die goed geoefend en materieel adequaat uitgerust zijn, snel kan inzetten;

- Daarbij hoort de versterking van de ondersteunende operationele eenheden van de krijgsmacht, het zogenaamde ‘Combat Support’ (CS) en ‘Combat Service Support’ (CSS), zoals logistiek, vuursteun, geneeskundige verzorging, genie, commandovoering, en mijnen -bestrijding;
- De reguliere vervanging en upgrades van noodzakelijke wapensystemen en materieel;
- De verhoging van het voortzettingsvermogen om operaties voor een langdurige periode vol te kunnen houden;
- En de verbetering van de inlichtingenpositie en de slagkracht door de gerichte kwantitatieve en kwalitatieve versterking van bepaalde gevechtscapaciteiten (inclusief in het digitale domein) waardoor de krijgsmacht in conflicten met een hoge geweldsintensiteit op kan treden.

Aanbeveling 3

Om dit te realiseren moet het Nederlands defensiebudget zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk in 2024, de door de NAVO gestelde norm van 2 procent van het Bruto Nationaal Product hebben bereikt. Gedurende de komende kabinetsperiode is het daarom noodzakelijk dat het defensiebudget minimaal wordt verhoogd naar het Europees NAVO-gemiddelde.

Aanbeveling 4

In het licht van de kerntaak van de Nederlandse staat, verdient het aanbeveling bij een kabinetsformatie niet alleen uit te gaan van financiële en economische overwegingen. Minstens even essentieel is het om de Nederlandse veiligheidssituatie, zowel in de internationale en nationale context, te beschouwen. Daarin moet de vraag leidend zijn of de overheid voldoende capaciteiten heeft om de Nederlandse veiligheid te beschermen.

Aanbeveling 5

Er dienen politieke, over kabinetten heen reikende afspraken gemaakt te worden over de groei van de defensie-uitgaven over een langere periode in de vorm van een meerjarig begrotingsmodel, waarbij in ieder geval moet worden aangesloten bij de afspraken die daarover in NAVO-verband zijn gemaakt. Nederland zou politieke afspraken moeten maken om de stijging van het defensiebudget over een langere periode vast te leggen. Het feit dat deze politieke afspraken door zoveel mogelijk partijen gesteund dienen te worden, zal ertoe moeten leiden dat de vastgestelde stijging van het defensiebudget, ook bij een andere samenstelling van een coalitie, gestaafd zal blijven. Een absolute voorwaarde is wel dat politici zich dan ook aan die afspraken houden.

Aanbeveling 6

Versterking en vernieuwing van de krijgsmacht dienen hand in hand te gaan. Innovatie in concepten, mensen en middelen is niet een optie, maar een strategische

noodzaak. Tegenstanders en bondgenoten moderniseren hun militaire arsenalen en vernieuwen hun concepten en doctrines in een razendsnel tempo. Ondertussen zijn er ook tal van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen waar Nederland optimaal gebruik van moet maken. Dit vereist dat de krijgsmacht niet alleen wordt versterkt maar ook inzet op vernieuwing tijdens de doorontwikkeling van de komende jaren. Innovatie speelt hierin een sleutelrol. Bij een toename van het defensiebudget zal het budget gereserveerd voor kennis en innovatie aanzienlijk moeten toenemen. Het kennis- en innovatiebudget van de defensiebegroting moet van de huidige 1,3 procent *ten minste* stijgen naar de door het European Defence Agency (EDA) gehanteerde richtlijn van 2 procent.

Aanbeveling 7

Het reservistenbeleid dient te worden herzien naar het model van het Total Force Concept. Dit concept biedt de krijgsmacht een geschikt alternatief voor een 'beroepsleger' en het voormalige 'kader-militieleger' dat vooral was gestoeld op dienstplichtigen. Gezien de huidige omvang en specialisatie van de krijgsmacht is reactivering van de actieve dienstplicht niet noodzakelijk. Wel versterkt het Total Force Concept een steviger maatschappelijke verankering van de krijgsmacht door te beschikken over een geïntegreerde mix van personeel, bestaande uit beroepsmilitairen, burgermedewerkers, reservisten en strategische partners.

Aanbeveling 8

Krachtig optreden met onze militaire bondgenoten is van groot belang. Ter vergroting van ons militaire handelingsvermogen kan nauwe militaire samenwerking met bestaande en nieuwe partners verder worden uitgebreid, zonder dat de soevereine beschikkingsmacht over de inzet van de krijgsmacht daarbij verloren mag gaan. Militaire samenwerking kan en mag niet dienen om bezuinigingen op defensie op te vangen of om investeringen uit te stellen.

Aanbeveling 9

Geïnvesteed moet worden in de professionalisering van het strategisch denkvermogen binnen en buiten de overheid. Opleiding, training en oefening zijn hierbij instrumenteel. In een nieuw op te richten 'Crisis Gaming Center of Excellence' nemen beleidsmakers uit binnen- en buitenland regelmatig deel aan 'crisis games' ter voorbereiding op verschillende crisissituaties.

Aanbeveling 10

Gezien het geopolitieke dreigingsbeeld is de huidige gefragmenteerde strategische besluitvorming niet meer afdoende. Een Nationale Veiligheidsraad (NVR) dient te worden opgericht onder coördinatie van het ministerie van Algemene Zaken.

Personalia werkgroepsleden

Prof. dr. I.G.B.M. (Isabelle) Duyvesteyn

Hoogleraar International Studies en Global History aan de Universiteit Leiden.

Commandeur b.d. M.B. (Michiel) Hijmans

Voormalig plaatsvervangend hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO en EU.

Luitenant-generaal b.d. drs. A.G.D. (Ton) van Osch

Voormalig hoofd Permanente Militaire Vertegenwoordiging van Nederland bij de NAVO en EU.

Commodore Prof. dr. F.P.B. (Frans) Osinga

Hoogleraar Militair Operationele Wetenschappen aan de Nederlandse Defensie Academie.

Dr. P.G.C. (Patrick) van Schie

Directeur van de TeldersStichting.

T. (Tim) Sweijs MA, MSc

Senior strateeg bij The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).

D.P. (Daniël) Turk MA, MSc (scribent)

Wetenschappelijk medewerker bij de TeldersStichting.

Mr. drs. I.L. (Ida) van Veldhuizen (voorzitter)

Voormalig ambassadeur, onder meer bij de OVSE in Wenen.

Met dank aan dr. S.J.G. (Sebastian) Reyn voor zijn waardevolle adviezen en inbreng

Prof.mr. B.M. TeldersStichting

Curatorium:

mr. drs. R.W.P. Reibestein (voorzitter)
prof.dr. J.A. Bruijn
prof.dr. H.M. Dupuis
dhr. M.G.J. Harbers
mw. F.A.I.A. Hendricks
dhr. J.M.H.J. Keizer
mw. prof.dr.mr. E.M. Kneppers-Heynert
mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut
dr. R.P.H.M. Matthijsse
prof.dr. M.L.J. Wissenburg

Directeur:

dr. P.G.C. van Schie

De Stichting is in 1954 ontstaan uit de behoefte die in liberale kringen werd gevoeld aan een instelling die wetenschappelijke studies verricht naar diverse maatschappelijke vraagstukken, zonder gebonden te zijn aan een bepaalde dogmatiek of godsdienst.

Doel en middelen zijn volgens de statuten: 'De stichting heeft ten doel om op wetenschappelijk verantwoorde wijze, vraagstukken van maatschappelijk belang, in het bijzonder die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard, te onderzoeken met de liberale beginselen als uitgangspunt, zulk een onderzoek te bevorderen en over zodanige vraagstukken voor te lichten. Dit doel wordt nagestreefd ten behoeve van het liberalisme in het algemeen en mede ten behoeve van de (...) "Volkspartij voor Vrijheid en Democratie". De stichting tracht dit doel te bereiken door al hetgeen met het bovenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.'

De TeldersStichting heeft onder andere de volgende geschriften gepubliceerd*:

Prijs in €

98	<i>Liberaal licht op de toekomst</i> , 2005	12,50
99	<i>De grenzen van de open samenleving. Migratie- en integratiebeleid in liberaal perspectief</i> , 2005	15,00
100	<i>Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat</i> , 2006	15,00
101	<i>De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep</i> , 2006	12,00
102	<i>Liberaal duurzaamheid. Milieubeleid internationaal bezien</i> , 2007	14,00
103	<i>Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid</i> , 2007 (uitverkocht, in kopie verkrijgbaar)	12,00
104	<i>Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit</i> , 2008	14,00
105	<i>Rechtsstaat in ontwikkelingslanden? Aspecten van liberale ontwikkelingsamenwerking</i> , 2008	15,00
106	<i>Liberaal leiderschap</i> , 2009	8,50
107	<i>Zorgen voor zelfbeschikking. Een liberale visie op de positie van de burger in zorg-, woon-, en onderwijsinstellingen</i> , 2009	12,50
108	<i>Liberalisme als 'groen' idealisme. De noodzaak van een liberaal milieubeleid voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten</i> , 2009	15,00
109	<i>Krachtproef voor het kapitalisme. Een liberale reflectie op de kredietcrisis</i> , 2010	10,00
110	<i>Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie</i> , 2010	15,00
111	<i>Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen</i> , 2011	17,50
112	<i>Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor leden van</i>	

	<i>de 'achterblijvers', 2011</i>	15,00
113	<i>Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie, 2012</i>	16,50
114	<i>Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport, 2012</i>	15,75
115	<i>Bevolkingskrimp: een liberaal antwoord, 2012</i>	15,00
116	<i>Eigen keuze, samen sterk: duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen, 2012</i>	16,00
117	<i>Onderwijs: de derde dimensie, 2012</i>	16,00
118	<i>De plicht der politieke partijen. Partijleden, politici en kiezers in een open partijendemocratie, 2013</i>	19,50
119	<i>De legitimiteit van de rechterlijke macht. Ideeën voor behoud en versterking, 2013</i>	17,50
120	<i>Onbegrensde arbeidsmigratie: zegen of zorg? Een liberale kijk op intra-EU migratie en sociale zekerheid, 2013</i>	17,00
121	<i>Zeker van energie. Een liberaal perspectief op het Nederlandse energiebeleid, 2014</i>	18,50
122	<i>Liberale verantwoordelijkheid: individuele, economische en democratische plichten, 2014</i>	15,75
123	<i>Gelukspolitiek. Liberalisme en de waarde van vrijheid, 2014</i>	10,00
124	<i>Groeien naar vermogen. Een liberaal antwoord op Thomas Piketty, 2015</i>	15,00
125	<i>Soevereiniteit, 2016</i>	17,50

Verder verscheen recent als Politiek-Wetenschappelijke Stellingname: €

P.S. 1 *Arbeidsmarkt openbreken voor jongeren*, 2013 6,00

P.S. 2 *Kunnen kiezen. Vrijheid, keuzes en rechtvaardigheid in de curatieve gezondheidszorg*, 2015 6,00

P.S. 3 *10 vuistregels voor een realistisch buitenlands beleid*, 2016 6,00

... en als bijzondere publicatie:

Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940, 2005 20,00

Liberale leiders in Europa. Portretten van prominente politici uit de negentiende en vroege twintigste eeuw, 2008 17,50

Architect van onderwijsvernieuwing. Denken en daden van Gerrit Bolkestein 1871-1956, 2009 **

Democracy in Europe. Of the people, by the people, for the people?, 2010 ***

Het Liberalen Boek, 2011 **

The dynamics of demographic decline, 2011 ***

Juridification in Europe. The balance of powers under pressure?, 2012 ***

Separation of Church and State in Europe. With views on Sweden, Norway, Great Britain, the Netherlands, Belgium, France, Spain, Italy, Slovenia, 2012 ***

Liberale Spiegel. Reflecties op zestien veelgehoorde vooroordelen over het liberalisme en de VVD, 2013 5,00

Neoliberalisme: een politieke fictie, 2014 **

Sociaal-liberalisme, 2014 **

Eigenzinnige liberalen. Onafhankelijk denkende politici in Nederland, 2014 **

Balancing Competences. Member States in Brussels and Brussels in the member states, 2015 ***

De uitgaven zijn zowel in boekvorm als digitaal (tegen een lager tarief) verkrijgbaar via de webshop van de TeldersStichting op www.teldersstichting.nl.

* een volledige lijst met publicaties is op aanvraag verkrijgbaar

** verkrijgbaar via de boekhandel

*** publicatie in ELF-verband, neem voor meer informatie contact op met de TeldersStichting