

De Waarde van Defensie

The Hague Centre for Strategic Studies N° 16 | 09 | 12





De Waarde van Defensie

The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)

Rapport N° 16 | 09 | 12

ISBN/EAN: 978-94-91040-64-1

Auteurs: Frank Bekkers, Marno de Boer, Joris van Esch, Rem Korteweg, Joren Selleslaghs
en Peter Wijninga

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Defensie.
HCSS is verantwoordelijk voor de inhoud.

© 2012 Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Grafisch ontwerp: *Studio Maartje de Sonnaville, Den Haag*

Drukwerk: *De Swart bv, Den Haag*

*The Hague Centre
for Strategic Studies*

Lange Voorhout 16
2514 EE The Hague
The Netherlands

info@hcss.nl
www.hcss.nl

De Waarde van Defensie

The Hague Centre for Strategic Studies N° 16 | 09 | 12

Het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) biedt strategisch inzicht op het gebied van geopolitieke, technologische, maatschappelijke veranderingen en nieuwe veiligheidsrisico's. HCSS ontwikkelt concrete beleidsopties voor besluitvormers, en vormt zo een strategisch partner voor overheden, internationale organisaties en het bedrijfsleven.



Inhoud

1	De ongebalanceerde kosten-baten analyse van Defensie	7
2	Kosten en baten van de krijgsmacht in een nieuw daglicht	11
2.1	De Grondwet als basis voor de krijgsmacht	12
2.2	Onze belangen dicht bij huis	14
2.3	Onze belangen verder van huis	16
2.4	Belangentegenstellingen, risico's en bedreigingen	17
2.5	Veelzijdig inzetbaar	18
3	Kosten van de krijgsmacht in perspectief	21
3.1	Nederland is de 16e economie ter wereld	21
3.2	De militaire bijdrage aan missies is proportioneel	23
3.3	Nog geen vijf procent van de rijksuitgaven gaat naar Defensie	24
3.4	De Nederlandse krijgsmacht is het meest doelmatig	27
3.5	Vergeleken met andere landen hebben we een kleine krijgsmacht	28
3.6	Internationale samenwerking: kosten gaan voor de baten	31
4	Baten van Defensie: onbekend maakt onbemind	35
4.1	Met de krijgsmacht leggen we gewicht in de schaal	35
4.2	De krijgsmacht beschermt handelsstromen op zee	41
4.3	Defensie draagt bij aan onze digitale veiligheid	44
4.4	De krijgsmacht handhaaft de internationale rechtsorde en stabiliteit	48
4.5	Internationaal terrorisme	50
4.6	De krijgsmacht bewaakt onze nationale en Europese grenzen	52
4.7	Steun voor civiele autoriteiten: ruim 2.000 keer per jaar ingezet	56
4.8	Goed opgeleide Nederlanders: 6.000 diploma's per jaar	60
4.9	Economische waarde: hoogwaardige banen en exportpotentieel	61
5	Conclusie: de waarde van Defensie	65
	Referenties	69

1 De ongebalanceerde kosten-baten analyse van Defensie

Anders dan de kosten van de krijgsmacht zijn de baten onvoldoende zichtbaar. Dat leidt tot een ongebalanceerd publiek en politiek debat

De Nederlandse krijgsmacht biedt waar voor ons belastinggeld. De baten komen doorgaans echter onvoldoende over het voetlicht, terwijl de kosten makkelijker aandacht krijgen. Het Centraal Planbureau (CPB) en Planbureau van de Leef-omgeving (PBL) hebben in augustus 2012 de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen doorgerekend. In deze doorrekening gaat het niet alleen om de effecten of economische grootheden in enge zin. Ook andere zaken die burgers van belang vinden worden meegewogen, zoals milieu en reistijd. Maar onderwerpen waarvan de planbureaus de effecten niet goed kunnen modelleren, worden niet opgenomen in de doorrekening. Dat geldt bijvoorbeeld voor de welvaarts-effecten van veiligheid. Partijen die relatief veel investeren in Defensie, worden hiervoor niet beloond in de CPB-doorrekeningen.

Dat de krijgsmacht waar voor ons belastinggeld levert, blijkt uit de vaak succesvolle inzet in binnen- en buitenland. De krijgsmacht is geschikt voor bescherming tegen bedreigingen die vele gezichten kunnen aannemen en zich weinig aantrekken van landsgrenzen. Georganiseerde misdaad, internationaal terrorisme, piraterij en migratie- en vluchtelingenstromen zijn voorbeelden. Met haar optreden in diverse internationale operaties, waaronder *Allied Force* in Kosovo (1999), UNMEE in Eritrea (2001), SFIR in Irak (2003-2005) en ISAF in Afghanistan (2006-2010), oogstte de Nederlandse krijgsmacht internationaal veel lof. Maar ook in Nederland zelf vervult de krijgsmacht een belangrijke rol, bijvoorbeeld bij grootschalige rampen en crises. Bij dijkdoorbraken kan de krijgsmacht snel grote aantallen personeel inzetten voor het plaatsen van zandzakken, en de evacuatie en noodopvang van burgers. De structuur van de krijgsmacht, met name de bevelsstructuur, is uitermate geschikt voor het coördineren van de activiteiten van veel verschillende partijen onder crisissomstandigheden. Onder moeilijke omstandigheden gaat de krijgsmacht door, waar anderen moeten stoppen. Alleen

militairen zijn door hun opleiding en uitrusting in staat (grootschalig) geweld te weerstaan, te dreigen met gebruik ervan en zo nodig terug te slaan.

CPB kan veiligheid niet waarderen (uit Elsevier, september 2012)

‘Onderzeeboten, gevechtshelikopters en pantserinfanterie staan met hun superieure vuurkracht machteloos, want in de economische modellen van het Centraal Planbureau zijn zij louter geldverspilling. Het CPB beweert de collectieve veiligheid niet in cijfers te kunnen uitdrukken. Bij alle andere bezuinigingen moeten politici rekenen met ‘vraaguitval’ en ‘uitverdien-effecten’. Op defensie echter, kun je lukraak besparen. Zou het CPB eens kunnen calculeren hoeveel het kost indien Somalische piraten de Golf van Aden – en daarmee de route naar het Suezkanaal – volledig domineren? Wat gebeurt er dan in de Rotterdamse haven?’¹

De krijgsmacht wordt niettemin vaak gezien als een kostenpost waarop betrekkelijk pijnloos kan worden bezuinigd. Het argument dat de krijgsmacht belangrijke en nuttige taken verricht en dat steeds verdere bezuinigingen onherroepelijk ten koste gaan van de uitvoering van deze taken, biedt blijkbaar onvoldoende tegenwicht. In een tijd waarin rekensommen de discussie domineren voert Defensie een ongelijke strijd voor schaars overheidsgeld, omdat de kosten van Defensie wel duidelijk zichtbaar zijn maar de baten blijkbaar niet.

De kostenkant is gemakkelijk in kaart te brengen. De defensiebegroting is openbaar. Dit geldt ook voor de context waarin de kosten van krijgsmacht zijn te plaatsen, zoals de totale overheidsuitgaven en de defensiebestedingen van andere landen. Toch weten maar weinig Nederlanders hoeveel er aan Defensie wordt uitgegeven of hoe groot de krijgsmacht is. Ook hebben zij geen duidelijk beeld van hoe onze defensie-inspanning zich verhoudt tot de positie van ons land in internationaal verband.

Aan de batenkant is de zaak complexer. De waarde van een stabiele en veilige wereld en een leven in vrijheid is niet eenvoudig in geld uit te drukken. Weten oudere Nederlanders zich nog goed te herinneren wat de prijs van de vrijheid is, voor jongere generaties is dat minder duidelijk. Verder heeft de krijgsmacht het karakter van een verzekeringspremie. Nederland betaalt een premie om zich in te dekken tegen een eventuele veel grotere schade. Als die schade zich gedu-

rende lange tijd niet lijkt voor te doen, dan vraagt men zich af of de premie niet omlaag kan. Ook is het takenpakket van de krijgsmacht zeer divers, met inzet dicht bij en ver van huis, waarbij de belangen soms indirect zijn en dus minder zichtbaar. Wat wel degelijk in geldwaarde valt uit te drukken, maar zelden wordt gedaan, is de nationale inzet van Defensie. Als bijvoorbeeld kustwachttaken, explosievenruiming of grenscontrole op Schiphol niet met krijgsmachtmiddelen zouden plaatsvinden, dan zouden de kosten hiervan op andere begrotingsposten drukken. Kortom, de waarde van defensie is een optelsom van veel verschillende deelopbrengsten, waarvan sommige wel en andere niet goed in euro's zijn uit te drukken.

In deze notitie proberen we de waarde van de krijgsmacht zoveel mogelijk uit te drukken in concrete termen, ook waar dat op eerste gezicht moeilijk lijkt. Wat heeft de Nederlandse burger aan Defensie? Hoe dient de inzet van de krijgsmacht de belangen van Nederland? De notitie laat zien dat de 'waarde' die deze belangen vertegenwoordigen en het waardeverlies dat aantasting van deze belangen zou kunnen betekenen, vaak goed tastbaar zijn te maken. Daarnaast maken we de directe, in financiële termen uit te drukken *spin-off* in eigen land van de investeringen in Defensie zichtbaar.

Overigens, los van de kosten-baten analyse, geniet de Krijgsmacht veel aanzien onder de Nederlandse bevolking. 71% van de Nederlandse bevolking vertrouwt 'het leger', zo blijkt uit het rapport *De sociale staat van Nederland 2011*.² De Krijgsmacht moest wel de radio (75%) en de politie (73%) voor laten gaan.

2 Kosten en baten van de krijgsmacht in een nieuw daglicht

Defensie staat er in het publieke en politieke debat over de overheidsfinanciën niet goed voor. De gemiddelde Nederlander bezuinigt liever op Defensie dan op vrijwel alle andere beleidsterreinen, met uitzondering van een ander instrument van Nederlandse invloed in het buitenland, ontwikkelingshulp. Tegelijk is duidelijk dat dit niet het gevolg is van een grote publieke afkeer van de krijgsmacht, maar eerder van onverschilligheid en onbekendheid met het belang van buitenlands- en veiligheidsbeleid.³ Lastige dossiers bepalen de beeldvorming, zoals het JSF-project en het schijnbare onvermogen van de internationale gemeenschap om, ondanks kostbare militaire inzet, duurzame vrede en opbouw in Afghanistan te realiseren. Het beeld dat blijft hangen is dat Defensie duur is en weinig effectief.

Enkele lezersreacties op het artikel 'Defensie vreest nieuwe bezuiniging', www.telegraaf.nl, 13 aug 2012

Alle interventies in landen waar we niets te zoeken hebben, kosten handen vol geld, evenals de JSF en meer van die speeltjes. Bezuinig maar hoor. Defensie is voor een groot deel weggegooid (prestige)-geld.

gerard, nieuwkoop | 13:25 | 13.08.12

Het is terecht dat er op defensie word bezuinigd. Heb je als klein land zoveel hightech vliegtuigen en ander oorlogsmaterieel nodig dat vaak ligt weg te rotten in defensie magazijnen?

oosterbaan, amsterdam | 10:23 | 13.08.12

Stoppen met die flauwekul van het leger. Waar is de vijand? Dat scheelt meteen miljarden.

J.S.Fighter, Amsterdam | 09:35 | 13.08.12

Een krijgsmacht die door haar afschrikkende werking gewapende conflicten voorkomt, met haar aanwezigheid piraten afschrikt of dankzij inlichtingenwerk terroristische aanslagen in de kiem smoort, doet precies wat de samenleving van haar vraagt, maar het levert zelden krantenkoppen op. Het ironische is dat juist daar waar de krijgsmacht succesvol is, zij het gevaar loopt als overbodig gezien te worden. Zo ontstaat bij langdurig succes de perceptie dat veiligheid een vanzelfsprekendheid is, iets dat geen moeite kost. We lijken te vergeten dat onze vrijheid een prijs heeft. Vrijheid is echter geen vanzelfsprekende toestand, maar een dynamisch proces dat voortdurend actief bewaakt, beschermd en soms ook verdedigd moet worden. De meeste toekomstanalyses reppen van toenemende veiligheidsrisico's die ons wel degelijk raken.⁴ In het beheersen en tegengaan van veel van deze risico's en dreigingen speelt de krijgsmacht een rol. Om dit goed in kaart te brengen beginnen we bij het fundament: de Nederlandse Grondwet.

2.1 De Grondwet als basis voor de krijgsmacht

De Grondwet spreekt niet van een vredesmacht

De traditionele taak van de krijgsmacht is het verdedigen van de landsgrenzen. Nu is een aanval op Nederlands grondgebied of dat van onze burens sinds het einde van de Koude Oorlog niet meer erg waarschijnlijk. Daarom is de omvang van de krijgsmacht de afgelopen twee decennia fors teruggebracht. Tegelijk heeft een transformatie plaatsgevonden waarin de krijgsmacht al lang niet meer in de eerste plaats de bewaker van onze grenzen is. De functie van Defensie is breder en zo fundamenteel dat ze in onze Grondwet is vastgelegd.

Artikel 97 van de Grondwet

Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

Op basis van de Grondwet en overige taken die in de wet zijn vastgelegd kent Defensie drie hoofdtaken:⁵

- 1 Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied;
- 2 Handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- 3 Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Traditioneel stond de verdediging van het grondgebied op de eerste plaats en ondersteuning en hulpverlening op de derde plaats. Dat is veranderd: in twintig jaar is de krijgsmacht veranderd in een hoog mobiel instrument met enerzijds een sterk expeditionair karakter en anderzijds een duidelijke nationale taak. Dat ging gepaard met forse bezuinigingen. Het resultaat is een kleinere, maar uitzendbare krijgsmacht die geen onderdelen meer kent die, zoals in de Koude Oorlog, ongebruikt staan te wachten tot een nieuwe vijand zich aan onze grenzen meldt.

Het is lastig deze Grondwettelijke taken één op één te vertalen in de omvang en samenstelling van de krijgsmacht. Evenals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in een recent briefadvies aan de Staten-Generaal kunnen we ons wel afvragen of een 'vredesmacht', die geen echte krijgsmacht is, nog wel strookt met de betekenis van Artikel 97.⁶ Dit is iets waar sommige politieke partijen naar neigen of zich expliciet voor hard maken. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van een stabilisatiemacht die werkt aan de hand van het 3D-concept of van een krijgsmacht die zich louter richt op VN-vredesmissies.

Tijdens het optreden op de Balkan gedurende de afgelopen twee decennia hield Defensie zich bezig met stabiliseren en opbouwen, maar was het achter de hand hebben van superieure vuurkracht (tanks en F-16s) van wezenlijk belang als stok achter de deur. Eerst om een wapenstilstand en vrede af te dwingen, en vervolgens om de partijen ervan te weerhouden de vijandelijkheden te hervatten en echt rond de tafel te gaan zitten. In Afghanistan werden en worden gevechtshelikopters en F-16's om de zelfde reden gereed gehouden. In algemene zin geldt dat het de vraag is of zonder reële dreigmiddelen, ook wel 'escalatievermogen' genoemd, stabilisatiemissies succesvol kunnen zijn. Dit plaatst ook vraagtekens bij een vredesmacht, met name of deze wel voldoende invulling geeft aan de in de Grondwet gestelde opdracht voor een krijgsmacht, die zo nodig in staat is gewapenderhand de Nederlandse belangen te verdedigen en de internationale rechtsorde te handhaven.

2.2 Onze belangen dicht bij huis

De Grondwet verplicht tot bescherming van alle burgers en onze nationale belangen, in Nederland en daarbuiten

Artikel 97 refereert aan de belangen van het Koninkrijk. Nu is de Grondwet tevens een belangrijke vindplaats van wat deze belangen inhouden, gemeten naar de menselijke maat. In de Grondwet zijn de grondrechten van ‘allen die zich in Nederland bevinden’ omschreven. In Nederland hebben deze rechten een stevige basis in het maatschappelijke leven en in de heersende rechtsopvattingen. Ook internationaal zijn er allerlei regelingen tot stand gekomen om de rechten van de burgers te beschermen. Daartoe zijn verscheidene verklaringen en verdragen tot stand gekomen, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Al deze verdragen dragen bij tot de internationale rechtsorde. Hoewel ‘internationaal’ genoemd, geldt deze rechtsorde zowel veraf als dichtbij. Bijvoorbeeld op het gebied van fysieke veiligheid heeft ons land, dat voor bijna een derde onder de zeespiegel ligt, veel baat bij de mondiale aanpak van de klimaatverandering en de vastlegging daarvan in internationale verdragen. Daarnaast is de internationale rechtsorde ook belangrijk om criminele organisaties aan banden te leggen en de kans op terroristische aanslagen in Nederland te beperken. Anders gezegd: de grondrechten van allen in Nederland zijn geborgd in internationale verklaringen en verdragen. Dat geldt ook voor de grondrechten van bijvoorbeeld Turken, Israëli's, Palestijnen, Cambodjanen, Bosniërs, Kosovaren, Eritreërs, Congolezen, Irakezen, Libiërs, Syriërs en Afghanen. Onze nationale belangen, inclusief onze grondrechten en die van elke andere wereldburger, zijn gebaat bij een goed functionerende internationale rechtsorde en dus bij een internationale aanpak van de bescherming van die belangen.

In het Nederlands buitenlands beleid speelt de internationale rechtsorde traditioneel een belangrijke rol. De regering heeft zichzelf tot taak gesteld de internationale rechtsorde te handhaven en te bevorderen door, onder andere, de vreedzame oplossing van internationale geschillen; het waarborgen van mensenrechten; goede verhoudingen met andere staten; goede internationale wetgeving en de naleving daarvan, en duurzame internationale vrede en veiligheid. Deze taak is sinds 1953 in onze Grondwet verankerd.

Artikel 90 van de Grondwet

De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

De afgelopen tien jaar, vrij snel na ‘9/11’, kwamen de tot dan toe nogal impliciete nationale belangen door ontwikkelingen als internationaal terrorisme, migratiestromen, klimaatverandering en economische crises op onverwachte wijze onder druk te staan. Daardoor werden die belangen ineens een stuk manifester. Dat heeft het denken over onze nationale belangen een belangrijke impuls gegeven, wat mede heeft geleid tot een meer expliciete formulering van onze ‘vitale belangen’. Dit resulteerde in de *Strategie Nationale Veiligheid*.⁷ Deze strategie hanteert de brede benadering van het begrip veiligheid en categoriseert ‘nationale veiligheid’ in een aantal vitale belangen, waarvan een aantal direct verband houdt met de grondrechten uit de Nederlandse Grondwet.

Vijf vitale belangen uit de ‘Strategie Nationale Veiligheid’:

1. **Territoriale veiligheid**, het ongestoord functioneren van Nederland als onafhankelijke staat en specificeert de territoriale integriteit van ons land in relatie tot bijvoorbeeld terroristische aanslagen en cyberaanvallen.
2. **Economische veiligheid**, vooral toegespitst op ongestoord internationaal handelsverkeer.
3. **Ecologische veiligheid**, een veilige leefomgeving door vrijwaring van milieu- en natuurrampen. Dit is in het geding bij illegale lozingen, maar ook structureel door klimaatveranderingen.
4. **Fysieke veiligheid**, staat onder bijvoorbeeld druk bij de uitbraak van een epidemie, bij een grootscheepse dijkdoorbraak of een ongeluk in een chemische fabriek.
5. **Sociale en politieke stabiliteit**, gebaseerd op respect voor kernwaarden als vrijheid van meningsuiting, vergadering, vereniging, godsdienst, maar ook vrijwaring van uitbuiting en onderdrukking. Bijvoorbeeld grootscheepse ordeverstoringen tasten dit belang aan.

2.3 Onze belangen verder van huis

*Nederland dankt zijn welvaart aan de bescherming
van de internationale rechtsorde*

Vrijhandel als continuïteit in onze geschiedenis

Het belang van vrije handel voor Nederland is eeuwenoud. Het is niet toeval-
lig dat Nederlands grootste rechtsgeleerde, Hugo de Groot, in de zeventiende
eeuw voor het eerst een concept van een mondiale gemeenschap ontwikkelde,
vanuit het idee dat de zee voor allen toegankelijk moest zijn om zo de com-
municatie tussen volkeren in stand te houden en niet elkaar de toegang tot de
overzeese gebieden te ontzeggen. Gedurende een groot deel van haar geschie-
denis was Nederland een kleine, maar economisch vooraanstaande handels-
mogendheid. Vrijhandel is vanaf de Gouden Eeuw tot op de dag van vandaag
een van de centrale doelstellingen van de Nederlandse staat; en een lange
termijn traditie en continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek.⁸

Nederland neemt in oppervlakte en inwoneraantal wereldwijd een bescheiden
135^e respectievelijk 64^e plaats in.⁹ Maar Nederland hoort als economische macht
wel bij de wereldtop; het presteert veel meer dan op grond van zijn grootte en
bevolkingsaantal mag worden verwacht. Handelsland Nederland heeft grote
belangen bij een stabiele internationale rechtsorde, zonder verstoring van we-
reldwijde handelsstromen. In het verlengde hiervan heeft het Nederlandse bui-
tenlands beleid nog een tweede doel en functie: het tot stand brengen en
onderhouden van goede internationale betrekkingen.

Twee doelen (belangen) van het Nederlandse buitenlands beleid:

1. **Internationale stabiliteit en rechtsorde.** De globalisering versterkt het
belang van landen bij een goed functionerend internationaal systeem. Dit
geldt in nog sterkere mate voor een open economie als de onze. Ook het
bevorderen van mensenrechten, de *Responsibility to Protect* en het bredere
paradigma van *human security* vallen hieronder.
2. **Goede internationale betrekkingen.** De mate waarin Nederland wordt
gezien als goede en betrouwbare partner waarmee zaken te doen valt, ook

wel ‘gunningsfactor’ genoemd. Deze gunningsfactor is van invloed op de inbreng die ons land gegund wordt in internationale instituties en fora en ook op de mogelijkheden voor handel en investeringen vanuit en naar Nederland.

Deze twee doelstellingen of belangen kunnen samen met de al eerder genoemde vijf ‘vitale belangen’ worden beschouwd als ‘de’ belangen van Nederland. Bescherming van deze belangen kan worden gezien als een hoofdtaak van de Nederlandse regering. Uit bovenstaande blijkt dat de nationale en internationale belangen van Nederland in elkaar overvloeien en feitelijk als een geheel kunnen worden beschouwd. Tevens blijkt dat een goed functionerend internationaal (rechts)systeem, de ‘rechtsorde’, van grote betekenis is voor al deze belangen. De bescherming van de internationale rechtsorde dient dus Nederlandse belangen.

2.4 Belangentegenstellingen, risico's en bedreigingen

De huidige en toekomstige onzekere veiligheidssituatie maakt een sterke krijgsmacht noodzakelijk

Waar belangen bestaan, bestaan ook belangentegenstellingen. Het handhaven en bevorderen van de hierboven behandelde belangen gaat niet zonder slag of stoot. De meeste analyses van de toekomstige veiligheidsomgeving reppen van toenemende risico's.¹⁰ Het is opmerkelijk dat het aantal conflicten in de wereld in 2011 fors is gestegen.¹¹ Het is te vroeg om te spreken van een stijgende trend van onveiligheid in de wereld, maar niet te vroeg om te wijzen op een grotere onzekerheid over waar en hoe dreigingen zich manifesteren en wie er door getroffen worden.

In het huidige tijdsgewricht zal Nederland niet snel het slachtoffer worden van een militaire invasie. Voor het NAVO-verdragsgebied zijn er wel degelijk reële dreigingen, momenteel bijvoorbeeld aan de Turks-Syrische grens. Net zoals onze NAVO-bondgenoten zich verplicht hebben om Nederland bij te staan, heeft Nederland de plicht om bij het in werking stellen van Artikel 5 van het NAVO-Verdrag onze bondgenoten bij te staan.

Er dienen zich bovendien hele andere risico's en dreigingen aan die onze economie, de stabiliteit van onze samenleving en het leven van Nederlandse burgers kunnen treffen. Sommige van die dreigingen kunnen lokaal en ver weg ontstaan,

maar snel in omvang, impact en ‘nabijheid’ toenemen, tenzij er iets gedaan wordt om deze escalatie te voorkomen. Zo wordt de piraterij in de Golf van Aden en de Indische Oceaan met een forse militaire inspanning beheersbaar gehouden, maar kan deze nog steeds een grote verstoring van maritieme handelsstromen van en naar de Rotterdamse haven teweeg brengen.

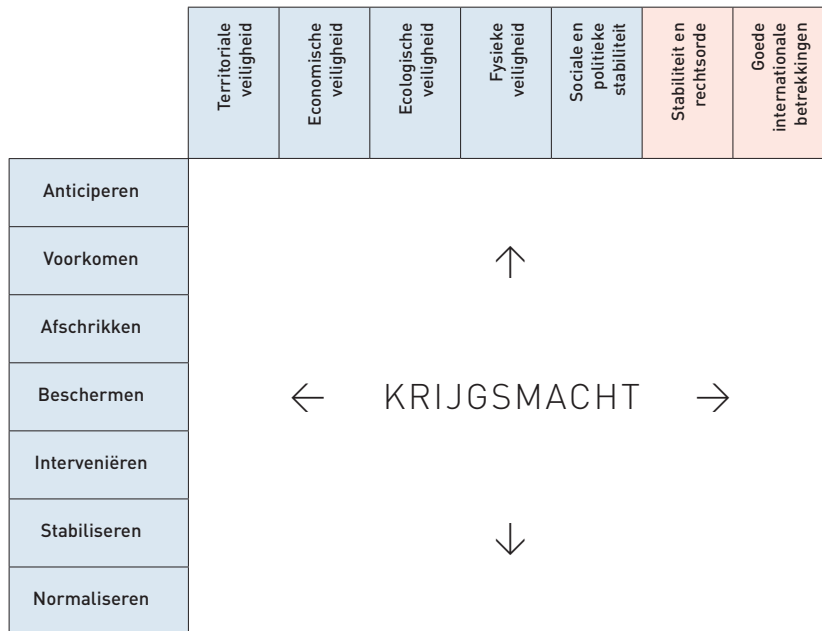
De ontvankelijkheid voor situaties die wellicht klein lijken en ver weg beginnen, maar uiteindelijk een sterk negatief effect op onze welvaart en welzijn kunnen hebben, heeft tot gevolg dat de Nederlandse belangen steeds internationaler van karakter worden. Nu vertelt de leer der internationale betrekkingen ons dat als een land internationale invloed wil uitoefenen, er feitelijk maar twee instrumenten zijn om dit te bewerkstelligen: economische macht (met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking) en militaire macht. Een derde instrument, diplomatie, wordt pas geloofwaardig door economische en militaire macht die kan worden ingezet of als drukmiddel achter de hand worden gehouden. De Adviesraad Internationale Vredesvraagstukken (AIV) stelt het zo: ‘Politieke machtsuitoefening is immers geloofwaardig noch effectief als deze niet wordt geruggensteund door militaire macht’.¹² Anders gezegd, de effectiviteit van *soft power* wordt sterk bepaald door het hebben en zo nodig durven aanwenden van *hard power*. Het is dan ook niet verwonderlijk dat, ondanks de toegenomen aandacht voor de nationale taken van Defensie, de hoofdmoot van de investeringen in de krijgsmacht gericht is op mensen en middelen die wereldwijd expeditionair inzetbaar zijn.

2.5 Veelzijdig inzetbaar

De diversiteit van de Nederlandse belangen en van de veiligheidsrisico's vergt een veelzijdig inzetbare krijgsmacht

Het palet aan Nederlandse belangen bepaalt het spectrum waarbinnen de krijgsmacht moet kunnen opereren, dicht bij huis en op het internationale toneel. Daarbij gaat het zeker niet altijd om het uitoefenen van geweld. De taken van de krijgsmacht zijn veel breder dan het met vuurkracht een tegenstander uitschakelen. Om dat duidelijk te maken zijn door Defensie zeven strategische functies gedefinieerd.¹³ In het kort komen die zeven functies er op neer dat (1) de krijgsmacht moet kunnen anticiperen op ontwikkelingen en gebeurtenissen die Nederlandse belangen kunnen schaden; (2) moet kunnen optreden binnen en buiten de landsgrenzen om schade aan Nederlandse belangen te voorkomen;

(3) activiteiten moet kunnen afschrikken die indruisen tegen de Nederlandse belangen door geloofwaardige vergeldingsmaatregelen; (4) Nederlands en bondgenootschappelijk grondgebied, alsmede Nederlandse burgers en eigendommen in binnen- en buitenland moet kunnen beschermen en verdedigen; (5) moet kunnen interveniëren om een gedragsverandering bij partijen die Nederlandse belangen bedreigen zo nodig met geweld af te dwingen; (6) moet kunnen assisteren bij de beëindiging van een conflict en het bevorderen van een stabiele politieke, economische en sociale ontwikkeling in een (voormalig) conflictgebied; en (7) moet kunnen bijdragen aan het herstel van aanvaardbare leefomstandigheden na een conflict of een milieu- of natuurramp (normaliseren). Samen geven deze zeven functies aan wat de krijgsmacht kan doen om de belangen en veiligheid van Nederland te beschermen. De krijgsmacht kan met de meeste van deze functies bijdragen aan het geheel van Nederlandse belangen. Dit wordt in onderstaand figuur gevisualiseerd.



FIGUUR 1: MATRIX KRIJGSMACHTFUNCTIES X NEDERLANDSE BELANGEN

Voor de meeste combinaties in deze matrix zijn concrete voorbeelden uit het verleden te noemen of realistische toekomstscenario's te schetsen. Wil Nederland het geheel aan belangen kunnen beschermen en verdedigen dan zal de krijgsmacht dus over het hele scala aan strategische functies moeten beschikken. In 2010 koos het toen aantredende kabinet dan ook voor een 'veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het daarbij behorende ambitieniveau'.¹⁴ Dat geeft de vrijheid om op verschillende manieren, afhankelijk van de eisen van de feitelijke situatie, het palet aan Nederlandse belangen in een onzekere en onveilige wereld te beschermen. Overigens doet de krijgsmacht dat zelden alleen. Binnen de landsgrenzen ondersteunt Defensie meestal andere departementen en overheidsdiensten. In het buitenland is Nederland vrijwel uitsluitend samen met bondgenoten actief.

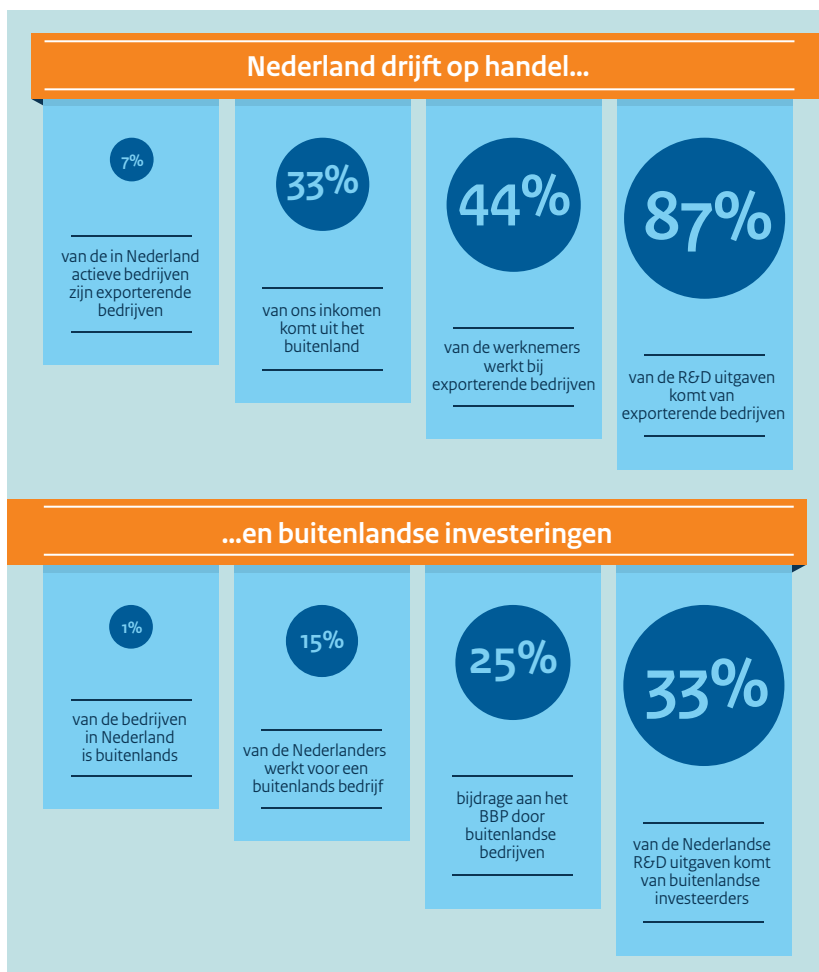
3 Kosten van de krijgsmacht in perspectief

3.1 Nederland is de 16^e economie ter wereld

Bij de internationale positie past een bijbehorende defensie-inspanning

Nederland is een van de grotere economieën in de wereld. Ons land is in termen van Bruto Binnenlands Product de 16e of 17e economie, het 7e exportland, de 7e mondiale investeerder en 5e op de lijst van landen met het beste concurrentievermogen.¹⁵ De Rotterdamse haven is de vierde wereldwijd en de grootste buiten Azië.¹⁶ In 2011 exporteerde Nederland voor 294 miljard euro en importeerde voor 147 miljard euro¹⁷. Hiermee heeft Nederland een handelsoverschot van 147 miljard euro, het grootste van de Eurozone. De buitenlandse oriëntatie van de economie is zo sterk dat volgens het CBS 29% van ons nationaal inkomen, en dus ook van het salaris van de gemiddelde Nederlandse burger, met export wordt verdiend.¹⁸

Bij deze internationale positie van Nederland past een bijbehorende defensie-inspanning. Dit is geen constatering waar de Nederlandse bevolking afwijzend tegenover staat, integendeel. Het *German Marshall Fund* laat jaarlijks een internationale opiniepeiling verrichten over onder meer uitdagingen in het buitenlands beleid en steun voor de NAVO. In de peiling van juni 2012 stelt 71% van de Nederlandse respondenten dat de NAVO nog steeds 'essentieel' is voor Nederlandse nationale veiligheid, een percentage dat alleen geëvenaard wordt in het Verenigd Koninkrijk. Op de vraag of ze het eens waren met de stelling dat Nederland 'de verantwoordelijkheid heeft om burgers in andere landen tegen geweld te beschermen, met inbegrip van geweld gepleegd door hun eigen regering', antwoordde 67% bevestigend. Dit was een van de hoogste percentages van alle 15 onderzochte landen.¹⁹



FIGUUR 2: NEDERLAND HANDELSLAND²⁰

3.2 De militaire bijdrage aan missies is proportioneel

Nederland heeft zeker geen te grote broek aan

De Nederlandse krijgsmacht heeft de afgelopen jaren internationaal veel lof gekregen. Door regelmatig een rol van formaat te spelen in internationale missies bouwt Nederland internationaal politiek krediet op. Tegelijk wekt het bij sommigen de indruk dat Nederland (veel) meer doet dan wat op grond van onze positie in de wereld verwacht zou mogen worden. Dit wordt soms aangeduid als *punching above your weight*.²¹ Zo vonden tegenstanders van het verlengen van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-troepenmacht – zelfs in afgeslankte vorm – dat Nederland tussen 2006-2010 al een disproportioneel grote bijdrage had geleverd. Andere landen moesten maar eens aan de beurt komen. Is de claim dat Nederland in Uruzgan een te grote broek aantrok terecht?

Een cijfermatige vergelijking met ISAF-bondgenoten toont dat Nederland zeker niet het enige land met een behoorlijke bijdrage was. Qua aantal aanwezige militairen per miljoen inwoners was de Nederlandse bijdrage zelfs significant kleiner dan die van Denemarken, Noorwegen en Zweden, landen met een veel kleinere bevolking en lager BNP dan Nederland. Daartegenover staat dat Nederland in Uruzgan de verantwoordelijkheid droeg voor de gehele provincie, terwijl de Scandinavische landen alleen de andere *lead nations* ondersteunden. De Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz is veel kleiner van omvang en verantwoordelijkheid dan de missie in Uruzgan, terwijl de Scandinaviërs hun inzet qua omvang op het gelijke niveau gehouden hebben.

LAND	AANTAL	LAND	AANTAL	LAND	AANTAL
VS	286	Australië	68	België	48
VK	153	Italië	67	Spanje	35
Denemarken	121	Polen	63	Finland	33
Estland	118	Duitsland	57	Nederland	30
Noorwegen	102	Zweden	53	Canada	27
Litouwen	74	Frankrijk	50		

FIGUUR 3: AANTAL MILITAIREN IN AFGHANISTAN PER MILJOEN INWONERS, STAND JULI 2010²²

Al met al leverde Nederland in Uruzgan een bijdrage die op grond van onze positie in de wereld mocht worden verwacht, maar, gelet op de relatief bescheiden aantallen militairen, niet meer dan dat. De bijdrage die Nederland momenteel in Kunduz levert kan in vergelijking met de bijdrage van bijvoorbeeld de Scandinavische landen als ondermaats worden beschouwd.

Nederland heeft met zijn bijdragen aan internationale militaire operaties in het verleden zeker geen te grote broek aangetrokken. Het heeft naar vermogen gepresteerd om de belangen en veiligheid van Nederland te beschermen. Militaire prestaties en economische prestaties moeten over langere periode ongeveer gelijke tred houden, omdat er een verband bestaat tussen militaire macht en economische macht, de belangrijkste instrumenten voor het uitoefenen van internationale invloed.

3.3 Nog geen vijf procent van de rijksuitgaven gaat naar Defensie

Bezuinigen op Defensie is een druppel op de gloeiende plaat van de stijgende zorgkosten

Het hebben en zo nodig inzetten van militaire macht kost geld. Veel mensen zijn niet goed op de hoogte om hoeveel geld het eigenlijk gaat, en hoe de uitgaven voor defensie zich verhouden tot allerlei andere overheidsuitgaven. Vaak worden de kosten van Defensie overschat. Voor 2013 bedraagt de defensiebegroting bijna 7,8 miljard euro. De defensiebegroting is de afgelopen jaren fors gedaald. Ten opzichte van 1990 zijn de reële defensie-uitgaven per saldo ruim 15 procent lager.²³ Het aandeel van de defensie-uitgaven in de rijksbestedingen is teruggelopen van 8,5 procent naar 4,8 procent.²⁴

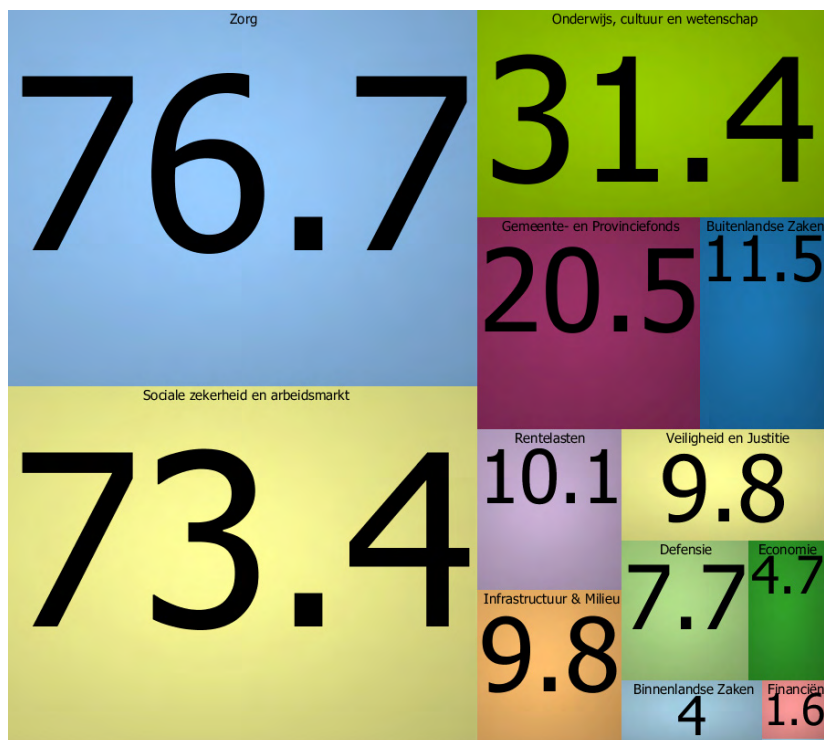
Van het defensiebudget wordt 15 procent besteed aan een speciale begrotingspost voor pensioen- en wachtgeld (Defensie is het enige ministerie met een dergelijke omvangrijke post²⁵). Wat in 2012 overblijft voor de instandhouding van de krijgsmacht en voor nieuwe investeringen is 6,7 miljard euro. Bovendien wordt momenteel door Defensie voor in totaal bijna 1 miljard euro aan maatregelen gerealiseerd om ruimte te scheppen voor nieuwe investeringen en om gaten uit het verleden te dichten (o.a. als gevolg van het niet compenseren van extra kosten van de missie in Uruzgan).²⁶

Eind 2011 telde Defensie ruim 58 duizend voltijdbanen. Dit is bijna 14 duizend minder dan eind 2002, een afname van 19 procent. In de nu lopende reorganisatie verdwijnen nog eens ruim 12 duizend arbeidsplaatsen.²⁷ Eventuele nieuwe bezuinigingen leiden onherroepelijk tot nog meer ontslagen. De post van pensioen- en wachtgeld zal daardoor nog groter worden. Van de ruimte voor de inrichting en gereedstelling van de krijgsmacht gaat dus niet alleen de bezuinigingen zelf af, maar ook nog eens de stijging van de pensioen- en wachtgeld.

■ Salarissen personeel	2.767.942
■ Overige personele uitgaven	650.674
■ Materiële uitgaven	1.540.583
■ Investerings en informatievoorziening	69.680
■ Investerings infra	157.749
■ Investerings groot materieel	844.862
■ Internationale samenwerking	197.750
■ Militaire pensioenen	1.167.993
■ Overige uitgaven	469.115
Totale uitgaven	7.866.348

FIGUUR 4: UITGAVENBEGROTING 2012 VOOR DEFENSIE, UITGESPLITST NAAR CATEGORIE²⁸

De defensiebegroting is slechts een klein deel van de totale rijksbegroting. Onderwijs, sociale zekerheid en zorg zijn de grote uitgavenposten. Vooral die laatste zet druk op de overheidsfinanciën. Volgens het CPB zal de zorgbegroting met 2,6 tot 4,2% per jaar stijgen.²⁹ Het RIVM voorziet zelfs een mogelijke stijging tot 5% per jaar, waarmee de kosten voor de zorg in 2015 rond de 86 miljard € zouden bedragen.³⁰ Zelfs het volledig schrappen van de defensiebegroting is niet voldoende om een dergelijke stijging (over een periode van slechts drie jaar) te financieren.³¹ Bezuinigen op Defensie biedt dus geen uitweg uit het probleem van de stijgende overheidskosten. Integendeel, het levert slechts de spreekwoordelijke druppel op de gloeiende plaat op, ten koste van veel waardeverlies.



FIGUUR 5: BELANGRIJKSTE UITGAVEN CENTRALE OVERHEID IN 2013³²

‘Van wat we uitgeven aan de tweede JSF kunnen we een ochtend zorg betalen’ (bron: ministerie van VWS)³³

De prijs van het eerste Nederlandse testtoestel bedraagt 158 miljoen euro (toestel + bijkomende middelen). Het tweede testtoestel kost 116,9 miljoen. Omdat het productietempo steeds verder wordt opgevoerd en door ervaring steeds efficiënter wordt ingericht, zal de stuksprijs dalen. De geraamde gemiddelde stuksprijs bedraagt 61,5 miljoen euro, exclusief BTW.³⁴ De prijs voor een ochtend (= halve dag) zorg bedraagt ruim 105 miljoen euro.³⁵

3.4 De Nederlandse krijgsmacht is het meest doelmatig

Een op de drie functies in het bestuur en de ondersteuning verdwijnt

Met de teruggang van het reële budget is de krijgsmacht in de afgelopen twee decennia stevig in omvang afgenomen.

MILITAIRE MIDDELEN	1991	2015	VERSCHIL
Militair personeel (excl. dienstplichtigen ³⁶)	104.000	< 40.000	> -62%
Fregatten	15	6	-60%
Bevoorradingsschepen	2	1	-50%
Mijnenbestrijdingsvaartuigen	26	6	-77%
Onderzeeboten	5	4	-20%
Tanks	913	0	-100%
Pantser (gevechts-)voertuigen	2889	729	-75%
(Pantser)infanteriebataljons	15	7	-53%
Artillerie geschut	481	18	-96%
Jachtvliegtuigen F-16	211	68	-68%
Transport- en gevechtshelikopters	114	78	-32%
Maritieme patrouillevliegtuigen	13	0	-100%

FIGUUR 6: REDUCTIES NEDERLANDSE KRIJGSMACHT 1991-2015

Om op niveau te kunnen blijven presteren is de organisatie tegelijkertijd behoorlijk efficiënter geworden. De verhouding tussen 'input' en 'output' is sterk verbeterd. Het onderzoeksbureau McKinsey heeft in 2010 een onderzoek gepubliceerd naar de productiviteit en prestaties van defensieorganisaties wereldwijd.³⁷ Volgens McKinsey is de mate van *jointness*, de mate waarin de verschillende krijgsmachtdelen diensten en middelen delen, een indicatie voor de efficiëntie van een defensieorganisatie. Nederland staat met 58% *jointness* op de derde plaats van de 15 onderzochte landen; het gemiddelde van die landen bedraagt 27%. De *tooth to tail*-verhouding, de verhouding tussen gevechtseenheden en ondersteunende eenheden, is een belangrijke indicatie voor de bruikbaarheid van een krijgsmacht. Nederland scoort met een *tooth to tail*-verhouding van 60:40

eveneens een derde plaats in een groep van 29 landen, waarbij het gemiddelde op 37:63 ligt. Met alleen Noorwegen en Koeweit boven zich, is ook dat een bijzonder goede score. Met de recente bezuinigingen op het bestuur en de ondersteuning bij Defensie is Nederland mogelijk Noorwegen en Koeweit voorbijgestreefd. Een op de drie functies in dit domein komt immers te vervallen. Conclusie: de Nederlandse krijgsmacht is internationaal gezien efficiënt georganiseerd en zeer bruikbaar. Nederlands defensiegeld wordt dus goed besteed.

Tegelijkertijd is door inkrimping de veelzijdige inzetbaarheid van de krijgsmacht sterk in het gedrang gekomen. De *Defensie Beleidsbrief 2011* schetst wat dat betreft een somber beeld.³⁸ Capaciteiten verdwijnen of worden zodanig in omvang teruggebracht dat op enige termijn ook de kwaliteit van bijvoorbeeld getraindheid, zelfbescherming, escalatievermogen en inzetbaarheid in het geding is.³⁹ In de brief zelf wordt gesteld dat de ambitie van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht gedurende de bezuinigingsoperatie tot 2015 niet haalbaar is. Ook de hoge efficiëntiescore staat onder druk omdat door steeds kleinere series schaalvoordelen wegvallen en de overheadkosten toenemen.

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat een eventuele nieuwe bezuinigingsronde het weer 'op orde' brengen van Defensie niet makkelijker zal maken. De uitvoering van nieuwe bezuinigingen duurt weer jaren. Dit zou de periode van beperkte inzetbaarheid kunnen verlengen tot ver na 2015. Wat begon als een tijdelijke dip krijgt dan al gauw het karakter van structureel onvermogen om internationaal naar behoren bij te dragen. Het getuigt van een weinig realistische kijk op de werkelijkheid als men, na vele jaren van niet alleen 'vet' maar ook operationele slagkracht wegsnijden, nog grote besparingen door efficiëntiewinst denkt te kunnen boeken. Nog verder snijden zal de Nederlandse krijgsmacht onherstelbaar aantasten in haar veelzijdige operationele vermogen.

3.5 Vergeleken met andere landen hebben we een kleine krijgsmacht

Nederland heeft slechts 225 militairen per 100.000 inwoners

Het is relatief eenvoudig om de Nederlandse defensie-inspanning kwantitatief met andere landen te vergelijken. We gebruiken hiervoor een representatieve groep *benchmark*-landen, namelijk Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk.⁴⁰ Deze landen heb-

ben krijgsmachten met vergelijkbare taken: de bescherming van het eigen grondgebied, het leveren van een bijdrage aan de internationale vrede en veiligheid en de ondersteuning van civiele autoriteiten. Vanzelfsprekend zijn er wel belangrijke verschillen in de veiligheidscontext.

De afgelopen twee decennia hebben alle landen in de *benchmark* de krijgsmacht flink verkleind. Nederland heeft hierin voorop gelopen en de krijgsmacht sinds 1990 verder in omvang terug gebracht dan de meeste benchmarklanden.⁴¹ Afgezet tegen het inwonertal beschikt Nederland in 2012 over de kleinste krijgsmacht van de Europese landen in de *benchmark*. Alleen Canada beschikt verhoudingsgewijs over een kleinere krijgsmacht.

LAND	BEVOLKING (MILJOENEN)	AANTAL MILITAIREN	MILITAIREN PER 100.000 INWONERS
Frankrijk*	65,1	238.591	366
Denemarken	5,5	18.628	339
België	10,4	34.366	330
Duitsland	81,4	251.465	309
Italië*	61	184.532	303
Verenigd Koninkrijk	62,7	174.030	278
Australië	21,8	56.552	259
Nederland*	16,6	37.368	225
Canada	34	65.700	193

FIGUUR 7: HET AANTAL MILITAIREN PER INWONER PER LAND IN 2012.⁴²

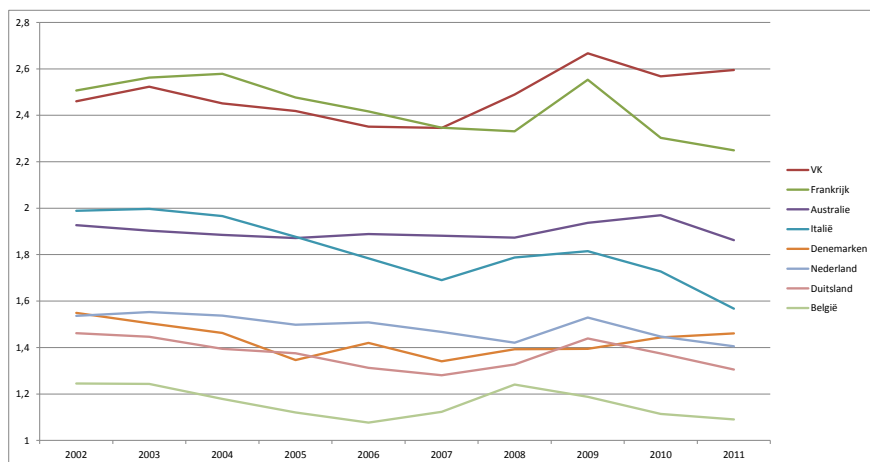
(* = AANTALLEN MILITAIREN EXCLUSIEF PARAMILITAIRE EENHEDEN ZOALS DE MARECHAUSSEE EN GENDARMERIE)

Ook de Nederlandse defensie-uitgaven in 2012 liggen onder het gemiddelde van de benchmarklanden (520 euro per hoofd van de bevolking), zoals de onderstaande tabel laat zien.

LAND	BEVOLKING (MILJOENEN)	DEFENSIEBUDGET 2012 (MILJARD €)	UITGAVEN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING (€)
Australië	21,8	20,6	945
Verenigd Koninkrijk	62,7	47,5	758
Denemarken	5,5	3,7	673
Frankrijk	65,1	40,2	618
Canada	34	16,4	482
Nederland	16,6	7,9	476
Duitsland	81,4	30,9	380
Polen	38,4	13,4	349
België	10,4	2,8	269
Italië*	61	15,4	252

FIGUUR 8: DEFENSIE-UITGAVEN PER INWONER PER LAND IN 2012⁴³

Tot slot geeft onderstaande figuur de ontwikkeling van de defensie-uitgaven als percentage van het Bruto Nationaal Product (BNP). Nederland zit weer in de onderste regionen ten opzichte van de benchmarklanden. De voorziene daling van het Nederlandse defensiebudget tot 1,0 % in 2017 zou Nederland onderaan doen belanden.⁴⁴


FIGUUR 9: INTERNATIONALE ONTWIKKELING VAN DE DEFENSIE-UITGAVEN 2003-2011 ALS PERCENTAGE VAN HET BNP⁴⁵

Het is duidelijk dat Nederland een internationale vergelijking niet met glans doorstaat. Zowel qua aantal militairen per 100.000 inwoners, als qua besteding per hoofd van de bevolking en qua percentage van het BNP zitten we ruim onder het internationaal gemiddelde. Op grond van onze welvaart en economische toppositie presteren we militair gezien onder de maat.

3.6 Internationale samenwerking: kosten gaan voor de baten

De rekening bij anderen neerleggen is slecht voor de samenwerking

Diverse politieke partijen stellen dat de bezuinigingen (groten)deels kunnen worden opgevangen door ver(der)gaande Europese defensiesamenwerking. Dit zou op verschillende manieren kunnen. Men kan in gezamenlijk Europees verband materieel aankopen en onderhouden, opleidingen en trainingen opzetten, bestaande militaire capaciteiten bundelen en delen (*pooling* en *sharing*) en capaciteiten uitruilen of verdelen (specialisatie). Inderdaad kan de Europese defensie-inspanning veel efficiënter worden georganiseerd dan via de huidige versnipperde krijgsmachten.

Maar intensivering van de Europese samenwerking, hoe zinvol ook, biedt op korte en middellange termijn (=kabinetsperiode) geen of nauwelijks mogelijkheden voor bezuinigingen. Aan het op gang brengen van de samenwerking zijn namelijk opstartkosten verbonden. Daarnaast wordt een land dat alvast eenzijdig in zijn capaciteiten snijdt gezien als een weinig betrouwbare en minder aantrekkelijke samenwerkingspartner. Andere landen zien zich daardoor voor voldongen feiten geplaatst en daarmee bij voorbaat al beperkt in hun keuzevrijheid. Europese defensiesamenwerking is dan ook vooral een lange termijn proces, waarbij gezamenlijk keuzes worden gemaakt over wie op langere termijn wat reduceert of juist intensiveert.

Daar komt bij dat Europa ook bepaalde capaciteiten zal moeten verwerven om minder afhankelijk van de VS te zijn. Dit is voor de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een belangrijke reden voor de constatering dat de noodzaak tot Europese defensiesamenwerking groter is dan ooit.⁴⁶ De oorlog in Libië toonde (opnieuw) aan dat zelfs in de eigen achtertuin Europa nauwelijks zonder hulp van de Verenigde Staten kan optreden. Voor de luchtaanvallen leunden Europese luchtmachten sterk op Amerikaanse capaciteiten wat betreft doelwitverkenning, tankvliegtuigen en elektronische oorlogvoering.⁴⁷ De AIV ziet deze afhankelijkheid als een probleem omdat de Verenigde Staten zich steeds meer op Azië rich-

ten, waardoor Europa meer verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid zal moeten dragen. Zonder zélf te beschikken over kostbare militaire capaciteiten die in het verleden, maar mogelijk niet in de toekomst, door de VS werden gegarandeerd, heeft ook een efficiënt Europees leger last van wezenlijke tekortkomingen. Europese samenwerking betekent ook investeren in het opheffen van dergelijke tekortkomingen.

Verenigde Staten richten zich minder op Europa

Het Amerikaanse defensiebudget gaat het komende decennium krimpen, waardoor de rol van de Verenigde Staten als *global sheriff* zal afnemen. Prioriteitsgebied wordt Azië, inclusief de Stille- en Indische Oceaan. Dit gaat ten koste van de aandacht voor de Atlantische Oceaan en Europa, dat meer voor de eigen veiligheid zal moeten zorgen.

Amerikanen vragen zich steeds meer af of de Amerikaanse investeringen in Europese veiligheid wel nuttig zijn. Zoals de Amerikaanse minister van Defensie Gates vorig jaar zei: '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.'⁴⁸

Verder is er de politieke dimensie. *Pooling, sharing* en taakspecialisatie houden in dat landen er onderling op moeten kunnen vertrouwen dat een ieder te allen tijde garant staat voor zijn bijdrage aan een operatie. Indien Nederland zich als enige Europese partner zou specialiseren in, bijvoorbeeld, het optreden met gevechtshelikopters, betekent dit dat die gevechtshelikopters ook altijd klaar moeten staan. Dan kan het niet zo zijn dat Nederland om binnenlandse politieke redenen afziet van deelname aan een bepaalde operatie, terwijl de andere partners juist op de Nederlandse gevechtshelikopters rekenen.

In reactie op het genoemde AIV-rapport over Europese defensiesamenwerking heeft het kabinet benadrukt dat onze vrijheid van handelen niet los gezien kan worden van de vraag of we überhaupt in staat zijn te handelen. *Pooling en sharing* kan het verschil maken tussen een capaciteit noodgedwongen moeten afbouwen en die capaciteit toch, maar dan internationaal ingebed, in stand kunnen houden. Verder is bij *pooling en sharing* de nationale besluitvorming over inzet

van militairen gegarandeerd. Deze samenwerkingsvorm maakt dus geen inbreuk op onze soevereiniteit maar draagt daar juist toe bij. Slechts bij specifieke, geïntegreerde vormen van operationele samenwerking en bij rol- en taakspecialisatie neemt de wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken landen zo sterk toe dat de mogelijkheden om nationale afwegingen tot inzet te maken worden beperkt.

Een opstap naar verregaande Europese integratie kan worden gevormd door intensievere samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg. De AIV heeft de regering reeds in 2007 geadviseerd de samenwerking binnen de Benelux verder te intensiveren.⁴⁹ In het verleden is gebleken dat de drie landen door onderlinge afstemming van standpunten en door gezamenlijk initiatieven een meer dan evenredige invloed op de Europese besluitvorming kunnen hebben. Daarbij hebben zij kunnen profiteren van het gegeven dat de buitenwereld de Benelux als een natuurlijk samenwerkingsverband zien. Gelet op de historische banden van de Benelux-landen, hun bestaande samenwerking op tal van gebieden en het feit dat andere Europese landen die samenwerking als voorbeeld zien, lijkt intensivering van de militaire samenwerking een levensvatbare optie. Zo bestaat al sinds 1996 een samenwerking tussen de marines van België en Nederland in de geïntegreerde operationele staf van de Admiraal Benelux in het Maritiem Hoofdkwartier Benelux te Den Helder. Voorts wordt de oprichting onderzocht van een Helikoptercommando Benelux, waarin alle Belgische en Nederlandse defensiehelikopters onder één commando worden gebracht. Verdere samenwerkingsmogelijkheden worden nog onderzocht.

De Nederlandse regering is tevens van plan de samenwerking met Duitsland uit te breiden en te intensiveren. De samenwerking binnen het Duits-Nederlandse legerkorps is nu nog de belangrijkste activiteit, maar er wordt gewerkt aan diverse andere mogelijkheden op het gebied van operationele eenheden, materieel, opleidingen en training.⁵⁰

De wens voor meer Europese militaire samenwerking is logisch en terecht. Maar daar hoort wel een budget bij dat deze ambitie mogelijk maakt. Vooraf reeds inboeken van kostenbesparingen plaatst een hypotheek op mogelijke samenwerking voordat deze goed en wel op gang komt. Daarnaast kan de keuze voor rol- en taakspecialisatie het inleveren van een aanzienlijk deel van de nationale soevereiniteit betekenen, met name het 'oppergezag over de krijgsmacht' zoals dat in de Grondwet is verwoord. Militaire samenwerking binnen de Benelux en met Duitsland zou op termijn een mooie tussenstap kunnen zijn met een Europees vervolg. Maar ook hier geldt dat de kosten voor de baten uit gaan. Pas op termijn treden besparingen op.

4 Baten van Defensie: onbekend maakt onbemind

4.1 Met de krijgsmacht leggen we gewicht in de schaal

Aan het free rider-schap zijn vooral kosten verbonden

In het Nederlandse publieke debat wordt met regelmaat het belang van een actief buitenlands beleid gebagatelliseerd. Nederland wordt afgedaan als een klein land dat zich op het internationale vlak niet groter moet voordoen dan het is. In dit beeld is de Nederlandse militaire bijdrage op het internationale toneel van beperkt belang en kan nog verder teruggeschroefd worden zonder gevolgen voor de Nederlandse veiligheid of de positie van het Koninkrijk. Klopt dat beeld?

De meeste deskundigen en literatuur over de internationale betrekkingen stellen van niet. Manieren om op het internationale vlak invloed uit te oefenen zijn ontwikkelingsgelden en militaire middelen.⁵¹ De kracht van de Nederlandse diplomatie wordt bepaald door enerzijds de deskundigheid van onze diplomaten, en anderzijds door de economische en militaire middelen die tot de beschikking staan van het Nederlands buitenlands beleid. Nu Nederland bezuinigt op de krijgsmacht wordt daarmee ook een van de (weinige) instrumenten voor internationale invloed teruggebracht. Veel deskundigen wijzen op de risico's van een dergelijk beleid.⁵² Er zijn zeker vier belangrijke redenen waarom het wenselijk is dat Nederland een zichtbaar internationaal militair profiel nastreeft en dus niet als *free rider*, als profiteur acteert. Het gaat dan om de internationale invloed die Nederland gegund wordt op het wereldtoneel, directe veiligheidsbelangen, Nederland als gidsland en de gunningsfactor.

Invloed van Nederland internationaal

Van een internationaal georiënteerd land als Nederland wordt verwacht dat het zijn verantwoordelijkheid neemt en bereid is risico's te dragen

Als Nederland geen relevante internationale bijdrage levert aan operaties gaat dat ten koste van de Nederlandse internationale positie, waaronder onze handelsbelangen. Met de inzet van de krijgsmacht in coalitieverband, of dat nu de NAVO, EU of VN is, wordt politiek krediet opgebouwd. Dit krediet vertaalt zich in de gelegenheid van de Nederlandse diplomatie om mee te praten op het internationale toneel, het vergroot de kans op het verkrijgen van hoge posities bij internationale organisaties en plaatst Nederland op de genodigdenlijst bij internationale diplomatieke besprekingen. Het doel daarvan is de Nederlandse belangen te kunnen behartigen op het internationale toneel. Dit heeft ook zijn uitwerking op de internationale economische positie van Nederland, die mede wordt bepaald door ons buitenlandse profiel. De link is misschien niet direct zichtbaar, maar er staat veel op het spel.

Zo lijkt er een duidelijk verband te bestaan tussen de terugtrekking uit Afghanistan en het, na de Toronto-top in juni 2010, niet meer uitnodigen van Nederland voor de G20, het belangrijkste mondiale economische overlegorgaan. Dit impliceerde de vorige Minister van Defensie al in oktober 2009: 'Ik weet dat Nederland door de inzet [in Uruzgan], in aantallen en kwaliteit, een forse reputatiewinst heeft geboekt. Daarom konden wij de Afghanistan-conferentie in Den Haag organiseren, ook onze participatie in de G20 heeft ermee te maken. Dat is iets waar we ons met zijn allen bewust van moeten zijn.'⁵³ Dit blijkt ook uit de berichten van de Amerikaanse ambassade in Den Haag die door de Wikileaks-affaire in de openbaarheid gekomen zijn.⁵⁴

Nederland, Uruzgan en de G20: de WikiLeaks files

'Post [de Amerikaanse ambassade, red] suggests a senior US Government official (...) engage Dutch Finance Minister and Labor Party leader Bos (...) at the Pittsburgh G20 Summit to emphasize continued Dutch participation in such fora is based on their active international role, not their economic/financial power'(...) 'Prime Minister Balkenende understands the Dutch were invited to the Pittsburgh G20 Summit because of their role in Afghanistan, where they are viewed as a serious partner who shoulders their international responsibilities. Deputy Prime Minister, Finance Minister and Labor Party leader Wouter Bos, however, believes the reasons the Dutch are going to Pittsburgh are their participation in previous G20 meetings, their financial prowess and their substantive views on and experience in international economics and finance'(...) 'The countries around the table in Pittsburgh are not here just for their weight/ views but because they are world leaders. There are a number of countries who sought a seat at this G20 table, but only countries with an understanding of their international responsibilities were invited'.^{55 56}

Dergelijke signalen tonen dat Nederland zich niet afzijdig kan houden van het wereldtoneel, terwijl het wel een gewichtige rol claimt in allerlei internationale fora. *Free rider*-schap in de internationale politiek staat haaks op ‘meedoen’. Daar komt bij dat Nederland een visie heeft op het gebied van mensenrechten in andere landen, de verdeling van rijkdom en de ontwikkeling van arme landen. Die ideeën bevorderen we graag internationaal, maar daar is een platform voor nodig. Tot een dergelijk platform wordt je echter alleen toegelaten als je een medespeler bent. Als profiteur ben je echter vooral ballast. Dan word je niet uitgenodigd, dus niet gehoord en beperk je het eigen handelingsvermogen. In een gemondialiseerde, multipolaire wereld is handelingsvermogen niet te koop. Men moet het zelf creëren door constructief mee te doen aan internationale activiteiten. Voor kleinere landen als Nederland gaat het er niet primair om hoe je meedoet, als je maar bereid bent om bij te dragen en te delen in de risico’s. Alleen op die manier blijft Nederland meester van zijn eigen lot.

Het scheppen en in stand houden van handelingsvermogen is dus van groot belang voor Nederland, niet alleen omdat we dat een principezaak vinden, maar vooral ook omdat het concrete gevolgen kan hebben voor de Nederlandse welvaart. Als profiteur te boek staan verkleint het begrip en sympathie voor Nederlandse belangen bij de internationale gemeenschap. Handelscontracten komen minder makkelijk tot stand en, aangezien ons salaris voor 29% daarvan afhankelijk is, zullen we dat op den duur zeker merken aan het welvaartsniveau in Nederland.

Directe veiligheidsbelangen

*Het NAVO-bondgenootschap steunt op gezamenlijke belangen,
gezamenlijke verantwoordelijkheid, solidariteit en wederkerigheid.
Er is geen plaats voor profiteurs*

Nederland is voor haar fundamentele veiligheid afhankelijk van het NAVO-bondgenootschap. Het heeft op grond daarvan ook de verplichting om op basis van Artikel 5 van het NAVO-verdrag bij te dragen aan de gemeenschappelijke veiligheid van alle lidstaten⁵⁷. Wanneer Nederland het niet zo nauw meer neemt met haar eigen bijdrage aan de veiligheid van allen, maar slechts profiteert van de door de andere lidstaten geleverde bijdragen, is het zeer de vraag of Nederland nog wel als een trouwe bondgenoot wordt gezien. Daarmee loopt ons land een risico dat het in tijd van nood wellicht zelf niet geholpen zal worden. De veilig-

heidsgarantie voor Nederland staat dan op losse schroeven. En dat geldt evenzeer voor andere NAVO-landen. De zojuist aangehaalde voormalige Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates liet daarover tijdens zijn afscheidsspeech in Brussel in juni 2011 geen twijfel bestaan toen hij wees op de trend dat de VS zijn belangstelling voor het bondgenootschap aan het verliezen was.⁵⁸

Afhankelijkheden in het Caribische deel van het Koninkrijk

Nederland kan voor de territoriale verdediging van het Caribische gedeelte van het Koninkrijk geen aanspraak maken op het NAVO-verdrag omdat het Caribisch gebied buiten het NAVO-verdragsgebied ligt. Dat betekent dat het bij de bescherming van de Nederlandse eilanden afhankelijk is van bilaterale afspraken met landen die ook belangen hebben in het gebied, zoals (vooral) de Verenigde Staten, Frankrijk en Engeland. Hierdoor zijn goede betrekkingen met deze landen van groot belang.

Een bondgenootschap dat uit profiteurs bestaat is geen bondgenootschap, maar een los samenraapsel van landen die slechts hun eigen belang najagen. Het is als zwartrijden in de trein. Zolang er genoeg anderen zijn die wel een kaartje kopen, komt er geld binnen en blijven de treinen rijden. Dit komt echter in het geding als de defensiebezuinigingen in vele Europese landen doorgaan, waardoor meer landen gaan zwartrijden op de ‘bondgenootschappelijke trein’. Daarmee wordt het bondgenootschap uitgehold en komt de ‘trein’ stil te staan. De ‘boete’ op *free riding* lijkt niet af te schrikken. Veel van de negatieve effecten (verlies van politieke/diplomatieke of economische invloed) zijn niet direct aantoonbaar of doen zich niet voor op korte termijn. Maar wanneer het bondgenootschap door veelvuldig *free riding* van de aangesloten landen niet meer effectief blijkt te zijn in het leveren van collectieve veiligheid staat er nog veel meer op het spel. De Noorse minister van Defensie heeft al aangegeven dat de capaciteit van de NAVO om zijn lidstaten te beschermen discutabel is en deze verder zal afnemen.⁵⁹

België neemt zijn verantwoordelijkheid

De Belgische regering besloot in 2008 een vorm van *free rider*-schap terug te draaien. Aan het begin van deze eeuw richtte de Belgische krijgsmacht zich vooral op relatief veilige vredesmissies, laag in het geweldspectrum. Dit viel niet goed bij bondgenoten die vonden dat België anderen het zware werk liet

opknappen. Minister van Defensie De Crem stelde: 'het gedefinieerde ambitieniveau wordt door onze partners doorgaans als aanvaardbaar bestempeld, maar de concrete invulling ervan via de deelname aan operaties was echter minder aanvaard. Defensie heeft zich in de voorbije jaren te sterk gericht op het opereren in een relatief veilige omgeving.' Volgens de minister moest er namelijk 'rekening gehouden worden met de principes van gedeelde verantwoordelijkheid (*responsibility sharing*) en gedeelde lasten (*burden sharing*), maar ook met het principe van gedeelde risico's (*risk sharing*). Dit delen van lasten en risico's binnen de NAVO is noodzakelijk: 'enkel zo kan België voor haar eigen veiligheid blijven rekenen op de solidariteit van bevriende landen'.⁶⁰

De argumentatie dat in een bondgenootschap dat steunt op gezamenlijke belangen, gezamenlijke verantwoordelijkheid, solidariteit en wederkerigheid geen plaats is voor profiteurs, is in essentie door te trekken op wereldschaal. Elk land heeft voordeel bij een stabiel internationaal systeem, zeker een land met een open, internationaal georiënteerde economie als Nederland. Om dit systeem in stand te houden moeten landen bereid zijn verantwoordelijkheid daarvoor te dragen. Als ieder land een *free rider* zou zijn, wordt de wereld onbestuurbaar. Hoe meer profiteurs, hoe meer het doemscenario van een gefragmenteerde wereld, waarin niemand de verantwoordelijkheid neemt voor de gemeenschappelijke belangen, naderbij komt. Het leveren van een bijdrage is daarmee in het Nederlandse belang. Dit heeft ook te maken met de wens van publiek en politiek om 'iets te doen' aan mensenrechtenschendingen, etnische conflicten of bij te dragen aan de verspreiding van democratische waarden en vrijheden. Deze morele dimensie van de internationale politiek, die onderdeel is van de historische rol van Nederland, kan alleen in stand gehouden worden met een actief internationaal en ook militair beleid.

Denemarken: meedoen levert invloed op

'[Denmark's] long-term influence on international developments will definitely be diminished. No matter how noble its intentions or how firm its political will, there is little that Denmark can accomplish as an independent player. Full participation in the ESDP, by contrast, would offer Denmark a unique opportunity to help shape the development of the EU as an independent provider of both hard en soft security'.⁶¹

Nederland als voortrekker van de kleinere landen

Het effect van de koers van Nederland reikt tot ver over de landsgrenzen

Binnen Europa is Nederland een middelgroot land, vaak omschreven als de 'grootste van de kleineren'. In die positie heeft Nederland vaak een voortrekkersrol gehad. Nederland was ook een van de eerste landen die overging tot het vormen van een expeditionaire krijgsmacht om internationaal aan crisisbeheersings- en vredesoperaties bij te dragen. Diverse malen hebben andere landen het Nederlandse initiatief om aan operaties deel te nemen gevolgd. Daarbij zijn regelmatig gezamenlijke verbanden opgezet met gelijkgezinde naties. Te denken valt aan de *Deployable Air Task Force* waarmee Nederland, Noorwegen en Denemarken in 2002-2003 vanuit Kirgizië gezamenlijk met F-16's hebben geopereerd in het kader van *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan. Ook de Canadees-Nederlandse samenwerking voor UNMEE in Eritrea in 2001 en de samenwerking in Uruzgan van 2006 tot 2010 met de Australiërs, Britten en Canadezen zijn voorbeelden van de voortrekkersrol van Nederland. Wanneer Nederland structureel een profiteursrol zou aannemen, zou ook dat tot kopieergedrag kunnen leiden. Het effect van de koers die Nederland kiest reikt zo tot ver over de landsgrenzen. Dat brengt verantwoordelijkheid met zich mee.

De gunningsfactor

Een hoge gunningsfactor biedt economische voordelen

Belangrijk aspect dat bepalend is voor het Nederlandse vermogen internationaal invloed uit te oefenen of handelscontracten te bedingen is de zogenaamde 'gunningsfactor', een term die afkomstig is uit de wereld van de handel en verkoop-techniek.⁶² De gunningsfactor staat voor de mate waarin potentiële klanten of samenwerkingspartners de 'biedende partij' gunnen dat men tot zaken doen komt. In de wereld van de handel geldt dat een hoge gunningsfactor belangrijk is om producten te kunnen afzetten en contracten te sluiten. Bedrijven en verkopers worden dan ook gestimuleerd te werken aan het verhogen van hun gunningsfactor door het scheppen van raakvlakken met een potentiële klant en het zoeken naar gezamenlijke belangen. De lijn met het Nederlandse buitenlandse profiel is bijna één op één door te trekken.

Door het aangaan van bondgenootschappen als de NAVO en de EU heeft Nederland aangegeven dat het raakvlakken heeft met een groot aantal gelijkgezinde landen die zich willen inzetten ter bescherming en verdediging van elkaars belangen en handhaving van de internationale rechtsorde. Daarnaast gaat Nederland soms gelegenheidscoalities aan met als doel de internationale rechtsorde te beschermen of te herstellen. Kortom, Nederland laat zien dat het bereid is zich in te spannen voor het versterken van de raakvlakken met andere landen en voor de bescherming van gezamenlijke belangen.

Het bijdragen aan defensieoperaties in het buitenland is een belangrijke concrete uiting die zorgt voor een hoge gunningsfactor. Onmiskenbaar speelt deze gunningsfactor vervolgens een grote rol bij het tot stand komen van grote internationale contracten voor het bedrijfsleven, zeker in situaties waar overeenkomsten tussen staten nodig zijn als basis voor handel. Een passieve houding van Nederland en een zwak buitenlands profiel, daarentegen, leiden tot een lage gunningsfactor en niet alleen verkleining van politieke invloed, maar ook van de kans op het binnenslepen van de lucratieve handelscontracten waarvan onze welvaart zo afhankelijk is.

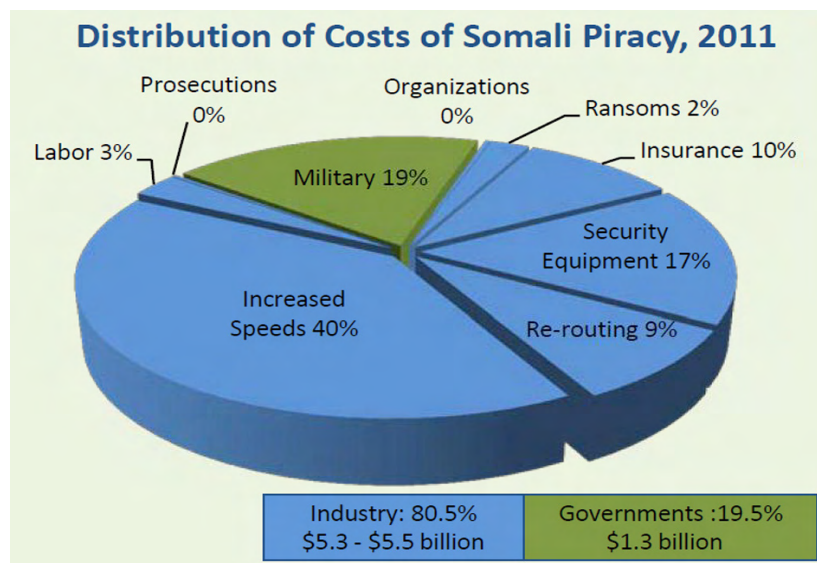
4.2 De krijgsmacht beschermt handelsstromen op zee

Piraterij kost ons miljarden

Piraterij raakt het Nederlandse bedrijfsleven direct. Nederlandse schepen lopen het risico gekaapt te worden. Piraterij bedreigt ook het vrije goederenvervoer van en naar Nederlandse havens. Goederen waarvan de Nederlandse economie voor een groot deel afhankelijk is. Rotterdam verwerkte, als grootste haven van Europa, in 2010 ruim 433 miljoen ton goederen. Daarvan werd ruim 88 miljoen ton vanuit of naar Azië verscheept, ruim 20% van de totale doorvoer van Rotterdam. Van de containers die in Rotterdam werden verwerkt werd bijna 50% vanuit of naar Azië verscheept.⁶³ Voor ons land is dus primair economische veiligheid in het geding. Maar het gaat tevens om territoriale veiligheid: Nederlandse schepen in internationale wateren vallen onder Nederlandse verantwoordelijkheid.

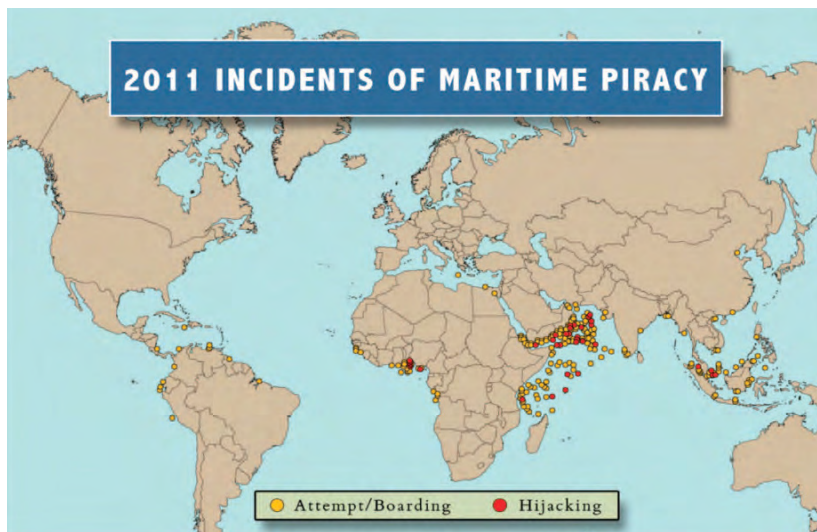
Piraterij vindt van oudsher plaats langs kusten van landen met een zwak centraal gezag en een arme bevolking. Momenteel vinden de meeste incidenten plaats in de Indische Oceaan, waar Somalische piraten tot 750 kilometer uit de kust

opereren. Jaarlijks passeren hier tussen de 20.000 en 30.000 schepen die via het Suezkanaal en de Golf van Aden tussen Europa en Azië varen. De extra kosten als gevolg van de bedreiging door piraterij voor een Nederlands schip dat via de Golf van Aden vaart bedragen gemiddeld 150.000 euro. Hierbij is een premiestijging voor de piraterijverzekering van 500 naar 20.000 dollar meegerekend.⁶⁴ Dat is veel, maar de extra verzekeringskosten bedragen voor een gemiddeld schip echter slechts tien procent van de totale schade. De grootste kostenpost wordt gevormd door het verbruik van extra brandstofverbruik om sneller te varen en zo piraten te ontlopen.⁶⁵ In totaal bedroeg in 2011 de geschatte schade van deze zeeroof wereldwijd 7 miljard dollar, waarvan ruim 80% voor rekening komt van de reders. Deze zullen genoodzaakt zijn alle extra kosten door te berekenen aan hun klanten. Prijsstijgingen van goederen en brandstof voor de consument zijn daarvan het gevolg.



FIGUUR 10: TOTALE KOSTEN VAN PIRATERIJ IN 2011 (MILJOENEN DOLLARS)⁶⁶

Overigens vinden we niet alleen zeerovers in de buurt van Somalië. Ook in de Straat van Malakka en de Golf van Guinee lopen de meer dan 50.000 schepen die per jaar door deze zeegebieden varen behoorlijke risico's.⁶⁷

FIGUUR 11: PIRATERIJ-INCIDENTEN IN 2011⁶⁸

De piraten hebben in het gebied voor de Oost-Afrikaanse kust in de afgelopen vier jaar ruim 170 schepen gekaapt. In september 2012 waren zeven schepen met 177 opvarenden gegijzeld.⁶⁹ Marineschepen van internationale coalities, waarvan Nederland deel uitmaakt, patrouilleren er sinds 2008. De vloot beschermt schepen die gebruik maken van een speciale corridor door de Golf van Aden, patrouilleert in het Somalisch Bassin van de Indische Oceaan om de piraten te verstoren en escorteert sommige schepen, waaronder voedselschepen van de VN. Tevens proberen sommige schepen piraten op te sporen en eventueel te arresteren. Daarnaast beschermt Defensie bepaalde langzame en daardoor kwetsbare Nederlandse schepen op een deel van hun route. Daartoe varen zwaarbewapende Nederlandse mariniers op een deel van de route mee. Deze aanpak werkt inmiddels goed, van meer dan 20 schepen en meer dan 500 gijzelaars in 2011 naar 7 respectievelijk 177 medio 2012. Door de Nederlandse bijdrage aan de piraterijbestrijding laten we zien dat we bereid zijn ons in te spannen voor de veiligheid van het internationale economische verkeer. Door de effectieve aanpak wordt ook het effect op onze handelsstromen vooralsnog beperkt gehouden. Daarnaast zal het probleem van de piraterij bij de bron moeten worden aangepakt. De anarchistische situatie in Somalië vergt een brede aanpak, waarbij de economische en militaire instrumenten van de internationale politiek moeten worden ingezet.

4.3 Defensie draagt bij aan onze digitale veiligheid

Onze internetsamenleving kan niet zonder een stevige defensieve en offensieve cybercapaciteit

De wereld bevindt zich in een overgangsfase van het industriële naar het informatietijdperk. De betekenis van ‘informatie en kennis’ als productiefactor neemt explosief toe. Het kan niet anders dan dat dit ook voor de krijgsmacht grote gevolgen heeft. Al een tijd lang ligt er grote nadruk op het verbeteren van de informatiepositie van de krijgsmacht – inlichtingen als militair ‘productie’-middel. Maar de ontwikkeling gaat verder dan dat. Nog steeds wordt de krijgsmacht voornamelijk ingezet in de traditionele dimensies land, zee, en lucht. Het leidt geen twijfel dat deze drie dimensies een centrale rol zullen blijven spelen in de militaire taakuitvoering. Maar het leidt evenmin twijfel dat het cyberdomein daar bij komt. Zoals de Britse *Chief of the Defence Staff* stelt: *‘We must learn to defend, delay, attack and manoeuvre in cyberspace, just as we might on the land, sea or air and all together at the same time’*.⁷⁰

De Amerikaanse president Obama heeft verklaard dat de *‘cyber threat is one of the most serious economic and national security challenges we face as a nation’* en dat *‘America’s economic prosperity in the 21st century will depend on cybersecurity’*.⁷¹ Volgens een in 2010 door de Britse overheid gepubliceerd rapport bedraagt de jaarlijkse schade voor het Verenigd Koninkrijk minstens 32 miljard euro. Hiervan komt 25 miljard voor rekening van het bedrijfsleven en de rest is schade aan burgers en de overheid.⁷² In april 2012 heeft TNO een vergelijkbare verkenning gepubliceerd. Aangezien Nederland door de hogere dichtheid van het kabelnet, de geavanceerdheid van de infrastructuur en grotere hoeveelheid dataverkeer kwetsbaarder is dan het VK, schat TNO de jaarlijkse schade voor Nederland door criminele activiteiten in het cyberdomein tussen de 20 en 30 miljard euro.⁷³ Het hoeft dan geen betoog dat *cyber security* van groot belang is voor onze economie en van het functioneren van ons land.

Cyber crime: Phishing, een voorbeeld

Voor criminelen is het achterhalen van persoonsgegevens een belangrijke manier om misbruik te kunnen maken van de identiteit van een ander met financieel gewin als uiteindelijk doel. Het proberen inloggegevens of andere persoonsgegevens te verkrijgen wordt *phishing* genoemd. Phishing-mails worden veelvuldig verstuurd uit naam van private instellingen, zoals banken, die daarvan ook veel schade ondervinden. Zowel de financiële schade als de klachten vertonen een stijging. Volgens de Nederlandse Vereniging van Banken is phishing de meest voorkomende manier waarop fraude met internetbankieren plaatsvindt. In de tabel staat een overzicht van de fors stijgende schade en aantal klachten van de afgelopen jaren.⁷⁴

Jaar	Schade	Aantal meldingen
2009	€ 1.900.000	onbekend
2010	€ 9.800.000	1383
2011 (1 ^e helft)	€11.200.000	2418

Het gaat bij cybercriminaliteit niet alleen om criminelen die creditcardnummers of wachtwoorden voor internetbankieren achterhalen. Diefstal van industriële bedrijfsgeheimen is een veel grotere schadepost.⁷⁵ Een ander probleem is digitale spionage. Een Chinese groep hackers die waarschijnlijk met het Chinese leger samenwerkt stal in juli 2012 interne communicatie van de Europese Raad, inclusief de e-mails van EU-voorzitter Herman van Rompuy.⁷⁶ Met name dit soort activiteiten – die niet (direct) gericht zijn op financieel gewin, maar op spionage of ontwijking – vallen niet onder cybercriminaliteit, maar onder cyberoorlog.

DigiNotar

In augustus 2011 bleek een frauduleus uitgegeven certificaat van het beveiligingsbedrijf DigiNotar in omloop te zijn voor Google.com, als gevolg van een inbraak. Hackers slaagden erin de servers van DigiNotar te kraken en op die manier valse veiligheidscertificaten uit te geven. Daarmee konden internetters ongemerkt door worden verwezen naar onveilige sites. DigiNotar was een van oorsprong Nederlands bedrijf dat de certificering verzorgde voor verschillende overheidssites, waaronder DigiD. Deze certificaten dienen ter identificatie van websites en beveiliging van webverkeer. Hierdoor kwam bovendien de veiligheid van DigiD in het geding, waardoor bepaalde overheidssites niet meer te vertrouwen waren.⁷⁷

Hoewel in Nederland digitale veiligheid vooral in handen van het ministerie van Veiligheid en Justitie ligt, levert Defensie enkele belangrijke capaciteiten op dit gebied. Zo is in 2011 de *Taskforce Cyber* opgericht, met als doel in 2015 over een volwaardig Cyber Commando te beschikken. Inmiddels is een eerste *Defensie Cyber Strategie* geformuleerd.⁷⁸ Ofschoon de bescherming en beveiliging tegen digitale aanvallen daarin dominant is, springen twee andere punten in het oog. Het eerste is de ambitie om offensieve cyberoperaties uit te voeren. Dit moet handelen van een tegenstander beïnvloeden of zelfs onmogelijk maken. In theorie zou een grote cyberaanval op bijvoorbeeld het zakelijke en privébetalingsverkeer door de krijgsmacht beantwoord kunnen worden met offensieve tegenmaatregelen in het cyberdomein. Hierbij wordt gestreefd om door infiltratie van computers, computernetwerken, software en het internet, informatie en inlichtingen te vergaren en systemen te beïnvloeden of uit te schakelen om daarmee het handelen van opposanten te voorspellen, te beïnvloeden of onmogelijk te maken. Daarmee wordt een nieuw begrip geïntroduceerd: cyberslagkracht. Hoewel de aanwizingen toenemen dat achter sommigen aanvallen nationale staten zitten, is het momenteel nog lastig aan te tonen wie er precies achter een aanval schuil gaat. Dit aspect vergt nog behoorlijk wat ontwikkeling.

Cyberoorlog 1

De eerste keer dat een cyberoorlog gevoerd werd, was op 27 april 2007 in Estland. De directe aanleiding was de omstreden verplaatsing van de Bronzen Soldaat van Tallinn, een monument met oorlogsgraven uit het Sovjettijdperk. De meeste aanvallen kwamen van servers van de Russische overheid. Ze werden uitgevoerd door individuen en richtten zich tegen het Estse Parlement, ministeries, banken en media in Estland.⁷⁹

Een tweede punt is de toenemende aandacht voor digitale spionage door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, in samenwerking met de (civiele) Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.⁸⁰ Ook dit geeft aan dat men terdege rekening houdt met cyberconflicten. Dat is niet zo verwonderlijk. Het gebruik van ICT-middelen vergroot de slagkracht van de krijgsmacht. Defensie maakt gebruik van diverse netwerken. De meeste netwerken in Nederland zijn aan elkaar gekoppeld en in handen van private partijen. Het feit dat Defensie afhankelijk is van derden en dat systemen met elkaar verbonden zijn, zorgt voor kwetsbaarheid. Kwaadwillenden kunnen zich toegang verschaffen tot deze netwerken.

Daarom richt het *Defensie Computer Emergency Response Team* (DefCERT) zich op het tegenhouden van aanvallen op de commando- en informatiesystemen van de krijgsmacht.

Cyberoorlog 2

‘A damaging cyberattack against Iran’s nuclear program was the work of U.S. and Israeli experts and proceeded under the secret orders of President Obama, who was eager to slow that nation’s apparent progress toward building an atomic bomb without launching a traditional military attack, say current and former U.S. officials. The origins of the cyberweapon, which outside analysts dubbed Stuxnet after it was inadvertently discovered in 2010, have long been debated, with most experts concluding that the United States and Israel probably collaborated on the effort’.⁸¹

Nederland heeft een groot belang in vrije handel. Uit welbegrepen eigenbelang heeft Nederland in zijn geschiedenis altijd nadrukkelijk gepleit – en ook gevochten – voor het openhouden van de wereldwijde transportroutes, de zogenaamde *global commons*.⁸² In de huidige tijd is ook het cyberdomein toe te rekenen tot de *global commons*. Het in belangrijke mate vrije (internet)verkeer is voor ons land van grote waarde. Ook in het cyberdomein zijn internationale afspraken nodig en de mid-delen om deze afspraken zo nodig af te dwingen. We staan aan het begin van noodzakelijke ontwikkelingen op dit gebied. Risico’s in het cyberdomein doordrenken de hele samenleving. Hoe verschillende partijen, diverse departementen waaronder Defensie, private bedrijven, maatschappelijke instanties en burgers, in de aanpak van deze risico’s bijdragen is een discussie die nog maar net gestart is.

Cyberoorlog 3

Zeker 19 Japanse websites, waaronder die van een ministerie, rechtbanken en een ziekenhuis, zijn medio september 2012 doelwit geworden van cyberaanval-len. Vermoedelijk zit China achter de aanvallen, aldus de Japanse autoriteiten. Op de websites staan boodschappen die verkondigen dat de Diaoyu-eilanden in de Oost-Chinese Zee aan China toebehoren. De eilanden staan onder Japans bestuur en heten voor dat land Senkaku. Volgens de Japanse nationale politie zijn zo’n 300 Japanse organisaties potentieel doelwit voor Chinese ‘hacktivisten’. Op Chinese websites zijn aanwijzingen voor geplande nieuwe aanvallen gevonden, aldus de politie.⁸³

4.4 De krijgsmacht handhaaft de internationale rechtsorde en stabiliteit

Fragiele staten kosten de wereld 186 miljard euro

Instabiliteit in zowel verre als nabije landen raakt Nederland. Volgens onderzoek van de University of Maryland bedragen de ‘kosten’ van fragiele staten voor de wereldgemeenschap 186 miljard euro.⁸⁴ Het merendeel komt voor rekening van de omringende landen, maar ook Nederland ondervindt hiervan de gevolgen. Een duidelijk voorbeeld is het met veel geweld uiteenvallen van voormalig Joegoslavië in de jaren negentig. We zien even af van de ellende en schade in het gebied zelf, die natuurlijk ook hier te lande tot emoties leidden, en signaleren de directe gevolgen voor ons land. Het minste probleem was dat een populaire Nederlandse vakantiebestemming wegviel. Mede als gevolg van boycotmaatregelen tegen het restant van Joegoslavië, Servië-Montenegro, kreeg de Nederlandse handel een klap te verwerken. In het gebied ontstonden vrijplaatsen voor de internationale georganiseerde misdaad en er kwam een vluchtelingenstroom naar naburige Europese landen op gang. Van dat laatste ging een reële destabiliserende werking uit.

Vluchtelingen uit Joegoslavië

‘The massive refugee crisis arising from the former Yugoslavia demonstrates [a] tendency: the intensity of fighting and lack of local support or absence of an equivalent ‘homeland’, lead to a dispersal of refugees throughout the region and beyond. (...) More fundamentally, the very principle of international order was in dispute’.⁸⁵

Aangezien de Balkan eerder in de geschiedenis een kruitvat is gebleken, was de stabilisatie van grotere delen van Zuidoost Europa zeker niet uitgesloten.⁸⁶ Hier ligt ook een belangrijke sleutel tot de waarde van militair ingrijpen. Ook zonder dat er direct sprake is van een fundamentele aanpak van de oorzaken van instabiliteit en conflict, kan worden bijgedragen aan het beheersbaar houden van de situatie en het voorkomen van verdere escalatie.

Hoewel medeleven met de slachtoffers van het conflict een rol speelde, waren Nederlandse militairen van 1992 tot 2011 vooral om bovenstaande belangen te

behartigen actief in Bosnië-Herzegovina. Om verdere destabilisatie van de regio te voorkomen, stuurde Nederland missies in internationaal verband naar Macedonië en Kosovo. De aard van de inzet in de Balkan veranderde samen met de evoluerende situatie in de regio. Tijdens het uiteenvallen van Joegoslavië nam Nederland in 1991 het initiatief voor het sturen van een gemengde militair-civiele Europese waarnemersmissie (ECMM) naar Kroatië. Deze missie zou later zijn werkterrein verder uitbreiden naar andere delen van het voormalige Joegoslavië. Verder droeg Nederland - met slechte ervaringen - bij aan het beschermen van *safe havens* in Bosnië-Herzegovina.

Na de val van Srebrenica in 1995 namen Nederlandse F-16s deel aan bombardementen tegen Bosnisch-Servische doelen om het leiderschap te dwingen een bestand te tekenen, het Dayton-akkoord.⁸⁷ In datzelfde jaar stelde Defensie troepen beschikbaar aan de door de NAVO geleide *Implementation Force* (IFOR). IFOR zag toe op implementatie van het Dayton-akkoord en kon dat zo nodig met geweld afdwingen. Deze periode stond dus in het teken van interveniëren. In 1996 nam de kleinere *Stabilisation Force* (SFOR) de taken over. SFOR richtte zich vooral op stabiliseren in het voormalige oorlogsgebied.⁸⁸ In 2004 nam de EU de stabilisatiemissie over van de NAVO. EUFOR beoogde met blijvende aanwezigheid in het nu stabielere Bosnië-Herzegovina de verschillende bevolkingsgroepen ervan te weerhouden de vijandelijkheden te hervatten en door wederopbouwprojecten uitzicht te bieden op een betere toekomst. Hoewel gewapend, had de missie niet als voornaamste doel afschrikken, maar was het een onderdeel van een civiel geleid normalisatieproces. Mede door aanwezigheid van buitenlandse troepen is het sinds Dayton vredig gebleven in Bosnië-Herzegovina.⁸⁹ Daardoor wordt het land ook weer aantrekkelijker voor buitenlandse investeerders. Nederlandse bedrijven hebben er in 2011 voor 147 miljoen euro geïnvesteerd.⁹⁰

Naast het feit dat vluchtelingenstromen naar naburige landen een destabiliserend effect kunnen hebben, zeker als het gaat om fragiele staten, brengt de opvang van vluchtelingen ook hoge kosten met zich mee. Voor rijke landen hoeft dat niet per se tot destabilisatie te leiden. Niettemin moet het vluchtelingenprobleem ook niet te lang duren. Turkije spendeert momenteel zo'n 300 miljoen US dollar per jaar aan de opvang van 70.000 Syrische vluchtelingen.⁹¹ Als de crisis in Syrië niet snel tot een oplossing komt, kan het vluchtelingenprobleem voor Turkije een financieel en zelfs een veiligheidsprobleem worden. Ook voor Nederland vallen de kosten van vluchtelingenopvang niet mee. De jaarlijkse kosten bedragen in Nederland zo'n 24.000 euro per vluchteling.⁹²

Aanpakken bij de bron

‘[...] the European States, and even those overseas, have only a limited power of absorption of refugees. The problem must be tackled at its source if disaster is to be avoided’.⁹³

Een ander voorbeeld van het bijdragen aan internationale stabiliteit is de huidige missie in Zuid-Soedan, waarbij het vluchtelingenprobleem bij de bron wordt aangepakt. Na een jarenlange burgeroorlog waarin twee miljoen doden vielen werd het land op 9 juli 2011 onafhankelijk van Soedan. Mede door de oorlog en jarenlange discriminatie door het voornamelijk islamitische, Arabische noorden van het land is het voornamelijk animistische, Afrikaanse Zuid-Soedan één van de minst ontwikkelde landen in Afrika. Om de nieuwe republiek te helpen effectief en democratisch te regeren heeft de VN-Veiligheidsraad de *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS) opgericht. Nederland draagt bij met een civiele en militaire missie. Het gaat in 2012 om een dertigtal militairen⁹⁴ met als taak het bijdragen aan de stabilisatie van Zuid-Soedan om de terugkeer van vluchtelingen mogelijk te maken. Aangezien een zwak en chaotisch Zuid-Soedan en het vluchtelingenprobleem in naburige landen bronnen van onrust voor de gehele regio vormen, is ook deze bijdrage in het belang van internationale rechtsorde en stabiliteit. Zo kan het nieuwe land de steun goed gebruiken, en heeft Nederland baat bij goede contacten in de Oost-Afrikaanse regio, gelet op de bestrijding van piraterij en de toegang tot grondstoffen.

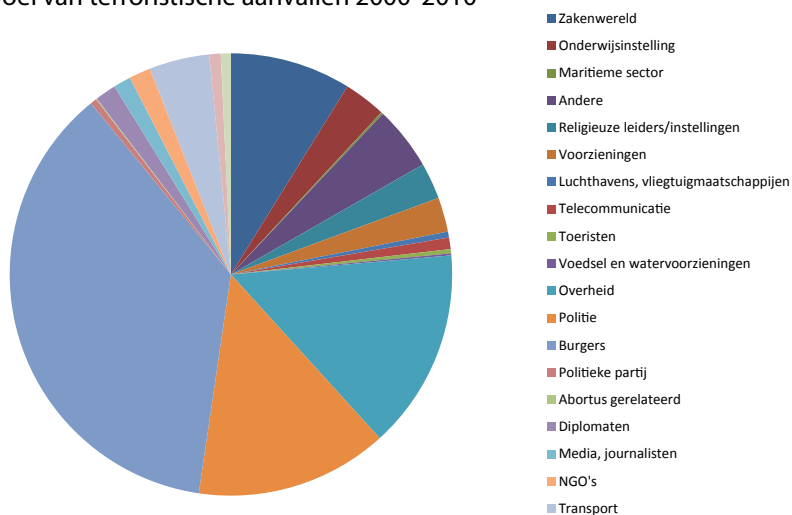
4.5 Internationaal terrorisme

De bestrijding van internationaal terrorisme dient rechtstreeks de Nederlandse belangen

Internationaal terrorisme gelieerd aan Al Qaeda is een van de grootste veiligheidsbedreigingen van het begin van deze eeuw. Deze vorm van terrorisme bedreigt onze territoriale veiligheid, economische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit. Ook de internationale stabiliteit en rechtsorde kan door grootschalige aanslagen onder druk komen te staan – waarbij middel (*Global War on Terror*) en kwaal (‘9/11’-achtige aanslagen) een macabere dans opvoeren. In Nederland valt de moord op Theo van Gogh in 2004 te categoriseren als een terroristische daad geïnspireerd door Al Qaeda.⁹⁵ Sindsdien is een keur aan maatregelen getroffen om de kans en de impact van mogelijke terroristische aanslagen te

beperken. Deze maatregelen lijken succesvol, gezien het sinds 2004 uitblijven van aanslagen in Nederland, de afgenomen radicalisering en het naar beneden bijgestelde dreigingsbeeld van de AIVD.⁹⁶ Niettemin is er nog geen reden tot juichen. Terrorisme blijft een gevaarlijk fenomeen, onder meer vanwege de veelheid van mogelijke doelen voor aanslagen.

Doel van terroristische aanvallen 2000-2010



FIGUUR 12: DOELEN VAN TERRORISME TUSSEN 2000 EN 2010⁹⁷

De aanpak van internationaal terrorisme is niet compleet zonder de aanpak van overzeese vrijplaatsen. Veel terroristen volgen training in door Al Qaeda beheerste gebieden in fragiele staten, zoals Afghanistan tot 2001 en tegenwoordig Pakistan en Jemen. Zo bood het Taliban-regime openlijk een vrijplaats aan Al Qaeda, inclusief talloze trainingskampen. Na 11 september 2001 was er in de VN-veiligheidsraad unaniem steun voor de Verenigde Staten dat Afghanistan binnenviel. De NAVO-partners, waaronder Nederland, verklaarden Artikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing en boden militaire assistentie.

Sinds de val van het Taliban-regime eind 2001 is de internationale gemeenschap in het land actief om samen met de nieuwe Afghaanse autoriteiten een stabiel land op te bouwen. Dit moet voorkomen dat de Taliban weer aan de macht komen en Al Qaeda opnieuw een schuilplaats bieden. Meer dan tachtig landen en tiental-

len internationale organisaties dragen bij aan deze gecombineerde civiel-militaire inspanning. Nederland doet hieraan mee met substantiële financiële en militaire middelen. Deze aanpak is steeds gebaseerd op een geïntegreerde 3D-aanpak van *Diplomacy, Defence* en *Development*. Zo was Nederland van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010 *lead nation* in de zuidelijke provincie Uruzgan. De missie bestond uit ongeveer 1.600 militairen van alle krijgsmachtdelen, alsmede diplomaten en ontwikkelingsexperts.

De inzet in Afghanistan kent successen. Het is niet meer een vrijplaats voor Al Qaeda, de landbouw herstelt zich langzaam, er worden scholen gebouwd en meisjes en vrouwen hebben meer dan voorheen toegang tot onderwijs. Maar er zijn ook gereede twijfels aan de haalbaarheid van het opbouwen van een stabiele Afghaanse staat. Vanuit Nederlandse belangen geredeneerd is het van groot belang dat Afghanistan in ieder geval beschikt over een sterk centraal gezag, leger en politieapparaat, zodat terroristische organisaties niet opnieuw een vrijplaats krijgen en de drugsproductie in en handel vanuit Afghanistan beheersbaar blijft. Daartoe dient de corruptie blijvend te worden bestreden en dienen alle Afghanen ongehinderd toegang tot onderwijs en zelfontplooiing te hebben.

Een stabiel en vreedzaam Afghanistan betekent een vreedzame regio en meer stabiliteit voor naburige landen als Iran, Pakistan en India. Vooral Pakistan voelt de gevolgen van de conflicten in de regio. Aangezien dat land, net als buurland en voornaamste rivaal India, over kernwapens beschikt, zou verdere destabilisatie desastreuze gevolgen kunnen hebben, niet alleen voor de veiligheid in de regio, maar tot ver daarbuiten. Het laat zich raden wat de gevolgen, afgezien van groot-schalig menselijk leed, voor de handelsstromen vanuit en naar deze regio voor Nederland zullen zijn.

4.6 De krijgsmacht bewaakt onze nationale en Europese grenzen

1.170 drugsmokkelaars onderschept in 2011

Op het eerste gezicht lopen onze territoriale grenzen weinig gevaar. Ze zijn internationaal erkend en we leven in vrede met onze buurlanden. Maar via onze grenzen kunnen wel grote hoeveelheden drugs ons land binnenkomen, kan internationale vrouwenhandel plaatsvinden of kunnen personen met terroristische of criminele bedoelingen zich toegang tot ons land verschaffen. Het hoeft geen

betoog dat de bewaking en beveiliging van onze grenzen, in samenwerking met Europese partners, nog steeds van groot belang is.

De Koninklijke Marechaussee voert de grensbewaking uit aan de zogenaamde buitengrenzen van het Schengengebied, zoals op Schiphol en de andere luchthavens en zeehavens. Ook voert de KMar Mobiel Toezicht Veiligheid uit aan de Nederlandse grens, gericht op de bestrijding van illegale immigratie van vreemdelingen en ter bevordering van de veiligheid. De taken van de Koninklijke Marechaussee liggen grotendeels op nationaal vlak en worden dag in dag uit vervuld. Als de marechaussee deze taken niet zou vervullen, zouden ze elders tegen vergelijkbare of mogelijk hogere (commerciële) tarieven moeten worden belegd. Binnen het Defensiebudget was in 2012 372 miljoen euro voor de marechaussee gereserveerd.

Luchthaven Schiphol

In het district Schiphol werken ruim 1.500 marechaussees. De Koninklijke Marechaussee zorgt hier binnen de geldende Nederlandse en internationale rechtsregels voor grensbewaking en politiezorg. Op Schiphol heeft de Koninklijke Marechaussee de beschikking over een volwaardige politiedienst en recherche die een sterke informatiepositie hebben opgebouwd op de luchthaven. In samenwerking met de douane en de FIOD-ECD bestrijdt de Koninklijke Marechaussee drugssmokkel via de passagiersstroom en via de vracht. In 2011 werden op Schiphol 1170 drugssmokkelaars ('koeriers en slikkers') aangehouden door de Marechaussee en de Douane.⁹⁸

Grensbewaking op zee is het werk van de Kustwacht, uitgerust met schepen en vliegtuigen. De Koninklijke Marine is verantwoordelijk voor de organisatie van de Kustwacht en de uitvoering van haar taken. Het werkgebied omvat de territoriale wateren en de aangrenzende zogenoemde Exclusieve Economische Zone (EEZ) die zich op de Noordzee uitstrekt tot maximaal 200 zeemijl. Het werkgebied omvat ook het Nederlandse luchtruim, de zogenaamde *Flight Information Region Amsterdam*, dat grotendeels samenvalt met de EEZ. Voor de maritieme hulpverlening- en reddingstaak vallen ook de Waddenzee, het IJsselmeer en de Zuid-Hollandse en Zeeuwse stromen onder verantwoordelijkheid van de Kustwacht. Hieronder vallen ook de EEZ rondom de Nederlandse eilanden in het Caribisch gebied.

FIGUUR 13: WERKINGSGBIED NEDERLANDSE KUSTWACHT⁷⁹

Grensbewaking vindt overigens tegenwoordig steeds meer plaats aan de Europese buitengrenzen. Het Europees agentschap FRONTEX versterkt hiervoor de grenscontroles van betreffende landen en coördineert gezamenlijke operaties op land, ter zee en in de lucht. De Nederlandse Kustwacht en de Marechaussee dragen hier zeer regelmatig aan bij. Voorbeelden hiervan zijn patrouillevluchten tussen Zuid-Italië en Noord-Afrika, rond de Griekse eilanden of marechausseepatrouilles langs de Grieks-Turkse grens. Zo zijn er vorig jaar ook vier Nederlandse marineschepen ingezet ter bestrijding van illegale migratie in de wateren voor de Spaanse zuidoostkust. Gelet op de aanhoudende onrust in Arabische landen in Noord-Afrika en het uitstralingseffect dat dit heeft naar landen ten zuiden daarvan (o.a. Mali), neemt het risico op ongecontroleerde immigratie vanuit dit gebied naar Europa eerder toe dan af. De verwachting is dat ook in de toekomst nog regelmatig een beroep op de Nederlandse defensie zal worden gedaan een bijdrage te leveren aan het indammen van deze (illegale) migratiestromen.

Een andere, in belang toenemende, reden om de nationale en Europese grenzen goed te bewaken is de groei van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. In de afgelopen tien jaar heeft zich een sterke groei voorgedaan in de smokkel van mensen, drugs, vuurwapens, munitie en natuurlijke grondstoffen. De smokkel van dit soort zaken en mensen vergt een hoge en internationale organisatiegraad en de ondersteuning door criminele groeperingen en netwerken. Hoewel dit soort activiteiten ook in het verleden voorkwam, is de huidige schaal

	2010		2011			2012 Q1			
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	% change on year ago	% change on previous Qtr	per cent of total
All Borders									
Afghanistan	6 255	1 764	4 606	9 323	7 301	2 153	22	-71	16
Bangladesh	703	562	1 799	1 370	1 192	1 407	150	18	10
Algeria	3 050	908	1 066	1 613	2 570	1 275	40	-50	9.4
Albania	6 198	1 017	1 156	1 411	1 554	1 177	16	-24	8.6
Pakistan	2 421	1 051	2 821	5 629	5 874	1 045	-0.6	-82	7.7
Somalia	773	573	1 035	604	799	1 017	77	27	7.5
Syria	243	126	274	602	614	715	467	16	5.2
Morocco	1 079	747	847	1 031	1 155	612	-18	-47	4.5
Tunisia	323	20 476	4 489	3 573	291	493	-98	69	3.6
Not specified*	422	1 482	7 506	2 104	808	321	-78	-60	2.4
Others	6 069	4 217	15 674	11 270	6 167	3 420	-19	-45	2.5
Total All Borders	27 536	32 923	41 237	38 530	28 325	13 635	-59	-52	

FIGUUR 14: GERAPPORTEERDE ILLEGALE GRENSPASSAGES AAN DE EU-BUITENGRENZEN, UITGESPLITST NAAR KWARTAAL EN TOP 10 NATIONALITEITEN¹⁰⁰

en geografische verspreiding zonder precedent. Geschat wordt dat tussen de 7 en 10 procent van de wereldhandel illegaal van aard is. In 2009 werd de waarde van de illegale wereldhandel geschat op 10 triljoen euro en vertoonde een verder stijgende lijn.¹⁰¹

De groei van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad baart zorgen, met name vanwege de invloed van illegale handel op vrede en veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, overheidsgezag, de rechtsstaat, volksgezondheid en mensenrechten. Wereldwijde criminele activiteiten kunnen de internationale rechtsorde ondermijnen doordat ze de spelregels in de wereldhandel veranderen en nieuwe spelers introduceren die een machtverschuiving teweeg brengen in de internationale economie ten gunste van criminele organisaties. Landen en internationale organisaties hebben tot nog toe niet voldoende onderkend dat de internationale georganiseerde misdaad zich ontwikkeld heeft tot een strategische dreiging voor nationale overheden, samenlevingen en economieën. Volgens de VN vormt geen enkel land hierop een uitzondering.¹⁰²

Afgezien van het feit dat de internationale georganiseerde misdaad een mondiale aanpak vergt, waartoe de VN inmiddels actie heeft ondernomen, betekent dit dat de noodzaak van een goede bewaking van onze nationale, maar ook Europese, grenzen toeneemt.

4.7 Steun voor civiele autoriteiten: ruim 2.000 keer per jaar ingezet

Zonder de krijgsmacht is Nederland niet opgewassen tegen grote rampen

Van oudsher verleent de krijgsmacht de civiele autoriteiten bijstand en steun. Militaire middelen worden dan onder civiel gezag ingezet. Tevens vervult Defensie enkele wettelijke taken onder civiel gezag. Zo is de Koninklijke Marechaussee in het kader van de Politiewet 1993 belast met diverse civiele politietaken. Tot voor kort had Defensie een 'vangnetfunctie' voor de bestuurlijke autoriteiten voor het geval de capaciteiten van hulpverleningsdiensten (dreigen) tekort (te) schieten. Dat wil zeggen, bij een calamiteit reageren de civiele hulpdiensten eerst, maar indien hun capaciteit of expertise niet toereikend is, komen een beroep doen op capaciteiten van Defensie. Voor een deel gaat het om militaire specialisten met vaardigheden, uitrusting en bevelsstructuren waarvoor geen civiel alternatief bestaat. Voorbeelden zijn de helikopterinzet bij het bestrijden van bosbranden en medische evacuaties, *Search and Rescue* op zee, patiëntenvervoer vanaf de Waddeneilanden, etc.

Bij een groot deel van de bevolking is Defensie dan ook bekend vanwege het vermogen om als enige overheidsdienst op grote schaal en onder moeilijke omstandigheden steun te verlenen bij grote calamiteiten. Bij dreigende en daadwerkelijke overstromingen worden militairen ingezet voor dijkbewaking (met voetpatrouilles en infraroodcamera's aan boord van F-16s), dijkverzwaring (het vullen van zandzakken en inzetten van zwaar grondverzetmaterieel van de Genie) en evacuatie (legertrucks en -vaartuigen). Bij grote chemische of bosbranden zet Defensie blushelikopters of gespecialiseerde blusvoertuigen in. Recente rampen, grensoverschrijdende terroristische dreiging en het groeiende besef dat Defensie over unieke capaciteiten beschikt, hebben ertoe geleid dat deze nationale inzet van de krijgsmacht inmiddels veel meer structureel is geregeld dan in het verleden.

Bewaking luchtruim tegen terrorisme

Defensie is ook in eigen land actief om terrorisme te voorkomen. De luchtmacht verzorgt de bewaking van het Nederlandse luchtruim tegen (terroristische) dreiging vanuit de lucht. Na '9/11' is een nationaal actieplan tegen luchtvaartterrorisme vastgesteld. Dat zou zich kunnen voordoen als een onbekend vliegtuig niet op radio-oproepen van de verkeersleiding antwoordt en zich voorts op een zodanige wijze gedraagt dat het vermoeden rijst dat het mogelijk gekaapt is of gebruikt wordt voor een terroristisch doel. Het *Air Operations and Control Station* (AOCS) van de Koninklijke Luchtmacht in Nieuw Millingen is belast met de bewaking van het Nederlandse luchtruim en kan zo nodig bewapende F-16 jachtvliegtuigen van de *Quick Reaction Alert* (QRA) inzetten om onbekende vliegtuigen te onderscheppen en te identificeren. De gevechtsleiding van AOCS leidt de F-16 jachtvliegtuigen van de QRA naar het onbekende vliegtuig. Na onderschepping proberen de F-16-vliegers het toestel visueel te identificeren en de bemanning op te roepen. In het uiterste geval kan de QRA via rechtstreeks radiocontact met de minister van Veiligheid en Justitie opdracht krijgen een door terroristen gekaapt of bemand vliegtuig neer te schieten.¹⁰³

In het verlengde van de *Strategie Nationale Veiligheid* heeft Defensie zich sinds enige jaren van een 'vangnet' ontwikkeld naar een 'structurele veiligheidspartner' van de civiele hulpdiensten politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening. Dit houdt in dat er afspraken zijn gemaakt met het civiele gezag over de gega-randeerde beschikbaarheid van militairen en materieel voor veiligheidstaken in ons eigen land. Kustwachttaken, luchtruimbewaking en grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee geschieden nu structureel in samenwerking met civiele overheden en instanties. Voorts kan door Defensie nog steeds op grond van de Politiewet bijstand aan de politie worden geleverd. Deze bijstand kan ten behoeve van de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel het verrichten van taken voor Justitie zijn. Onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal malen per jaar dat defensie ten behoeve van steunverlening aan lokale overheden wordt ingezet.

INZET IN NEDERLAND	2011	2012 T/M JULI
Veiligheidsregio's	14	3
Openbare orde & veiligheid	26	11
Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	40	44
Militaire steunverlening openbaar belang	42	26
Explosievenopruiming	1904	1047
Helikopters, patiëntenvervoer en reddingstaken	196	110
TOTAAL	2226	1242

FIGUUR 15: NATIONALE INZET IN 2011 EN 2012

De krijgsmacht beschikt over specialistische kennis en capaciteiten waarmee hoogwaardige ondersteuning aan het civiele bestuur in Nederland kan worden geleverd. De Explosieven Opruimingsdienst Defensie (EOD) heeft als organieke taak het ruimen van ongesprongen projectielen in oorlogstijd. Maar in Nederland wordt de EOD dagelijks ingezet voor het onderzoeken van objecten of terreinen waar bouwwerkzaamheden plaatsvinden of criminele activiteiten hebben plaatsgehad op zoek naar bommen en wapens uit voorbije oorlogen of wapentuig en munitie van criminelen. Regelmatig worden daarbij explosieven geruimd en onschadelijk gemaakt. Ook onderzoekt de EOD regelmatig verdachte pakketjes.

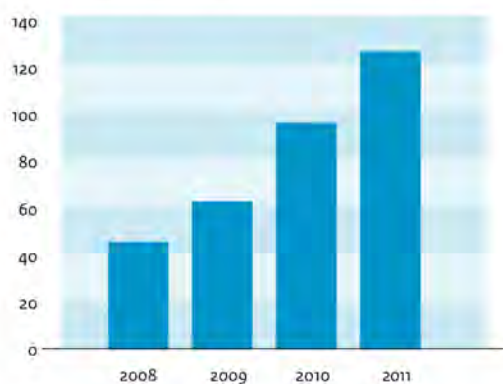
Daarnaast beschikt de krijgsmacht over een gespecialiseerde operationele CBRN-eenheid voor inzet bij een eventuele chemische, biologische, radiologische of nucleaire besmetting in oorlogstijd. Deze eenheid kan zowel zgn. 'ontsmettingsstraten' inrichten als besmet gebied in kaart brengen. Hoewel de compagnie bedoeld is voor inzet in oorlogsgebieden waar CBRN-wapens zijn ingezet, kan zij ook in eigen land worden ingezet bij terroristische aanslagen met CBRN-middelen en bij incidenten waarbij al dan niet moedwillig stoffen zijn verspreid die een vergelijkbaar effect hebben als CBRN-wapens. Bij dit laatste valt te denken aan verspreiding van gevaarlijke stoffen door verkeersongevallen, incidenten in een (petro)chemische industrie of een ongeluk met een kerncentrale.

Voorts beschikt de krijgsmacht ook nog over een zogeheten calamiteitenhospitaal in Utrecht. Dit is een volledig ingerichte medische faciliteit die in staat is

grote aantallen slachtoffers op te vangen en te behandelen. Bijzonder is dat het hospitaal ook geschikt is voor het opvangen en behandelen van door radioactieve, biologische of chemische middelen besmette patiënten. Het calamiteitenhospitaal kan in geval van een ramp met grote aantallen slachtoffers in Nederland door defensie zeer snel worden bemand en gereed gemaakt voor opvang.

Defensie heeft verder een uniek samenwerkingsverband met twaalf ziekenhuizen in Nederland. Hier werkt militair medisch personeel van Defensie als zij niet op uitzending zijn. Daarnaast leveren de ziekenhuizen ook medisch personeel aan Defensie. Deze medewerkers zijn ingedeeld bovenop de normale personeelsformatie van het ziekenhuis. Defensie kan maximaal 4,5 maand een beroep op hen doen voor een uitzending of oefening in een periode van 1,5 jaar. De rest van de tijd beschikt het ziekenhuis over deze extra medewerkers. Als tegenprestatie stelt een relatieziekenhuis twee eigen teams tegenover een Defensieteam. Deze ‘wederkerige’ medewerkers kunnen maximaal 6 weken per 1,5 jaar worden uitgezonden naar buitenlandse missies of oefeningen. Het unieke van deze constructie is dat defensie te allen tijde kan beschikken over medische teams om te worden uitgezonden, terwijl de betrokken ziekenhuizen hierdoor beschikken over extra capaciteit, waardoor wachttijden voor behandelingen van civiele patiënten kunnen worden bekort.

Totaal aantal keren ingezet voor militaire bijstand of steun



FIGUUR 16: STIJGING NATIONALE INZET 2008 2011¹⁰⁴

Het steeds verder schrappen van middelen en expertise zal ook de nationale taken van Defensie raken. De behoefte aan die ondersteunende taken zal echter onverminderd blijven, wat betekent dat andere instanties die op zich zullen moeten nemen. Op kosten van de belastingbetaler, uiteraard.

4.8 Goed opgeleide Nederlanders: 6.000 diploma's per jaar

De krijgsmacht levert uitstekend personeel met unieke eigenschappen aan de arbeidsmarkt

Defensie is niet alleen een van de grootste werkgevers maar ook een van de grootste opleidingsinstituten van Nederland. Overal binnen de krijgsmacht wordt hard gestudeerd. Om de operationele taken goed te kunnen uitvoeren, heeft de krijgsmacht specifieke vaardigheden en kwalificaties nodig. En die zijn lang niet alleen traditioneel militair van aard. Zo worden er bakkers opgeleid, bankwerkers, loodgieters, timmerlui, vrachtwagenchauffeurs en auto-, vliegtuig-, scheepsbouw- en mechatronicamonteurs. Maar ook artsen, verpleegkundigen, ICT-ers, logistiek specialisten, bedrijfseconomen en zelfs juristen. In totaal levert defensie jaarlijks ruim 6000 gediplomeerden af.

Of men nu studeert voor een vakdiploma of voor een universitaire titel, het traject dat militairen volgen is toegesneden op de individuele wensen rond hun ontwikkeling en de behoefte van de organisatie. Bovendien doen ze na hun studie een schat aan ervaring op in de praktijk. Zo biedt Defensie haar mensen een combinatie van werken en leren. Dit komt dan bijvoorbeeld weer van pas als ze besluiten dat het tijd wordt voor een andere uitdaging. Dat kan binnen Defensie zijn, als men een andere wending wil geven aan de loopbaan als militair of als burger. Maar aangezien het overgrote deel van defensieopleidingen civiel erkend en gecertificeerd is, kan defensiepersoneel goed buiten Defensie terecht. Daar komt bij dat het bedrijfsleven graag goed opgeleid, ervaren defensiepersoneel in dienst neemt. Aspecten als vakkennis, discipline, flexibiliteit en een goede arbeidsmoraal spelen daarbij zeker een rol. Daarmee draagt defensie bij aan de instroom van goed opgeleid en ervaren personeel op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Naast de nodige civiel erkende vakopleidingen voor militairen, biedt Defensie met de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) ook wetenschappelijke opleidingen aan toekomstige officieren van de krijgsmacht. De NLDA biedt officieren (en deels ook daarmee gelijkgesteld burgerpersoneel) initiële, middelbare en hogere

militaire en maritieme opleidingen gedurende de gehele loopbaan. Op basis van hun wetenschappelijke opleiding, militaire vorming en ervaring met leidinggeven onder moeilijke omstandigheden, komen officieren die vroegtijdig de dienst verlaten in het bedrijfsleven vaak op middelbare en hogere managementposities terecht.

Defensiepersoneel is zeer in trek bij bedrijven

‘Er is nu al een tekort aan goede mensen, over een paar jaar zal dat alleen maar groter zijn. Het is daarom zaak vraag en aanbod nu te koppelen. En Defensie heeft uitstekend personeel met unieke eigenschappen.’¹⁰⁵

4.9 Economische waarde: hoogwaardige banen en exportpotentieel

De gouden driehoek tussen Defensie, R&D en industrie stimuleert innovatie en schept duizenden banen

Defensiebestedingen verdwijnen niet in een zwart gat. Een belangrijk deel van het belastinggeld dat de overheid in Defensie stopt, komt terug in de vorm van economische activiteiten in ons land. Ook aankopen in het buitenland komen de Nederlandse economie ten goede via compensatie. Defensie biedt werk aan (nog) rond de 60.000 medewerkers. Verscheidene grote defensielocaties bevinden zich in de economisch zwakkere regio's van ons land, zoals de kop van Noord Holland, Friesland, Drenthe, het zuidwesten van Noord-Brabant en Zeeland. Daar zorgen ze direct en indirect voor werkgelegenheid. Verder is Defensie een hoogtechnologisch bedrijf. De krijgsmacht zoekt voortdurend naar innovatieve manieren om een technologische voorsprong te verkrijgen op mogelijke tegenstanders. Jaarlijks besteedt Defensie zo'n 60 miljoen euro aan *research & development* (R&D). Het opbouwen en in stand houden van een hoogwaardige krijgsmacht draagt bij aan de internationale competitieve kracht van Nederland.

Door samenwerking met onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven verkrijgt Defensie waar het behoefte aan heeft, maar wendt tevens zijn geld aan om de concurrentiepositie en het innovatievermogen van de Nederlandse industrie te verbeteren. Met dit doel hebben Defensie en Economische Zaken in 2007 de Defensie Industrie Strategie opgesteld. Deze DIS wordt momenteel geëvalueerd

en geactualiseerd. Daarbij zal onder meer de relatie van de DIS met het recente Topsectorenbeleid van het Ministerie van ELI worden gezien. Defensie kan een rol spelen in de sectoren *hightech* (inclusief veiligheid), water (inclusief maritieme bouw) en creatieve industrie (*gaming* en simulatie), alsmede in het industriële cluster *Maintenance Valley*.¹⁰⁶

De Nederlandse defensiegerelateerde industrie (DGI) is op hoogwaardige technologie en innovatie gericht. Ruim dertig procent van de werknemers in deze sector houdt zich bezig met onderzoek en ontwikkeling. In vergelijking met de totale Nederlandse industrie is dat zeer hoog. Onderzoek naar de DGI laat zien dat het een R&D-intensieve en sterk op export gerichte sector betreft. Aangezien het onderscheid tussen defensie-industrie en veiligheidsindustrie vervaagt en bovendien vele bedrijven zich op beide gebieden bewegen, is in 2010 gekeken naar het geheel van defensie- en veiligheidgerelateerde industrie.

OMSCHRIJVING	2010
Aantal bedrijven	451
D(V)I omzet	€ 3.10 mld.
Omvang D(V)I export	€ 2,18 mld.
Aantal D(V)I arbeidsplaatsen	14.242
Aantal D(V)I-gerelateerde R&D arbeidsplaatsen	4.554
R&D arbeidsplaatsen in % totaal D(V)I arbeidsplaatsen	32,0%

FIGUUR 17: KERNGEGEVENS OMVANG NEDERLANDSE DEFENSIE (EN VEILIGHEID) INDUSTRIE¹⁰⁷

Uit het onderzoek blijkt dat de bedrijven, ondanks de terugval in omzet en arbeidsplaatsen in 2010 als gevolg van de economische crisis, vanaf 2012 een toename op beide aspecten verwachten. Voorts blijkt dat bedrijven 30% van hun omzet afzetten binnen Nederland, de rest is dus export. Wat daarnaast opvalt is dat als belangrijkste zwakte wordt gezien dat veel bedrijven te klein zijn om volwaardig mee te doen aan de trend van globalisering, mee te dingen in grote opdrachten en aanbestedingen en raamcontracten. Met name bij dit laatste aspect kan defensie meer betekenen.

Innovatie en de aanschaf van modern materieel zijn noodzakelijk voor een slagvaardige krijgsmacht.¹⁰⁸ Dit belang neemt toe door de bezuinigingen.¹⁰⁹ Alleen

met optimale technologie kan de ingekrompen krijgsmacht effectief blijven optreden. Zolang een open en eerlijke Europese defensiemarkt ontbreekt is daarom een gezonde, innovatieve en competitieve Nederlandse defensiegerelateerde industrie van grote waarde. Daarnaast stimuleert een vitale, hoog innovatieve DGI de kenniseconomie.

Met het teruglopen van de investeringsruimte van Defensie, neemt het belang van Defensie voor de omzet van de DGI af. Export wordt dan nog belangrijker. Maar om de export op gang te krijgen is het belangrijk dat de Nederlandse krijgsmacht als *launching customer* optreedt. Reden is dat als de hoogwaardige, internationaal goed aangeschreven Nederlandse krijgsmacht kiest voor een bepaald product of dienst, dit een goede reclame vormt, waardoor mogelijk buitenlandse krijgsmachten ook interesse in een product zullen tonen. De krijgsmacht doet verder in het gebruik van militair materieel veel operationele ervaring op. Door Defensie als *innovation leader* te betrekken bij het ontwerp en de doorontwikkeling van dit materieel, ontstaat een proces van product- of dienstinnovatie met operationele meerwaarde voor Defensie, en verhoogd exportpotentieel voor de industrie. Een structurele relatie tussen defensie, R&D en industrie draagt beslissend bij aan de competitieve kracht van de DGI.

Een goed voorbeeld van hoe Defensie de rol van *innovation leader* in de praktijk brengt is het *Small Business Innovation Research* (SBIR)-programma, een samenwerkingsprogramma van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI) en Defensie. SBIR betreft een initiatief om met aanbesteding innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken te bedenken. Het SBIR-programma sluit aan bij de in de DIS door het Ministerie van ELI neergelegde visie op de rol en het belang van de defensiegerelateerde industrie (DGI) in Nederland. Het SBIR-programma richt zich vooral op Command & Control-systemen, sensoren, nieuwe materialen, opleiding en training en mechatronica.

Defensie stimuleert innovatie bij midden- en kleinbedrijf

In totaal schreven 44 firma's uit midden- en kleinbedrijf zich in 2011 in op de pilot 'Veilig landoptreden', waarvan in 2012 acht bedrijven deelnemen aan het SBIR-programma. De projecten focussen op de bestrijding van geïmproviseerde explosieven, met name op sensoren voor de detectie van berm bommen, het gebruik van robots en de uitrusting van militairen.¹¹⁰

Een ander goed voorbeeld van samenwerking tussen overheid, R&D en industrie in Nederland is de zogenaamde marinebouwcluster. De hoog geavanceerde technologiestandaard van de Koninklijke Marine wordt gegarandeerd door de samenwerking tussen R&D-instituten zoals TNO en Marin, de scheepsbouw en de marine zelf. In deze ‘gouden driehoek’ komen nationale belangen tot uiting op drie manieren. Ten eerste het belang van veiligheid op zee en vrije handelsroutes door een goed uitgeruste, slagvaardige marine. Ten tweede het economische belang van een bloeiende scheepvaartindustrie die voorziet in banen en exportproducten. Ten derde de innovatie die door de R&D tot stand wordt gebracht en die de concurrentiepositie van de scheepvaartindustrie en de technologische voorsprong van de marine versterkt, waarmee zowel het economische belang als het veiligheidsbelang wordt gediend.

Hoewel het cluster van lucht- en ruimtevaartindustrie in Nederland in potentie hetzelfde zou kunnen betekenen voor de luchtmacht en de ruimtevaart in Nederland, bestaat er nog geen echte structurele relatie tussen deze cluster, de R&D-instituten (TNO en NLR) en de luchtmacht. Uitzondering daarop vormt de relatie tussen de luchtmacht en bedrijven die zich specialiseren in vliegtuigonderhoud en luchtvaarttechnische opleidingen. Het project *Maintenance Valley* in de grensregio van Noord-Brabant en Zeeland is daarvan een voorbeeld. Ook het samenwerkingsproject rond de F-35 *Joint Strike Fighter* vormt een gunstige uitzondering, afhankelijk van de besluitvorming van een volgend kabinet. In ieder geval lijkt hier ruimte voor verbetering aanwezig, zeker gezien de komst van onbemande vliegtuigen en het feit dat ruimtemiddelen ook voor Nederland steeds meer binnen bereik komen.

5 Conclusie: De Waarde Van Defensie

De waarde van defensie is in harde euro's uit te drukken

Zodra de overheidskosten de pan uit rijzen en er moet worden bezuinigd, lijkt besparen op defensie een automatisme te zijn geworden. Defensie voert een ongelijke strijd voor schaars overheidsgeld, omdat de *kosten* van Defensie wel heel zichtbaar zijn, maar de *baten* blijkbaar niet. Deze batens zijn inderdaad niet altijd eenvoudig in concrete getallen uit te drukken. Ze worden vaak buiten de landsgrenzen gerealiseerd en lijken ver van ons bed. Maar misschien wel bovenal: de waarde van defensie is een optelsom van veel verschillende deelopbrengsten. Enig overzicht is nodig om de veelzijdige bijdragen van de krijgsmacht op waarde te kunnen schatten. Dit overzicht ontbreekt veelal. Om meer balans in het debat te brengen, zijn in deze notitie de batens van defensie op een rij gezet en toegelicht. De batens zijn soms abstract, zoals vrijheid, soms concreet, zoals verminderde piraterij, en in harde euro's uit te drukken, zoals de effecten op de werkgelegenheid in Nederland. Meer dan we beseffen creëert en waarborgt defensie waarde. Dat is de kern van dit rapport.

De Defensiebegroting voor 2013 bedraagt bijna 7,8 miljard euro. Defensie is daarmee een kleine post binnen de rijksuitgaven. Alleen al de rentelast op de staatsschuld is, zelfs bij de huidige rentestand, anderhalf keer zo hoog. De kosten van de zorg stijgen momenteel iedere twee jaar met een bedrag dat ongeveer gelijk is aan het totale defensiebudget. Anders gezegd: bezuinigen op Defensie lost de structurele problemen van de overheidsuitgaven niet op. De defensiebegroting is bovendien de afgelopen jaren fors gedaald tot een historisch laag niveau. Nederland geeft minder dan het gemiddelde van vergelijkbare landen aan Defensie uit en heeft een relatief kleine krijgsmacht.

Het behartigen van de belangen van Nederland is het *Leitmotiv* in deze notitie over de waarde van defensie. Meer dan we doorgaans beseffen worden deze nationale belangen sterk beïnvloed juist door wat er *buiten* Nederland gebeurt.

Die belangen zijn velerlei. Een veelzijdig inzetbare krijgsmacht speelt een soms cruciale, vaak ondersteunende rol in het waarborgen van al deze belangen. Het is daarmee een cruciale factor voor de veiligheid en welvaart van Nederland Handelsland.

Door te kijken naar de praktijk van alle dag is de waarde van Defensie in veel gevallen heel concreet te maken. Enkele voorbeelden:

- De wereldwijde schade van piraterij werd in 2011 geschat op 7 miljard dollar. Piraterij raakt het Nederlandse bedrijfsleven direct. Nederlandse schepen lopen het risico gekaapt te worden en piraterij bedreigt het vrije goederenvervoer van en naar Nederlandse havens. Bijna de helft van de containers die worden verwerkt in Rotterdam worden vanuit of naar Azië verscheept en komen door zeegebieden waar piraten actief zijn. De bestrijding van piraterij dient dus een concreet belang.
- Vrij internetverkeer van informatie is voor ons land van levensbelang. De risico's in het cyberdomein nemen echter toe. De jaarlijkse schade voor Nederland door cybercriminaliteit wordt geschat tussen de 20 en 30 miljard euro. Met de toekomstige defensieve cybercapaciteit kan Nederland cyberaanvallen afslaan of beperken, maar slechts met een offensieve capaciteit zijn ze te voorkomen. Ook de bestrijding van cybercrime en cyberwar dient dus een concreet belang.
- De bescherming en het herstel van de internationale rechtsorde en stabiliteit ver van huis dient onmiskenbaar nationale belangen. Zwakke of chaotische landen vormen een bron van onrust voor de gehele regio. Het fragiele statenvraagstuk kost de wereld 187 miljard euro per jaar. Landen kunnen vervallen in anarchie met, bijvoorbeeld piraterij tot gevolg. Het kan ook leiden tot een voedingsbodem voor terrorisme, wat direct onze economische en fysieke veiligheid in gevaar brengt. Ook vluchtelingenstromen kunnen destabiliserend werken. Dit levert allemaal risico's op voor de internationale rechtsorde en de Nederlandse handelsbelangen. Ofwel, als Nederland niet meehelpt deze problemen bij de bron aan te pakken, krijgen de Nederlanders er in eigen land mee te maken. De kosten van een enkele vluchteling in Nederland bedragen ongeveer 24.000 euro per jaar.
- Georganiseerde misdaad treedt steeds breder en internationaler op. Nederland loopt daardoor het risico dat via onze grenzen grote hoeveelheden drugs ons land binnenkomen, internationale vrouwenhandel plaatsvindt of dat personen met terroristische of criminele bedoelingen zich toegang tot ons land verschaf-

fen. Het is daarom noodzakelijk dat de krijgsmacht onze nationale en Europese grenzen blijft bewaken.

- De krijgsmacht is een structurele partner geworden van civiele hulpdiensten en zowel centrale als lokale overheden in Nederland. De mate van afhankelijkheid is inmiddels zo groot dat Nederland zonder de krijgsmacht niet opgewassen is tegen grote rampen of calamiteiten: alleen de krijgsmacht heeft specifieke capaciteiten als de explosievenopruimingsdienst én als enige de mogelijkheid om snel en grootschalig onder alle omstandigheden op te treden. Defensie is in 2011 maar liefst 2226 maal in Nederland ingezet, naast de dagelijkse inzet van bijvoorbeeld de Koninklijke marechaussee, de Kustwacht en de luchtruimbewaking. Een belangrijk deel van de krijgsmacht is dag-in-dag-uit met nationale taken bezig.
- Via de krijgsmacht komen jaarlijks meer dan 6.000 gediplomeerde, vakkundige en ervaren specialisten terug op de arbeidsmarkt. Daarmee draagt defensie bij aan de instroom van goed opgeleid en ervaren personeel op de Nederlandse arbeidsmarkt.
- De Nederlandse defensie- (en veiligheid-) industrie zet ongeveer €3 miljard euro per jaar om, waarvan tweederde voor de export is bestemd. Deze bedrijven bieden werkgelegenheid aan zo'n vijftienduizend mensen, waarvan ongeveer een derde in hoogwaardige R&D-banen. De structurele relatie tussen Defensie, R&D en industrie draagt bij aan innovatie, de competitieve kracht en een gezond economisch klimaat in Nederland. Door Defensie als innovation leader te betrekken bij het ontwerp en de doorontwikkeling van materieel, ontstaat een innovatieproces met operationele meerwaarde voor Defensie. Dit draagt rechtstreeks bij aan het verhoogd exportpotentieel voor de industrie.

De discussie over Defensie beperkt zich in het publieke debat vaak tot het wel of niet aanschaffen van een nieuw wapensysteem of tot operaties die wel of niet succesvol zouden zijn. In het debat wordt Defensie vaak met 'one liners' weggezet, zoals 'we hebben genoeg gedaan' en dooddoeners als 'we moeten geen Amerika willen spelen'. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat Nederland een kleine krijgsmacht heeft die al twintig jaar lang door bezuinigingen wordt getroffen. Te vaak wordt Defensie als kostenpost gezien. Dat is het niet. De krijgsmacht heeft ontegenzeggelijk waarde die veelal in harde euro's is uit te drukken.

Referenties

- 1 Eric Vrijssen, *Krijgsmacht Grote Verliezer Bij Deze Verkiezingen*, 11 september 2012. <http://jodewitt.wordpress.com/2012/09/11/eric-vrijssen-elsevier-krijgsmacht-grote-verliezer-bij-deze-verkiezingen>.
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2011*, november 2011.
- 3 Onderzoeksbureau TNS NIPO vraagt kiezers met regelmaat welke thema's de doorslag geven in het stemgedrag. Defensie scoort daar niet of nauwelijks in.
- 4 Instituut Clingendael, *Clingendael Strategische Monitor 2012*, 2012.
- 5 Ministerie van Defensie, *Defensienota*, 2000.
- 6 AIV, *Kabinetsformatie 2012: krijgsmacht in de knel*, september 2012.
- 7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*, 2007.
- 8 Duco Hellema, *Nederland in de wereld. Buitenlandse politiek van Nederland*, 2010.
- 9 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html?countryName=Netherlands&countryCode=nl®ionCode=eur&rank=64#nl> n.d. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html?countryName=Netherlands&countryCode=nl®ionCode=eur&rank=135#nl>.
- 10 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010.
- 11 UCDP; *Armed Conflicts, 1946–2011* Journal of Peace Research, 13 juli 2012.
- 12 AIV, *Briefadvies: Kabinetsformatie 2012: Krijgsmacht in De Knel*, september 2012.
- 13 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, 2010.
- 14 *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september 2010.
- 15 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries>.
Nederland is het vijfde exportland voor merchandise en het negende exportland voor commercial services. WTO, *Trade Profiles*, n.d. <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=NL>.
UnctadStat, *Inward and Outward Foreign Direct Investment Stock, Annual, 1980–2011*, n.d. <http://unctadstat.unctad.org/TableView/tableView.aspx>.
World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2012–2013*, September 2012.

- 16 <http://www.portofrotterdam.com/en/Port/port-statistics/Documents/Port-Statistics-2011.pdf>
- 17 <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3263126/2012/05/30/Nederland-heeft-het-grootste-handelsoverschot-van-de-eurozone.dhtml>
- 18 CBS, *Export Draagt 29 Procent Bij Aan Nederlandse Economie*, n.d. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3561-wm.htm>
- 19 <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/country-profiles-2/netherlands/>
- 20 <http://www.handelsland.nl/infograph-nederland-handelsland/>
- 21 Nadat begin 2012 de Deense premier van president Obama het compliment had gekregen dat Denemarken ‘*punches above its weight*’, stelt de Deense televisie een clip samen waarin Obama in precies dezelfde woorden de leiders van Noorwegen, Ierland, de Filippijnen en Nederland prees.
- 22 International Security Assistance Force, *Key Facts and Figures*, 21 juni 2010.
- 23 Kees Homan, *De Nederlandse Krijgsmacht in Transformatie*, 2011.
- 24 Ministerie van Defensie, *Brochure Facts & Figures 2012*.
- 25 Andere ministeries hebben deze post niet. De specifieke werkzaamheden van het militaire bedrijf brengen een lagere pensioenleeftijd met zich mee, alsmede speciale kosten voor bijvoorbeeld invalidenpensioenen.
- 26 € 964 miljoen, de optelsom van € 635 miljoen als ‘harde’ bezuiniging, € 175 miljoen om financiële problematiek binnen defensie op te lossen en € 154 miljoen als ruimte voor nieuwe investeringen.
- 27 Ibid.
- 28 Ministerie van Defensie, *Kerngegevens Defensie. Feiten en cijfers*, 2012.
- 29 CPB, *Economische verkenning 2011-2015*, CPB document 203, 2010, Den Haag.
- 30 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Zorg Voor Gezondheid*, 2006.
- 31 Ook in het ‘zorg’-dossier valt regelmatig het woord ‘bezuinigen’. Over het algemeen gaat het dan om ‘minder meer’ en zeker niet over een reële teruggang zoals bij defensie. De vaak gehoorde claim dat ‘iedereen terug moet’ verbergt nogal wat nuance!
- 32 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2013*, 18 september, 2012, overzicht p6.
- 33 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *De zorg: hoeveel extra is het ons waard?*, juni 2012.
- 34 Ministerie van Defensie, *Kamerbrief Rapportage Project Vervanging F-16*, juni 2012
- 35 Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 2013*, 18 september, 2012.
- 36 Bij mobilisatie zou de sterkte van de krijgsmacht in 1991 met nog bijna 160.000 man zijn toegenomen. Al het hiervoor benodigde materieel was beschikbaar, evenals de kernen van de staven en eenheden.
- 37 Scott Gebicke en Samuel Magid, *McKinsey on Government, Lessons from Around the*

World: Benchmarking Performance in Defense, 2010.

- 38 Ministerie van Defensie, *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, 2011.
- 39 Een zekere minimale omvang is noodzakelijk om hoogwaardige vakkennis in stand te kunnen houden. Nu al zit de krijgsmacht voor de meeste van haar capaciteiten op of onder een kritische ondergrens.
- 40 Deze vergelijking bouwt voort op het Eindrapport Verkenningen (pagina 45-52), maar maakt gebruik van recentere cijfers. Dit rapport gebruikt dezelfde landen in de Benchmark.
- 41 Ibid.
- 42 International Institute for Strategic Studies, *The International Military Balance* 2012, 71-182 (data omgezet naar Euro op basis van aangegeven koersen).
- 43 Ibid.
- 44 CPB Policy Brief, *Juniraming 2012 - De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, p34.
- 45 Wereldbank Dataset.
- 46 AIV, *Europese defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen*, 2012.
- 47 RUSI, *Accidental heroes. Britain, France and the Libya operation*, 2011.
- 48 <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/10/nato-dismal-future-pentagon-chief>.
- 49 AIV, *Benelux. Nut En Noodzaak Van Nauwere Samenwerking*, 2007.
- 50 Ministerie van Defensie, *Nota internationale militaire samenwerking*, 11 mei 2012.
- 51 Minder traditionele bronnen van invloed zijn de omvang en aantrekkingskracht van de binnenlandse markt, de rol van het land bij internationale instituties, en de aantrekkingskracht van het eigen sociaal-economische systeem. Voor meer hierover zie Joseph Nye, *The Future of Power*, Public Affairs, 2011.
- 52 Instituut Clingendael, *Rijk achter de Dijken?*, augustus 2012.
- 53 Minster van Middelkoop in *Nederland onder druk NAVO*, NRC Handelsblad, 23 oktober 2009.
- 54 Zie o.a. http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2011/01_januari/15/binnenland/nederland-g20-uruzgan.xml en <http://media.rtl.nl/media/actueel/rtlnieuws/2011/225926.pdf>
- 55 RTL Nieuws, 'Uitnodiging G20 Dankzij Uruzgan', januari 2011. http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2011/01_januari/15/binnenland/nederland-g20-uruzgan.xml
- 56 US Embassy The Hague, *Ambstbericht Mbt NLD in Afghanistan En Uitnodiging G20*, september 2009. <http://media.rtl.nl/media/actueel/rtlnieuws/2011/225926.pdf>
- 57 NATO, *The North Atlantic Treaty*, 4 april 1949.
- 58 Zie *Transcript of Secretary Gates' Speech on NATO's future*, <http://blogs.wsj.com/washwire/2011/06/10/transcript-of-defense-secretary-gatess-speech-on-natos-future/>

- 59 George Perkovich, Malcolm Chalmers, Steven Pifer, Paul Schulte and Jaclyn Tandler, *Looking Beyond the Chicago Summit*, april 2012.
- 60 Minister van Defensie Pieter De Crem, *Politieke Oriëntatienota 2008-2011*, juni 2008, p35.
- 61 Klaus Carsten Pedersen, *Denmark and the European Security and Defence Policy*, n.d. <http://books.sipri.org/files/FS/files/books/SIPRIo6BaHeSu/SIPRIo6BaHeSu01.pdf>
- 62 *Verkoopgesprek: De Gunningsfactor*, n.d. <http://verkoop-gesprek.blogspot.nl/2012/02/de-gunningsfactor.html>
- 63 <http://www.portofrotterdam.com/en/Port/port-statistics/Documents/Port-Statistics-2011.pdf>.
- 64 http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/AIV_72_NL_webversie%281%29.pdf, p24.
- 65 *Economic cost of piracy*, 2011, p1 & 20.
- 66 *The Economic Cost Of Somali Piracy*, 2011, www.oceansbeyondpiracy.org.
- 67 <http://www.marineschepen.nl/dossiers/dossiersomalie.html>.
- 68 *IMB Piracy Reporting Center*.
- 69 Exclusief een mogelijk significant, maar onbevestigd, aantal Dhows en kleinere schepen en bemanningsleden. EU NAVFOR Media Information | European Union Naval Force Somalia - Operation Atalanta', n.d. <http://www.eunavfor.eu/press-2/downloads/>.
- 70 General Sir David Richards, Chief of the Defence Staff (UK) in *Armed Forces Chief to Set up UK Cyber Warfare Unit to Launch Attacks on Enemies in Cyberspace* | Mail Online, n.d. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1345490/Armed-Forces-chief-set-UK-cyber-warfare-unit-launch-attacks-enemies-cyberspace.html>.
- 71 <http://www.whitehouse.gov/cybersecurity>.
- 72 Cabinet Office, *Report Released into the Cost of Cyber Crime*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/the-cost-of-cyber-crime-full-report.pdf>, p. 2.
- 73 TNO, *Kosten Cybercrime Grotendeels Voor Rekening Van Bedrijfsleven*, april 2012.
- 74 Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) (2010) en (2011).
- 75 http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=prop_nieuwsbericht&laag1=897&laag2=920&laag3=115&item_id=2012-04-10%2011:37:10.0&Taal=1
- 76 <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-26/china-hackers-hit-eu-point-man-and-d-c-with-byzantine-candor.html>
- 77 NRC.nl, *Donner: Enkele Overheidssites Niet Meer Te Vertrouwen*, n.d. <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/09/03/nachtelijk-crisisoverleg-over-beveiliging-overheidssites/>
- 78 http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2012/06/27/46197032/Minister_Hillen_presenteert_Defensie_Cyber_Strategie
- 79 *Russia Accused of Unleashing Cyberwar to Disable Estonia*, <http://www.guardian.co.uk/world/2007/may/17/topstories3.russia>
- 80 Ministerie van Defensie, *Brochure Defensie Cyber Strategie*, juni 2012.

- 81 http://www.washingtonpost.com/world/national-security/stuxnet-was-work-of-us-and-israeli-experts-officials-say/2012/06/01/gJQAlnEy6U_story.html.
- 82 De *global commons* verwijzen naar de natuurlijke hulpbronnen die geen eigenaar hebben, m.n. de oceanen (de 'vrije zee'), het luchtruim en de ruimte.
- 83 <http://www.bndestem.nl/nieuws/algemeen/buitenland/11729126/Japan-China-voert-cyberaanvallen-uit-.ece>
- 84 *Peace and Conflict* 2010, Center for International Development and Conflict, University of Maryland.
- 85 Böhning W.R., Schloeter-Paredes M.L. *Aid in Place of Migration?: Selected Contributions to an ILO-UNHCR Meeting*, 1994.
- 86 Opkomend nationalisme, voortdurende onrust en diverse oorlogen op de Balkan in de jaren voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog hebben zeker bijgedragen aan het ontstaan daarvan. Zie ook Barbara W. Tuchman, *The Guns of August*, (ISBN13: 9780345476098), 1962.
- 87 <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bosagree.html>, 14 december 1995.
- 88 [http://www.defensie.nl/nimh/geschiedenis/internationale_operaties/missieoverzicht/46169100/implementation_force_\(ifor\)_en_stabilisation_force_\(sfor\)/](http://www.defensie.nl/nimh/geschiedenis/internationale_operaties/missieoverzicht/46169100/implementation_force_(ifor)_en_stabilisation_force_(sfor)/)
- 89 Kabinetsbrief afsluiting EUFOR Althea.
- 90 De Nederlandsche Bank, *Betalingsbalans En Extern Vermogen*, <http://www.statistics.dnb.nl/index.cgi?lang=nl&todo=Balans>.
- 91 News Desk. *Syria Refugees Cost Turkey \$300 Mln: Minister | Economy | World Bulletin*, n.d. <http://www.worldbulletin.net/?aType=haber&ArticleID=94838>
- 92 <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
- 93 Böhning W.R., Schloeter-Paredes M.L. *Aid in Place of Migration?: Selected Contributions to an ILO-UNHCR Meeting*, 1994.
- 94 Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, *Kamerbrief Nederlandse bijdrage aan United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)*, 30 september 2011.
- 95 De moord op Pim Fortuyn in 2002 kan ook als een daad van terrorisme worden beschouwd, maar is niet geïnspireerd door Islamitisch fundamentalisme of Al Qaeda.
- 96 Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, *Lokale jihadistische netwerken in Nederland. Veranderingen in het dreigingsbeeld*, 2010.
- 97 Global Terrorism Database, n.d. http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=target&casualties_type=b&casualties_max=&start_yearonly=2000&end_yearonly=2010&ctp2=all
- 98 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/22/opmerkelijke-drugsvangsten-op-schip-hol.html>
- 99 *Werkgebied | Nederlandse Kustwacht*, n.d. <http://www.kustwacht.nl/nl/werkgebied.html>
- 100 Frontex, *FRAN Quarterly issue 1*, januari-maart 2012.

- 101 UN Office on Drugs and Crime, *rAction Against Transnational Organised Crime and Illicit Trafficking, Including Drug Trafficking*, April 2011.
- 102 Ibid.
- 103 http://www.defensie.nl/nationale_taken/verdediging_nederlands_luchtruim
- 104 Ministerie van Defensie, *Kerngegevens Defensie. Feiten en cijfers*, 2012.
- 105 Omroep Brabant, *Defensiepersoneel Zeer in Trek Bij Brabantse Bedrijven*, 1 september 2011 n.d. <http://www.omroepbrabant.nl/?news/160717882/Defensiepersoneel+zeer+in+trek+bij+Brabantse+bedrijven.aspx>
- 106 REWIN, *Maintenance Valley Kroonjuweel West Brabantse Economie*, n.d. <http://www.rewin.nl/nieuws/maintenance-valley-kroonjuweel-west-brabantse-economie-157.html>
- 107 TRIARI, *De Nederlandse Defensie- En Veiligheid Gerelateerde Industrie 2012*, 15 mei 2012.
- 108 Ministeries van Economische Zaken en Defensie, *Defensie Industrie Strategie*, 2007.
- 109 Ministerie van Defensie, *Strategie-, Kennis- En Innovatieagenda Defensie 2011-2015. Anticiperen En Innoveren in Een Veranderlijke Wereld*, 2011.
- 110 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/03/20/defensie-stimuleert-innovatie-bij-midden-en-kleinbedrijf.html>

