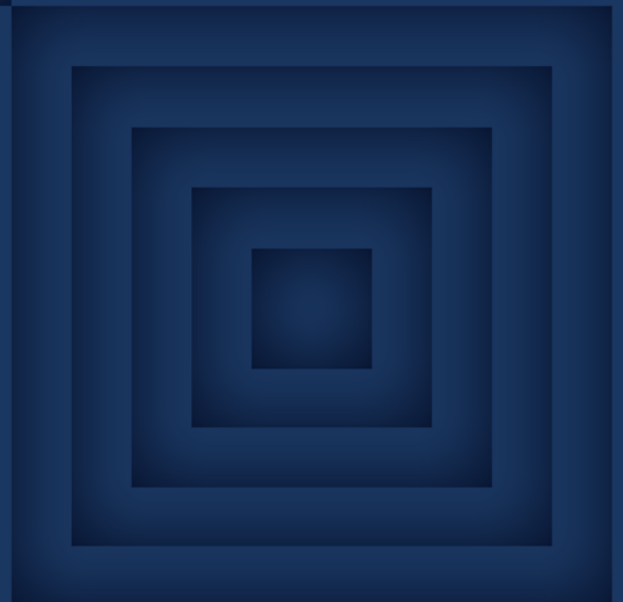
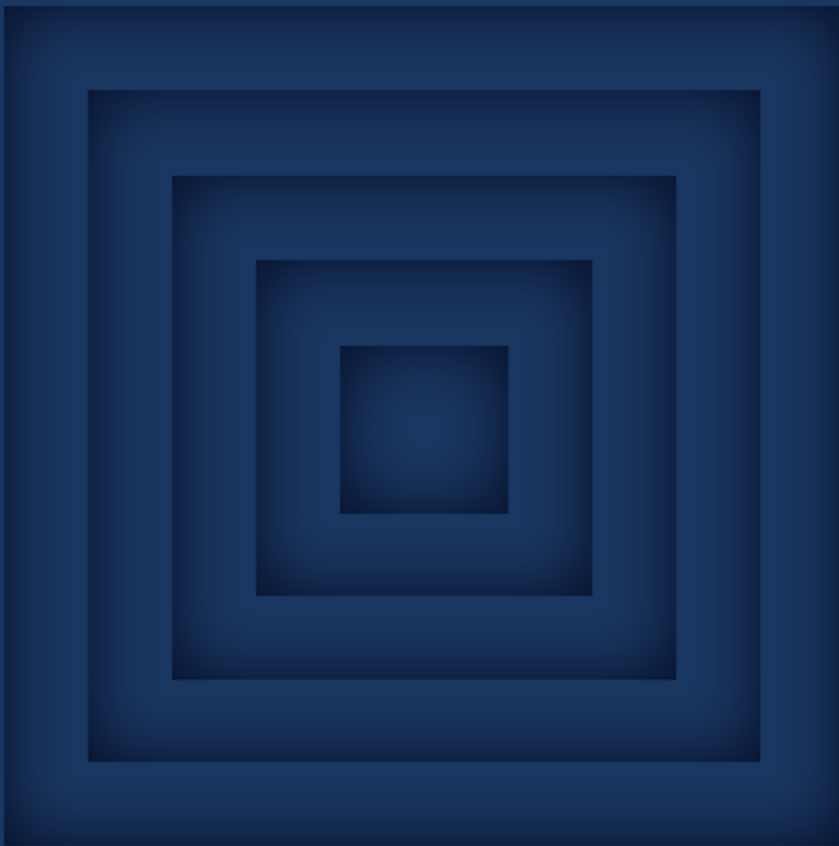




The Hague Centre  
for Strategic Studies

# Defensieplanning: van evenwicht naar keuzes

Frank Bekkers, Rob de Wijk en Hans van der Louw  
November 2024



# Defensieplanning: van evenwicht naar keuzes

**Auteurs:** Frank Bekkers, Rob de Wijk en Hans van der Louw

November 2024

Deze notitie is onderdeel van het PROGRESS programma dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en meningen berust uitsluitend bij de auteurs en moet niet worden opgevat als een standpunt van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

© *The Hague Centre for Strategic Studies* 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.

HCSS  
Lange Voorhout 1  
2514 EA The Hague

Follow us on social media: @hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies  
Email: [info@hcss.nl](mailto:info@hcss.nl)  
Website: [www.hcss.nl](http://www.hcss.nl)



**The Hague Centre  
for Strategic Studies**

# 1. Aanleiding en doelstelling

Voor de derde keer sinds de Tweede Wereldoorlog moet de Nederlandse krijgsmacht zich aanpassen aan een fundamenteel andere veiligheidssituatie in Europa die het gevolg is van de nieuwe geopolitieke strijd.

De bezetting van delen van Midden- en Oost-Europa door de Sovjetunie en de vorming van het Warschaupact veroorzaakte een Koude Oorlog waarin Oost en West met gemechaniseerde eenheden tegenover elkaar stonden. De dreiging van *Mutual Assured Destruction* voorkwam dat de Koude Oorlog ontaarde in een allesvernietigende kernwapenoorlog. Er waren oorlogen waarbij Oost en West elkaars tegenstanders adviseerden, trainden en bewapenden; of zelfs meevochten zoals in Korea, Vietnam en Afghanistan. Vredesoperaties waren in die tijd mogelijk, maar beperkten zich doorgaans tot lichte, vredesbewarende operaties met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad waarin Oost en West zich konden vinden, zoals de vredesbewarende operaties op Cyprus en de Golan.

Na de Koude Oorlog lag, mede ingegeven door de grote bezuinigingen op Defensie, de nadruk op een lichte, snel inzetbare krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-gebied. Het aantal interstatelijke oorlogen daalde tot een naoorlogs laagterecord. Omdat Rusland en China aanvankelijk geen mandaten in de VN-veiligheidsraad blokkeerden werden robuuste, vredesafdwingende operaties mogelijk. Nadat Westerse mogendheden operaties zonder VN-mandaat gingen uitvoeren, zoals de Kosovo-oorlog van 1999, werd het steeds lastiger om steun van deze landen te krijgen. Ook omdat de successen van operaties tegenvielen, nam het aantal crisisbeheersingsoperaties af en is een verschuiving zichtbaar geworden van vredesbewarende en vredesafdwingende operaties naar het beschermen van belangen buiten het verdragsgebied. Het meest recente voorbeeld is de operatie in de Rode Zee gericht tegen de dreiging van raket- en drone-aanvallen van de Houthis in Jemen.

De agressie van Rusland tegen Oekraïne, en met name de Russische inval van begin 2022, markeerde na de ondergang van de Sovjet-Unie een nieuwe paradigmaverandering. Vitale belangen<sup>1</sup> die de collectieve defensie van Europa vereisen kwamen weer centraal te staan. De nieuwe situatie heeft deels kenmerken van de Koude Oorlog, maar speelt zich af in een duidelijk andere geopolitieke context. De focus van de Verenigde Staten ligt nu op China, terwijl de Europese bondgenoten als gevolg van de desinvesteringen van de afgelopen decennia en het geloof dat de VS ze ultimo weer te hulp zouden schieten voorlopig niet in staat zijn zelfstandig een geloofwaardige defensie te voeren. Dit leidt per definitie tot een discussie over de Amerikaanse nucleaire garantie en de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese veiligheid in den brede.

---

<sup>1</sup> De vitale belangen van Nederland zijn sinds 2007 verwoord in de Nationale Veiligheidsstrategie, met als meest recente versie *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 3 april 2023 (p12).

De nieuwe veiligheidssituatie vereist politieke keuzes over de vraag welke bijdrage Nederland aan de collectieve verdediging van Europa wil leveren. Tevens moet worden bepaald welke van deze middelen geschikt en beschikbaar zijn voor nationale taken en belangenbehartigende operaties wereldwijd. Een uitgangspunt van deze notitie is dat operaties in deze verschillende kaders zoveel mogelijk met dezelfde middelen moeten worden uitgevoerd.

Het nieuwe paradigma vereist allereerst een verandering van *mindset*. Het gaat niet langer om *wars of choice* ter bescherming van Westerse waarden of beperkte belangen die een indirecte bedreiging voor veiligheid vormen, maar om *wars of necessity* ter bescherming van Westerse vitale belangen die het grondgebied van Nederland rechtstreeks kunnen raken en ons land kunnen ontwrichten. De mogelijkheid dat Nederland bij een grootschalig, existentieel conflict betrokken kan raken heeft grote gevolgen voor het gewicht dat de verschillende (hoofd)taken van de krijgsmacht in de defensie- en operationele planning krijgen. Daarbij is de vraag aan de orde of de huidige drie hoofdtaken nog steeds richtinggevend voor de samenstelling van de krijgsmacht kunnen zijn. Deze notitie neemt dit vraagstuk als uitgangspunt. Het doel van deze notitie is het stimuleren, structureren en informeren van de discussie binnen de defensieorganisatie.

Deze notitie is getoetst in een discussiesessie met deskundigen van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en op die basis beperkt aangepast.

# 2. Een oud vraagstuk in een nieuwe context

## 2.1 Kort historisch overzicht

Gedurende de **Koude Oorlog**, die begin jaren '90 definitief ten einde kwam, stonden manoeuvre en vuurkracht in het kader van collectieve verdediging centraal:

- Voor de NAVO-landstrijdkrachten werd uitgegaan van voorwaartse gestationeerde eenheden onder dreiging van de inzet van nucleaire gevechtswapens en de mogelijkheid van escalatie naar een strategisch nucleaire uitwisseling. Het Nederlandse legerkorps kreeg een vak toegewezen aan de Duits-Duitse grens. De Koninklijke landmacht had verder duidelijke taken in het beschermen van opslagplaatsen (POMS-sites) en in *host nation support*.
- NAVO-luchtmachten beschermden het luchtruim, leverden luchtsteun voor ingezette landstrijdkrachten, voerden (strategische) bombardementen in de diepte en transporttaken uit. In geval van oorlog zou de Koninklijke luchtmacht geïntegreerd in NAVO-verband optreden. Door West-Duitsland liep van noord naar zuid een gordel van geleide luchtverdedigingswapens (bemand door de luchtmacht) die het achterland beschermden tegen luchtaanvallen uit het oosten.
- De Koninklijke marine richtte zich op de bescherming van de trans-Atlantische *Sea Lines of Communication* (SLOCs), waarbij de zg. GIUK-gap – de Noordelijke Atlantische Oceaan tussen Groenland, IJsland en het VK – centraal stond.
- Hybride operaties (destijds bekend als '*direct measures*') door de Sovjetunie om de Nederlandse politiek en bevolking te beïnvloeden en de eenheid van de NAVO te ondermijnen bestonden in die tijd uit beïnvloedingscampagnes via geheime agenten en klassieke media gericht op politici, organisaties en burgers en bijvoorbeeld sabotageacties door *spetsnaz*-eenheden aan het begin of tijdens het conflict. In tegenstelling tot *host nation support* ten behoeve van de aanvoer van militaire transporten van overzee, was het tegengaan hiervan geen taak voor de krijgsmacht.

Vredesafdwingende operaties werden in de VN geblokkeerd door Oost en West. Partij kiezen bracht het risico van een conflict tussen Oost en West met zich mee. Wel werden vredesbewarende operaties uitgevoerd onder VN-mandaat. Geweld was slechts mogelijk voor zelfverdediging. Dit laat onverlet dat Westerse mogendheden ook bij grootschalige oorlogen betrokken konden raken. De Nederlandse betrokkenheid beperkte zich hoofdzakelijk tot politieke steun zodat deze oorlog geen invloed hadden op de defensieplanning.

**Na de Koude Oorlog** raakten collectieve verdediging en de dreiging van kernwapens op de achtergrond. Het vredesdividend werd geïnd waarbij diep werd ingegrepen in de zware wapens en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. De defensieplanning was vooral gericht op kleinschalige expeditionaire vredes-, stabilisatie- of crisisbeheersingsoperaties waarin robuust optreden mogelijk was om een van de partijen tot de orde te roepen. Dat werd onder meer getracht

in het begin van de jaren negentig in Somalië en later dat decennium in het voormalige Joegoslavië.<sup>2</sup> Later raakten Westerse mogendheden betrokken bij de strijd in Afghanistan. Maar het ging ook om directe bescherming van belangen, zoals met de anti-piraterijoperaties voor de kust van Somalië. Vrijwel altijd ging het om beperkte inzet; in geen enkel geval vonden *sustained combat operaties* plaats die de langdurige inzet van de krijgsmacht hoog in het geweldsspectrum eisten.

De **huidige relatie met Rusland** doet denken aan de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw toen de politieke, diplomatieke en economische relatie tussen Oost en West sterk onder druk kwam te staan. Pas twintig jaar na de start van de Koude Oorlog was er sprake van enige dooi in de betrekkingen en kon worden gestreefd naar ontspanning en het maken van afspraken. Dit leidde uiteindelijk tot de Helsinki-akkoorden van de jaren zeventig waarin vertrouwenwekkende maatregelen werden afgesproken om het risico van militaire confrontaties te verkleinen. Een dergelijk proces van ontspanning is in het huidige tijdsgewricht pas mogelijk na een regimewisseling in Moskou.

De nadruk ligt weer op collectieve verdediging. Deze is echter risicovoller en complexer dan tijdens de Koude Oorlog. Risicovoller omdat Russische leiders regelmatig met nucleaire inzet dreigen. In de Koude Oorlog is dat, zeker na 1962 (Cubacrisis), niet zo gebeurd. Complexer omdat de verdediging van de NAVO-grenzen kenmerken heeft van conventionele verdediging van gemechaniseerde eenheden van verbonden wapens, maar dat dit wordt aangevuld met onconventionele verdediging met irreguliere strijders zoals partizanen en volksmilities in frontlijnstaten. Ook complexer, omdat in de 'nieuwe' domeinen cyberspace en de ruimte ook 'competitie' plaatsvindt en dreigingen een meer integraal karakter krijgen tussen en over de (nieuwe en oude) domeinen. Daarnaast blijven crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-gebied ter bescherming van economische belangen onveranderd actueel. Bij dit laatste speelt vaak, al dan niet op de achtergrond, ook weer de competitie met Russische en Chinese invloed en aanwezigheid. Vanuit een overkoepelend perspectief kunnen dergelijke CB-operaties geplaatst worden in het raamwerk van dezelfde strategische confrontatie in verschillende theaters.

Vredes- en stabilisatiemissies zijn in het nieuwe tijdsgewricht minder denkbaar dan de afgelopen decennia, maar niet uitgesloten. De afgelopen ruim tien jaar zijn geen grootschalige operaties van dit type gestart. In een tijd van grootmachtscompetitie is het minder waarschijnlijk dat de grootmachten zullen samenwerken bij vredes- en stabilisatiemissies of elkaar een VN-mandaat voor *wars of choice* gunnen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat Westerse landen, waaronder Nederland, met of zonder mandaat, hun krijgsmacht hoofdzakelijk zullen inzetten als belangen aantoonbaar in het geding zijn. Dit impliceert dat deze inzet meer dan voorheen het karakter van gevechtsoperaties zal krijgen.

Duidelijk is dat de waarschijnlijkheid van uitvoering van een bepaalde taak in de tijd sterk kan verschillen, en ook de taken en taakuitvoering zelf aan verandering onderhevig zijn. Dit alles heeft grote gevolgen voor de samenstelling en omvang van de Nederlandse krijgsmacht.

---

<sup>2</sup> De IFOR-missie (1996) was de eerste *Peace Enforcing*-missie van/door de NAVO, met een mandaat van de VNVR. Ook deze missie had een mandaat voor robuust optreden, hoewel er uiteindelijk geen grootschalig geweld gebruikt hoefde te worden.

## 2.2 *Exit* hoofdtaken als ordenend principe (voor defensieplanning)

De voorgaande paradigmawisselingen hebben geleid tot ingrijpende aanpassingen van de krijgsmacht. Dat is ook nu weer noodzakelijk. Tijdens de Koude Oorlog en in de decennia daarna waren de taken van de krijgsmacht overzichtelijk. Dat kwam tot uiting in drie goed afgebakende hoofdtaken waarop de krijgsmacht zich sinds het einde van de Koude Oorlog moest voorbereiden:<sup>3</sup>

1. De (collectieve) verdediging van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied.
2. Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
3. Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp.

In de nieuwe veiligheidssituatie is het **de vraag of de klassieke indeling in hoofdtaken nog geschikt is als ordenend principe om richting te geven aan de defensieplanning**. Ons antwoord is nee. Zo is er geen helder onderscheid meer tussen de eerste en de derde hoofdtak. Collectieve verdediging is meer dan de verdediging van de buitengrenzen van het NAVO-verdragsgebied. Nederland moet tegen Russische hybride oorlogvoering en mogelijke inzet van langeafstandswapens worden beschermd. Collectieve verdediging begint thuis. Concreet is nationale inzet zoals *host nation support*, luchtruimbewaking, bewaking vitale objecten ten tijde van oplopende internationale spanning en counter-hybride feitelijk onderdeel van de eerste hoofdtak.<sup>4</sup>

Voorts lopen de eerste en tweede hoofdtak in elkaar over. Formeel is de steun aan Oekraïne geen collectieve verdediging maar onderdeel van bescherming van de internationale rechtsorde. De Oekraïneoorlog was aanvankelijk een lokaal conflict en geen vitaal veiligheidsbelang voor de Nederland en de NAVO-bondgenoten. Precies daarom werd in 2014 niet hard opgetreden toen Rusland de Krim annexeerde. Door de steunverlening hebben de NAVO-landen zich echter gecommitteerd aan het behalen van Oekraïens succes op het slagveld. Daardoor is het conflict wél een vitaal veiligheidsbelang geworden. Stopzetten van de steun ondermijnt de geloofwaardigheid van de NAVO, terwijl een Russische overwinning een directe bedreiging voor het NAVO-gebied oplevert en dus de aanleiding voor collectieve verdediging kan zijn. Het onderscheid tussen *wars of necessity* in het kader van collectieve verdediging en *wars of choice* in het kader van bescherming van de internationale rechtsorde is dus niet meer eenvoudig te maken. Bovendien is voor Nederland collectieve verdediging een 'expeditionaire' operatie omdat voorwaartse stationering van eenheden slechts beperkt mogelijk is. Ook dit eerdere onderscheid tussen de eerste en tweede hoofdtak valt dus weg.

Dit zet grote vraagtekens bij het klassieke onderscheid tussen de eerste en de tweede hoofdtak. De afgelopen decennia werd uitgegaan van de onwaarschijnlijkheid van een groot conflict tussen grote eenheden van verbonden wapens dat langdurig en hoog in het geweldspectrum zou kunnen plaats vinden. Crisisbeheersingsoperaties werden gezien als operaties waarbij ver van huis hooguit lokaal en gedurende een beperkte periode op een hoog geweldsniveau zou moeten worden opgetreden. Dit betekende dat ook wat betreft mandaten, *rules of engagement*, logistiek en bijvoorbeeld samenwerkingspartners het optreden in de beide hoofdtaken doctrinair sterk afweek.

<sup>3</sup> Merk op dat de beschrijvingen van de hoofdtaken in officiële documenten, beginnende bij de *Prioriteitennota 1991* (p14) Defensienota 2000, in de tijd enigszins evolueren; en op hun beurt weer afwijken van de tekst in de onderliggende Grondwetsartikelen 97, 98, 99, 99a, 100 ev. Zie De toekomstige Nationale Inzet van de Krijgsmacht - HCSS, §1.3.

<sup>4</sup> Zie De toekomstige Nationale Inzet van de Krijgsmacht - HCSS.

In de nieuwe situatie kan een crisisbeheersingsoperatie een noodzakelijk antwoord zijn op een dreiging die direct gerelateerd is aan een groot conflict in Europa. Indien landen die Rusland steunen, elders in de wereld de 'flows' van energie, grondstoffen, goederen of data blokkeren, dan kan dit ingrijpen vereisen. De directe bescherming van belangen staat ook bij dit soort operaties centraal. Operatie Aspides is hiervan het meest recente voorbeeld.

## 2.3 Het takenpakket voor de krijgsmacht

Met het ineenvloeien van de drie hoofdtaken ontstaat het volgende takenpakket voor de Nederlandse krijgsmacht. De krijgsmacht dient in bondgenootschappelijk of coalitieverband een bijdrage te leveren aan:

- Collectieve verdediging, in het bijzonder bijdragen aan de verdediging van Polen, de Baltische Staten en de noordelijke flank van het NAVO-gebied.
- De bescherming van SLOCs, in algemene zin (maritieme handelsroutes), en in het bijzonder voor zeeroutes die worden gebruikt voor de trans-Atlantische aanvoer van militair materieel vanuit de VS, het VK en de zuidelijke NAVO-landen. Bij dat laatste staat wederom de GIUK-gap centraal.
- *Host nation support* voor de doorvoer van materieel via Nederlandse havens naar het oosten en de noordelijke flank van het NAVO-gebied.
- De bescherming van de aan- en afvoerroutes (*Ground Lines of Communication*, GLOCs) en van de verplaatsende eigen eenheden naar het noorden en oosten van het NAVO-grondgebied, en van voorwaartse opslaglocaties van materieel en voorraden (zg. *Prepositioned Organizational Materiel Storage*- of POMS-sites).
- De bescherming van SLOCs voor het transport van voorwaarts geplaatst materieel, eigen materieel of de doorvoer van materieel via Nederlandse havens naar havens in de Oostzee of de Finse Golf.
- De bescherming van het Nederlands grondgebied en de EEZ tegen conventionele (bijv. met kruisvluchtwapens) en hybride (cyber, sabotage, disinformatie etc.) aanvallen die voor en tijdens de collectieve verdediging kunnen plaatsvinden.

Toegesplitst naar domein bestaat de **maritieme component** uit:

- Transporttaken.
- De bescherming van de SLOCs tegen onderzeeboten, oppervlakteschepen, mijnendreiging en luchtdreiging.
- De bescherming tegen hybride dreigingen in de EEZ. Dit is **nieuw** ten opzichte van de eerdere periodes.
- De ondersteuning van landstrijdkrachten.
- Het inwinnen van inlichtingen.
- De bescherming van belangen en/of de bevordering van de internationale rechtsorde buiten het NAVO-gebied, inclusief humanitaire hulpverlening en Koninkrijkstaken.

De **landcomponent** valt uiteen in:

- Collectieve verdediging met manoeuvre-oorlogvoering met verbonden wapens.
- Onconventionele collectieve verdediging met irregulier optredende eenheden tegen een regulier optredende tegenstander (**nieuw**).
- *Host nation support* en de bescherming van de GLOCs.
- Optreden tegen conventionele en hybride dreigingen in het verlengde van collectieve verdediging op Nederlands grondgebied (**nieuw**).



- De bescherming van belangen en/of de bevordering van de internationale rechtsorde buiten het NAVO-gebied, inclusief humanitaire hulpverlening en Koninkrijkstaken.

De **luchtcomponent** bestaat uit:

- Opbouwen *Situational Awareness* (ISR) t.b.v. *Situational Understanding* (Air en space).
- Bescherming van het luchtruim (IAMD) (*Control of the Air*) en de ruimte ('space').
- Aanvallen in de diepte (DPS), inclusief de nucleaire taak (*Air Attack, Strategic Attack*).
- Transporttaken, AAR, Air Medevac (*Air Mobility*).
- De ondersteuning van zee- en landstrijdkrachten (*Air Attack*).
- De bescherming van belangen en/of de bevordering van de internationale rechtsorde buiten het NAVO-gebied, inclusief humanitaire hulpverlening en Koninkrijkszaken.

Voor de feitelijke inzet van de krijgsmacht gelden de volgende **bijzondere aandachtspunten**:

- *Enablers* zijn van kardinaal belang voor het uitvoeren van operaties. Zonder (beveiligde) ISR met alle, inclusief civiele, partners is inzet onmogelijk. Voorlopig wordt deze capaciteit voor *force integration* vooral door de Amerikanen geleverd. De VS zien echter niet Rusland maar China als de strategische uitdaging. Ongeacht welke president in het Witte Huis resideert, bestaat er een duidelijk neiging om de Europeanen meer verantwoordelijk voor hun defensie te maken. Om de *force integrator*-rol van de Amerikanen geheel of gedeeltelijk over te nemen zijn investeringen in C4ISR vereist.
- Daarnaast zijn de Amerikanen leverancier van geavanceerde wapensystemen, in het bijzonder voor *deep strike*; en een belangrijke troepenleverancier. Ook hiervoor moet (tot op zekere hoogte) een Europees alternatief worden ontwikkeld.
- De complexiteit van het conflict is toegenomen. Operaties zowel hoog als laag in het geweldspectrum zijn mogelijk. Hierbij moet zowel regulier als irregulier worden optreden. Daarnaast zijn contra-hybride operaties aan de orde. Deze vereisen een adequate inlichtingenpositie, met een centrale rol voor de MIVD (in samenwerking met de AIVD en buitenlandse diensten. Bovendien vergen de 'nieuwe' operationele domeinen cyber en ruimte gerichte aandacht. Dit heeft doctrinaire gevolgen en vereist meer duidelijkheid over de juridische kaders en missiemandaten.
- Bij alle operaties dient met de inzet van chemische, biologische, nucleaire of radiologische (CBRN) wapens rekening te worden gehouden. Afgezien van beschermende maatregelen, dient ook het effect van EMP als gevolg van de inzet van kernwapens de inrichting van de C4ISR te sturen.
- De aard van de dreiging en de krapte aan militaire middelen dwingen na te denken over een rijks- of zelfs samenlevingsbrede benadering (*whole of government / whole of society*) waarin verschillende onderdelen van de maatschappij, met inbegrip van politie en hulpdiensten, een bredere veiligheidstaak krijgen. Een aantal voorwaardenscheppende taken die nu nog (deels) bij de krijgsmacht belegd zijn zou volledig onder verantwoordelijkheid van civiele autoriteiten met niet-militaire middelen kunnen worden uitgevoerd. Te denken valt aan taken als *host nation support*, transporttaken, contra-hybride operaties en de bescherming van de EEZ (waarbij taken als luchtverdediging of het mijnenvrij houden van havens waarschijnlijk militair blijven). Strategische communicatie naar de eigen bevolking is essentieel voor deze samenlevingsbrede benadering.

# 3. Dreigingsgeoriënteerde planning

## 3.1 Van capaciteiten- naar dreigingsgeoriënteerde planning

De nieuwe taakuitvoering eist een fundamentele wijziging van de defensieplanning. De afgelopen decennia stond capaciteitsplanning centraal. De aard en omvang van de capaciteiten waarmee Nederland aan internationale operaties wilde deelnemen waren politiek bepaald. Dit was een duidelijke wijziging ten opzichte van de Koude Oorlog toen op basis van de omvang van de dreiging, de totale NAVO-capaciteiten werden bepaald en als afgeleide die van Nederland. Wij gaan nu terug naar een vorm van dreigingsgeoriënteerde planning.

Dit wordt onderbouwd door de volgende **bepalende ontwikkelingen**:

- Het onderscheid tussen *wars of necessity* en *wars of choice* is niet meer goed werkbaar. Door de noodzaak vitale belangen te beschermen vervalt het keuze-element. Crisisbeheersing buiten het NAVO-gebied kan zijn gerelateerd aan een groot conflict met Rusland in Europa of de vitale belangen van Nederland anderszins raken waardoor optreden een noodzaak en geen keuze is.
- Bij *wars of necessity* is er minder politieke keuzevrijheid ten aanzien van de aard en omvang van de bijdrage die Nederland wil leveren. De huidige krijgsmacht gaat uit van een door de politiek bepaalde omvang die het mogelijk maakt om aan een vastgesteld aantal operaties gedurende een vastgestelde tijd deel te nemen. Niet langer kunnen politieke ambities bepalend zijn voor de samenstelling en omvang van de krijgsmacht en het leveren van een bijdrage aan een multinationale militaire operaties, maar moet de concrete dreiging dat zijn.
- Bij *wars of necessity* draait het om de bescherming van vitale belangen als gedefinieerd in de nationale veiligheidsstrategie. Dit vereist allereerst collectieve verdediging tegen en afschrikking van Rusland en de bescherming van SLOCs. Steun aan Oekraïne kan worden gerechtvaardigd om een *war of necessity* tegen Rusland te vermijden, dat bij succes in Oekraïne de strijd kan verleggen naar het NAVO-gebied.
- Zoals eerder gesteld: collectieve verdediging begint thuis. Het belang van nationale inzet als onderdeel van of in het verlengde van collectieve verdediging is fors toegenomen.
- Collectieve verdediging vereist voortzettingsvermogen en daarmee (ook) massa. Daarom dient het mobilisabele vermogen van de krijgsmacht opnieuw te worden vastgesteld. Dit wordt een van de allergrootste uitdagingen in de doorontwikkeling van de krijgsmacht. De krijgsmacht experimenteert met 'flexibele schillen' om de flexibiliteit en schaalbaarheid van de organisatie te vergroten. Enerzijds gaat het om een schillenmodel van reservisten, burgerpersoneel en civiele arbeidskrachten om de organisatie kwantitatief en kwalitatief te kunnen laten groeien als de situatie daarom vraagt. Anderzijds betreft het een materiële component, met als hoofdgedachte dat de beschikbaarheid van systemen belangrijker is dan het eigen bezit ervan. Juist voor de verschillende schillen buiten de vaste kern speelt dat ze sterk taakgericht worden ingezet.

Voor een dreigingsgeoriënteerde planning is het van belang dat er kennis over de tegenstander is zodat een inschatting kan worden gemaakt van zijn motieven en modes operandi. Het hierboven geschetste takenpakket moet in mogelijke inzetscenario's worden geoperationaliseerd om richting te geven aan prioritaire keuzes in de taakstelling, omvang en samenstelling van de krijgsmacht. Hoewel Rusland niet de enige dreiging vormt, zijn scenario's waarin dit land de tegenstander is op dit moment de meest prangende. Daarom dient kennis van het Russische militaire denken aan de basis te liggen van de defensieplanning.

## 3.2 Het Russische militaire denken

De Russische militaire doctrine gaat uit van 'strategische afschrikking' met militaire en niet-militaire middelen, inclusief wat in het Westen hybride conflictvoering en in Moskou politieke oorlogvoering wordt genoemd. Dit laatste start in de pre-conflictfase en is al in volle gang gezien de hoeveelheid desinformatie die over de NAVO-landen worden uitgestort, spionage, sabotageacties gericht op het verstoren van de aanvoer van materieel en munitie voor Oekraïne en het jammen van de GPS-systemen van vliegtuigen die in de buurt van Kaliningrad en de noordwestelijke grensregio's van Rusland komen. Dergelijke sabotage en informatieoperaties hebben tot doel de nationale politieke eenheid te ondergraven en zo het hele bondgenootschap te verzwakken. De verdediging hiertegen vereist een rijks- en samenlevingsbrede aanpak.

Daarnaast gaat de doctrine uit van gemechaniseerd optreden in aanvallen in de diepte. Maar de oorlog in Oekraïne laat zien hoe het slagveld kan ontaarden in een vroeg 20<sup>e</sup>-eeuwse loopgravenoorlog. Hierbij geldt de aloude les dat er flexibiliteit moet zijn om de modus operandi aan te passen. Als de omstandigheden veranderen, veranderen de scenario's. Zo is geleidelijk het inzicht ontstaan dat het directe gevaar geen strategische aanval op het NAVO-gebied is, maar bijvoorbeeld een prikactie in de Baltische Staten die onvoldoende is om artikel 5 te activeren, maar wel tot gevolg heeft dat de NAVO-landen hun steun aan Oekraïne stoppen om materieel en munitie voor hun eigen verdediging achter de hand te houden. Dit past volledig in het aloude Russische concept van '*reflexive control*'.<sup>5</sup>

De Russische dreiging vereist dat deels wordt teruggегrepen op concepten die tijdens de Koude Oorlog zijn ontwikkeld:

- **Indamming** (*containment*) voorziet in het op afstand houden van Russische agressie door het beperken van de politieke, diplomatieke en politieke contacten. Feitelijk vindt op dit moment een ontkoppeling van de Russische economie met die van de EU plaats. Dit is het gevolg van sancties en de verlegging van de handelsstromen door Rusland. De handel met China neemt toe, onder meer door de exporten van olie en gas. Datzelfde geldt voor de relatie met India. Via nieuwe treinverbindingen door Iran naar de Perzische Golf worden de handelsroutes bekort. Economische ontkoppeling duidt op een verdere militarisering van de betrekking tussen Oost en West.
- **Afschrikking** wordt de basis van de militaire betrekkingen tussen Oost en West. Afschrikking vereist een *trip wire* van een beperkt aantal troepen in de Baltische Staten. Voorwaartse stationering van multinationale eenheden - de *Enhanced Forward Presence* - en zichtbaarheid door grootschalige oefeningen in Europa is essentieel voor *extended deterrence* die gebaseerd

---

<sup>5</sup> *Reflexive control* is een manier om een tegenstander zo te voeden met informatie dat hij vrijwillig een vooraf bepaalde beslissing neemt die gewenst is door de initiatiefnemer van de actie. De recente berichten dat Rusland de grenzen in de Oostzee wil verleggen passen in dit beeld, zie bijvoorbeeld [Rusland zou grenzen Oostzee willen aanpassen \(nos.nl\)](#)

is op het idee dat als NAVO-eenheden (met Amerikaanse inbreng) in gevecht met Rusland raken, de Amerikaanse president bereid is zo nodig kernwapens in te zetten.<sup>6</sup>

- **Voorwaarts gestationeerde troepen** zijn tevens bedoeld om tijd en ruimte te creëren voor de aanvoer van versterkingen. De geïsoleerde ligging en het gebrek aan strategische diepte van de Baltische Staten leiden ertoe dat de krachtsverhoudingen in dit deel van Europa in Russisch voordeel zijn. Daarom moet rekening worden gehouden met onconventionele vormen van verdediging, zoals partizanenstrijd, om de inzet van kernwapens zo veel mogelijk te kunnen uitstellen. Vanwege de specifieke geografische positie van de Baltische Staten moet desondanks rekening worden gehouden met de vroege inzet van kernwapens. Met de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO kunnen materieel en troepen ten behoeve van de verdediging van de Baltische Staten ook in deze landen worden gestationeerd. Deze verdediging is zo minder kwetsbaar.
- Een wezenlijk uitdaging is de geloofwaardigheid van de Amerikaanse atoombom. De enige niet-strategische of **tactische kernwapens** waarover de NAVO beschikt zijn Amerikaanse vrijevalbommen. Maar jachtvliegtuigen, inclusief de F35, zijn kwetsbaar voor de Russische luchtverdediging. Het ontbreekt aan inzetopties als raketten en kruisvluchtwapens waarmee de tegenstander in zijn strategische diepte kan worden geraakt (terwijl de eigen strategische diepte beschermd blijft). Daardoor ontbreken treden in de escalatieladder en worden de Amerikanen gedwongen in een te vroeg stadium de inzet van strategische kernwapens te overwegen, wat tot escalatie naar een intercontinentale kernwapenoorlog kan leiden. De geloofwaardigheid van de Amerikaanse nucleaire garantie is afhankelijk van de bereidheid van de Amerikaanse president om dergelijke escalatie te riskeren. Een Europees alternatief is beperkt denkbaar. De positie van Frankrijk ten aanzien van nucleaire bijdrage aan de collectieve verdediging van de NAVO is ambigue, terwijl het Verenigd Koninkrijk hun nucleaire garantie hebben bevestigd met het *New Atlantic Charter* van 2021. De Britten hebben echter een beperkte nucleaire capaciteit in de vorm van *Trident*-raketten met atoomkoppen op de vier Britse *Vanguard Class*-onderzeeboten.

### 3.3 Nieuwe prioriteiten

Het voorgaande leidt tot de volgende prioriteitsvolgorde. In termen van ernst hebben de volgende taken evenveel **prioriteit**:

- Langdurige gevechtsoperaties hoog in het geweldsspectrum hebben de hoogste prioriteit. Dit omvat:
  - ✓ Nucleaire afschrikking, in het geval van Nederland door middel van '*nuclear sharing*'.
  - ✓ Collectieve verdediging met reguliere manoeuvre-eenheden in het oosten van Polen en mogelijk deels in de Baltische Staten. Een geloofwaardige defensie draagt bovendien bij aan afschrikking door ontzegging (*deterrence by denial*).
  - ✓ Collectieve verdediging met irregulier optredende eenheden tegen een regulier optredende tegenstander in de Baltische Staten, waarbij bijvoorbeeld een bijdrage wordt geleverd aan de uitvoering van een *Resistance Operating Concept*.
  - ✓ Collectieve verdediging met kleinschalig landoptreden in het hoge noorden.
- De bescherming van GLOCs en SLOCs. Voor dit laatste richt de marine zich in het bijzonder op de GIUK-gap zodat schepen van de Russische Noordelijke vloot de aanvoer vanuit de VS niet kunnen bedreigen door de lijn Groenland-IJsland-VK te penetreren.
- Luchtverdediging, luchtsteun, luchttransport en verkenningen met bemande en onbemande vliegtuigen.

<sup>6</sup> Overigens zijn er naast de 'klassieke' vormen van afschrikking andere vormen van afschrikking denkbaar die (beter) passen bij de huidige Russische dreiging. Zie §0.

Voorts zijn **van belang**:

- *Host nation support* ten behoeve van de aan- en doorvoer van militair materieel.
- *Counter-hybrid* operaties (inbegrepen inlichtingenoperaties) en steunverlening aan de civiele autoriteiten in aanloop naar en tijdens een groot conflict in Europa.
- Bescherming van directe belangen, waaronder de bescherming van SLOCs en van de toegang tot energie en grondstoffen.
- Optreden tegen dreigingen die de Nederlandse belangen indirect raken, zoals expeditionaire contraterreure operaties (IS, Al Qaida).

**Minder prioriteit** hebben:

- Crisisbeheersings- en vredesoperaties uitgevoerd in het kader van de internationale rechtsorde.
- *Non-combattant evacuation operations* (NEO).
- Vlagvertoon.

Onderscheidend is dus welke bijdrage de krijgsmacht kan leveren aan welke soort gevechtsoperaties. Dit kunnen gevechtstaken zelf zijn of de ondersteuning daarvan. Bij de gevechtstaken zelf dient op hoofdlijnen vooral een onderscheid te worden gemaakt tussen grootschalig gemechaniseerd optreden, het leveren van een bijdrage aan onconventionele collectieve verdediging en het leveren van een bijdrage aan expeditionaire operaties buiten het NAVO-gebied. Dit compliceert de defensieplanning verder. Daarbij zijn de volgende **overwegingen** te maken:

- De defensieplanning richt zich op grootschalige, langdurige gevechtsoperaties hoog in het geweldspectrum. De middelen die daarvoor ontwikkeld worden, worden ook ingezet voor taken die minder prioriteit hebben.
- Indien een minder prioritaire missie wordt uitgevoerd op het moment dat collectieve verdediging noodzakelijk is, wordt de minder prioritaire missie ten behoeve van collectieve verdediging afgebroken.
- Voor Nederland zijn collectieve defensie en belangenbescherming buiten het NAVO-gebied expeditionaire operaties.
- Het belangrijkste verschil tussen operaties zit in de geweldstoepassing:
  - ✓ Bij collectieve verdediging gaat het om langdurige gevechtsoperaties hoog in het geweldspectrum.
  - ✓ Bij de bescherming van belangen buiten het NAVO-gebied gaat het om kortdurende gevechtsoperaties hoog in het geweldspectrum.
  - ✓ Bij vredes- en stabilisatieoperaties gaat het vooral om terughoudendheid en zelfverdediging.

Dit leidt tot verschillen in doctrine en ROEs. Tijdens de Koude Oorlog bleek het lastig om troepen voor beide taken te oefenen. Dit vereist wederom bijzondere aandacht.

- Ook de verschillen in voortzettingsvermogen en opschaling zijn van belang, alsmede de interactie met samenwerkingspartijen. Dit laatste geldt voor nationale inzet; denk aan gebruik maken van de weerbaarheid van de bevolking, samenwerking met civiele veiligheidspartijen, omgaan met de media. En voor expeditionaire inzet in het kader van CB is '3D'-samenwerking en samenwerking met lokale instanties van belang.

# 4. Gevolgen voor de inrichting van de krijgsmacht

De voorgaande overwegingen hebben gevolgen voor samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen, voor collectieve verdediging en het beschermen van belangen buiten het NAVO-gebied. Bovendien zijn klassieke crisisbeheersings- en rampenbestrijdingsoperaties niet verdwenen. De gedachte dat het voorbereid zijn op de *militair* meest uitdagende taak, collectieve verdediging tegen een gelijkwaardige tegenstander, de krijgsmacht automatisch geschikt maakt voor expeditionaire gevechtsoperaties, lichte vredesbewarende taken of rampenbestrijding is zeer twijfelachtig. Het is praktisch onmogelijk om alle onderdelen van de krijgsmacht zo in te richten dat zij effectief en efficiënt kunnen worden ingezet in alle typen operaties (een ultieme '*single set of forces*'). Omgekeerd is het mogelijk noch wenselijk om de Nederlandse krijgsmacht te splitsen in onderdelen die zich concentreren op hele specifieke scenario's en operaties, en vanwege die specialisatie niet of maar beperkt kunnen worden ingezet voor het andere type operaties.

De belangrijkste gevolgen voor de inrichting en samenstelling worden hierna beknopt besproken.

## 4.1 Personeel

De Nederlandse krijgsmacht kent momenteel geen **personeelsaanvullingssysteem**, zowel om gevechtsverliezen op te vangen als om personeel gereed te stellen voor specifieke operaties. Zo'n systeem dient zo snel mogelijk te worden gerealiseerd om de operationele uitdagingen aan te kunnen.

Op het gebied van de **werving en selectie** van nieuw personeel liggen grote uitdagingen voor. Naar verwachting zijn er in de komende decennia niet voldoende jonge Nederlanders die een baan bij Defensie ambiëren om de krijgsmacht met de huidige omvang te vullen. Het zou helpen als Defensie in haar wervingssysteem daadkrachtig(er) inspeelt op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en zekerstelt dat er geen kandidaten verloren worden omdat het wervings- en selectieproces te lang duurt. Maar ook dit is waarschijnlijk onvoldoende. Tegelijk leven mensen langer en zijn langer fit. Dat impliceert dat de krijgsmacht moet kijken naar de leeftijdsgrenzen voor sommige functies. Ook kan een sterker onderscheid in de toepassing van kwaliteitseisen worden gemaakt tussen eenheden en functies in het crisisbeheersingsdomein (soepeler) en dat voor collectieve verdediging (restrictief).

Een belangrijk aspect van de **wervingskracht** van Defensie was gelegen in het feit dat militairen regelmatig werden uitgezonden in vredesmissies. Dit is de laatste jaren voor een belangrijk deel weggevallen. Er moeten alternatieven worden aangeboden om in te spelen op de behoefte aan

operationele inzet bij vooral de jongere militairen. Naast (kleinschalige) missies relatief laag in het geweldsspectrum die zich in het kader van belangenbehartiging voordoen, kan ook bijvoorbeeld gedacht worden aan allerlei vormen van oefeningen die ook een duidelijk operationeel doel hebben in het kader van afschrikking, informatievoorziening en '(pre) shaping' van mogelijke conflictomgevingen. Ook kan operationele ervaring worden opgedaan door een structurele uitwisseling met de politie; zie volgend punt.

De krijgsmacht heeft op de arbeidsmarkt concurrentie van andere geüniformeerde beroepen, in het bijzonder van de politie. Hoewel de taakstelling en daarmee ook de aanname-eisen wezenlijk anders zijn, is er toch sprake van overlap op bepaalde vaardigheden, persoonlijkheidskenmerken en competenties. Er is al sprake van **horizontale overgang** tussen beide organisaties, bijvoorbeeld van de Koninklijke Marechaussee naar de politie. Wederzijdse overgang is nu vaak eenmalig van aard, maar kan ook tijdelijk zijn, bijvoorbeeld ten behoeve van operationele ervaringsopbouw. Daarmee wordt ook beter aangesloten bij het 'Total Force'-concept en een mogelijke deeloplossing gecreëerd voor personele opschaling in (bepaalde) crisisoperaties, die soms een meer politieel en soms een meer militair karakter hebben, maar met overlap die wederzijdse versterking mogelijk maakt (zie ook volgende punt). Een en ander maakt meer 'regie' en samenwerking tussen de geüniformeerde beroepen over de werving, selectie en intake van nieuw personeel zeer gewenst – in het bijzonder met betrekking tot de overgang (en terugkeer) van personeel na enige jaren van opleiding, vorming en (operationele) inzet elders.

De krijgsmacht experimenteert met een **schillenmodel** van reservisten, burgerpersoneel en civiele arbeidskrachten om de organisatie te kunnen opschalen. In dit kader wordt vooral ingezet op de Infanteriebataljons Bewaken Beveiligen Korps Nationale Reserve<sup>7</sup> die deel uitmaken van de Brigades van de Koninklijke Landmacht. Reservisten vormen de eerste flexibele schil van de krijgsmacht, die snel beschikbaar is. De huidige regionale indeling en beoogde inzet bevordert de bekendheid van het personeel met de te bewaken of beveiligen vitale locaties en de voorbereiding op deze taak in de 'koude fase', in samenwerking met en ter ondersteuning van civiele autoriteiten (tot het afkondigen van noodwetgeving). Een uitbreiding van de reservistencomponent van de landmacht is voorzien; nog niet duidelijk is met hoeveel personeel en eenheden en hoe de inbedding in de staande organisatie plaatsvindt. Om historische redenen is de reservistencomponent van de andere krijgsmachtdelen veel geringer van omvang en bestaat deze vooral uit individuele reservisten. Ook hier kan mogelijk winst worden geboekt met een uitbreiding van de reservistencomponent (ook voor eenheden/schepen).

De Kamerbrief "*Vrijwillig maar niet vrijblijvend*", een visie op reservisten van 13 april 2023 werkt de ambities van de Regering ter zake de reservistencomponent van de krijgsmacht nader uit.<sup>8</sup> Met name het aspect van de schaalbaarheid (er wordt een model met vier 'schillen' gepresenteerd) gaat in de komende jaren de inrichting en omvang van de reservecomponent van de krijgsmacht sterk bepalen. Wij achten het van belang dat de in de Kamerbrief aangekondigde studie naar genoemde aspecten snel wordt afgerond en gerealiseerd. Gezien de toegenomen spanningen in de wereld en de dreiging voor onze vitale belangen is de urgentie groot en moeten deze 'reservisten-schillen' snel worden ingevuld.

Met de oorlog in de Oekraïne neemt onder de bevolking de zorg toe over een conflict waar ook Nederland direct bij betrokken raakt. Uit onderzoeken blijkt dit echter vooralsnog niet de (lage) dienen- en gevechtsbereidheid van jonge Nederlanders te verbeteren. Wel is het 'dienjaar' een groot succes en ook het project *Defensity college* slaat goed aan. Deze twee initiatieven bieden ons inziens de mogelijkheid om tot nieuwe **vormen van dienplicht c.q. dienrecht** te komen, vergeleken met het

<sup>7</sup> <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2024/03/23/naamswijziging-reservistenbataljons-landmacht-onderstreept-groeiende-rol>

<sup>8</sup> <https://wi.christenunie.nl/weblog-detailpagina/2024/04/08/Naar-een-andere-dienstplicht>

Zweedse model. Dit model van dienstplichtige vrijwilligers blijkt succesvol, omdat het een ‘sexy’ imago heeft, goed op iemands CV staat en daarmee voordelen biedt voor een verdere maatschappelijke carrière.<sup>9</sup>

## 4.2 Opleiding en training

Om landen als Rusland en Belarus te ontmoedigen in hun mogelijke plannen om NAVO-landen aan te vallen moet niet alleen worden beschikt over een krijgsmacht van voldoende omvang, maar ook een die in haar inzet geloofwaardig is, vooral in collectieve verdediging. Dat impliceert een grote mate van zichtbaarheid van grootschalige oefeningen met realistische tijd- en ruimtefactoren en een sterke nadruk op optreden met verbonden wapens in hoog geweldsscenario’s bij (grote) oefeningen en andere relevante opleiding & trainingsactiviteiten. Daarnaast moet de inzetbaarheid en beschikbaarheid van het materieel hoog zijn (met onderliggend goede afspraken met de defensie-industrie) en de (munitie-)voorraden moeten op peil zijn (zie §0). Kernbegrippen bij de signaalfunctie van grootschalige oefeningen en opleiding & trainingsactiviteiten zijn strategische communicatie (laat zien hoe professioneel bekwaam je bent), betrouwbaarheid (partnerships met de industrie), tijdigheid (niet wachten tot spanningen oplopen, maar nu reeds investeren in capaciteiten) en internationale samenwerking (niet alleen met de huidige ‘focus’-landen, maar ook via nieuwe – bilaterale – samenwerkingsverbanden).

De focus op collectieve verdediging heeft ook consequenties voor kazernes en opslagfaciliteiten, voorwaarts ontplooiende eenheden, munitie en voorraden in NAVO-landen op de **oostflank en mogelijk de noordflank** van het Bondgenootschap. Logischerwijs moet Nederland als NAVO-lidstaat bijdragen aan de noodzakelijke versterkingen daar. Dit heeft ook consequenties voor de opleiding & training - aangepast aan terrein, weer en het type tegenstander - en de locaties waar deze activiteiten plaatsvinden. Optreden in en samenwerken met de Baltische Staten, Polen, Roemenië en mogelijk ook Zweden en Finland worden de ‘norm’ om de Nederlandse opleiding & training op te enten. Middelen als oefendorpen, *role play*, specifieke uitrusting, instructiecapaciteit, e.d. zullen, deels ter plaatse, beschikbaar moeten zijn om realistische opleiding & training voor crisisbeheersing te kunnen faciliteren. Meer samenwerking met Europese landen is nodig voor kosteneffectieve opleiding & trainingscapaciteiten.

## 4.3 Materieel

De Oekraïneoorlog bevestigt dat het onderscheid tussen civiel en militair materieel kleiner wordt. **Veel technologie is dual-use**, zoals sensoren, drones en communicatieapparatuur. Dit betreft vaak *enablers* die relatief goedkoop en naar behoefte kan kunnen worden verworven om snel en met beperkte aanpassingen te worden ingebed in operationele eenheden en ingezet in het militair optreden. Zo ontstaat de mogelijkheid om materieel of diensten zoals satellietcommunicatie in te kopen als het nodig is en deze toe te delen aan in te zetten eenheden en personeel. Starlink is hiervan een voorbeeld. De nieuwe geopolitieke realiteit die mede ten grondslag ligt aan deze oorlog, laat tevens zien dat de aanvoer van componenten en grondstoffen die geïmporteerd worden uit landen als Rusland en China, die als een ‘systeemrivaal’ wordt gezien, niet vanzelfsprekend meer is.

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld [Staatssecretaris neemt Zweden als voorbeeld om jongeren bij krijgsmacht binnen te halen | Nieuwsbericht | Defensie.nl](#)



Op materieelgebied verdient het recente plan van de Europese Commissie om de **Europese defensie-industrie** een stimulans te geven, onze steun. Niet alleen dienen de lidstaten meer gezamenlijk aan te kopen en te investeren in Europese defensiebedrijven, bovendien kan zo een goede basis worden gelegd om snel te kunnen overschakelen naar een 'oorlogseconomie'. De oorlog in Oekraïne heeft aangetoond dat het nu te lang duurt om voldoende munitie en nieuw materieel te produceren en bestaand materieel te upgraden. De financiering van dit plan lijkt het enige serieuze struikelblok, maar de urgentie en noodzaak zijn groot genoeg om een oplossing te vinden.

Een **kleinere afhankelijkheid van Amerikaans materieel** lijkt opportuun, zeker met de mogelijkheid dat Donald Trump opnieuw tot President van de V.S. wordt gekozen. Tegelijkertijd heeft Nederland zich vooral met de Koninklijke luchtmacht sterk aan Amerikaans materieel verbonden (F-35, Apache, Chinook, Reaper). Als het al wenselijk is om deze afhankelijkheid te verminderen én er kwalitatief en economisch voldoende krachtige Europese alternatieven zijn, dan is dat niet zomaar gebeurd, mede omdat de materiele afhankelijkheid ook doctrinaire en operationele afhankelijkheid met zich mee heeft gebracht. Daarnaast zal de sterkere focus op Europees defensiematerieel moeten worden gebalanceerd met de materieelsamenwerking met strategische partnerlanden als Canada en Australië.

De Nederlandse krijgsmacht zal samen met de NAVO- en Europese bondgenoten in de komende decennia een sterkere focus moeten plaatsen op specifieke **kerncapaciteiten**, in het bijzonder voor collectieve verdediging. Voorbeelden hiervan zijn lange afstands- en medium-range artillerie, SEAD/DEAD, en logistieke middelen voor operationeel (land)optreden, en evenzeer voor strategische verplaatsingen. Een stappenplan in tijd en capaciteiten hiervoor is hard nodig.

De focus op kerncapaciteiten voor collectieve verdediging moet worden **verenigd met een (bepaalde) behoefte** aan specifiek materieel voor crisisbeheersingsoperaties. De bescherming van het eigen personeel moet bij die laatste inzetoptie centraal worden gesteld. Dit *designated* materieel voor crisisbeheersingsoperaties kan – evt. tijdelijk gemodificeerd – weliswaar worden gebruikt voor inzet in het kader van collectieve verdediging, maar in beginsel zal dat niet het geval zijn. Een keer ingezet is dit materieel immers niet of slechts na lange tijd en een grote logistieke inspanning weer beschikbaar voor een nieuwe inzet. In het kader van een VN-missie is het zelfs 'afgeschreven'. Een betere optie lijkt dan civiele inhuur te zijn. Met bijvoorbeeld lease- en charterovereenkomsten kunnen vliegtuigen en ander noodzakelijk materieel op het gewenste moment en voor een afgebakende taak aan het repertoire van de krijgsmacht worden toegevoegd, terwijl tegelijkertijd de hoge instandhoudingskosten van eigen beheer worden vermeden.<sup>10</sup> Dit is niet nieuw, maar met een hernieuwde en hogere prioriteitsstelling voor collectieve verdediging dienen de mogelijkheden hiervan nader te worden uitgewerkt: welk (type) materieel, welke leverancier, welke beschikbaarheidseisen etc. De Nederlandse industrie zou ons inziens hierbij een voorkeursrol mogen hebben, vanwege de betere (prioritaire) toegankelijkheid en deels ook vanwege de symbolische betekenis. Civiele inhuur met een hoge mate van garantie op tijds beschikbaarheid zal echter niet goedkoop zijn.

Kosteneffectiviteit en specifieke toepasbaarheid voor crisisbeheersing kunnen idealiter leiden tot een multifunctionele 'toolbox', mogelijk samen met partnerlanden met een vergelijkbare uitdaging als Nederland. Een gunstige ontwikkeling is dat bepaalde typen *dual use*-materieel relatief goedkoop zijn geworden. Dit geldt bijvoorbeeld voor drones, sensoren en bepaalde communicatieapparatuur. Zo ontstaat wellicht de situatie waarbij specifiek materieel voor crisisbeheersing ergens op voorraad ligt (vanwege kostenoverwegingen bij voorkeur 'buiten' defensie, dus bij civiele partners) en pas kort voor de inzet wordt gekoppeld aan de betreffende eenheden of personeel.

---

<sup>10</sup> Zie Aron van der Beek, Dr. E.J. de Waard, *De adaptieve krijgsmacht: praktijkervaringen van de flexibele schil*, Militaire Spectator, januari 2024.

## 4.4 Organisatie

De krijgsmacht dient qua inrichting en organisatie te beschikken over een kerncapaciteit voor alle typen gevechtsoperaties, maar moet daarnaast ook kunnen beschikken over een adequaat **voortzettingsvermogen**. Als het nodig is kan een deel van de militairen die in de organisatie met andere taken zijn belast zich met een korte reactietijd omvormen en gereed stellen voor inzet met hoge prioriteit. Daarnaast moet de krijgsmacht beschikken over een opschalingsmechanisme waardoor het voortzettingsvermogen voor de lange(re) termijn gegarandeerd is. Beide vereist adaptief vermogen, maar daarnaast ook allerlei logistieke arrangementen, bijvoorbeeld voor opvang en legering van te mobiliseren personeel, als ook opleidings- en trainingsfaciliteiten (en daarbij niet te vergeten instructeurs, kleding en uitrusting, munitie, etc.).

De krijgsmacht moet bij de inrichtings- en organisatiekeuzes voldoende in staat zijn om te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van bijv. technologie, doctrines (*lessons identified/learned*) en type dreigingen. Adaptief willen zijn is een ding, het ook daadwerkelijk zijn is iets geheel anders. Voor een type organisatie als de krijgsmacht vraagt dit veel van het leiderschap en zowel intern als extern om een grote mate van vrijheid van handelen en ruimte voor initiatieven op alle niveaus. Politiek en samenleving moeten met vertrouwen deze ruimte willen geven aan (de politieke en militaire leiding van) Defensie. Het huidige besturingsmodel van de krijgsmacht moet worden herzien; de uitdagingen van de komende decennia vragen om een minder centralistische werkwijze binnen (de leiding van) de krijgsmacht.

# 5. Fundamentele keuzes

Op basis van de voorgaande analyse komen wij tot de volgende keuzes die wat ons betreft leidend moeten zijn bij de (toekomstige) taakstelling, omvang en samenstelling van de krijgsmacht.

## 5.1 Focus op vitale belangen

In het huidig tijdsgewricht staan vitale belangen centraal bij het richting geven aan taakstelling, omvang en samenstelling van de krijgsmacht. Dit vereist een helder onderscheid, scherper gesteld en toegepast dan in de afgelopen jaren, tussen de veiligheidsbelangen die vitaal/existentieel van karakter zijn - een dreiging ertegen of aanval erop heeft een ontwrichtend effect op de samenleving - en andere veiligheidsbelangen die weliswaar het functioneren van de samenleving kunnen beïnvloeden, maar niet per se ontwrichtend zijn.

Als we hier praten over ontwrichting van de samenleving gaat dat primair over de situatie in Nederland zelf. Tegelijk zijn interne en externe veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hoe onze bondgenoten hun belangen ook precies zien en benoemen, wij kunnen niet de ogen sluiten voor een dreiging of aanval die hun samenlevingen in de kern raken. Los van het feit dat ontwrichting in hun samenlevingen ongetwijfeld ook een negatief en mogelijk ontwrichtend effect heeft op de onze, is de bondgenootschappelijke solidariteit ("een aanval op één is een aanval op allen") in NAVO- en EU-verband een vitaal belang op zich.

In het huidig tijdsgewricht leiden de focus op vitale belangen tot een primaire gerichtheid van de krijgsmacht op collectieve verdediging. Hoewel Rusland niet de enige dreiging vormt, zijn scenario's met dit land als tegenstander op dit moment de meest prangende.

## 5.2 Onderscheid in hoofdtaken wordt verlaten

De huidige indeling in hoofdtaken is in het nieuwe tijdsgewricht niet langer goed hanteerbaar en nuttig. Niet voor de defensieplanning, maar eigenlijk ook niet in het publieke en politieke debat. Deze indeling geeft immers een verkeerd beeld bij politiek en samenleving ten opzichte van de realiteit van de inzet. De hoofdtaken lopen steeds meer in elkaar over, het onderscheid ertussen is alleen nog op papier en voor de begroting enigszins relevant. Zo zegt de term collectieve verdediging niets over het type optreden, de duur ervan of de intensiteit. Wat het precies inhoudt in termen van taakstelling, omvang en samenstelling van de krijgsmacht moet op een andere manier gespecificeerd worden. Daarvoor is in het huidige tijdsgewricht een dreigingsgeoriënteerde benadering nodig waarin het takenpakket van de krijgsmacht wordt geoperationaliseerd in scenario's zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Wél nuttig daarbij is het onderscheid tussen gevechtstaken en niet-gevechtstaken. Bij gevechtstaken is het uitgangspunt *sustained combat* hoog in het geweldspectrum. Onder de categorie niet-gevechtstaken vallen de nationale inzet waaronder *host nation support* en stabilisatieoperaties en andere inzet met een laag geweldsniveau, zoals humanitaire hulpverlening, observering- en monitoringmissies en inzetopties gericht op de migratieproblematiek zoals FRONTEX en Operatie Sofia (EUNAVFOR MED).

Gevechtstaken zijn intrinsiek des krijgsmachts. Het voorbereiden op en het gereedstellen voor collectieve verdediging is een majeure opgave. Opleiden en trainen voor afschrikking en collectieve verdediging beperkt de inzet van deze eenheden voor operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde. Afschrikking/voorbereiding op collectieve verdediging moet worden gecombineerd met (regelmatige) missiegerichte voorbereiding en feitelijke inzet voor crisisbeheersingsoperaties en nationale operaties. In dat verband moet worden nagegaan welke niet-gevechtstaken civiel kunnen worden ingevuld c.q. uitbested. Dit vanuit het (eerder door de regering vastgestelde) beginsel 'zo militair als noodzakelijk, zo civiel als mogelijk', zie §5.5.

## 5.3 Andere balans in vormen van afschrikking

Een volgend element is de balans tussen verschillende vormen van afschrikking. Klassiek wordt onderscheid gemaakt tussen afschrikking door ontzegging (*deterrence by denial*) en afschrikking door straf (*deterrence by punishment*). Het eerste wordt nu (beperkt) gerealiseerd door de NAVO met reguliere manoeuvre-eenheden in het oosten van Polen en in de Baltische Staten.<sup>11</sup> De huidige veiligheidssituatie pleit voor de versterking van de 'trip wire' om Russische agressie minder kansrijk te maken en de nucleaire drempel te verhogen. Dit vereist meer voorwaartsgeplaatste eenheden van verbonden wapens, eenheden die snel ter plekke kunnen zijn, of *in place forces* die zo nodig geschikt zijn voor onconventionele oorlogvoering.

De door het Verenigd Koninkrijk geleide *Joint Expeditionary Force* (JEF) is een voorbeeld van een multinationale – dus niet-NAVO - eenheid die snel kan worden ingezet onder omstandigheden waar de inzet van NAVO-eenheden niet mogelijk is of escalerend kan werken. Te denken valt aan een crisisbeheersingsoperatie van NAVO-landen in Oekraïne na een staakt-het-vuren. Een NAVO-eenheid kan dan het bondgenootschap in conflict met Rusland brengen. Het nadrukkelijk positioneren van een dergelijke eenheid kan Russische escalatie afschrikken.

De tweede klassieke vorm van afschrikking, door straf, is traditioneel sterk gekoppeld aan kernwapens als het ultieme vergeldingsmiddel gericht op strategische afschrikking. Langeafstandprecisiewapens maken het mogelijk om ook met conventionele middelen aan gerichte militaire vergelding te doen zonder direct grote escalatoire stappen te nemen. Het strikte onderscheid tussen nucleaire en conventionele wapens vervaagt hiermee. In een stapsgewijze escalatie kan het gaan om verticale (destructievere middelen, kostbaardere doelwitten, grotere schade) en om horizontale escalatie (andere doelwitten, domeinen, theaters). Dat kunnen militaire of civiele doelwitten zijn, zolang ze maar zeer waardevol zijn in de ogen van de tegenstander.

Maar er zijn meer concepten voor conventionele afschrikking denkbaar, mede gebaseerd op de ontwikkeling van moderne wijzen van en technologieën voor oorlogsvoering; maar ook op het idee van een conflictcontinuüm. In hoofdstuk 5 van het HCSS-rapport [Hoe moet Rusland worden afgeschrikt](#) worden twee andere vormen van afschrikking beschreven. Afschrikking door preëemptie

<sup>11</sup> Daarnaast plegen Noorwegen en de nieuwe NAVO-lidstaten Zweden en Finland afschrikking door ontzegging voor hun eigen territorium.

verwijst naar de mogelijkheid om door (pro-)actief handelen de offensieve capaciteiten van de tegenstander te ondermijnen dan wel uit te schakelen. Ondermijning is een breed begrip dat zich bijvoorbeeld kan richten op de besluitvorming eerder dan op de 'hardware'. Afschrikking door preëemptie kan ook vroeg in het conflictcontinuüm plaatsvinden door ervoor te zorgen dat de tegenstander bepaalde wapentechnologieën niet in handen krijgt. Diverse van de huidige sanctiemaatregelen tegen Rusland zijn hier (mede) op gericht.

Een tweede andere vorm van afschrikking, onder de noemer onconventionele afschrikking, verdient zeker meer aandacht en inzet, ook door de Nederlandse krijgsmacht. De kern is optreden met irreguliere eenheden of guerrilla in bezet gebied met steun van de lokale bevolking. In dit concept gaat het er niet om de slag op het strijdveld te winnen maar om bezetting zo kostbaar maken dat het uiteindelijk leidt tot een strategische nederlaag. Een recente variant is uitgewerkt in het *Resistance Operating Concept* dat onder leiding van de Verenigde Staten met steun van noordelijke landen is geschreven en voor het eerst in door Rusland bezet gebied in oost-Oekraïne is toegepast.<sup>12</sup> Wij zien de Nederlandse krijgsmacht een bijdrage leveren aan een geloofwaardige onconventionele afschrikking, in het bijzonder met *Special Forces* en *designated* landeenheden, bijvoorbeeld in de Baltische Staten.

Een vorm van het *Resistance Operating Concept* kan ook op Nederlands grondgebied worden toegepast. Daarbij is de vraag aan de orde hoe de Nederlandse bevolking hierop beter kan worden voorbereid en hoe de samenwerking met andere veiligheidspartners effectiever kan worden ingericht. De Nationale Veiligheidsstrategie 2023 stelt hierover: "De regie voor versterking van de nationale veiligheid ligt bij de overheid. Maar voor een veilig en weerbare samenleving is de inzet van iedereen nodig: niet alleen van de overheid in al haar geledingen, maar ook van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties." Bewustwording, weerbaarheid en veerkracht zijn de kernwoorden. Toch blijft de vraag hoe deze visie wordt geoperationaliseerd en of de urgentie wel breed (genoeg) wordt gevoeld. De discussie over een (nieuwe/andere) vorm van maatschappelijke dienstplicht in politieke kringen<sup>13</sup> jaagt dit proces hopelijk verder aan.

## 5.4 Collectieve defensie begint in Nederland

Als gevolg van hybride oorlogvoering begin collectieve verdediging thuis. *Host nation support*, het beveiligen en bewaken van nationale vitale objecten en counter-hybrideoptreden (gesteund door adequate inlichtingenoperaties) zijn onderdelen van deze vorm van collectieve verdediging. De HCSS-studie *De toekomstige Nationale Inzet van de Krijgsmacht* (2023) geeft een aanzet tot het denken over relevante aspecten van dit thema. Zo wordt onder meer het verhogen van de maatschappelijke weerbaarheid en de nauwe(re) samenwerking met civiele veiligheidspartners aan de orde gesteld. Dit is misschien wel de belangrijkste afschrikking tegen hybride oorlogsvoering.

Reservisten(eenheden) zouden ook een rol kunnen spelen bij de uitvoering van de crisisbeheersingstaken van de krijgsmacht. Voorwaarde is wel dat deze reservisten daarvoor adequaat zijn getraind en uitgerust, en vooral kortdurend en voor missies met een laag geweldsniveau worden ingezet. Daarmee wordt beroeps capaciteit vrijgemaakt voor gevechtstaken hoog in het geweldsspectrum.

<sup>12</sup> Zie tevens HCSS, *The Future of NLD SOF: Towards an All-Domain Force*, 2021.

<sup>13</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14529ad508c3e9fbb17625dd69455ceeac188f7a/pdf>

## 5.5 Zo militair als noodzakelijk, zo civiel als mogelijk

Als gevolg van schaarste op het gebied van personeel, materieel en eenheden wordt 'zo militair als noodzakelijk, zo civiel als mogelijk' een hard uitgangspunt. In het bijzonder niet-gevechtstaken kunnen een civiele invulling krijgen. Merk daarbij op dat daar waar niet-gevechtstaken in tijd en plaats nauw verbonden zijn met gevechtstaken (rechtstreeks voorwaardenscheppend zijn), naadloze integratie van beiden cruciaal is. Dit kan beperkend zijn in het elders beleggen van de niet-gevechtstaken. Ook het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht moet in dit kader worden meegewogen, waarbij een civiele invulling van taken en capaciteiten dit zowel kan versterken als beperken. Wij pleiten voor een hernieuwd onderzoek naar vooral de positieve effecten ervan.

De 'schillen'-benadering kan houvast bieden, met andere vormen van risicoacceptatie en risicoafdekking enerzijds en (directe) beschikbaarheid en inzetbaarheid anderzijds. Per taak en inzetoptie zou kunnen worden bezien of een militaire component noodzakelijk is en/of toegevoegde waarde biedt, op basis van de criteria risico, beschikbaarheid en inzetbaarheid. Het is dan denkbaar dat de civiele invulling van een specifieke capaciteit in een bepaalde inzetoptie leidt tot een groter (operationeel) effect dan met (strikt) militaire middelen.