

[SPECIAL DEFENSIE 2050]

VOORTDURENDE VERNIEUWING IS CRUCIALE CAPACITEIT

Slimme strijdkrachten

Het gebied van de militair-specifieke technologie, ontwikkeld in een door de overheid gecontroleerde omgeving, krimpt. Dat stelt drs. Frank Bekkers van het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS). Innovatie is steeds meer gericht op het integreren van op de wereldmarkt verkrijgbare technologie met een relatief kleine kern van uniek-militaire technologie. Nederland moet inzetten op een kleinere, maar hoogwaardige krijgsmacht die in staat is snel te innoveren.

OP DIT MOMENT VOLTREKT ER ZICH EEN MACHTSVERSCHUIVING die soms wordt aangeduid als Decline of the West, maar beter is te karakteriseren als Rise of the Rest. Dergelijke overgangen hebben in de geschiedenis altijd geleid tot perioden van instabiliteit en conflict. De opkomst van de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India en China) beïnvloedt natuurlijk de positie van Nederland, dat met zijn open economie en mondiale handelsbelangen sterk profiteert van stabiliteit en veiligheid in de wereld. Ons land draagt aan dat laatste bij met zijn instrumenten van buitenlandbeleid: diplomatie, ontwikkelings samenwerking en de krijgsmacht. De geopolitieke dynamiek dwingt de aard en inzet van al deze instrumenten opnieuw te bezien en zo nodig aan te passen. De noodzaak om de overheidsfinancien te beheersen voegt nog een dimensie aan de analyse toe.

In dit licht presenteerde het ministerie van Defensie in maart 2010 na twee jaar onderzoek een uitgebreide studie getiteld *Verkenningen 2010. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*. Deze studie had als doel het formuleren van toekomstbestendige beleidsalternatieven voor 'de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht'. Ten grondslag aan *Verkenningen* lag een analyse die de mogelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor de veiligheid van ons land de komende twintig jaar vervat in vier scenario's.

Een belangrijke eerste constatering van de *Verkenningen* was dat het begrip 'veiligheid' sterk is verbreed. In de klassieke betekenis ging het vooral om de verdediging van het nationale grondgebied, waarbij de staat zelf centraal staat. De afgelopen decennia is er meer aandacht gekomen voor de veiligheid van het individu (*human security*) en voor het ongestoord kunnen

functioneren van de samenleving in al zijn facetten, waaronder economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal en digitaal. Cyberaanvallen en terroristische acties kunnen ons land in het hart raken, maar ook het ontzeggen van grondstoffen kan funest zijn. De oliecrises van 1973 en 1979 waren een voorbeeld van deze vorm van economische oorlogsvoering. Zo weerspiegelt de verbreding van het veiligheidsbegrip het gegroeide besef dat de welvaart en het welzijn van de Nederlandse burger direct zijn verbonden met de veiligheid en stabiliteit in de wereld.

De krijgsmacht moet niet geoptimaliseerd zijn voor slechts één type optreden

Wat nu zal de komende decennia de wereldwijde veiligheidssituatie bepalen? Een eenduidig antwoord is niet te geven. Het is daarom verstandig om na te denken over een scala aan mogelijkheden. Toekomstscenario's, zoals die ook in *Verkenningen* zijn ontwikkeld, helpen ons de wereld beter te begrijpen en de betekenis van hedendaagse gebeurtenissen en ontwikkelingen te beoordelen. Twee zogenoemde kernonzekerheden zijn bij het opstellen van de verschillende toekomstscenario's als leidend principe gekozen: om welke actoren gaat het en hoe gaan zij met elkaar om? Het antwoord is van grote invloed op de nationale en internationale veiligheidsvraagstukken waarmee Nederland zal worden geconfronteerd en waaraan de krijgsmacht het hoofd moet helpen bieden.

De twee kernonzekerheden geven aanleiding om na te denken over vier duidelijk verschillende scenario's. Daarbij geldt nadrukkelijk dat dergelijke scenario's geen voorspellingen zijn. Als denkbaar resultaat van belangrijke ontwikkelingen zijn ze bedoeld om inzicht te verschaffen in mogelijke toekomstige behoeften aan krijgsmachtinzet.

In het multilaterale scenario is sprake van een functionerend stelsel van internationale instellingen, dat is aangepast aan de 'nieuwe' veiligheidsvraagstukken en machtsverschuivingen in de wereld. Dit betekent dat er in de regel wordt samengewerkt om de veiligheidsvraagstukken en -risico's het hoofd te bieden. De meeste staten functioneren redelijk en zijn bereid internationaal overeengekomen gedragsregels te respecteren. Veiligheidsproblemen ontstaan als hiervan geen sprake is. Dit scenario kenmerkt zich door een relatief grote internationale verbondenheid en collectieve bereidheid om de internationale rechtsorde te handhaven en de inzet van militaire middelen voor dit doel te legitimeren. Veel landen zijn bereid te delen in de lasten en de risico's van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

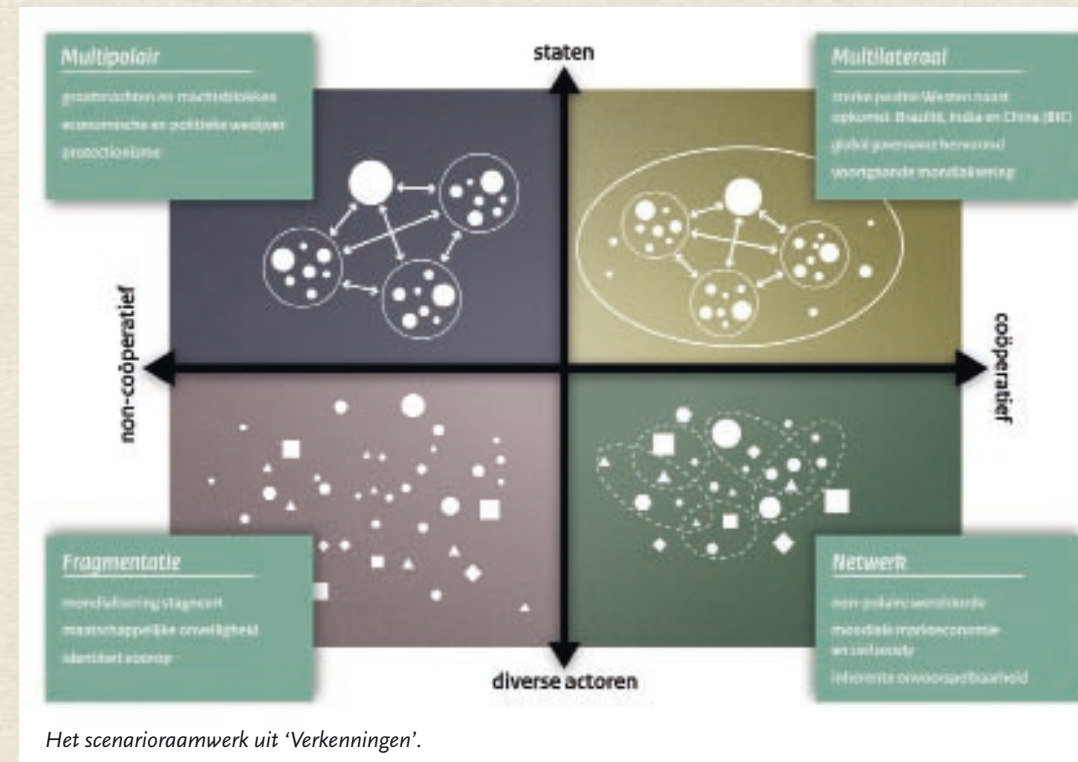
De bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië is een voorbeeld dat past in dit scenario. De marines van onder meer Brazilië, China, diverse Europese landen, India, Japan, Pakistan, Rusland, Thailand en de Verenigde Staten werken samen om het gemeenschappelijk belang van vrije en ongestoorde scheepvaart te verdedigen.

In het tweede scenario, het multipolaire, hangen veel veiligheidsvraagstukken samen met de sterk toegenomen geopolitieke, economische en militaire rivaliteit tussen mondiale en regionale grootmachten en machtsblokken. Verslechterde verstandhoudingen kunnen leiden tot zogeheten *proxy wars*, waarbij grootmachten hun belangentegenstellingen via derden uitspeelden omdat zij een rechtstreeks militair conflict uit de weg willen gaan, of zelfs tot grootschalige militaire conflicten met betrokkenheid van grootmachten. Vooral de wedijver om de controle over energiebronnen, grondstoffen en transportroutes kan aanleiding zijn tot conflict. In dit scenario zal het aantal kernwapenstaten toenemen.

OPGEJAAGD

Ook nu al is er sprake van een mondiale machtsstrijd over toegang tot een serie van grondstoffen. Vooral de opkomst van China als industriële grootmacht heeft de vraag naar ruwe materialen opgejaagd. Het winnen van grondstoffen uit lagere concentraties en onder moeilijker omstandigheden – bijvoorbeeld in de diepzee of in het poolgebied – vereist steeds meer energie. Dat creëert een lastig dilemma, want ook energie is schaars. Grondstoffenwinning en -handel is niet slechts een economische activiteit, maar vormt steeds meer een door de grootmachten politiek gecontroleerd steekspel. In het multipolaire scenario is de kans groot dat dit steekspel zal ontaarden in wapengekletter.

Het derde netwerkscenario staat in het teken van het contrast tussen de winnaars en de verliezers van de mondialisering, tussen enerzijds samenlevingen met voldoende aanpassingsvermogen en mogelijkheden om zich in het dynamische mondiale netwerk staande te houden en anderzijds samenlevingen die daar niet in slagen. Veel veiligheidsvraagstukken hangen samen met het optreden van niet-staatelijke actoren die



Het scenario raamwerk uit 'Verkenningen'.

de maatschappij kunnen ontwrichten. De uitholling van het geweldsmonopolie van de staat maakt het gemakkelijker voor verzetsstrijders, politieke actiegroepen, terroristen en criminele organisaties om hun doelstellingen desnoods met de toepassing van gewapend geweld te bereiken. Maar ook de staten zelf besteden een deel van hun geweldsmonopolie uit door een beroep te doen op goed uitgeruste private *military companies*, niet alleen voor beveiligingstaken, maar ook voor offensieve geweldsacties. De vele, vaak wereldomspannende netwerken zijn sterk dynamisch. Dit leidt tot onzekerheid en kan onvermoede effecten teweegbrengen voor de stabiliteit en veiligheid van Nederland.

We zien dit scenario om ons heen ontstaan in de vele bewegingen die, vooral door de mobiliserende en bindende kracht van sociale media, 'van onderaf' ontstaan. Denk aan Al Qaida en zijn vele 'filialen', WikiLeaks, de Occupy-beweging en de Arabische Lente. De toekomst zal uitwijzen in hoeverre de gevestigde macht van staten – en daarmee het staatsmonopolie op geweld – op deze wijze structureel wordt ondergraven.

De mate van stabiliteit en veiligheidssamenwerking is in het vierde scenario van fragmentatie gering. Staten richten zich op de bescherming van eng gedefinieerde nationale belangen. Zij komen soms tot regionale, maar vaker hooguit tot nationale oplossingen, of zij bezwijken onder de druk van niet-staatelijke actoren, zoals separatistische bewegingen, misdaad syndicaten, terroristische groeperingen. Ook de grote mogendheden ontberen mede door interne spanningen voldoende gezag om ordenend op te treden. In deze omstandigheden lijkt autonomie (vermindering van de afhankelijkheid van anderen en versterking van de zelfredzaamheid en zelfvoorzienendheid) de veiligste keuze. Internationale samenwerking is alleen mogelijk via de weg van tijdelijke coalities, die zijn gegroepeerd rondom gedeelde belangen. Ook niet-staatelijke actoren, zoals grote multinationals, nemen verantwoordelijkheid voor hun eigen veiligheid en voorzien zich daartoe van eigen geweldsvermogen. Als

Multilaterale samenwerking bij de bestrijding van Somalische piraterij.



FOTO US NAVY

min of meer zelfstandige veiligheidspolitieke spelers werken ze al dan niet samen met overheden.

Ook voor het fragmentatiescenario zijn er signalen. Volgens de geruchten heeft het 'project Europa', bedoeld om de vernietigende oorlogen op het Europese continent definitief tot het verleden te laten behoren, de afgelopen jaren enkele malen op springen gestaan. Hoewel we het ons nauwelijks kunnen (en willen) voorstellen, is ook in onze directe omgeving vrede en stabiliteit niet vanzelfsprekend.

UITDAGING

In elk van deze scenario's is de rol, de samenstelling en de wijze van inzet van militaire macht wezenlijk anders. Bovendien speelt door alle scenario's heen de verbreding van het veiligheidsspectrum waarbinnen de krijgsmacht optreedt. Het is onmogelijk te voorspellen of de ontwikkelingen in de komende decennia uitmonden in een wereld die dicht bij een van de geschetste scenario's ligt, of dat heel andere karakteristieken bepalend zullen worden. Dit alles stelt defensiestrategen en militaire planners voor een grote uitdaging. De grote dynamiek en onzekerheid van deze tijd maakt dat vier begrippen centraal komen te staan bij het toekomstbestendig maken van de krijgsmacht: robuustheid, lenigheid, anticipatie en samenwerking in netwerken.

Ten tijde van de Koude Oorlog was het duidelijk: de vijand kwam uit het oosten. We wisten vrijwel precies met welke middelen en op welke wijze. Dat stelde de krijgsmacht in staat zich optimaal voor te bereiden op die ene, allesoverheersende dreiging. De huidige eisen zijn volstrekt anders. De krijgsmacht moet goed kunnen presteren in veel verschillende soorten

operaties en juist niet geoptimaliseerd zijn voor slechts één type optreden. In *Verkenningen* wordt een dergelijke robuuste krijgsmacht aangeduid met de term 'veelzijdig inzetbaar'. Het is niet verwonderlijk dat deze beleidsoptie door het kabinet is verkozen tot de meest wenselijke, passend bij het huidig tijdsgewricht. Een robuuste krijgsmacht doet recht aan de breedte van het huidige inzet spectrum.

In *Verkenningen* wordt in dit verband ook het *no regret*-beginsel genoemd. Het omgaan met onzekerheid houdt in dat onomkeerbare beslissingen niet eerder dan strikt noodzakelijk worden genomen, om te voorkomen dat ze door onvoorziene ontwikkelingen worden achterhaald en tot *regret*, ofwel spijt, leiden. Dit beginsel kan impliceren dat de definitieve afstoting van bepaalde militaire expertisegebieden zo lang mogelijk wordt uitgesteld door het aanhouden van een minimaal kennisniveau in de organisatie, teneinde de regeneratie ervan mogelijk te maken wanneer dat later nodig mocht blijken.

Een lenige krijgsmacht is in staat vlot van focus, samenstelling en wijze van optreden te veranderen als snelle, mogelijk onverwachte veranderingen in de omgeving daarom vragen. Robuustheid draait om het veelzijdig gebruik van capaciteiten die de krijgsmacht al heeft. Het beginsel van lenigheid heeft betrekking op het flexibel kunnen beschikken over nieuwe capaciteiten. De defensieorganisatie moet, veel meer dan in het verleden, snel materieel en personeel kunnen organiseren dat specifiek geschikt is voor de missies van het moment.

Ook hier geldt het *no regret*-beginsel, maar dan gericht op het zo lang mogelijk vermijden of uitstellen van dure investeringsbeslissingen waarvan we niet goed weten of ze in de toekomst nuttig zullen zijn of niet. Defensie is nu nog gewend

om systemen en platformen aan te schaffen die geacht worden tientallen jaren mee te gaan. Gedurende die hele periode moeten die platformen goed blijven functioneren, sterker nog, superieur zijn aan de systemen van mogelijke tegenstanders. In tijden van snelle dynamiek is dit nauwelijks te doen. De stapeling van eisen vooraf leidt tot extreem duur materieel. Een rigoureuze modulaire aanpak, met 'open', dynamische uitbreidbare systemen is het alternatief. Bovendien moet worden bedacht dat het kunnen beschikken over capaciteiten niet noodzakelijk ook het in eigendom verwerven ervan impliceert. Capaciteiten kunnen ook op ander manieren beschikbaar zijn of komen, bijvoorbeeld door afspraken te maken met militaire bondgenoten over het delen van materieel of door diensten af te nemen van (publiek-)private partijen. Hiermee slim omgaan is een belangrijk aspect van lenigheid.

Het robuust en lenig kunnen inspelen op een voortdurend, soms snel en onverwacht veranderende omgeving, vereist een goed zicht op die omgeving. In *Verkenningen* wordt daarom veel nadruk gelegd op de versterking van het anticipatievermogen van Defensie. Dit is het vermogen om continu en gestructureerd de geopolitieke, militaire, technologische, economische en sociale ontwikkelingen te kunnen volgen en analyseren. Door opkomende trends en mogelijke trendbreuken te zien aankomen kan Defensie zich beter voorbereiden op inzetscenario's die waarschijnlijker worden. Anticipatievermogen is geen passief besef van wat op de defensieorganisatie afkomt. Het veronderstelt ook de bereidheid en mogelijkheid om op basis van die kennis proactief te handelen. Robuustheid, lenigheid en anticipatie vormen zo een drie-eenheid van organisatorische grondbeginselen die elkaar nodig hebben en onderling versterken.

Voor alle drie de aspecten robuustheid, lenigheid en anticipatie geldt dat samenwerking in netwerken een essentiële voorwaarde vormt. Net als voor het bedrijfsleven en de samenleving als geheel geldt voor militaire organisaties dat samenwerking een veel bredere basis creëert om de uitdagingen van de toekomst te herkennen en aan te gaan. Vruchtbare samenwerking is alleen mogelijk als alle partijen 'waarde' toevoegen – dat kan zowel politieke als militair-operationele waarde zijn, en liefst beide. Een belangrijke uitdaging voor de Nederlandse krijgsmacht is om ook in de toekomst militaire toegevoegde waarde te vertegenwoordigen binnen internationale coalities. Dit zal vooral op kwaliteit en minder op omvang gebaseerd moeten zijn, kwaliteit gestoeld op een slimme toepassing van hoogwaardige technologie en innovatie.

CYBERSPACE

Nederland zet in op een kleinere, maar hoogwaardige krijgsmacht. Het vermogen tot snel innoveren vormt daarbij een centraal element: vernieuwingskracht is een cruciale capaciteit op zich geworden. Voortdurende innovatie wordt als het belangrijkste antwoord gezien om de Nederlandse economie in een steeds verder globaliserende wereld concurrerend te houden; dit geldt in feite ook voor de defensieorganisatie.

Een goed voorbeeld is de wereld van internet en mobiele communicatie: aan de ene kant steeds belangrijker en – in allerlei dagelijkse toepassingen – steeds tastbaarder, aan de andere kant steeds ongrijpbaarder en kwetsbaarder. De defensieorganisatie is op zoek naar haar rol in cyberspace. Is die rol puur defensief of hoort daar ook een offensieve capaciteit bij, om de tegenaanval in te kunnen zetten als criminele hackers en cyberterroristen ons bestoken, of zelfs de tegenstander voor te zijn door als eerste toe te slaan? En wat zijn dan de bijbehorende wapens: computervirussen à la de geavanceerde worm Stuxnet?

Het gebied van de militair-specifieke technologie, ontwikkeld in een door de overheid gecontroleerde omgeving, krimpt. Innovatie is steeds meer gericht op het integreren van op de wereldmarkt verkrijgbare technologie met een relatief kleine kern van unieke militaire technologie. De *competitive edge* van de Nederlandse krijgsmacht is steeds meer een kwestie van slimme integratie op *system-of-systems*-niveau. Het gaat dan om een afgewogen samenspel tussen mensen, middelen, organisatie en werkwijze. Dit vereist een oplossingsgerichte aanpak die vanaf het begin alfa-, bèta- en gammakennis combineert. Daartoe moeten overheid, industrie en kennisinstututen de handen ineenslaan, zoals onderstreept in het huidige topsectorenbeleid van de overheid. Dergelijke samenwerking stelt in

staat om flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, om opgedane operationele ervaring mee te nemen en om risico's (en daarmee kosten) te beheersen.

De ICT-sector loopt voorop in deze ontwikkelingen. Civiele computers en communicatieapparatuur, met bijbehorende software en apps, zijn niet meer weg te denken in militaire systemen. Het lijkt er zelfs op dat de ruimte, tot recent uitsluitend toegankelijk voor kapitaalcrachtige overheden, het domein wordt van private investeerders. De snelle technologieontwikkeling gestimuleerd door ruimtetoerisme belooft de toegang tot de ruimte een ordegrrootte goedkoper te maken. Dit heeft ongetwijfeld zijn weerslag op het gebruik van de ruimte voor militaire doeleinden.

Bij het vinden van geschikte militaire antwoorden in een dynamische, onzekere veiligheidsomgeving, is technologie en technologieontwikkeling een middel, geen doel op zich. Dit is altijd zo geweest, maar is zeker in het huidige tijdsgewricht, met zijn grote druk op het defensiebudget, het geval. Dit neemt niet weg dat technologie een belangrijke bepalende factor is, zowel in termen van dreigingen als van kansen, voor de wijze waarop onze defensie-inspanning in de toekomst vorm krijgt. Nederland, met zijn hoogwaardige krijgsmacht, zijn relatief korte lijnen tussen overheid, kennisinstututen en bedrijfsleven, en zijn traditie van pragmatische toepassing van kennis voor doelgerichte oplossingen, kan hierin een vooruitstrevende rol spelen. ●

tinyurl.com/verkenningen

Drs. Frank Bekkers is directeur van het Comprehensive Security Program van het The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS).

Civiele computers en communicatie-apparatuur zijn niet meer weg te denken in militaire systemen