

Voorkopie

Rusland en de Nederlandse defensie-inspanningen

No. 31, maart 2017

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Prof.dr. A. van Staden

Leden Mw. prof.mr. C.P.M. Cleiren
 Mw. prof.dr. J. Gupta
 Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
 Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
 Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
 LGen b.d. M.L.M. Urlings
 Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	LGen b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Prof.dr. E. Bakker Drs. D.J. Barth Drs. A.J. Bokestijn Drs. L.F.F. Casteleijn Prof.dr. J. Colijn Dr. N. van Dam Mw. dr. N. de Deugd Mw. dr. M. Drent Mw. prof.dr. I. Duyvesteyn Jhr. P.C. Feith Dr. A.R. Korteweg LGen b.d. dr. D. Starink
Secretaris	Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord Vooraf

- I Inleiding

- II Veiligheidsontwikkelingen met betrekking tot Rusland
 - II.1 Politieke doelstellingen
 - II.2 Militaire capaciteiten

- III Reactie NAVO

- IV Consequenties voor Nederland
 - IV.1 Veiligheidsbeleid
 - IV.2 Defensie-inspanningen van Nederland

- V Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen:

- I Adviesaanvraag
- II Lijst met gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) ontving op 9 november 2016 het verzoek om een advies over de aanpassingen die de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) zou moeten ondergaan in reactie op de verslechterde veiligheidssituatie als gevolg van dreigingen vanuit zowel Rusland, het Midden-Oosten als Noordelijk Afrika.¹ Tevens werd de AIV verzocht aan te geven welke implicaties de AIV ziet voor de Nederlandse veiligheidspolitiek en defensie-inspanningen. De AIV heeft besloten eerst een kort briefadviesadvies uit te brengen over de gevolgen van de nieuwe veiligheidssituatie voor de defensie-inspanningen, vooral in het licht van het beleid van de Russische Federatie. Later dit jaar zal de AIV in een uitgebreider advies ingaan op de andere onderwerpen uit de adviesaanvraag², zoals NAVO-EU-samenwerking en nucleaire en conventionele wapenbeheersing. Aangezien de AIV in eerdere adviezen uitvoerig heeft stilgestaan bij ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika³, zal dit briefadvies wat betreft de veiligheidssituatie zich beperken tot ontwikkelingen in de Russische Federatie. Dit is vooral relevant met het oog op artikel 5 van het NAVO-verdrag. Het briefadvies is opgesteld door de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV bestaande uit prof.dr. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), LGen b.d. M.L.M. Urlings (vicevoorzitter), prof.dr. E. Bakker, drs. D.J. Barth, drs. A.J. Boekestijn, drs. L.F.F. Casteleijn, prof.dr. J. Colijn, dr. N. van Dam, mw. dr. N. de Deugd, mw. dr. M. Drent, mw. prof.dr. I. Duyvesteyn, jhr. P.C. Feith, dr. A.R. Korteweg en LGen b.d. dr. D. Starink. Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen, bijgestaan door dhr. H.C. Raaphorst (stagiair). De ambtelijke contactpersonen waren dhr. J.W.K. Glashouwer MA (ministerie van Defensie) en drs. C.H.J. Veerman (ministerie van Buitenlandse Zaken).

De AIV heeft het briefadvies vastgesteld op 3 maart 2017.

¹ Onder Noordelijk Afrika wordt verstaan de Sahel, West-Afrika, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika.

² Zie: <<http://aiv-advies.nl/8yt/publicaties/adviesaanvraag-aanpassingen-navo-lange-termijn>>.

³ Zie: AIV 'Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika' (AIV-advies nr. 101, Den Haag, mei 2016) en 'Nederland en de Arabische regio: principieel en pragmatisch' (AIV-advies nr. 91, Den Haag, november 2014).

I Inleiding

De onzekerheden, veiligheidsrisico's en conflicten in en rond Europa zijn sterk toegenomen. In een aantal van deze conflicten is het Russische optreden reden tot grote zorg. Daarnaast heeft de uitstraling van spanningen en conflicten in het Midden-Oosten en op het Afrikaanse continent ingrijpende gevolgen voor de veiligheid van Europa. In toenemende mate spelen ook niet-statelijke groeperingen een rol. Het gaat niet alleen om regulier militair optreden, maar vaak ook om hybride acties en opzettelijke verstoringen in het cyberdomein. Mede door inzet van de nieuwe media is ook de publieke meningsvorming terrein van, vaak verbeterd, strijd geworden. Digitale manipulatie van de publieke opinie, zelfs directe pogingen tot beïnvloeding van verkiezingen door een buitenlandse mogendheid leken tot voor kort haast ondenkbaar. Ook op dat gebied is het Russische optreden een bron van zorg. De gevolgen van internationale onzekerheid, spanningen en conflicten dringen door tot in de haarvaten van onze maatschappij, vooral door terroristische aanslagen zoals die in Brussel, Nice, Berlijn of Parijs. De komst van honderdduizenden vluchtelingen en migranten naar Europa heeft voorts in een aantal landen binnenlandse sociale en politieke spanningen verhoogd. De verhoudingen in het Westen zelf zijn eveneens minder stabiel dan voorheen. De besluitvaardigheid van de Europese Unie (EU) schiet ernstig tekort. Een aantal lidstaten vaart een eigen koers, in andere landen winnen anti-Europese politieke stromingen terrein. Het Verenigd Koninkrijk gaat de EU verlaten. Zolang het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de nieuwe Amerikaanse regering geen vaste vorm heeft gekregen, ontbreekt voor de Europese bondgenoten een belangrijk en vertrouwd oriëntatiepunt.

Het is moeilijk te voorspellen waar de toegenomen internationale onzekerheid en spanning op uit zullen lopen. De wereld is nóg onoverzichtelijker geworden en mogelijk zullen de tegenstellingen tussen op eigen kracht opererende staten zich verharden. Wellicht volgt een langere periode van instabiliteit zonder dat zich nieuwe, herkenbare verhoudingen aankondigen. Tenslotte is ook een scenario denkbaar dat wordt gekenmerkt door hernieuwde internationale samenwerking en constructieve dialoog, maar vooralsnog lijkt dat een wijkend perspectief. Dit alles dwingt tot een herbezinning op het veiligheids- en defensiebeleid van Nederland en de bondgenoten waarmee het nauw is verbonden en waarvan de nationale veiligheid van Nederland sterk afhankelijk is. Het veiligheidsbeleid raakt vele terreinen, zoals preventieve diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, stabiliteitsfondsen en regionale partnerschappen. Het nog uit te brengen volledige advies zal verder ingaan op deze aspecten van het veiligheidsbeleid. Dit briefadvies is vooral gericht op de consequenties van de nieuwe veiligheidssituatie voor de defensie-inspanningen.

Hierna zal eerst het gevoerde beleid in de Russische Federatie (hierna aangeduid met Rusland) aan de orde komen. Vervolgens worden de door de NAVO genomen maatregelen beknopt behandeld. Daarna wordt ingegaan op de consequenties voor Nederland toegespitst op de Nederlandse defensie-inspanningen. Het briefadvies wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

II Veiligheidsontwikkelingen met betrekking tot Rusland

II.1 Politieke doelstellingen

President Poetin ziet het als zijn roeping om erkenning te krijgen voor de positie van Rusland als een grootmacht. In zijn visie kan alleen een militair krachtig Rusland voorkomen dat het land te zeer wordt ingeperkt in zijn mogelijkheden en garanderen dat Rusland weer de plaats in de geschiedenis inneemt die het zou toekomen. In Russische ogen is het Westen, onder meer door de uitbreiding van de NAVO en de EU, op omsingeling van Rusland uit. Daarom is het zaak het Russische grondgebied buiten de grenzen van het huidige Rusland te verdedigen, met inbegrip van geprivilegieerde belangen rond de periferie.⁴ Als grootmacht claimt Rusland invloedssferen, bufferzones tegen vermeende vijanden en het recht om in te grijpen in het nabije buitenland als dat noodzakelijk wordt geacht.⁵ Dit vindt weerslag in de doctrine van *Roesski Mir* (de Russische wereld), een doctrine die stelt dat Rusland het recht heeft om Russische personen buiten de grenzen van de Russische staat zo nodig met geweld te helpen als zij menen bedreigd te worden.⁶ Daarom kan Rusland thans een *revisionist power* worden genoemd.⁷ Streefde Rusland aanvankelijk naar vergroting van Ruslands positie in Europa, inmiddels vraagt Moskou om invloedssferen gebaseerd op 'macht' en 'respect'. De Euraziatische Economische Unie moet een alternatief bieden voor een op de EU-gerichte constellatie.⁸

Een andere belangrijke drijfveer van president Poetin is het voorkomen van een 'kleurenrevolutie' in Rusland. Daarom zijn na de grootscheepse protesten rondom de verkiezingen in 2011 een reeks vrijheidbeperkende maatregelen afgekondigd. Door centralisatie van de macht en de besluitvorming is een autoritair politiek systeem ontstaan waarbij de staat nagenoeg de volledige controle uitoefent over de media, het internet, het onderwijs, de jeugdbeweging, de cultuursector en het academische leven. Politieke tegenstanders worden geïntimideerd of op dubieuze gronden berecht, dan wel vermoord. De mensenrechten worden door repressie ingeperkt.⁹ Dit is in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Raad van Europa en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Poetin staat in het centrum van de macht dat wordt gevormd door een netwerk van 30 à 40 sterk belanghebbenden.¹⁰ Het staatsapparaat zorgt ervoor dat het netwerk rond Poetin, bestaande uit inlichtingen- en veiligheidsfunctionarissen, ondernemers, grote bedrijven, staatsbedrijven en de georganiseerde criminaliteit, in stand blijft. Alle inzet is nu gericht op herverkiezing in 2018.¹¹

Hoewel op korte termijn niet waarschijnlijk, valt niet uit te sluiten dat de Russische president – voor zover verenigbaar met behoud van zijn machtspositie – op termijn bereidheid aan de dag zal leggen om constructief overleg te openen over

⁴ Term gebruikt door voormalig president Medvedev in 2008. Zie: John Foreman, 'The Determinants of Recent Russian Behaviour: What do these mean for NATO Decision Makers?' NDC Research Report NDC, October 2016, p. 4.

⁵ Timothy Ash, 'Russia's long term aims and how the west will respond'. Financial Times, August 01, 2016.

⁶ Hubert Smeets, Nu zuchten wij onder die 'totale triomf', NRC, 19 augustus 2016.

⁷ Gudrun Persson (ed), 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective -2016', p. 193.

⁸ Wit-Rusland, Kazachstan, Armenië en Kirgizië maken naast Rusland deel uit van deze Unie.

⁹ Jakob Hedenskog, Gudrun Perrson and Carolina Vendil Pallin, 'Russian Security Policy', in: 'Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective -2016', pp. 100-101. De AIV zal naar verwachting dit voorjaar een advies uitbrengen over onvrije democratieën.

¹⁰ James Sherr, 'The New East-West Discord. Russian Objectives, Western Interests', Clingendael Report, December 2015, p. 19.

¹¹ Timothy Ash, 'Russia's long-term aims', and how the west will respond'. Financial Times, August 01, 2016.

vertrouwenwekkende maatregelen of zelfs stappen te zetten op het terrein van conventionele en nucleaire wapenbeheersing en ontwapening. Voornamelijk lijkt echter een 'stevige' buitenlandpolitiek het doel te dienen om nationale grootheid te demonstreren en zo de aanvaarding van het presidentschap van Poetin en zijn populariteit te versterken. Militair optreden in het buitenland en schermen met een grote dreiging vanuit het Westen fungeren als bliksemafleider voor de ernstige en structurele sociaaleconomische problemen van Rusland en dragen voornamelijk bij tot het machtsbehoud.

Rusland kan zijn wens om als grote mogendheid te worden gezien in economisch opzicht niet realiseren; het is 'een reus op lemen voeten'. Het land heeft grote economische problemen: de aanhoudend lage olieprijs, de financiële crisis, de val van de roebel en (in mindere mate) de Westerse sancties zijn hieraan debet. Met een BBP dat vergelijkbaar is met Spanje, kan het geen status van wereldmacht claimen.¹² Rusland heeft beperkte toegang tot de internationale financiële markten. Buitenlandse investeringen, noodzakelijk voor hoogwaardige technologische innovatie en duurzame economische groei, ontbreken. Structurele hervorming van de economie zou vergen dat de grote rol van de staat, die ook via onderwereldnetwerken loopt, sterk wordt teruggedrongen voor een sociale markteconomie, maar dat zou de machtspositie van president Poetin en zijn steunpilaren bedreigen.¹³

De illegale annexatie van de Krim en de daaropvolgende oorlog in Oekraïne resulteerden in een nagenoeg volledige breuk met het Westen, zowel op politiek, economisch als cultureel gebied. Eerst ontkende Poetin dat er sprake was van directe Russische militaire inmenging in Oekraïne, maar later werd dit toch toegegeven. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) heeft de aanwezigheid van Russische militairen en militair materieel meermaals bevestigd.¹⁴ Vooral door deze Russische militaire inmenging is in Oost-Oekraïne een patstelling ontstaan. De Minsk II-akkoorden worden niet nageleefd en het front is nauwelijks verschoven.¹⁵ Inmiddels zijn door de vijandelijkheden in Oost-Oekraïne 9000 tot 10.000 doden gevallen en 1,5 miljoen mensen in Oekraïne op de vlucht geslagen. Bovendien heeft Rusland zich via inmenging in het conflict in Syrië een rol toegeëigend op het internationale toneel, zodanig dat een oplossing zonder steun van Rusland ondenkbaar is geworden. Meest recentelijk manifesteert Rusland zich als speler in Afghanistan, waarbij het zeslandenoverleg in Moskou een tweede platform biedt voor een nadrukkelijke internationale rol.

II.2 Militaire capaciteiten

De Russische krijgsmacht heeft de afgelopen tien jaar een forse inhaalslag gemaakt. Het defensiebudget is fors verhoogd en de krijgsmacht moderniseert op diverse fronten. Sinds een aantal jaren is een sterk groeiende inzet zichtbaar van niet-conventionele militaire middelen, zoals grootscheepse cyberaanvallen en *information warfare*. Er is sprake van 'hybride' of 'niet lineaire oorlogvoering' met vage scheidslijnen tussen een

¹² Rusland staat wereldwijd qua BNP op de 13e plaats, tussen Australië en Spanje, zie: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>>.

¹³ Financial Times, 16 January 2017, zie: <<https://www.ft.com/content/3bf85efa-dbea-11e6-9d7c-be108f1c1dce>>.

¹⁴ Zie voor de wekelijkse rapportage hierover: <<http://www.osce.org/om/reports>>.

¹⁵ In Minsk-II werden onder andere de volgende afspraken gemaakt: een wapenstilstand, de terugtrekking van zware wapens, de vrijlating van gijzelaars en gevangenen en terugtrekking van alle buitenlandse troepen en huurlingen. Zie verder: <<http://www.trouw.nl/home/akkoord-op-hoofdpijnen-bereikt-over-oekraïne-na-17-uur-praten~abcd8c91/>>. Het besluit van Rusland van 19 februari 2017 om tijdelijk paspoorten en andere identiteitsdocumenten te erkennen van separatisten in het oosten van Oekraïne (Donetsk en Loehansk) is in strijd met de akkoorden van Minsk.

situatie van oorlog en vrede, tussen reguliere en niet-reguliere eenheden en militaire en niet-militaire eenheden.¹⁶ In de Russische militaire doctrine wordt niet-lineaire oorlogvoering als volgt omschreven: *[an] integrated use of military force and political, economic, informational, or other non-military measures with the wide use of the protest potential of the population and of special operation forces.*¹⁷ Elementen van deze geïntegreerde aanpak zijn toegepast in Estland (2007) en Georgië (2008). In beide situaties was sprake van georganiseerde demonstraties en cyberaanvallen. Vervolgens is het concept ook toegepast bij de illegale annexatie van de Krim en in Oost-Oekraïne waarbij zich eveneens desinformatie, grootscheepse cyberaanvallen en inzet van zowel paramilitaire eenheden als 'groene mannetjes' voordeden.

Het inzetten van desinformatie en cyberaanvallen heeft recentelijk veel aandacht getrokken, onder andere in het kader van de Amerikaanse presidentsverkiezingen. De FBI, NSA en de CIA stellen over voldoende inlichtingen te beschikken om vast te stellen dat Rusland, meer in het bijzonder president Poetin zelf, verantwoordelijk is voor de *hacks* bij de Democratische Partij.¹⁸ Volgens Keir Giles is de *information warfare* in de Russische context geen nieuw fenomeen. Evenmin beperkt het zich tot tijden van oorlog, *it is an ongoing activity regardless of the state of relations with the opponent.*¹⁹ Hieronder valt een reeks activiteiten zoals het stelen, plaatsen, onderscheppen, manipuleren, verdraaien of vernietigen van informatie door middel van staatsgefinancierde programma's die met echt of nepnieuws, online 'trollencampagnes', sms'jes en *Youtube* video's de publieke perceptie proberen te beïnvloeden. Daarnaast spelen de Russische televisiezenders en websites *RT* (voorheen *Russia Today*) en *Sputnik* een belangrijke rol in het verspreiden van valse berichten.

Nederland is zelf in de afgelopen jaren ook geconfronteerd met Russische desinformatie en *cyberaanvallen* na het neerhalen van de MH-17. Direct in de dagen na het neerschieten van het toestel en bij de presentatie van de onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en het *Joint Investigation Team*, werden van Russische zijde allerlei en elkaar tegensprekende versies over de schuldigen voor het neerhalen van de MH-17 verspreid. Voor en na de presentatie van het onderzoeksrapport op 13 oktober 2015 hebben inlichtingendiensten, aangestuurd vanuit Rusland, getracht met *cyberaanvallen* de systemen van de OVV binnen te dringen.²⁰ Rusland vormt volgens de AIVD, samen met China en Iran, de grootste *cyberdreiging* voor de Nederlandse veiligheid.²¹

Modernisering Russische krijgsmacht

Na 1989 heeft Rusland de krijgsmacht fors ingekrompen (van vijf naar één miljoen militairen). Tijdens de oorlog tegen Georgië in 2008 werden grote tekortkomingen geconstateerd. Poetin startte een omvangrijk moderniseringsprogramma dat heeft geleid tot een ingrijpende metamorfose van de Russische krijgsmacht. Keir Giles merkt hierover

¹⁶ Rob de Wijk, 'Hybrid Conflict and the Changing Nature of Actors,' in Julian Lindley-French en Yves Boyer (red.), *The Oxford Handbook of War*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 358.

¹⁷ Margarete Klein, 'Russia's Military: On the Rise?' 2015-2016 Paper Series, No. 2, Transatlantic Academy, Washington 2016, p. 9.

¹⁸ Intelligence Community Assessment, 'Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections', 6 January 2017.

¹⁹ Keir Giles, 'Handbook of Russian Information Warfare', Fellowship Monograph. Research Division NATO Defense College, November 2016, p. 4. Deze geïntegreerde wijze van opereren wordt ook wel aangeduid als de 'Gerasimov-doctrine', naar de uiteenzetting die de chef-staf van de Russische krijgsmacht Gerasimov in februari 2013. Zie ook: A.J.C. Selhorst, 'Russia's Perception Warfare. The development of Gerasimov's doctrine in Estonia and Georgia and its application in Ukraine', *Militaire Spectator*, Jaargang 185, nummer 4.

²⁰ <<http://www.volkskrant.nl/binnenland/-rusland-zat-achter-cyberaanval-op-onderzoek-ramp-mh17~a4317040/>>.

²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'Jaarverslag AIVD 2015', april 2016, p. 21.

op: *Two specific tools for exercising Russian power demand close study: the Armed Forces of the Russian Federation; and the state's capacity for information warfare. In both of these fields, Russia's capabilities have developed rapidly in recent years to match its persistent intentions. The most visible demonstration of this has been the unprecedented near-total transformation of Russia's armed forces since 2008.*²²

In 2020 zou de Russische krijgsmacht voor 70% vernieuwd moeten zijn, overigens zonder conventionele pariteit met de Verenigde Staten na te streven. Het moderniseringsprogramma 2011-2020 voorziet voor een bedrag van 700 miljard dollar in de aanschaf van modern materieel.²³ De modernisering van kernwapens heeft een hoge prioriteit gekregen. Er wordt geïnvesteerd in raketsystemen die zowel conventioneel als nucleair kunnen worden ingezet.²⁴ De landmacht investeert in tanks en gepantserde voertuigen, mobiliteit, raket- en artilleriesystemen met precisiemunitie en elektronische oorlogvoering. Bij de luchtmacht ligt de prioriteit bij nieuwe gevechtsvliegtuigen en de grondluchtverdediging. Voor de Russische marine is voorzien in een ambitieus moderniseringsprogramma, met een prioriteit voor de aanschaf van nieuwe onderzeeboten uit de *Borey*-klasse. De Russische marine kan zich overigens niet meten met de NAVO en ontbeert de capaciteit om wereldwijd te opereren.²⁵ De gevechtskracht en inzetbaarheid van de Russische krijgsmacht zijn aanzienlijk toegenomen, maar de modernisering verloopt niet zonder problemen. De Russische wapenindustrie heeft last van de sancties en van het feit dat niet langer onderdelen worden geleverd vanuit Oekraïne. Bovendien rijst de vraag of Rusland het hoge niveau van defensie-uitgaven gedurende langere tijd kan volhouden.²⁶ Daarbij moet wel worden aangetekend dat Rusland zich meer defensiecapaciteiten kan permitteren bij eenzelfde defensiebudget als de meeste Westerse landen.²⁷

Naast zeer geavanceerde *cyber*capaciteiten en effectieve *information warfare* heeft het Russisch militaire optreden in Oekraïne laten zien dat ook de Russische bewapening thans op belangrijke gebieden zeer geavanceerd is. Zo werden tijdens de *Slag bij Zelenopilla* in juli 2014 in enkele minuten tijd twee Oekraïense gemechaniseerde bataljons compleet vernietigd door Russische artillerie, gebruikmakend van een nieuwe generatie submunitie voorzien van *thermobaric explosives* die aanmerkelijk dodelijker zijn dan conventionele explosieven. Omdat NAVO-landen geen gebruik meer mogen maken van submunitie²⁸ (verboden wapens), is Russische artillerie veel effectiever. Ook het grootschalige gebruik van tactische *drones* voor doelopsparing (superieur aan de NAVO) verhoogt de effectiviteit. Tijdens de inzet bleek dat Rusland wereldwijd over de meest effectieve middelen voor elektronische oorlogvoering beschikt (verstoren van GPS, radio en radar).²⁹

²² Keir Giles, 'Russia's 'New Tools for Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power', Chatham House, March 2016, p. 2.

²³ Margarete Klein, 'Russia's Military: On The Rise?' 2015-2016 Paper Series No. 2, Transatlantic Academy, Washington 2016, p. 11.

²⁴ Gustav Gressel, 'Russia's quiet military revolution and what it means for Europe', ECFR, Policy Brief 2015, p. 2.

²⁵ Gustav Gressel, 'Russia's quiet military revolution and what it means for Europe', ECFR, Policy Brief 2015 p. 7.

²⁶ FT View, 'Russia needs a revolution to reform its economy. Kudrin does well to make the case for change in geopolitical terms', Financial Times, January 16, 2017.

²⁷ Maarten Schinkel, 'Poetins oorlog: nu 2,5 maal voordeliger', NRC, 19 januari 2017.

²⁸ Een bom, granaat of een raket die een (groot) aantal kleine bommetjes of explosieven uitstrooit. Het gebruik is zeer omstreden vanwege het relatief grote aantal burgerslachtoffers.

²⁹ Zie onder meer: Robert H. Scales, Russia's superior new weapons, 5 August 2016, Deborah Haynes, Russia has edge over us in battle, army admits (The Times), 10 Augustus 2016, Franz-Stefan Gady, Russia's T-14 Armata: 'The Most Revolutionary Tank in a Generation?', 8 November 2016, Near-Term U.S. Army Modernization: Buying What Is Available and Buying Time, Executive Summary, David A.

Het aantal, de duur en de complexiteit van oefeningen is sinds 2009 flink opgevoerd en vanaf 2013 worden weer *snap exercises*³⁰ gehouden om de inzetgereedheid te trainen. Aan de laatste grote oefening KAVKAZ 16 in september 2016 namen 120.000 man deel. Sinds begin 2014 is een troepenmacht van 20.000 à 30.000 man langs de grens met Oekraïne gelegerd. Elke twee à drie maanden roteren deze eenheden tussen de verschillende districten; daardoor worden deze eenheden voortdurend geoefend.³¹ Volgens sommige experts is Rusland in staat om binnen 48 uur 47.000 militairen te mobiliseren; binnen twee à drie weken kunnen 60.000 militairen worden gemobiliseerd. Deze inzet kan twaalf maanden worden volgehouden.³² Bij oefeningen maakt de inzet van kernwapens sinds 2000 vast onderdeel uit van de scenario's.³³ Oefeningen zijn overigens niet alleen gericht op militaire capaciteiten, maar op een complete keten van militaire en civiele capaciteiten in een *whole of government approach to conflict/war*.

De conclusie die uit het voorgaande moet worden getrokken is dat Rusland onder zijn huidige leiding gericht is op het wijzigen van de status quo in Europa en naar grotere dwangmacht streeft. Rusland richt zijn externe beleid op het ondermijnen van de invloed en macht van het Westen. De daarvoor gekozen strategie is het zaaien van verdeeldheid met diverse middelen zoals beschreven in het voorgaande terwijl tegelijkertijd een verontrustende opbouw van de krijgsmacht plaatsvindt. Rusland kan een grootschalig, langdurig conflict met de NAVO niet winnen. Daarom kiest het Kremlin voor een snel inzetbaar militair vermogen dat gericht is tegen omliggende landen die geen lid van de NAVO zijn, dan wel perifere NAVO-leden die niet snel door de NAVO te verdedigen zijn. Rusland vermijdt tot nog toe een rechtstreekse militaire confrontatie met de NAVO, maar hoewel op dit moment niet waarschijnlijk, een (conventionele) aanval is nooit uit te sluiten. Het kan voorsnog zijn doelen bereiken zonder een openlijk conflict met de NAVO. Door het zaaien van verdeeldheid en het toepassen van deceptie en verrassing kan het in de directe omgeving toch voordeel behalen in het herscheppen van een eigen machtssfeer. Daarbij staan Oekraïne, de Baltische Staten, Moldavië, Roemenië, Bulgarije, de Balkan, het gebied van de Zwarte Zee, Georgië en wellicht Griekenland op de agenda van het Kremlin als zwakke plekken van het Westen waar de invloed is uit te breiden.

Shlapak And Michael W. Johnson, Outnumbered, Outraged, And Outgunned: How Russia Defeats NATO, 21 April 2016, Mark Pomerleau, Threat from Russian UAV jamming real, officials say, 20 December 2016.

³⁰ *Snap exercises* zijn oefeningen die zonder voorafgaande aankondiging worden gehouden.

³¹ Military Balance 2016, p. 166.

³² House of Commons Defence Committee, 'Russia: Implications for UK defence and security'. Fourth Special Report of Session 2016-2017, p. 13.

³³ Johan Norberg en Frederik Westerlund, 2. Russia's Armed Forces in 2016', in Gudrun Persson (red.), 'Russian Military Capability in a Ten-year Perspective-2016, FOI, December 2016, p. 53.

III Reactie NAVO

Zonder het uitzicht op vruchtbare samenwerking met Rusland uit te sluiten, moet het Russische optreden nu met vastberadenheid tegemoet worden getreden. De NAVO moet zich concentreren op een samenhangend beleid van de drie hoofdtaken: *Collective Defense, Crisis Management and Cooperative Security*. Tijdens de top van Wales (september 2014) werd het *Readiness Action Plan* (RAP) aangenomen met een tweeledig doel: *assurance* van de oostelijke NAVO-bondgenoten en *deterrence*. De *NATO Response Force* (NRF) is uitgebreid van 13.000 naar 40.000 militairen. Verder is de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) – een brigade van ca. 5000 militairen – opgericht waarvan een deel binnen 48 tot 72 uur gereed dient te staan.³⁴ Met de VJTF wordt beoogd de gereedheid en reactiesnelheid van de NAVO te verhogen. In Wales is tevens afgesproken dat bondgenoten die minder dan 2% van het BBP besteden aan defensie hun defensie-uitgaven de komende tien jaar op dit niveau zullen brengen.³⁵ De Amerikaanse minister van Defensie Mattis heeft de Europese bondgenoten en Canada in februari 2017 gewaarschuwd en alle landen – voor zover van toepassing – opgeroepen om voor het einde van 2017 concreet aan te geven op welke wijze de 2% BBP zal worden behaald: *'Showing immediate and steady progress to honor commitments made at Warsaw and Wales must become a reality if we are to sustain a credible Alliance and adequately defend ourselves'*.³⁶

Tijdens de NAVO-top in Warschau (juli 2016) is besloten tot een vooruitgeschoven NAVO-aanwezigheid in de Baltische Staten en Polen³⁷: vier multinationale *battlegroups* (met de omvang van een bataljon) onder leiding van de VS, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Duitsland, naast uitbreiding van de presentie in Bulgarije en Roemenië. Verder werd *cyberveiligheid* aangemerkt als vierde operationeel domein.

Het is zeer de vraag of de getroffen maatregelen voldoende afschrikkende werking hebben om Rusland ervan te weerhouden op enig moment met behulp van militaire inzet de invloedssfeer uit te breiden, bijvoorbeeld in de Baltische Staten. De Baltische Staten zijn onder meer kwetsbaar vanwege de *Suwalki Gap*, een strook land van ongeveer 100 kilometer op de grens van Polen met Litouwen tussen Kaliningrad en Wit-Rusland.³⁸ Rusland zou deze grens vanuit Kaliningrad en Wit-Rusland kunnen afsluiten en het zo voor de NAVO onmogelijk maken versterkingen aan te voeren. De uitbreiding en stationering van Russische raket(verdedigings-)systemen vormen ook een belangrijke belemmering voor de NAVO om de Baltische Staten te hulp te schieten (*Anti-Access Area Denial, A2/AD*). Er zijn scenario's denkbaar van een grootschalige, snelle militaire actie tot en met het opstoken van Russische minderheden bijvoorbeeld in Estland die vervolgens een Russische interventie zou kunnen legitimeren. De kans op een directe en grote aanval op de Baltische Staten lijkt minder waarschijnlijk aangezien dit zou leiden tot het invoeren van artikel 5 van het NAVO-verdrag en Rusland direct met de NAVO in

³⁴ Nederland levert in 2017 de volgende bijdragen aan de NAVO: een *raiding squadron* mariniers voor de VJTF, twee Nederlandse mijnenjagers (elk voor een periode van drie tot vier maanden), een fregat (voor twee perioden van drie maanden), een onderzeeboot (tweede helft van het jaar, op afroep), vier F-16's voor *Baltic Air Policing* en samen met Duitsland het hoofdkwartier van het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps als *Joint Task Force Headquarters*. Kamerbrief 'Rapportage internationale defensiesamenwerking', Den Haag, 29 november 2016, p. 10.

³⁵Zie: < http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm>.

³⁶ Zie: < <https://nato.usmission.gov/feb-2017-defense-secretary-mattis-press-conference/>>.

³⁷ Zie: < http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>.

³⁸ Agnia Grigas, NATO's Vulnerable Link in Europe: Poland's Suwalki Gap, February 9, 2016, zie: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-s-vulnerable-link-in-europe-poland-s-suwalki-gap>>.

oorlog zou brengen. Overigens kent de EU ook een bijstandsverplichting.³⁹ Het tweede scenario is eerder voorstelbaar en voor Rusland aantrekkelijker. Binnen de NAVO zal discussie ontstaan over het al dan niet aan de orde zijn van een artikel 5-situatie en dit zal de nodige tijd vergen. In de tussentijd kan Rusland voldongen feiten hebben gecreëerd zoals de RAND-studie '*Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*' betoogt.⁴⁰ Duidelijk is dat de nieuwe veiligheidsomgeving consequenties heeft voor de NAVO en de bijdragen van haar lidstaten. De noodzaak om grootschalig te kunnen optreden in het hoogste deel van het geweldsspectrum stelt andere eisen aan de omvang, beschikbaarheid en samenstelling van de benodigde capaciteiten. Aangezien de grotere focus op *Collective Defense* niet gepaard gaat met een lagere prioriteit voor *Crisis Management* en *Cooperative Security*, is er een grotere behoefte aan snel beschikbare robuuste eenheden.

Ook met betrekking tot de uitdagingen aan de zuidflank en het wereldwijde probleem van terrorisme, is de NAVO duidelijk op zoek naar de rol die zij hierin kan en moet spelen. Hoewel daarop nog geen eensluidend antwoord te formuleren is, ligt de sleutel in het verbeteren van samenwerking met de EU, de Afrikaanse Unie, de Verenigde Naties, de OVSE en andere organisaties die zich op deze terreinen bewegen, elk met haar eigen specialisme. Het bundelen van die specialismen in samenwerkingsverbanden maakt het mogelijk om een meer 'inclusieve' (*comprehensive*) benadering te kiezen. De samenwerking tussen de NAVO en de EU/FRONTEX in de Egeïsche Zee is daar een goed voorbeeld van. Daarnaast zal de NAVO alle beschikbare kanalen moeten openhouden om via dialoog, onderhandeling of preventieve diplomatie geweldsconflicten te voorkomen en stabiliteit te bevorderen.

Onderlinge solidariteit en cohesie binnen de NAVO zijn meer dan ooit cruciaal. Het vermogen om als een coherente alliantie te kunnen optreden, ligt grotendeels in handen van de lidstaten. Die cohesie is echter fragiel omdat individuele lidstaten mede als gevolg van de veranderende veiligheidssituatie uiteenlopende nationale belangen hebben. Dit maakt besluitvorming vaak complex en langdurig. De trans-Atlantische band maakt de NAVO uniek en is essentieel voor de cohesie – een leidende rol van de VS is onmisbaar. Die leidende rol staat onder druk van de isolationistische stroming in de VS en de nationalistische bewegingen in verschillende Europese landen. Om de mogelijke gevolgen van die isolationistische stroming enigszins te mitigeren, moeten landen als Nederland laten zien dat ze de moeite van het verdedigen waard zijn en dus hun defensie-inspanningen serieus nemen. De NAVO heeft de eerste stappen gezet om de alliantie aan te passen aan de gewijzigde veiligheidssituatie in en rond Europa. De AIV zal in het nog uit te brengen advies over de noodzakelijke aanpassingen van de NAVO nader ingaan op de vereiste aanvullende maatregelen en de rol die Nederland daarbij kan spelen.

³⁹ Artikel 42 lid 7 (VEU) verplicht alle lidstaten om 'met alle middelen' hulp en bijstand te verlenen, indien een lidstaat slachtoffer wordt van gewapende agressie op zijn territorium.

⁴⁰ David A. Shlapak, Michael Johnson, '*Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*'. Volgens RAND heeft de NAVO zeven brigades nodig om een dergelijk scenario te voorkomen.

IV Consequenties voor Nederland

IV.1 Veiligheidsbeleid

In september 2016 signaleerde de regering: *'Er is sprake van een verontrustende realiteit. Verontrustend omdat de internationale veiligheidssituatie de afgelopen jaren ernstig verslechterde en ook onze samenleving aan de effecten daarvan bloot staat. Deze verslechterde internationale veiligheidssituatie zal niet snel overwaaien of aan ons voorbij trekken, integendeel'*.⁴¹ Voor het beheersen van de zich opstapelende bedreigingen van de veiligheid is een scala van maatregelen nodig. Naar het oordeel van de AIV is het noodzakelijk de zich ontwikkelende internationale verhoudingen met een open en actieve houding tegemoet te treden. De situatie vereist dat Nederland in staat zal zijn flexibel op nieuwe gebeurtenissen te reageren. Daarnaast is het Nederlandse belang zeker niet gediend met een vrij spel van centrifugale krachten, fragmentatie van de internationale betrekkingen en erosie van internationale afspraken en structuren. Zonder de ogen te sluiten voor nieuwe ontwikkelingen moet het beleid gericht zijn op behoud en zo nodig herstel van de relevante instituties. Dat geldt in het bijzonder voor de NAVO, de EU, de OVSE en de VN. Nederland kan dit streven dit jaar mede tot gelding brengen als lid van de Veiligheidsraad.

Het Russische optreden moet met vastberadenheid tegemoet worden getreden en de Europese NAVO-lidstaten moeten hun verantwoordelijkheid nemen wat betreft hun defensie-inspanningen. Tegelijkertijd is een intensieve dialoog met Rusland nodig over Oost-Europa, Syrië, Noordelijk Afrika en andere gebieden. Die dialoog dient te zijn gericht op voorkoming en beheersing van wapengeweld en oplossing van dringende politieke vraagstukken. Er moet voorts worden gezocht naar hervatting en vernieuwing van wapenbeheersingsafspraken die in het verleden zijn gemaakt maar niet meer worden nageleefd, in het bijzonder tijdige aanmelding van militaire oefeningen en verplaatsingen van troepen en wapensystemen.⁴² In de politieke dialoog met Rusland zal van Westerse zijde rekening moeten worden gehouden met de afwijkende visie die de leiding in Moskou heeft op het aflopen van de Koude Oorlog. Daarbij is het van belang te beseffen dat Rusland uit is op het terughalen van Oekraïne binnen de Russische invloedssfeer. Moskou aanvaardt de onafhankelijkheid van Oekraïne niet en vindt ook dat de Baltische Staten en Georgië binnen de Russische invloedssfeer zouden moeten terugkeren.

De EU dient aan slagvaardigheid te winnen. Versterking van het buitenlandse beleid van de EU maakt hier deel van uit. Duitsland en Frankrijk dragen hiervoor een belangrijke verantwoordelijkheid. Nederland doet er goed aan te bevorderen – in Brussel en door het verder aanhalen van de directe contacten op veiligheids- en defensiegebied – dat die landen hun leidinggevende rol niet nationaal, maar in Europees verband kunnen vormgeven. Wat het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid van de EU betreft moet worden ingezet op versterkte samenwerking in kopgroepen en uitbreiding van het civiel-militaire instrumentarium voor het uitvoeren van crisisbeheersingsmissies. Daarnaast zijn terrorismebestrijding en het migratie- en asielbeleid topprioriteiten voor

⁴¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Samenhang Nederlandse inspanningen in missies', Den Haag, 9 augustus 2016, Kamerstuk 33694, 29521 nr. 9, p. 4.

⁴² Met het gesprek tussen de Chairman of the Joint Chiefs of Staff Dunford en zijn counterpart de Russische generaal Gerasimov op 16 februari 2017 vond voor de eerste maal sinds januari 2014 weer een gesprek op hoog militair niveau plaats. Zie: <<https://www.defense.gov/News/Article/Article/1085746/dunford-meets-russian-counterpart-to-strengthen-mil-to-mil-contacts>>.

de EU. Europese defensiesamenwerking, hoe belangrijk ook, mag overigens niet langer een politieke 'vluchtheuvel' zijn. Bij deze samenwerking gaat de kost voor de baat uit en zal er eerst flink geïnvesteerd moeten worden om op termijn financiële voordelen te behalen.

Het geschetste beleid is alleen geloofwaardig als het wordt ondersteund door krachtige instrumenten van veiligheids- en defensiebeleid. De versterking daarvan is één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van het nieuwe Nederlandse kabinet. Het is niet overdreven te stellen dat 2017 hiervoor het jaar van de waarheid is. Het gaat daarbij om versterking van onze diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland, forse vergroting van de Nederlandse defensie-inspanning en het vermogen internationaal militair optreden te laten samengaan met institutionele versterking en economische ontwikkeling (3D). Ook de inlichtingendiensten spelen een belangrijke ondersteunende rol.

De internationale en binnenlandse veiligheidssituatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is van wezenlijk belang te voorkomen dat Nederland uit het lood geslagen wordt door (internationale) pogingen de meningsvorming te beïnvloeden, door cyberaanvallen en door de dreiging van terroristische acties. In dit verband is de beveiliging van cruciale objecten en processen in belangrijke mate bepalend voor het incasseringsvermogen en de *resilience* (veerkracht) van onze samenleving. Daarom is het onvermijdelijk het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid vorm te geven in nauwe samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zo is het bestrijden van hybride dreigingen (*cyberaanvallen* en *desinformatie*) tegen de Nederlandse samenleving een kabinetsbrede verantwoordelijkheid en vereist dit interdepartementale financiering.

Zoals in de inleiding van dit briefadvies is gesteld, beoogt dit voorschot op het NAVO-advies dat de AIV in de zomer hoopt uit te brengen, thans vooral aan te geven wat de gevolgen zijn van de verslechterde veiligheidssituatie voor de Nederlandse inspanning op defensiegebied. In het komende, bredere advies zal op diverse andere onderwerpen worden ingegaan om tot een integrale visie te komen. De defensie-inspanningen beogen een bijdrage te leveren aan het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hoewel dit briefadvies vooral ingaat op de dreiging die uitgaat van Rusland, zijn vanzelfsprekend ook andere ontwikkelingen in de (internationale) veiligheidssituatie relevant voor de defensie-inspanningen (onder meer beschreven in eerdere AIV-adviezen).⁴³ Hierna zal eerst de huidige situatie van de Nederlandse krijgsmacht worden geschetst. Daarna worden de gevolgen van de ontwikkelingen in de (internationale) veiligheidssituatie voor de hoofdtaken van de krijgsmacht in kaart gebracht. Vervolgens volgt een beschouwing van de financiële consequenties. Ten slotte wordt ingegaan op noodzakelijk geachte operationele maatregelen.

IV.2 Defensie-inspanningen van Nederland

Huidige situatie

Het ambitieniveau van de krijgsmacht is sinds 1990 stelselmatig neerwaarts bijgesteld⁴⁴;

⁴³ Zie onder meer AIV 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid' (AIV-advies nr. 94, Den Haag, april 2015) en AIV 'Veiligheid en Stabiliteit in Noordelijk Afrika' (AIV-advies nr. 101, Den Haag, mei 2016).

⁴⁴ Het ambitieniveau geeft weer wat de krijgsmacht moet kunnen in het licht van de Grondwet en de drie hoofdtaken van Defensie. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal gelijktijdig uit te voeren operaties en de omvang en de duur van de bijdragen daaraan. Het ambitieniveau wordt geconcretiseerd in inzetbaarheidsdoelstellingen.

het 'vredesdividend' is veelvuldig geïnd. Een vergelijking van de Nederlandse defensie-inspanningen met die van een representatieve groep *benchmark*-landen, uitgevoerd in het kader van de 'Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst', toonde al in 2009 aan dat Nederland zijn krijgsmacht sinds 1990 meer verkleind heeft dan de meeste *benchmark*-landen. Afgezet tegen het inwonertal beschikte Nederland na Polen over de kleinste krijgsmacht van de Europese *benchmark*-landen. Sindsdien zijn door nieuwe bezuinigingen de omvang van de krijgsmacht, de slagkracht en de inzetbaarheid aanzienlijk verder afgenomen. In het briefadvies *Kabinetsformatie 2012: krijgsmacht in de knel* stelde de AIV ruim vier jaar geleden vast dat de inzetbaarheid van de krijgsmacht zorgwekkend is en dat verdere bezuinigingen desastreus uitpakken voor de defensieorganisatie en tevens in strijd zijn met de grondwettelijke taak van de krijgsmacht en de in internationaal verband aangegane verplichtingen.⁴⁵ In het Regeerakkoord *Bruggen slaan* van oktober 2012 bleef de krijgsmacht echter niet verschoond van nieuwe bezuinigingen.⁴⁶ De inzetbaarheidsproblemen zijn door de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren periodiek gemeld aan de Staten-Generaal. De Rekenkamer spreekt over een zorgwekkende situatie.⁴⁷ Het ministerie van Defensie moest vorig jaar toegeven dat het niet in staat is volledig te voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstelling voor de verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied.⁴⁸

In de *Defence Planning Capability Review 2015/16* spreekt de NAVO forse kritiek uit op de Nederlandse defensiebijdrage: '*Configuring the Netherlands Armed Forces to meet the significant challenges of the new security environment (...) without sustained predictable increases in defence expenditures in real terms, will be an almost impossible task*'. De kritiek spitst zich vooral toe op de landstrijdkrachten: '*The highest priority for the Netherlands is to increase the readiness and combat effectiveness of its land forces,...*' en '*Budget cuts have resulted in significant downsizing of the Netherlands' land forces accompanied by reductions in combat capabilities, indirect fire support, ground-based air defence, engineering, maintenance, logistics, and operational stocks of ammunition. Furthermore, the armoured capability of two, previously mechanised brigades, has been removed altogether, rendering a remaining mechanised brigade and a new motorized (light) brigade (both having only two manoeuvre battalions) unable to fight effectively a high-intensity battle with an opponent using mechanised forces*'.⁴⁹

Het valt op dat de regering in verschillende brieven aan de Kamer met betrekking tot het defensiebudget echter een opvallend positieve toonzetting kiest en benadrukt dat de trend van bezuinigen is omgekeerd en dat in de huidige kabinetsperiode enkele malen budgetaanvullingen hebben plaatsgevonden. In beantwoording van Kamervragen over de Defensiebegroting 2017 wordt onder meer opgemerkt: 'Met de begroting van 2017 laat dit kabinet opnieuw zien veiligheid als prioriteit te beschouwen'.⁵⁰ Deze positieve *framing* dient wellicht een politiek doel, maar roept een onjuist beeld op en miskent de ernst van de huidige situatie. Het geeft te denken dat in diezelfde beantwoording wordt gesteld dat

⁴⁵ AIV 'Kabinetsformatie 2012: Krijgsmacht in de knel' (AIV-briefadvies nr. 22, Den Haag, september 2012).

⁴⁶ Bruggen Slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

⁴⁷ Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015, Ministerie van Defensie (X)', Rapport bij het jaarverslag, p. 4.

⁴⁸ Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie, Den Haag, 18 mei 2016, Kamerstuk 34475 X, nr. 1, p. 135.

⁴⁹ NATO Defence Planning Capability Review 2015/16, The Netherlands, Draft Overview, p. 5.

⁵⁰ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag, 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, p. 8.

(pas) in 2021 de basisgereedheid weer op orde moet zijn.⁵¹ De Commandant der Strijdkrachten zegt hierover in een interview in De Telegraaf eind 2016: 'We beschikken dan over genoeg mensen en middelen om de krijgsmacht operationeel te hebben'.⁵² Deze ontstane situatie is zeer ernstig en onverantwoord, gelet op de zorgwekkende inzetbaarheid van de krijgsmacht bij aanvang van deze kabinetsperiode en de snel verslechterende veiligheidssituatie sindsdien. Voorts is helemaal niet voorzien in budget voor versterking van de krijgsmacht (investeringen om de huidige krijgsmacht te continueren en vernieuwen) en voor verbetering van de balans tussen de gevechtseenheden en de zwaar onder druk staande operationele (gevechts)ondersteuning en logistiek. Laat staan dat sprake is van uitbreiding en modernisering van de slagkracht.⁵³

Hoofdtaken krijgsmacht

De eerste hoofdtak van de krijgsmacht (bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, met inbegrip van het Koninkrijk in het Caribische gebied) heeft als gevolg van het destabiliserend optreden van Rusland duidelijk aan belang gewonnen. In feite is sprake van een paradigmaverschuiving: een verschuiving van *wars of choice* naar *wars of necessity*. De artikel 5-solidariteit in NAVO-verband krijgt in de huidige geopolitieke realiteit weer nadrukkelijk betekenis. Deze ontwikkelingen vragen van Nederland een proportionele bijdrage aan verdediging en afschrikking in internationaal verband, waaronder een bijdrage aan snelle reactiemachten, zoals de VJTF en NRF. Ook de stationering van Nederlandse eenheden in de Baltische Staten, de *NATO enhanced Forward Presence (eFP)* past in dit kader. De nieuwe veiligheidssituatie stelt hoge eisen aan de beschikbaarheid, verplaatsbaarheid en inzetbaarheid van de toegezegde eenheden. Deze eenheden moeten gelijktijdig beschikbaar zijn met de eenheden die zijn ingezet in het kader van de tweede en derde hoofdtak. In kwalitatieve zin stelt een onverhoopt optreden in een artikel 5-scenario hoge eisen aan het vermogen tot escalatiedominantie.⁵⁴ In dit scenario moet rekening worden gehouden met een tegenstander die over robuuste *Anti Access/Area Denial (A2/AD)* capaciteiten beschikt waardoor het gebruik van het land, de zee of het luchtruim deels onmogelijk is. De krijgsmacht moet ook rekening houden met alle vormen van hybride oorlogvoering. Hierbij is geen duidelijk onderscheid te maken tussen artikel 5-en niet-artikel 5-situaties. Ook het belang van de huidige aanwezigheid in het Caribische gebied blijft onverminderd, mede met het oog op de zorgwekkende ontwikkelingen in Venezuela.

Door de ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika heeft eveneens de tweede hoofdtak aan belang gewonnen.⁵⁵ Militair ingrijpen in deze conflictgebieden zal onvermijdelijk kunnen worden omdat de gevolgen van onder meer internationaal terrorisme, massale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit zoals mensensmokkel, diep ingrijpen in de westerse samenlevingen. Dat zou dan wel moeten plaatsvinden in het kader van een geïntegreerde inzet, samen met diplomatieke initiatieven en ontwikkelingssamenwerking. Een *comprehensive, whole of government approach* is noodzakelijk als antwoord op de ontstane dreigingen. De inzet zal doorgaans langdurig

⁵¹ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag, 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X p. 38, vraag 119.

⁵² Interview met Commandant der Strijdkrachten in de Telegraaf op 31 december 2016.

⁵³ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag, 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, p. 8.

⁵⁴ Escalatiedominantie als inherent vermogen om geweldsaanwending (over een breed geweldsspectrum) met minimale voorbereiding te kunnen (op)schalen naar de behoefte van de plaats en het moment.

⁵⁵ AIV 'Veiligheid en Stabiliteit in Noordelijk Afrika'(AIV-advies nr. 101, Den Haag, mei 2016).

moeten zijn om succes te laten beklijven: geen *end date*, maar een *end state*. Dit raakt het beschikbare voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht. Vooral op dit vermogen is meer dan verantwoord ingeleverd als gevolg van eerdere bezuinigingen en gemaakte keuzes. Naast dit kwantitatieve aspect stelt inzet ook in kwalitatieve zin hoge eisen; hoogwaardige middelen met voldoende escalatiedominantie zijn nodig om geloofwaardige eenheden te vormen tegen potentiële tegenstanders. Als voorbeeld geldt de inzet tegen IS, die onder meer beschikt over (buitgemaakt) zwaar gepantserd materieel en moderne wapensystemen.

Ook het belang van de derde hoofdtaak – de overheid ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal – zal toenemen. De samenhang tussen interne en externe veiligheid is duidelijker dan ooit. Naast de dreigingen vanuit het Midden-Oosten en Noordelijk Afrika is sprake van een toenemende dreiging op het gebied van digitale spionage en digitale sabotage.⁵⁶ De kans op een terroristische aanslag in Nederland is reëel. Als dit gebeurt is inzet van een (groot) deel van de krijgsmacht onvermijdelijk, zoals onlangs in Frankrijk en België maar ook in Nederland (Schiphol). Voorts kunnen calamiteiten zoals extreme weersomstandigheden en epidemieën leiden tot een groot beroep op de krijgsmacht. In het kader van civiel-militaire samenwerking wordt nu al ongeveer een derde deel van de krijgsmacht dagelijks ingezet ter ondersteuning van civiele autoriteiten. Het Nationaal Veiligheidsprofiel (NVP) geeft een goed overzicht van de risico's van verschillende rampen, crises en dreigingen met een mogelijk ontwrichtend effect op onze samenleving.⁵⁷ De krijgsmacht is uitgegroeid tot een structurele partner in het nationale veiligheidsdomein. Ook zullen bij een gewapend conflict aan de randen van het NAVO-verdragsgebied, maatregelen getroffen moeten worden om de continuïteit van de processen in onze samenleving in Nederland te waarborgen.

Het financiële kader

Tijdens de NAVO-top in Wales is afgesproken dat de lidstaten die hier niet aan voldoen, hun defensiebudget binnen 10 jaar naar de norm van 2% van hun BBP laten stijgen. De Nederlandse defensiebijdrage bedroeg in 2015 volgens opgave van het Ministerie van Defensie 7,8 miljard euro (1,09% van het BBP; ten tijde van de Verkenningen in 2009 was dit nog 1,5%).⁵⁸ Dit cijfer geeft echter een veel te rooskleurig beeld. In dit budget is ca. 1,3 miljard opgenomen voor pensioenen, uitkeringen en wachtgelden. Voorts komt bijna 400 miljoen euro ten goede van de Koninklijke marechaussee, wier taken grotendeels buiten de krijgsmacht liggen⁵⁹, is er sprake van jaarlijkse Btw-afdrachten aan het ministerie van Financiën (ca. 600 miljoen), wordt ca. 180 miljoen afgeroomd als fiscale eindheffing over de Uitkering Gewezen Militairen (UGM), draagt Defensie ca. 100 miljoen bij aan de Rijksbrede ruilvoettegenvaller en moet Defensie jaarlijks ca. 60 miljoen afdragen ten behoeve van het Budget Internationale Veiligheid.⁶⁰ Rekening houdend met deze bedragen die niet ten goede komen van de instandhouding van de krijgsmacht, is slechts ca. 0,7% van het BBP daadwerkelijk beschikbaar voor de instandhouding van de krijgsmacht en niet de officiële 1,09%.

⁵⁶ AIV 'Digitale Oorlogvoering' (AIV/CAVV-advies nr. 77/22, Den Haag, december 2011).

⁵⁷ Nationaal Veiligheidsprofiel 2016.

⁵⁸ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, p. 6.

⁵⁹ AIV 'Kabinetformatie 2012: Krijgsmacht in de knel' (AIV Briefadvies nr. 22, Den Haag, september 2012).

⁶⁰ Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag 7, november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, pp. 10, 13, en 14..

Daarnaast derft Defensie jaarlijks inkomsten aan niet uitgekeerde loon- en prijscompensatie. Volgens onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europees Defensieagentschap (EDA) stijgen de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller dan de inflatie.⁶¹ De financiële duurzaamheid van Defensie staat ook onder druk van andere exogene factoren zoals de fluctuaties in de valutakoersen, de gevolgen van een te voorzien AOW-gat en verschillende gerechtelijke uitspraken met soms vergaande financiële gevolgen. Defensie is een uitvoeringsdepartement en heeft nagenoeg geen budgetflexibiliteit of financiële instrumenten om de gevolgen van dergelijke exogene factoren op te vangen. Met andere woorden, dergelijke uitgaven die worden veroorzaakt door die exogene factoren, gaan vroeg of laat ten koste van de operationele capaciteiten van Defensie.

Ondanks deze ontwikkelingen en de bij de NAVO-top van Wales afgesproken groei van het defensiebudget naar 2% van het BBP de komende tien jaar, zijn eerder aangekondigde bezuinigingen slechts ten dele teruggedraaid door budgetverhogingen in de huidige kabinetsperiode en is nog geen sprake van groei. In diverse brieven aan de Staten-Generaal komt de mantra 'meer geld voor defensie, waar nodig en mogelijk' steeds weer terug. Hoewel de urgentie uit eigen analyse van de regering overduidelijk blijkt, stelt de regering 'meer geld voor Defensie' afhankelijk van de budgettaire ruimte. Deze benadering miskent de urgentie en gaat voorbij aan het gegeven dat defensie een kerntaak van de overheid is en een structurele prioriteit moet zijn. Dit knelt des te meer, omdat bij Defensie, anders dan bij andere overheidstaken (zoals zorg, cultuur en onderwijs) het niet mogelijk is ter aanvulling van het defensiebudget een beroep te doen op maatschappelijke of particuliere bijdragen. Er zal nooit een overvloed aan financiële middelen zijn, het gaat altijd om het stellen van prioriteiten bij de besteding van overheidsgeld.

De 'Antwoorden op feitelijke vragen van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017' laten zien dat het defensiebudget de komende jaren bij gelijkblijvend beleid zelfs afneemt van 1,17% in 2016 naar 1,12% in 2021. De Nederlandse defensiebijdrage ligt ruim onder het Europese NAVO-gemiddelde. De afstand tot dit gemiddelde (2015: 1,43% BBP) is in 2021 opgelopen tot 2,3 miljard euro en de afstand tot de NAVO-norm van 2% van het BBP is in dat jaar 6,6 miljard euro.⁶² Deze bedragen zijn het afgelopen jaar verder opgelopen, onder meer omdat andere landen meer investeren in hun krijgsmacht en omdat het BBP van Nederland groeit. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om de rooskleurige presentatie van het Nederlandse defensiebudget.

Nederland, één van de rijkste landen van Europa, verloochent zijn verantwoordelijkheid. Tijdens deze kabinetsperiode, die gekenmerkt wordt door verontrustende veiligheidspolitieke ontwikkelingen, is de inzetbaarheid van de krijgsmacht verder achteruit gehold. De defensie-uitgaven als percentage van het BBP liggen op een historisch laag niveau. Hoewel opeenvolgende regeringen stevast de NAVO als hoeksteen van het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid hebben benoemd, is de financiële vertaling daarvan uitgebleven. Tijdens de komende formatie zullen stevige besluiten moeten worden genomen. In de opmaat naar de verkiezingen zullen politieke

⁶¹ Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst, p. 297.

⁶² Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden van de vaste commissie voor Defensie over de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017, Den Haag, 7 november 2016, Kamerstuk 34550 X, nr. 14, p. 7.

partijen 'meer geld voor defensie' niet alleen vanuit het perspectief van maatschappelijk draagvlak mogen legitimeren. Het gaat om de grondwettelijke taak van de krijgsmacht en de in internationaal verband aangegane verplichtingen. De politiek heeft hier een eigen, zware verantwoordelijkheid.

De ontwikkeling van de veiligheidssituatie, de zorgwekkende inzetbaarheid van de krijgsmacht, de afspraken tijdens de Top van Warschau⁶³ en het buitenlandse beleid van de VS onder een nieuwe president, vergen dat de in Wales afgesproken groei van het defensiebudget naar 2% van het BBP, nu wél serieus wordt genomen. Een 'Deltaplan-krijgsmacht' dat een meerjarig financieel kader schept voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht is naar de mening van de AIV meer dan ooit nodig. Een dergelijk kader moet verder reiken dan de huidige kabinetsperiode. In lijn met de in Wales gemaakte en in Warschau herbevestigde afspraken ligt een akkoord voor een periode van 10 jaar voor de hand. De snelheid waarmee het defensiebudget kan groeien, wordt onder meer bepaald door het (financiële) absorptievermogen van de organisatie. Gelet op de afstand tussen het huidige niveau van defensiebestedingen en de NAVO-norm van 2% is een fasegewijze groei van het defensiebudget noodzakelijk. In de komende (kabinets)periode van vier jaar zal het budget moeten groeien naar het Europese NAVO-gemiddelde. Tijdens de daaropvolgende vier jaar zal de 2%-norm moeten worden bereikt.

Noodzakelijke maatregelen

Behoudens inzet op Nederlands grondgebied zal de toekomstige inzet van de krijgsmacht altijd in internationaal verband plaatsvinden en rekening moeten houden met diffuse dreigingen en (vormen van) hybride oorlogvoering. De kans op gelijktijdige inzet voor alle drie de hoofdtaken is groter geworden. De relatie tussen interne en externe veiligheid is sterker geworden als gevolg van onder meer *foreign terrorist fighters*. Het belang van operationele inlichtingen- en cybercapaciteiten van Defensie neemt toe. Dit geldt ook voor andere niet-lethale middelen van oorlogvoering. Bij huidige conflicten spelen percepties een belangrijke rol. Het belang van een goede balans tussen de 'tanden van de organisatie' (lethale capaciteiten), capaciteiten in het informatiedomein (niet-lethaal) en de ondersteunende capaciteiten kan niet genoeg worden onderstreept. Wil de krijgsmacht relevant blijven, dan moet blijvende aandacht zijn voor operationele vernieuwing en innovatie.

Met een stapsgewijze verhoging van het defensiebudget in de komende jaren, zullen in de eerste plaats de huidige tekortkomingen moeten worden weggewerkt. Dit betreft niet alleen tekorten aan onder meer reservedelen en munitievoorraden, het herstellen van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten, het voorkomen van veroudering van de wapensystemen, maar óók 'reparatie' van operationele capaciteiten die puur om bezuinigingsredenen de afgelopen jaren zijn weggesneden. De AIV heeft eerder – bij verschillende gelegenheden – aandacht gevraagd voor deze tekortkomingen in de krijgsmacht.⁶⁴ Het toegenomen belang van alle drie de hoofdtaken en in het bijzonder de eerste hoofdtaak, maakt herstel van deze tekortkomingen extra urgent. De *NATO Defence Planning Capability Review 2015/16* heeft deze tekortkomingen helder in

⁶³ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Verslag NAVO-top 8 en 9 juli 2016 te Warschau', Den Haag, 25 juli 2016, Kamerstuk 28 676, nr. 252.

⁶⁴ AIV 'Europese Defensiesamenwerking: Soevereiniteit en handelingsvermogen, (AIV-advies nr. 78, Den Haag, januari 2012),

AIV 'Kabinetsformatie 2012: Krijgsmacht in de knel' AIV-briefadvies nr. 22, Den Haag, september 2012.

Rondetafelgesprek van de Vaste Commissie voor Defensie Tweede Kamer over de Nederlandse Krijgsmacht, 5 november 2012.

Rondetafelgesprek over de nota over de toekomst van de krijgsmacht 'In het belang van Nederland', 2 oktober 2013 en AIV 'Instabiliteit rond Europa: confrontatie met een nieuwe werkelijkheid' (AIV-advies nr. 94, Den Haag, april 2015).

kaart gebracht.⁶⁵ Naast 'reparatie' is budget nodig voor verdere versterking van de krijgsmacht; investeringen zijn absoluut en dringend nodig om de huidige krijgsmacht te continueren en vernieuwen, om operationele (gevechts-)ondersteuning te verbeteren en de slagkracht in vooral het hogere deel van het geweldsspectrum uit te breiden en te moderniseren. In deze tijd van verandering van het veiligheidsparadigma is het cruciaal dat de krijgsmacht beslissende slagkracht kan leveren.

⁶⁵ NATO Defence Planning Capability Review 2015/16, The Netherlands, Draft Overview.

V Conclusies en aanbevelingen

De internationale veiligheidssituatie binnen en buiten Europa is de afgelopen drie jaar fundamenteel veranderd. Zowel de aard, de schaalgrootte als de snelheid van deze veranderingen zijn verontrustend. Internationale instituties als de EU en de NAVO staan onder druk, waarbij in het laatste geval ook de trans-Atlantische band niet buiten schot lijkt te blijven. Het laat zich moeilijk voorspellen waar de toegenomen internationale onzekerheid en spanning op zullen uitlopen. Beheersing van deze spanningen vraagt een breed veiligheidsbeleid, met name op diplomatiek, economisch en defensiegebied. Rusland is erop uit in Europa verdeeldheid te zaaien met *cyberaanvallen*, desinformatie en het ondersteunen van populistische bewegingen. Sinds 2008 heeft Rusland fors geïnvesteerd in de modernisering van de krijgsmacht en daardoor een snel inzetbaar militair vermogen opgebouwd dat op sommige onderdelen superieur is aan de NAVO. Na de annexatie van de Krim heeft de NAVO een reeks maatregelen getroffen om de oostelijke bondgenoten gerust te stellen en ter versterking van de afschrikking. Ondanks deze maatregelen blijven vooral de Baltische Staten kwetsbaar voor een mogelijke Russische interventie die zou kunnen worden uitgelokt door (vermeende) problemen met Russisch sprekende minderheden. Het risico bestaat dat op de grond voldongen feiten zijn gecreëerd voordat de NAVO een besluit over een mogelijke reactie heeft genomen.

Het Russische optreden moet eensgezind en vastberaden tegemoet worden getreden. Duidelijk is dat de nieuwe veiligheidsomgeving andere eisen stelt aan de NAVO en de bijdragen van haar lidstaten. De noodzaak om weer grootschalig te kunnen optreden in het hoogste geweldsspectrum stelt andere eisen aan de omvang, beschikbaarheid en samenstelling van de benodigde capaciteiten. Zo is er een grotere behoefte aan snel beschikbare robuuste eenheden ten behoeve van een geloofwaardige afschrikking. De leidende rol van de VS in de NAVO staat onder druk en mede daarom moeten landen als Nederland laten zien dat ze het bondgenootschap serieus nemen, lotsverbondenheid met andere bondgenoten waarmaken en dus hun defensie-inspanningen verhogen.

Tegelijkertijd is een dialoog met Rusland nodig over Oost-Europa, Syrië, Noordelijk Afrika en andere gebieden. Deze dialoog, afhankelijk van de Russische opstelling, dient te zijn gericht op voorkoming en beheersing van wapengeweld en oplossing van dringende politieke vraagstukken. Gepoogd moet worden door multilateraal overleg een constructieve opstelling van Rusland te bevorderen. In dit verband is versterking nodig van de diplomatieke posten van Nederland in de landen die het meest worden geconfronteerd met de toegenomen dreiging vanuit Rusland. Er moet voorts worden gezocht naar hervatting en vernieuwing van wapenbeheersingsafspraken die in het verleden zijn gemaakt maar niet meer worden nageleefd, in het bijzonder tijdige aanmelding van militaire oefeningen en verplaatsingen van troepen en wapensystemen.

De Nederlandse defensiebijdrage was in 2015 volgens opgave van het Ministerie van Defensie 1,09% van het BBP en ligt ver onder het NAVO-gemiddelde (2015: 1,43% BBP). Rekening houdend met het deel van het budget dat niet ten goede komt van de instandhouding van de krijgsmacht (zoals pensioenen en wachtgeld en Btw-afdrachten), is zelfs minder dan 0,7% van het BBP beschikbaar en niet de officiële 1,09%. Tijdens deze kabinetsperiode is de inzetbaarheid van de krijgsmacht verder achteruit geheld. De AIV betitelt het als zeer ernstig en onverantwoord dat het gevoerde beleid ertoe leidt, dat de basisgereedheid pas in 2021 weer op orde is. Zowel de Algemene Rekenkamer als de NAVO heeft forse kritiek op de inzetbaarheid van de krijgsmacht. De NAVO-kritiek spitst zich vooral toe op de landstrijdkrachten. Een lange

weg moet dus worden afgelegd voordat de Nederlandse krijgsmacht weer in staat is op een verantwoorde wijze invulling te geven aan de grondwettelijke taken en de in internationaal verband aangegane verplichtingen.

De AIV zal in het nog uit te brengen advies over de noodzakelijke aanpassingen van de NAVO, nader ingaan op de vereiste maatregelen en de rol die Nederland daarbij kan spelen. Met betrekking tot de Nederlandse defensie-inspanningen doet de AIV de volgende aanbevelingen:

1. De verslechterde veiligheidssituatie als gevolg van de Russische dreiging maakt het dringend gewenst dat de collectieve bijstandsverplichting van de NAVO en de trans-Atlantische band hun effectiviteit blijven behouden. Met het oog hierop dienen de in Wales gemaakte afspraken (defensiebudget 2% BBP in 2024) te worden nagekomen.
2. Door de ontwikkeling van de (internationale) veiligheidssituatie is het belang van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht, in het bijzonder de eerste hoofdtak – bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied – toegenomen. De krijgsmacht zal voor alle drie de hoofdtaken capaciteiten *gelijktijdig* beschikbaar moeten hebben.
3. Een 'Deltaplan-krijgsmacht' moet een meerjarig financieel kader scheppen voor een stabiele ontwikkeling van de krijgsmacht. Gelet op de afstand tussen het huidige niveau van defensiebestedingen en de NAVO-norm van 2%, en rekening houdend met het absorptievermogen van de krijgsmacht, is een fasegewijze groei van het defensiebudget noodzakelijk. In de komende (kabinets-)periode van vier jaar zal het budget moeten groeien naar het Europees NAVO-gemiddelde. Tijdens de daaropvolgende vier jaar zal de 2% norm moeten worden bereikt.
4. De AIV is van oordeel dat bij de gefaseerde groei van het defensiebudget eerst en vooral 'reparatie' zal moeten plaatsvinden van operationele tekortkomingen bij basiscapaciteiten, die altijd nationaal voorhanden moeten blijven. De *NATO Defence Planning Capability Review 2015/16* heeft deze tekortkomingen in kaart gebracht. Wil de krijgsmacht relevant blijven, dan zullen operationele vernieuwing en innovatie, onder meer in het informatie- en *cyberdomein*, een prominente plaats moeten innemen, bij iedere stap die de komende jaren wordt gezet, vanaf 'reparatie' en herstel van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten tot en met uitbreiding van de slagkracht.
5. Prioriteit moet worden gegeven aan het op orde krijgen van de slagkracht van de krijgsmacht, vooral door herstel van toereikende escalatiedominantie bij grondgebonden optreden en verbetering van de balans tussen gevechts- en ondersteunende capaciteiten van de krijgsmacht. Pas daarna kan naar de mening van de AIV uitbreiding van het ambitieniveau en dus het vergroten van het voortzettingsvermogen aan de orde zijn, rekening houdend met de tekortkomingen in NAVO-verband.

Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum oktober 2016
Betreft Adviesaanvraag aanpassingen NAVO lange termijn

Geachte heer de Hoop Scheffer,

Tijdens de Topbijeenkomsten in Wales en in Warschau hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de NAVO-landen belangrijke stappen gezet om het bondgenootschap aan te passen aan de veranderde veiligheidsomgeving. Het *Readiness Action Plan* (RAP) komt tegemoet aan de zorgen van de bondgenoten die zich het meest bedreigd voelen door Rusland en toont de vastberadenheid van het bondgenootschap om het verdragsgebied te beschermen. In de turbulente veiligheidsomgeving is het essentieel dat de NAVO zich de komende jaren blijft bezinnen op de reikwijdte en de doeltreffendheid van de *adaptation measures* van het RAP en de in Warschau goedgekeurde *enhanced forward presence* in de Baltische staten en Polen.

Na een periode waarin het accent vooral lag op crisisbeheersingsoperaties buiten het bondgenootschappelijk grondgebied heeft de oorspronkelijke functie van het bondgenootschap, de collectieve verdediging en afschrikking, duidelijk aan betekenis gewonnen, vooral vanwege de veranderde opstelling van Rusland. Naast de bevestiging van de *deterrence and defence posture* houdt de NAVO nadrukkelijk de blik gericht op dialoog met Rusland, samenwerking met partners en op wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie. Tot slot blijven naast de collectieve verdediging ook crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid, de andere twee kerntaken van de NAVO, onverminderd van belang.

Het optreden van Rusland vraagt om een gedegen antwoord, zoals de AIV al terecht kenbaar maakte in haar advies 'Instabiliteit rond Europa' (nr. 94, april 2015). Het gaat niet alleen om de inname van de Krim en destabiliserend optreden door Rusland in Oost-Oekraïne en in Syrië. Het gaat ook om toegenomen militaire activiteiten langs de Oost- en Noordflank van het bondgenootschap, de ingrijpende modernisering van de Russische strijdkrachten, uitbreiding van de zogenaamde *Anti-Access/Area Denial*-capaciteiten met een directe bedreiging voor de Baltische staten en de regio rond de Zwarte Zee, de Russische doctrine met betrekking tot de inzet van kernwapens en toepassing van zogenaamde hybride of *new generation* oorlogvoering waarin het informatiedomein een prominente plaats inneemt.

Daarnaast wordt het bondgenootschap vanuit het Midden-Oosten en vanuit Noordelijk Afrika bedreigd door terrorisme, onder meer door de aanwezigheid van ISIS, en zien de Europese NAVO-landen zich geconfronteerd met een prangend migratievraagstuk en met grensoverschrijdende problematiek ten gevolge van falend statelijk gezag. In algemene zin staan tot slot de belangen en waarden van het bondgenootschap in toenemende mate onder druk ten gevolge van mondiale machtsverschuivingen en geopolitieke veranderingen.

Het bondgenootschap moet zich manifesteren als collectieve verdedigingsorganisatie in een situatie die in meerdere opzichten wezenlijk anders is dan de Koude Oorlog. Er is nu niet sprake van één (in zekere zin voorspelbare) tegenstander en de organisatie is, mede ten gevolge van de uitbreiding met een groot aantal nieuwe leden, ingrijpend veranderd. Nader moet worden bezien hoe de NAVO zich optimaal te weer kan stellen tegen zowel conventionele militaire dreigingen, als tegen gemengde, hybride strijdmethoden en geavanceerde *cyber warfare*. Vanwege de complexiteit en de veelheid van (samengestelde) dreigingen vergt hedendaagse crisisbeheersing nauwere samenwerking met veiligheidspartners zoals de EU, om samen over een breder pallet aan capaciteiten en instrumenten te beschikken. De recente NAVO-EU verklaring tijdens de Top-bijeenkomst in Warschau geeft hieraan uitdrukking.

Door de verslechterde veiligheidssituatie is er in toenemende mate sprake van extra beslag op militaire eenheden voor de collectieve verdedigingstaak van de NAVO. In het licht van de nieuwe veiligheidscontext stelt de NAVO hogere eisen aan gereedheid, snelle inzetbaarheid en beschikbaarheid van militaire capaciteiten. Nederland is met reden lid van de NAVO en ook van Nederland wordt een serieuze bijdrage in bondgenootschappelijk verband verwacht. De rollen en taken die de krijgsmacht moet kunnen vervullen met het oog op verschillende dreigingen en in verschillende gebieden en fasen van conflict, hebben belangrijke implicaties voor de samenstelling, toerusting en gereedstelling van de krijgsmacht.

Binnen deze kaders heeft het kabinet behoefte aan een nadere analyse van de aanpassingen die het Bondgenootschap op lange termijn moet ondergaan en de implicaties hiervan voor Nederland. Daarbij kan de AIV voortbouwen op de analyse uit het advies 'Instabiliteit rond Europa', maar zouden ook ontwikkelingen sindsdien moeten worden betrokken. Dit betreft bijvoorbeeld de uitkomsten van de NAVO-Top in Warschau waaronder onderstreping van het belang van wapenbeheersing en non proliferatie, VN vredesoperaties, de vaststelling en nadere uitwerking van de EU *Global Strategy*, het verloop van het militaire conflict in Oost-Oekraïne en in Syrië, het besluit van het Verenigd Koninkrijk om uit de EU te treden, de (reactie op de) militaire coup poging in Turkije, alsmede het Nederlandse publieke debat over deze ontwikkelingen. Tot slot kunnen ook gewijzigde accenten in het Amerikaans buitenland- en veiligheidsbeleid ten gevolge van het aantreden van een nieuwe president en *administration* deel uitmaken van de analyse.

Tegen deze algemene achtergrond luiden de specifieke onderzoeksvragen als volgt:

Hoofdvraag:

Hoe geeft de NAVO in het licht van een diffuus en veranderlijk dreigingsbeeld op lange termijn duurzaam invulling aan zijn drie hoofdtaken, hoe kan het best worden voortgebouwd op de resultaten van de Topbijeenkomsten in Wales en Warschau, en welke implicaties hebben de noodzakelijke aanpassingen van de NAVO voor de Nederlandse veiligheidspolitiek en defensie-inspanning?

Deelvragen:

1. Hoe beoordeelt de AIV de maatregelen die de NAVO tot dusver heeft genomen in reactie op de dreigingen aan de Oost- en Zuidflank van Europa, zowel in termen van versterking van de *deterrence and defence posture* alsmede de benutting van diplomatie en andere veiligheidspolitieke instrumenten?
2. Welke vervolgstappen acht de AIV noodzakelijk? We verzoeken de AIV bij de beantwoording van deze deelvraag in ieder geval de volgende aandachtsgebieden te betrekken:

- De gewijzigde Russische opstelling en de nieuwe manier van oorlogvoering. Welke eisen stelt dit aan de NAVO? Hoe moet de NAVO zich opstellen bij provocaties en conflictsituaties beneden de drempel van artikel 5 van het NAVO-verdrag? Op welke wijze kan een inhoudsvolle en constructieve politieke dialoog met Rusland vorm krijgen, zonder terug te keren naar *business as usual*? Welke onderwerpen lenen zich hiervoor en wat zou redelijkerwijs moeten kunnen worden bereikt?
 - *Projecting Stability*. Welke rol moet de NAVO spelen met betrekking tot de Zuidflank en de dreiging van terrorisme? Hoe verhoudt de bijdrage aan stabilisatie en crisisbeheersing in deze regio zich tot inspanningen in dit kader in andere, verder weg gelegen inzetgebieden zoals Afghanistan?
 - Coöperatieve veiligheid. Welke aanbevelingen heeft de AIV voor samenwerking met andere internationale organisaties zoals de VN en de EU in het bijzonder? De uitwerking van de NAVO-EU verklaring in concrete samenwerkingsmogelijkheden vormt een belangrijk aanknopingspunt. De AIV wordt gevraagd zich in dit kader ook te buigen over de samenwerkingsrelatie met partnerlanden, met landen die wensen toe te treden en met landen in instabiele regio's. Welke (aanvullende) mogelijkheden biedt het *Defence and Related Security Capacity Building* (DCB) initiatief? Wat is een reëel pad voor de NAVO om tot herleving van (de discussie over) conventionele wapenbeheersing in Europa te komen? Wat zijn kansen en actuele relevantie voor een nieuw regime 'à la CSE'? Moet vanuit NL perspectief allereerst worden ingezet op modernisering van het Weens Document? Ook het recentelijk door Minister Steinmeier gelanceerde initiatief om de conventionele wapenbeheersing een nieuwe impuls te geven en de Amerikaanse terughoudende reactie daarop spelen hier een rol. Cruciale vraag hierbij: welke soort en mate van militaire transparantie zijn nodig om tegemoet te komen aan de zorgen bij vooral de oostelijke NAVO-bondgenoten, met name ten aanzien van Rusland?
3. Hoe kan de NAVO verzekeren dat het in staat blijft alle drie de kerntaken effectief uit te voeren? Welke rol is hierbij voor de NAVO-lidstaten en Nederland in het bijzonder weggelegd?

Deze adviesaanvraag is opgenomen in het werkprogramma voor 2016. Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet, bij voorkeur in het eerste kwartaal 2017 zodat de aanbevelingen nog kunnen worden betrokken bij de voorbereidingen op de volgende NAVO-Top.

Hoogachtend,

De Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Defensie

Bert Koenders

J.A. Hennis-Plasschaert

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AOW	Algemene Ouderdomswet
BBP	Bruto Binnenlands Product
CIA	Central Intelligence Agency
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid
EDA	Europees Defensie Agentschap
EFP	NATO Enhanced Forward Presence
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FBI	Federal Bureau of Investigation
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency (Frontières extérieures)
GPS	Global Positioning System
IS	Islamitische Staat
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NRF	NATO Response Force
NSA	National Security Agency
NVP	Nationaal Veiligheidsprofiel
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RAP	Readiness Action Plan
UGM	Uitkering Gewezen militairen
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten