

University of Groningen

Wetenschapstoets Defensienota 'Sterker Nederland, veiliger Europa'

Duyvesteyn, Isabelle; de Wilde, J.H.; van Willigen, Niels

Published in:
 Militaire Spectator

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Duyvesteyn, I., de Wilde, J. H., & van Willigen, N. (2022). Wetenschapstoets Defensienota 'Sterker Nederland, veiliger Europa': Het doel heiligt de middelen? Of andersom? *Militaire Spectator*, 191(12), 616-629. <https://militairespectator.nl/artikelen/wetenschapstoets-defensienota-sterker-nederland-veiliger-europa>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Wetenschapstoets Defensienota 'Sterker Nederland, veiliger Europa'

Het doel heiligt de middelen? Of andersom?

Isabelle Duyvesteyn, Jaap de Wilde en Niels van Willigen*

Op 1 juni 2022 verscheen de nieuwe Nederlandse *Defensienota* met de titel 'Sterker Nederland, veiliger Europa'. Op basis van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet uit 2016 kan de Tweede Kamer sinds enkele jaren een wetenschapstoets laten uitvoeren op beleidsvoornemens. Wij hadden afgelopen zomer het voorrecht deze toets op basis van onze wetenschappelijke inzichten uit te voeren. Over onze bevindingen is zowel in de Tweede Kamer als in de pers gerapporteerd.¹ In deze bijdrage voor de *Militaire Spectator* willen we een diepere reflectie bieden op onze bevindingen aan de hand van vier dilemma's die we identificeerden: de veiligheidsanalyse, de verbinding tussen doelen en middelen, het institutionele kader, en ten slotte problemen bij de evaluatie van defensiebeleid. Daarnaast willen we een aantal perspectieven aanreiken op basis waarvan de discussie zou kunnen worden voortgezet. Met name de noodzaak van een interdepartementele veiligheidsanalyse in de context van internationale samenwerking is daarbij van belang.

* Prof. dr. Isabelle Duyvesteyn is hoogleraar International Studies and Global History aan de Universiteit Leiden. Prof. dr. Jaap de Wilde is hoogleraar Internationale Betrekkingen en Veiligheidsstudies aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dr. Niels van Willigen is universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden.

¹ Zie voor de wetenschapstoets: https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2022/09/220905_Wetenschapstoets_Defensienota-2022.pdf.





*Internationale oefening in
Nederland Falcon Autumn.
Volgens de wetenschapstoets
schiets de Defensienota 2022
met name tekort in het stellen
van duidelijke doelen, en hoe
die doelen worden verbonden
aan middelen*

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

De wetenschapstoets is een nieuw instrument waarmee de Tweede Kamer ‘op bewijs gebaseerd beleid’ (*evidence of fact based policy*) kan stimuleren. De wetenschapstoets van de *Defensienota* is pas de elfde in totaal en de allereerste voor defensiebeleid.² De toets bestaat uit een door de Tweede Kamer vastgesteld standaardformulier met acht criteria, namelijk: vindbaarheid van informatie, doelstelling(en) van het beleid (de maatschappelijke opgave), ingezette beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid, financiële gevolgen voor het Rijk, financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden, en evaluatiestrategie. Door middel van deze criteria wordt een beleidsvoorstel getoetst op de mate waarin de inhoud wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Het Rijk is verplicht in het geval van beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen een kader op te nemen in Kamerbrieven waarin de beleidskeuzes worden uitgelegd aan de hand van de hierboven genoemde criteria. Wij hebben in onze toets dan ook niet alleen gekeken naar de *Defensienota*, maar ook naar de aanbestedingsbrief waarin de keuzes van het document worden uitgelegd.³ Naast het toetsen aan de wetenschappelijke inzichten hebben we ons gericht op de logica, structuur, argumentatie en interne consistentie van de nota.

Onze bevindingen waren dat de nota en de Kamerbrief met name te kort schoten bij het duidelijk maken welke doelen worden geambieerd en hoe die doelen worden verbonden met de middelen. Voorts ontbreken evaluatie-inzichten en -instrumenten. In onze onderstaande reflectie diepen wij de dilemma’s die ten grondslag liggen aan deze problemen verder uit. We zien een eerste dilemma bij het goed in kaart brengen van de veiligheidssituatie. Op basis van welke perspectieven wordt zo’n analyse gemaakt en waarom ontbreekt deze grotendeels in de nota? Het tweede dilemma gaat over de verbinding tussen doelen en middelen. Hoe geef je

een doel-middelrelatie vorm; niet alleen in het algemeen, maar ook zonder je al te veel te laten leiden door keuzes uit het verleden? Het derde dilemma wijst op dit laatste en richt zich op het institutionele kader: de beschikbare middelen creëren een padafhankelijkheid. Personeel en materieel van gisteren en vandaag bepalen in de nota duidelijk de investeringen in de toekomst. Er komen hooguit nieuwe terreinen bij (te weten cybersecurity en gebruik van de ruimte). Ook hier is de vraag: is datgene wat we hebben toekomstbestendig? Waar is de veiligheidsanalyse waarop de investeringen in cyber en ruimte gebaseerd zijn? Het vierde en laatste dilemma richt zich op de evaluatiekaders. Bij de uitleg van de beleidskeuzes in de Kamerbrief wordt in de evaluatieparagraaf standaard verwezen naar de Strategische Evaluatieagenda (SEA). Maar informatie hoe evaluaties uit het verleden zijn meegenomen ontbreekt, terwijl het doel van evaluaties juist is om lessen te trekken uit het verleden.

We bespreken ieder dilemma afzonderlijk, maar ze opereren in de praktijk natuurlijk in samenhang. Naast datgene wat we hebben aangetroffen in de documentatie en onze analyse daarvan bieden we in deze bijdrage ook aanknopingspunten hoe die dilemma’s anders hadden kunnen worden geadresseerd.

Dilemma 1: luchtledige veiligheidsanalyse

De nota noemt diverse dreigingen als kader waarbinnen de krijgsmacht moet opereren. Het in kaart brengen van de veiligheidsomgeving door een focus op dreigingen is verre van de enige manier, noch verschoond van kritiek. Op het eerste gezicht lijkt een dreigingsanalyse een objectieve manier om veiligheidsvraagstukken scherp te krijgen. Maar als een dreiging niet acuut is, is zij niet objectief in te schatten. In een dreigingsanalyse is zij een perceptie. Je voelt of ervaart de dreiging niet, maar werkt met verwachtingen. Daarbij is risico tot op zekere hoogte meetbaar of inschatbaar, maar de perceptie daarvan niet. Alpinisten accepteren de risico’s van bergbeklimmen. Voetgangers nemen

2 Zie voor een lijst van alle wetenschapstoetsen: <https://parlementenwetenschap.nl/instrumentarium/wetenschapstoetsen-van-voorgenomen-beleid/>.

3 K.H. Ollongren, C.A. van der Maat, ‘Kamerbrief Defensienota’ 1 juni 2022. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-66ca3fc1e21ea74ff78ec7bf3b478b3102d677f3/1/pdf/kamerbrief-defensienota-2022-sterker-nederland-veiligere-europa.pdf>.



FOTO MCD, AARON ZWAAL

Minister van Defensie Kaja Ollongren, CDS Onno Eichelsheim en staatssecretaris van Defensie Christophe van der Maat presenteren de Defensienota 2022

het risico van oversteken. Een huisarts zal therapie adviseren als je het verkeer niet aandurft, terwijl de statistiek toch boekdelen spreekt.⁴

Er schuilt een aantal problemen achter dit gekozen startpunt. Ten eerste: hoe weten we of we alle relevante dreigingen te pakken hebben? Is het niet inherent aan dreigingen dat die vaak onverwacht komen opzetten? Dit is bijvoorbeeld fraai beschreven door Lawrence Freedman in zijn boek *The Future of War*.⁵ Ten tweede: het probleem met de dreigingsbenadering is dat het niet duidelijk is wanneer de dreigingen of risico's voldoende ingeschat en afdoende gemanaged zijn. Ten derde snijdt de schets van de veiligheidssituatie (blz. 10-11 in de *Defensienota*) een groot aantal dreigingen aan, maar geen van de dreigingen wordt in de rest van de nota systematisch behandeld, waardoor onduidelijk is of, en hoe, ze worden afgedekt door de gemaakte keuzes en te nemen maatregelen.

Een veiligheidsanalyse heeft niet van nul af aan te worden opgesteld. Wij zijn verre van de

eersten die de noodzaak van een integrale en interdepartementale veiligheidsanalyse bepleiten. Het gehele wetenschapsveld van studies naar transnationale relaties en interdependencies, alsook het studieterrein van International Political Economy (IPE) bespreekt al sinds het einde van de negentiende eeuw deze problematiek. Ook het vakgebied van internationale veiligheidsstudies erkent dat niet-integrale strategieën weinig zin hebben in het licht van pandemieën, mondiale economische crises, onverdedigbare kritische infrastructuren, destabiliserende klimaatverandering, enzovoort. Specifiek voor Nederland zijn verscheidene

- 4 Jaarlijks vinden zo'n 1,3 miljoen mensen een gewelddadige dood in het verkeer en raken zo'n 50 miljoen mensen invalide. Zie: WHO 'Global Plan for Road Safety 2021-2030', <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/safety-and-mobility/decade-of-action-for-road-safety-2021-2030>. Dit plan is gebaseerd op VN-resolutie A/RES/74/299, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/226/30/PDF/N2022630.pdf?OpenElement>. Ter vergelijking: jaarlijks sterven wereldwijd zo'n 100,000 mensen aan oorlogsgeweld, aldus *Our World in Data*. Het verschil zit hem uiteraard in de manifestaties: een voorspelbaar verkeerspatroon (waar we kennelijk mee leren leven) tegenover onvoorspelbare erupties van geweld (die we koste wat kost willen voorkomen).
- 5 Lawrence Freedman, *The Future of War* (London, Public Affairs, 2017).

actoren betrokken geweest bij het opstellen van de *Nationale Veiligheidsstrategie van 2019*, gepubliceerd door de NCTV. Deze strategie refereert zowel aan nationale (of zelfs lokale) dreigingen zoals ondermijnende criminaliteit in Nederland, als aan internationale dreigingen zoals de toenemende assertiviteit van China en Rusland.⁶ En zeer recent is de nieuwe rijksbrede risicoanalyse uitgekomen waarin zowel nationale als internationale risico's een plek hebben gekregen.⁷ In dat licht is het vreemd dat de *Defensienota* niet voor een integrale benadering heeft gekozen en zelfs in het geheel niet aan bestaande integrale analyses refereert. Door niet naar deze stukken te verwijzen, opereert de *Defensienota* in het luchtledige.

Ook in het internationale domein kan Nederland uiteraard niet zonder bondgenoten, zoals beschreven in onder andere *Wereldwijd voor een veilig Nederland: De Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, gepubliceerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸ Terwijl dit document een integraal beleid voorstelt dat erkent dat nationale en internationale veiligheid in samenhang moeten worden gezien, wordt de

Defensienota meer bepaald door de logica van bureaupolitiek (*bureaucratic politics*) dan door de logica van probleemgestuurde veiligheidsanalyse. De analyse van buitenlands beleid (*Foreign Policy Analysis*) wijst op drie structurele factoren bij de verklaring van beleid: de internationale context, de binnenlandse context en de bestuurlijke context. Die laatste blijkt leidend te zijn bij de laatste *Defensienota*. Defensie – ministerie en krijgsmacht – heeft een eigen institutionele dynamiek: de bestaande middelen moeten vervangen worden als ze zijn afgeschreven en aan de rationale achter het hebben van die middelen wordt axiomatisch vastgehouden. Dit noemen wetenschappers padafhankelijkheid. Er mogen wel nieuwe middelen bijkomen (groei is altijd welkom) maar afschalen of ingrijpend reorganiseren (zoals internationale taakspecialisatie) zal niet snel verwelkomd worden. Ondertussen is de verwevenheid van de internationale en binnenlandse veiligheidsproblematiek dusdanig dat naast samenwerking in EU en NAVO interdepartementale beleidsafstemming van groot belang is. Maar ook hier staat de gegroeide bestuurspraktijk, ook bij de andere ministeries, coherente beleidsvorming in de weg.

Niet alleen zou de analyse dus breder moeten zijn dan alleen het Nederlandse defensiedomein, ook analyses die ten grondslag liggen aan NAVO- en EU-documentatie bieden veel houvast of ten minste parameters waarbinnen Nederland zou moeten kunnen plannen en opereren. Hierbij denken wij aan het *EU Strategisch Kompas* en het *NAVO Strategisch Concept* als belangrijkste kaders waarbinnen het Nederlandse beleid vorm zou moeten krijgen.⁹

Er zijn alternatieven voor het in kaart brengen van (on)veiligheid. Naast dreigingen en risico's zijn dat belangen of scenario's. Wat zijn de Nederlandse belangen? Wanneer komen die in het geding? Wat kunnen we doen om die te beschermen? Een planning op basis van een politieke visie of doelstelling omzeilt de tekortkomingen van de dreigings- en capaciteitsbenaderingen.¹⁰ Het vereist wel politieke overeenstemming over wat belangen zijn. Voor een gedegen strategie is het prioriteren van waarden, belangen en doelstellingen en het

6 Zie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid-strategie>. Overigens is Nederland niet uniek in deze benadering; ook onze zuiderburen hebben een geïntegreerde nationale veiligheidsstrategie, zie: <https://www.premier.be/nl/nationale-veiligheidsstrategie>.

7 RIVM, 'Risicoanalyse Nationale Veiligheid brengt dreigingen in kaart', 26 september 2022. Zie: <https://www.rivm.nl/nieuws/risicoanalyse-nationale-veiligheid-brengt-dreigingen-in-kaart>.

8 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland. Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*. Zie: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-70f34129-3e42-4ead-83f7-d33a71293ad9/1/pdf/Notitie%20GBVS.PDF>; M. Koppa, 'Fusing Domestic and International Security Agendas: The 2015 Migration Crisis', in: M. Koppa (red.), *The Evolution of the Common Security and Defence Policy: Critical Junctures and the Quest for EU Strategic Autonomy* (Springer International Publishing, 2022) 123-143. Zie: https://doi.org/10.1007/978-3-030-99158-6_9; Thierry van der Horst en Krijn van den Nieuwenhof, 'De Buitenlandstrategie die ons veilig houdt', *Veiligheidsdiplomaat* 3 (2019) (oktober). Zie: <https://magazines.rijksoverheid.nl/bz/veiligheidsdiplomaat/2019/09/06>.

9 Zie voor EU Strategisch Kompas: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/03/21/finale-versie-eu-strategisch-kompas>. Zie voor NAVO Strategisch Concept: <https://www.nato.int/strategic-concept/index.html>. Dit concept werd gepubliceerd na het verschijnen van de *Defensienota*. Maar aan voorafgaande discussies is niet gerefereerd.

10 Isabelle Duyvesteyn, 'Strategic Illiteracy; The Art of Strategic Thinking in Modern Military Operations', Inaugural Lecture as Special Chair in Strategic Studies, Leiden University, 10 juni 2013. Zie: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A2963375/view>.

vaststellen van daarmee samenhangende middelen een vereiste. Het verraste ons dat de in de nota voorgestelde maatregelen technisch of tactisch van aard zijn (ondersteuning, menskracht, specialismen, domeinen, informatiegestuurd). De uitzondering is maatregel vier, die gaat over Europese samenwerking, die je als strategisch kunt aanduiden, mits nader uitgewerkt. Er ontbreekt echter een bredere strategische visie op het beleid met uitzondering van een focus op EU en NAVO. Dat is nogal mager.

Nederlandse belangen zijn onder andere: soevereiniteit, territoriale integriteit, democratie, rechtsorde, economie en financiële belangen. Deze belangen kunnen richting geven aan het identificeren van doelstellingen die daaraan te verbinden zijn zoals de bescherming van het grondgebied en de daarvoor benodigde middelen.

Naast het centraal stellen van belangen als alternatief voor de planning, zou een veiligheidsanalyse ook gebaseerd kunnen zijn op scenario's voor de toekomst. Scenariodenken heeft een langere geschiedenis binnen de overheid, zoals bijvoorbeeld bij de *Defensieverkenningen* uit 2009-2010.¹¹ Binnen Defensie zijn er bovendien nuttige initiatieven zoals het Foresight Analysis Network (FAN) waarin het scenariodenken en foresight analysis worden gestimuleerd. Dit is allemaal niet nieuw en in het verleden beproefd. Waarom kiest de nota voor een argumentatie op basis van dreigingsanalyses in plaats van deze alternatieven?

De genomen maatregelen lijken (het staat er niet met zoveel woorden) vooral ingegeven door de situatie aan de oostflank van de NAVO. Begrijpelijk, maar het wordt uitsluitend retorisch onderbouwd: we zitten met een nijpend tekort aan geloofwaardige verdediging. Maar beseft moet worden dat de voorgestelde investeringen een paar jaar in beslag nemen voordat ze effectief zijn. In die zin is de *Defensienota* een helder diplomatiek en politiek signaal aan binnenland, bondgenoten én de Russische Federatie. Maar de effectiviteit zal op zich laten wachten. Wat doen we in de tussentijd? De kennelijk als kwetsbaar gedefinieerde huidige

In de nota ontbreekt een duidelijke formulering van doelen of doelstellingen, waardoor werken aan een 'toekomstbestendige krijgsmacht' een goeddeels holle frase blijft

situatie wordt in de militair-strategische logica juist op de spits gedreven: mocht Rusland offensieve intenties hebben die verder gaan dan de huidige bemoeienis met Oekraïne, Belarus, de Kaukasus en Syrië, dan moet het logischerwijs en militair-strategisch gezien haast maken met het profiteren van zijn kennelijke voorsprong. Een voorsprong die overigens sterk betwijfeld kan worden.

Dilemma 2: de doel-middel-relatie

Zoals reeds gesteld, treffen we in de nota een sterke focus aan op de middelen. Aan de ene kant zijn er inderdaad sterke argumenten om de ondersteuning, menskracht, specialismen, domeinen, en het informatiegestuurd optreden te versterken. Het is belangrijk, wanneer er over een strategie wordt nagedacht, bestaande en gewenste capaciteiten in ogenschouw te nemen. Zonder capaciteiten is er geen krijgsmacht. Welke capaciteiten hebben we en welke denken we nodig te hebben om de variëteit aan (gepercipieerde) dreigingen het hoofd te bieden? Tanks of drones? Fregatten of F-35's?

Aan de andere kant werpt dit wat ons betreft een sleutelvraag op: waartoe dienen deze middelen? Het probleem met deze capaciteitsbenadering is het aloude hamerprobleem; als ik een capaciteit heb, een hamer, dan gaat ieder probleem op den duur op een spijker lijken. Hoewel niemand zal betwisten dat beleid vorm-

11 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst*, 2010. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-68805.pdf>.

geven op basis van het mogelijke belangrijk is, is het problematisch om dat leidend te laten zijn bij een toekomstplanning. In de nota ontbreekt een duidelijke formulering van doelen of doelstellingen, waardoor werken aan een 'toekomstbestendige krijgsmacht' een goeddeels holle frase blijft.

Waarvoor hebben wij een krijgsmacht? De taken van onze krijgsmacht zijn duidelijk geformuleerd in de Nederlandse grondwet: 'bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied; bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; ondersteuning van de civiele autoriteiten bij de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de bestrijding van rampen en incidenten en de beheersing van crises.'¹² Ook kennen we een standaard set aan middelen waarmee die bescherming van het grondgebied, de internationale en nationale rechtsorde gestalte moet krijgen. Naast de krijgsmacht zijn dat politiek, diplomatie en economie.

Zoals hierboven al gesignaleerd hebben de instrumenten van defensiebeleid alleen maar betekenis in de context van buitenlands en binnenlands veiligheidsbeleid. Wapens en bewapening, zo leerde Sun Tzu ons al in de vijfde eeuw voor Christus, komen het best tot hun recht door ze zo min mogelijk te gebruiken. Afschrikking en dreiging zijn hoofdfuncties, gevolgd door verdediging en ten slotte aanval. Nationaal ondersteunen ze disciplineren van de samenleving en waar nodig ordehandhaving. Internationaal stimuleren ze zelfbeheersing in geval van gespannen relaties (afschrikking, *peacekeeping*) en waar nodig ordehandhaving (*peace enforcement*). Dit geldt evenzeer voor autocratische regimes als voor liberale democratieën. De beoordeling van militair en politieel veiligheidsbeleid, alsook van de inzet van geheime diensten, staat of valt derhalve met de kwaliteit van het beleid dat het moet dienen.

Bovendien werkt afschrikking, zo leert de geschiedenis, alleen waar die gepaard gaat met dialoog. Afschrikking was een cruciaal aspect van de wederzijdse relatie tussen de NAVO en het Warschaupact in Europa. Het behoud van het destijds in directe zin militair onverdedigbare West-Berlijn toont dit aan. Maar afschrikking heeft niet tot het einde van de Koude Oorlog geleid. Cruciaal was de lange adem van toenaderingsbeleid, met name via de CVSE die de regering-Gorbatsjov de illusie van een Europees Huis schilderde, culminerend in het Handvest van Parijs (1990) en later de omvorming van de CVSE tot OVSE. In het themanummer van *Atlantisch Perspectief* over het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO haalt Sabine Mengelberg die geschiedenis nog eens aan. Ook hoe de belofte van een pan-Europese veiligheidsstructuur via OVSE en Raad van Europa al in de jaren negentig sneuvelde.¹³

Dit geheel maakt duidelijk dat voor Defensie een bredere visie onontbeerlijk is. Voor ons is het niet na te gaan of de krijgsmacht met de te nemen maatregelen toekomstbestendig is wanneer er geen diepere gedachtengang in de nota wordt geboden over het waarom en waartoe. Aanknopingspunten zijn wederom te vinden in de aansluiting bij bondgenoten. De doelen en inzet van de Nederlandse krijgsmacht worden bepaald door afspraken die worden gemaakt in VN-, NAVO- en EU-verband. Maar de *Defensienota* gaat te weinig in op deze doelen en maakt niet duidelijke hoe ze in verhouding staan tot Nederlandse middelen. Door dat wél te doen zouden er misschien andere keuzes gemaakt kunnen worden.

Dilemma 3: het institutionele kader

'Kijkend naar de uitdagingen waarmee wij worden geconfronteerd, zal er ook in de toekomst steeds vaker een beroep op Defensie worden gedaan. Of het nu gaat om de verdediging van ons eigen grondgebied en dat van onze bondgenoten, het bevorderen van de internationale rechtsorde of het bieden van ondersteuning bij crises: de Nederlandse krijgsmacht staat er. Met dank aan het defensiepersoneel',

12 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2022. Sterker Nederland, veiliger Europa*, 1 juni 2022, 16. Zie: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/defensienota-2022/lezen>.

13 Sabine Mengelberg, 'A New World Order? European Security After the War in Ukraine', *Atlantisch Perspectief* 46 (2022) (4) 18-23.



CV90-pantservoertuigen. Waartoe dienen de middelen van de krijgsmacht?

FOTO MCD, VALERIE KUYPERS

aldus de minister en de staatssecretaris van Defensie, Kajsa Ollongren en Christophe van der Maat, in het Voorwoord van de *Defensienota 2022*.

Het ministerie van Defensie en de krijgsmacht zijn bedrijfsmatige bureaucratieën en hebben in sterke mate te maken met padafhankelijkheid, gedomineerd door de hierboven al genoemde bureaupolitiek. Dit betreft in het bijzonder personele en materiële (economische) belangen. Defensie moet zijn nut bewijzen, niet alleen door afschrikking vanuit kazernes en marinehavens, maar in het veld, op zee, in de lucht en in cyberspace; en straks ook in de ruimte. Defensie wil een actieve rol spelen in de wereld. Zo'n actieve rol impliceert echter in veel gevallen het corrigeren van falend internationaal veiligheidsbeleid en daarnaast vaak zelfoverschatting in het vermogen om bijvoorbeeld via (vredes)missies duurzame stabiliteit en opbouw te faciliteren. Als er 'in de toekomst steeds vaker een beroep op Defensie' gedaan wordt, dan betekent dit dat politiek en diplomatie steeds vaker falen. Vergelijk de brandweer, ambulances of de mobiele eenheid van de politie: de frequentie waarmee die moeten uitrukken is een

negatieve indicator van de veiligheid in de samenleving. Maar institutioneel is het belangrijk om je personeel een goed gevoel te geven: 'jullie zijn steeds vaker nodig'.

Zoals gesteld, het wegwerken van tekorten is begrijpelijk. De extra investeringen zijn echter niet alleen nodig om tekorten weg te werken en de Russische regering een duidelijk signaal te geven, maar willen ook een toekomstbestendige krijgsmacht creëren. De keuzes die daarin gemaakt worden zijn sterk bepaald door het institutionele kader. Als vanouds krijgen alle krijgsmachtdelen er iets bij. 'Vooralsnog blijft Nederland doen wat het al heel lang doet, en veelal op dezelfde manier', tekent Karel Berkhout op uit de monden van defensiedeskundigen Christ Klep, Dick Zandee en Martijn Kitzen. Ze spreken van een 'poldernota'.¹⁴ In feite is er sprake van een keuze tussen een krijgsmacht die alles moet kunnen doen (de keuze in de nota) of vergaande

14 'De Vijf Lessen die de Krijgsmacht kan leren uit de oorlog in Oekraïne', NRC, 12 september 2022. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/09/12/dit-is-een-echte-poldernota-je-moet-veel-scherper-kiezen-zeggen-de-defensieexperts-a4141654>.

specialisatie in samenwerking met bondgenoten. Voor beide is wat te zeggen, maar een onderbouwing mist. Het maken van geen keuze is ook een keuze, maar dat ontslaat de organisatie er niet van een onderbouwing te bieden. Dit is ook essentieel in het licht van de controlerende taken van het parlement.

Vanwege de padafhankelijkheid, en dus het volgen van het huidige institutionele kader, moet de vraag gesteld worden of de nota daadwerkelijk leidt tot een toekomstbestendige krijgsmacht. De nota is verschenen op een moment dat er grote veranderingen plaatsvinden in het internationale domein; niet alleen de oorlog in Oekraïne, maar ook het territoriale revisionisme van China zijn belangrijke tekenen aan de wand, alsook de instabiliteit van de Verenigde Staten. Een groot aantal landen, tot uitdrukking gekomen in de Oekraïnestemming

in de Verenigde Naties, onderschrijft niet langer de voor vanzelfsprekend aangenomen westerse normen en waarden in het internationale verkeer. Het is heel goed mogelijk dat dit uiteindelijk vraagt om een radicale breuk en fundamenteel andere keuzes voor de Nederlandse krijgsmacht. Historische parallelen zijn te vinden in het loslaten van de neutraliteit (en het mede oprichten van de NAVO) na de Tweede Wereldoorlog en het opschorten van de dienstplicht begin jaren 1990. Stel dat de ambitie van de EU om strategisch autonoom te worden realiseerbaar blijkt te zijn, dan zou dat voor de krijgsmacht (vanwege de verwachte vergaande specialisatie en integratie in Europa) een soortgelijke breuk met het verleden kunnen betekenen. Dan zou de padafhankelijkheid waar nu sprake van is een 'toekomstbestendige krijgsmacht' danig in de weg kunnen staan.

Nederlands kamp in Mali. De Nederlandse bijdrage aan VN-missie MINUSMA is onlangs geëvalueerd, maar lessons learned ontbreken in de Defensienota

FOTO MCD, HILLE HILLINGA



Veel is niet te voorzien en padafhankelijkheid is niet zomaar te vermijden. Maar ontwikkelingen die een mogelijke *game changer* kunnen zijn voor Defensie, moeten in een defensienota wel zoveel mogelijk meegenomen worden. Dat is bijvoorbeeld niet gedaan met de mogelijke gevolgen van mondiale urbanisatie. In 2030 leeft naar verwachting tweederde van de wereldbevolking in geurbaniseerde gebieden, waar klimaatproblematiek vaak zwaarder doorwerkt en de afhankelijkheid van aanvoer van water, voedsel en energie existentieel is. Dit voegt een factor toe aan de toch al grote afhankelijkheid van betrouwbare kritische infrastructuur en wereldhandel, en aan samenwerking tussen krijgsmacht, geheime diensten en politie. Een denk-exercitie om Nederland voor te bereiden op zo'n verandering ligt niet alleen voor de hand; een toekomstgerichte defensienota had zo'n ontwikkeling moeten meenemen.

Dilemma 4: de evaluatie: 'meten is weten'?

Een van de criteria in de wetenschapstoets is het nagaan van de mogelijkheden en openingen voor evaluatie. Er is in de afgelopen jaren veel geëvalueerd. Zeer recent nog is er een evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de MINUSMA-missie uitgevoerd door de Inspectie Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁵ Toch zien we geen *lessons learned* terug in de nota. Niet alleen ontbreekt reflectie op het eigen leervermogen, ook ontbreekt een schets van een instrumentarium dat kan worden ingezet om het beleid in de toekomst te evalueren. Indicatoren voor het vaststellen van de voortgang zijn afwezig.

15 IOB, *Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA*, 30 september 2022. Zie: <https://www.iob-evaluatie.nl/resultaten/nederlandse-bijdrage-minusma>.



Een kort voorbeeld: het samenkomen van het diverse instrumentarium van diplomatie, defensie en development (ontwikkeling) – de drie D's – vormt de geïntegreerde benadering.¹⁶ De effectiviteit van de geïntegreerde benadering is niet empirisch te onderbouwen, omdat de complexiteit te groot is. Zij is gebaseerd op een argumentatie dat buitenstaanders met goede bedoelingen en de juiste (dus geïntegreerde) inzet kunnen meehelpen bij het creëren van orde en stabiliteit in gebieden ver van huis. Een theorie om deze veronderstelling te staven ontbreekt.¹⁷ Wetenschappelijk gezien is er geen hard bewijs voor de bestaande manieren waarop we op de korte en middellange termijn alternatieve politieke ordes hebben trachten vorm te geven in (voormalige) conflictgebieden. De 'democratische vrede'-theorie heeft bewezen tekortkomingen, zoals duidelijk is geworden in de diverse gebieden waar die recentelijk in de praktijk is gebracht.¹⁸ Dit moet tot diepere reflectie aanleiding geven.

Uitgaande van de toetsingscriteria constateerden wij dat de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten niet te beoordelen is, omdat de doelen niet Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en/of Tijdgebonden (SMART) zijn. De onbereikbaarheid van de wereldpolitiek maakt buitenslands en defensiebeleid niet alleen complex, maar stelt ook beperkingen aan de toepassing van bestuurskundige modellen zoals SMART-analyses. Toch kan (en moet) er meer mee gedaan worden dan nu het geval is in de nota. Zo stelt de Kamerbrief bij actielijn 3 (versterken van specialismen) dat het doel is: 'Het leveren van

een bijdrage aan de veiligheid van Europa door te investeren in capaciteiten en kwaliteiten waar onze krijgsmacht goed in is en die de grootste meerwaarde hebben voor het gezamenlijk optreden met onze bondgenoten en partners'. Dit is echter geen doel, maar een beschrijving van een activiteit. Door bijvoorbeeld aan te geven *welke* capaciteiten er worden uitgebreid, *hoe* deze bijdragen aan de veiligheid van Europa en *wanneer* die bijdragen beschikbaar zijn stel je een specifiek doel vast dat ook nog eens tijdgebonden is.

Het aspect van de meetbaarheid is uitdagender. De personele en materiële aspecten van de actielijnen zijn goed kwantitatief meetbaar: men wilde de vuurkracht vergroten met X, en ja, dit is gelukt, of nee, toch niet. Een zelfde meting kun je bijvoorbeeld doen met het doel extra personeel aan te nemen. Maar het meten hoeveel de Nederlandse investering precies heeft bijgedragen aan een toename van de veiligheid van Europa is niet op dezelfde manier uit te voeren. Dit is zelfs onmogelijk, omdat veiligheid (in de zin van 'afwezigheid van dreiging') in sterke mate een kwestie van perceptie is.¹⁹ Naast de materiële dimensie (bijvoorbeeld bezit van kernwapens) is de cognitieve dimensie veel belangrijker: Britse, Franse en Amerikaanse kernwapens worden in het Westen anders beleefd dan Russische, Iraanse of Noord-Koreaanse kernwapens. Het gaat om dezelfde materie, maar beslissend is onderling vertrouwen of wantrouwen – en daarmee de kwaliteit van de internationale betrekkingen. 'Meten' hoeft zich echter niet te beperken tot een kwantitatieve benadering; er zijn genoeg kwalitatieve methodes om te beoordelen of een bepaalde beleidskeuze effect heeft gehad of niet.²⁰

Tot slot de vraag in hoeverre de doelen acceptabel en realistisch zijn. Het is plausibel om aan te nemen dat de doelen tot op grote hoogte politiek acceptabel zijn. Dat wil zeggen: er blijkt een groot parlementair draagvlak te zijn voor het wegwerken van tekorten en het investeren in personeel. Maar zijn de doelen realistisch? Hier zwijgt de nota over. Net als in het geval van de meetbaarheid is dit principieel problematisch,

16 *Defensienota 2022*, 33.

17 Brian D. Taylor en Roxana Botea, 'Tilly Tally; War-Making and State-Making in the Contemporary Third World', *International Studies Review* 10 (2008) 27-56; Isabelle Duyvesteyn (red.), *Rebels and Legitimacy; Processes and Practices* (Londen, Routledge, 2018).

18 John Owen, 'How Liberalism Produces Democratic Peace', *International Security* 19 (1994) (2) 87-125. Jorg Kustermans, *Democratic Peace as Practice* (University of Antwerp, 2013).

19 Zie over de discursieve essentie van veiligheid, o.a., Barry Buzan, Ole Wæver en Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, Lynne Rienner, 1998). Zie over de dominantie van de cognitieve dimensie, o.a., Jaap de Wilde *Saved from Oblivion: Interdependence Theory in the First Half of the Twentieth Century. A Study on the Causality between War and Complex Interdependence* (Aldershot, Dartmouth, 1991).

20 Zie bijvoorbeeld: Y. Kleistra en N. van Willigen, 'Evaluating Diplomacy: A Mission Impossible?', *Evaluation* 16 (2010) (2) 119-135.

want hoe bepaal je binnen de context van een onzekere omgeving, waarin de respons van anderen cruciaal is, of doelen met de ingezette middelen haalbaar zijn? Toch kun je een eind komen door bijvoorbeeld kritische succesfactoren te beschrijven. In het geval van actielijn 3 had de nota bijvoorbeeld duidelijk kunnen maken op welke gronden verwacht wordt dat 'investeren in capaciteiten en kwaliteiten waar onze krijgsmacht goed in is' een bijdrage levert aan Europese veiligheid.

Conclusie

De essentiële vragen over wat de Nederlandse krijgsmacht nu zou moeten kunnen in termen van aard, omvang en soort missies worden gesteld noch beantwoord. Wat zijn de beperkingen, waar zitten de lacunes en hoe past dit in het bredere Europese en NAVO plaatje? Wat voor een krijgsmacht wil Nederland en wat moet die allemaal kunnen?

Of beleid en een beleidsinstrument 'realistisch' is, wordt uiteindelijk bepaald door de tijd – en onze lezing daarvan. De Maginotlinie was een rationele en ogenschijnlijk verstandige investering gezien de Eerste Wereldoorlog. Maar in de Tweede Wereldoorlog van generlei waarde of zelfs contraproductief. De Duitse invasie nam een andere route en bij de bevrijding van Frankrijk verschansten Duitse troepen zich in delen ervan. De tijd zal leren of het afstoffen van Leopard-tanks, het vervangen van oude straaljagers en fregatten en het meedoen aan het mobiliseren van 300.000 parate troepen in NAVO-verband (in plaats van de huidige 40.000) vruchten afwerpt of niet.²¹ Investeren de NAVO-landen en dus ook Nederland in een moderne mobiele variant van de Maginotlinie?

De nieuwe investeringen zijn in lijn met wat we al hebben; meer van hetzelfde, maar dan wat nieuwer. Cyber en de ruimte vormen nieuwe domeinen, maar inhoudelijk zien we een terugkeer van territoriale koudeoorlogsstrategieën. Als een grootschalige oorlog met wie dan ook uitblijft – zoals tijdens de Koude Oorlog in Europa – kunnen zowel voorstanders als critici

Wat voor een krijgsmacht wil Nederland en wat moet die allemaal kunnen?

hun gelijk claimen: we leven in vrede dankzij of ondanks onze militaire afschrikking. Maar als een grootschalige oorlog tussen de Russische Federatie en de NAVO uitbreekt, dan zal die weinig gelijkenis tonen met wat we nu in Oekraïne zien. Sancties en investeren in afschrikking is een volstrekt logisch diplomatiek antwoord van NAVO en EU op de huidige agressie. Maar voor veiligheid op de langere termijn is tweesporenbeleid ten opzichte van agressors een voorwaarde: dialoog naast afschrikking. Dat vereist koppeling aan en leiding door buitenlands beleid.

Evaluatie van defensiebeleid is lastig, vooral als het de politiek lukt orde en stabiliteit zonder inzet van geweldsmiddelen te garanderen. Het heeft daarom geen zin om naar de ordehandhavende middelen te kijken in isolement van het buitenlandse en binnenlandse veiligheidsbeleid dat ze moeten dienen. Hierbij dus wederom een pleidooi voor dat bredere kader.

Bij de wetenschappelijke beoordeling van beleidsdocumenten zoals de *Defensienota* moeten drie dimensies worden onderscheiden: 1. de veiligheidsanalytische dimensie; 2. de interdepartementale beleidsdimensie (koppeling met buitenlands beleid en met binnenlandse veiligheid); en 3. de institutionele dimensie (defensiepersoneel en -materieel), gekoppeld aan de economische dimensie (belangen andere sectoren, in het bijzonder de defensie-industrie).

21 Zie het NAVO Strategisch Concept voor 'NATO's new force model'. Over huidige troepensterkte aan de oostflank: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_207182.htm?selectedLocale=en.



Bij de eerste dimensie moet een veiligheidsanalyse gemaakt worden op basis van een identificatie van belangen, risico's en toekomstscenario's. Deze zijn in de *Defensienota 2022* niet terug te vinden. Bij de tweede dimensie moet vastgesteld worden welke bijdrage militaire middelen kunnen leveren aan internationale en nationale veiligheid bij het voorkomen danwel beantwoorden van die dreigingen. Hoe kunnen manifeste risico's teruggedrongen worden? Hoe kunnen onge-

wenste scenario's vermeden worden? Ook hierover geen woord in de *Defensienota 2022*.

De derde dimensie, daarentegen, glorieert in de nota: meer mensen, meer materieel, meer industrie. Uiteraard gebeurt dit niet de facto in het isolement dat de nota suggereert. Er wordt gewezen op bondgenootschappelijke verplichtingen in NAVO-verband en bondgenootschappelijke versterkingen in EU-verband. Ook bij die verplichtingen en versterkingen domineert



Als Nederland, zoals de Defensienota stelt, binnen EU en NAVO een brugfunctie wil innemen dan moet het de trom juist niet te hard roeren. 'Kijk ons eens een brug zijn' werkt niet

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

binnen NAVO en EU overigens de institutionele dimensie. Deze vormt bijvoorbeeld de grootste belemmering om tot werkelijke integratie en taakspecialisatie te komen. Bij de NAVO wordt hier al sinds de oprichting in 1949 mee geworsteld. Sinds haar oprichting in 1992 doet de EU vooral op papier haar best (met CFSP en CSDP), maar blijft de praktijk essentieel intergouvernementeel. De versterking van de Nederlands-Duitse (of is het Duits-Nederlandse) en Belgisch-Nederlandse samenwerking, die de

Defensienota belooft, is een poging de soevereiniteitskeurslijven te doorbreken. Maar als Nederland, zoals de *Defensienota* stelt, binnen beide organisaties een brugfunctie wil innemen dan moet het de trom juist niet te hard roeren. Dat klinkt paradoxaal, maar vlagvertoon is nu net het laatste wat voor samenwerking en integratie nodig is. 'Kijk ons eens een brug zijn' werkt niet. ■