



Ministerie van Defensie

**Defensievisie 2035**  
**Vechten voor een**  
**veilige toekomst**



# Voorwoord:

## Keuzes zijn nodig

**Vechten voor een veilige toekomst is de titel die wij aan deze Defensievisie op weg naar 2035 hebben gegeven. We hebben dat niet voor niets gedaan!**

Ik vind het nog steeds opmerkelijk dat we in Nederland denken dat het vanzelfsprekend is dat we in vrijheid kunnen leven en dat ons niets zal overkomen. Dreigingen lijken ver weg, toch zijn ze dichtbij.

Oekraïne, de Krim, Syrië: de gevolgen van conflicten daar voelen we ook hier. We zien bovendien dat er nieuwe, andere dreigingen op ons afkomen: Russen wilden de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens (OPCW) in Den Haag hacken. Onze eigen MIVD kon het vaststellen. Verkiezingen werden en worden beïnvloed. Elke dag worden er in Nederland cyberaanvallen uitgevoerd. Onze open economie wordt bedreigd door de handelsoorlog tussen de Verenigde Staten (VS) en China. Een nepnieuws verspreidt zich in onze samenleving. We zien dat bijvoorbeeld nu tijdens de coronacrisis. Een crisis die sowieso een enorme wissel op ons trekt.

Deze niet eens complete opsomming bedreigt onze democratische rechtsstaat. De rechtsstaat die randvoorwaardelijk is voor onze manier van leven, voor onze vrijheid.

Veiligheid is geen luxe! Het is een harde voorwaarde voor welvaart en democratie. Het is een kerntaak van de overheid die prioriteit verdient.

Sinds ons aantreden hebben de staatssecretaris en ik de mouwen opgestroopt, de Defensienota 2018 geschreven en uitgevoerd. We hebben

allerlei investeringen en verbeteringen in gang gezet en stappen gezet om de organisatie te moderniseren en te herstellen. De mensen op de werkvloer merken dat inmiddels ook. Dat is een goed begin, maar niet meer dan dat. Juist omdat we ook veel achterstallig onderhoud tegen zijn gekomen.

De afgelopen jaren hebben we zowel binnen Defensie (van laag tot hoog) als daarbuiten met veel mensen gesproken over wat er nog meer moet gebeuren. Dat heeft een goed beeld opgeleverd van wat er nodig is voor de toekomst. Een veilige toekomst voor ons allemaal.

Want we moeten niet naïef zijn. Als samenleving moeten we weerbaarder worden en moeten we ook willen investeren in diegenen die onze waarden verdedigen: de mannen en de vrouwen van onze krijgsmacht. Zij vechten desnoods met gevaar voor eigen leven voor onze veilige toekomst!

De toekomst is tenslotte onzeker. Dreigingen nemen toe en we zullen minder afhankelijk moeten zijn van bondgenoten. Defensie zal er moeten staan.

De conclusie van de dreigings- en probleemanalyse uit deze Defensievisie is dat we met de huidige inrichting en staat van onze organisatie niet voldoende en niet op de juiste manier zijn toegerust voor de veranderende dreigingen.

Er zijn duidelijke keuzes nodig! Defensie heeft meer aanpassingsvermogen, snelheid en gevechtskracht nodig. We kiezen voor een nieuw profiel en een andere manier van

werken. In 2035 willen we een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie zijn. We moeten een flexibele en schaalbare krijgsmacht zijn, die proactief op dreigingen kan reageren. Een krijgsmacht die kleinschalig en specialistisch, maar ook in groter verband samen met anderen kan optreden.

Die keuzes moeten ons wat waard zijn. Omdat veiligheid kostbaar is. Nu kunnen we niet voldoende de veranderende dreigingen aan. We geven in onze visie duidelijk aan hoe we ervoor staan en waar het om gaat. In ieder geval is voor onze mensen langjarig politiek commitment wenselijk om de veranderingen te realiseren.

We hebben gezamenlijk hard gewerkt aan deze Defensievisie. Een visie die helpt om te kiezen. Veiligheid is geen luxe, wij zullen met de hele defensieorganisatie blijven vechten voor een veilige toekomst.

Juist om in 2035 nog te kunnen beschermen wat ons dierbaar is!

**Ank Bijleveld-Schouten**  
**Minister van Defensie**



# Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	6
Inleiding	10
Dreigingsanalyse	13
Problemanalyse	17
Consequenties dreigingsanalyse en problemanalyse	19
Defensie in 2035	20
<i>Inrichtingsprincipe 1: Unieke mensen en arbeidsextensieve capaciteiten</i>	26
<i>Inrichtingsprincipe 2: Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig</i>	27
<i>Inrichtingsprincipe 3: Sterk innoverend vermogen</i>	29
<i>Inrichtingsprincipe 4: Escalatiedominantie, met onze partners</i>	30
<i>Inrichtingsprincipe 5: Gezaghebbende informatiepositie</i>	31
<i>Inrichtingsprincipe 6: Multidomein en geïntegreerd optreden</i>	33
<i>Inrichtingsprincipe 7: Transparant en zichtbaar in een betrokken samenleving</i>	35
<i>Inrichtingsprincipe 8: Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa</i>	36
<i>Inrichtingsprincipe 9: Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en EU</i>	37
<i>Inrichtingsprincipe 10: Strategische capaciteiten voor een weerbare samenleving</i>	38
Financieel overzicht	40
Tot slot	45
Verdiepingsbijlagen	I

# Defensievisie 2035

## Dreigingsanalyse



Cyberaanvallen en beïnvloeding



Ontvlambare geopolitieke situaties



Extremisme en terrorisme



Onvoorspelbare natuurlijke dreigingen



Dreigingen tegen vitale infrastructuur



Frustratie en armoede aan de randen van Europa



Verspreiding technologie en (CBRN-)wapens



Krijgsmachten van potentiële tegenstanders worden steeds sterker

6

Defensie is nog niet adequaat toegerust om ons Koninkrijk te beschermen tegen toekomstige (en sommige huidige) dreigingen.

## Problemanalyse



Overzicht NAVO staat onder druk



Risico op verdrinken in zeeën van informatie



Tegenstander is onbekend



Tekort aan mensen



Organisatie herstelt van jarenlange bezuinigingen



Digitale en fysieke infrastructuur niet goed beschermd



Verdeeldheid in vertrouwde samenwerkingsverbanden



Niet toegerust voor alle hybride en digitale dreigingen



Nog geen antwoord op militarisering nieuwe domeinen (cyber en ruimte)



Aanpassingsvermogen aan onvoorspelbare tegenstanders ontbreekt



Meer vraag naar inzet en te weinig middelen, voorraden en ondersteuning



Laatste 20 jaar hoofdzakelijk ingezet voor tweede hoofdtak

## Visie 2035

### Wie we moeten zijn, wat we moeten kunnen

In 2035 is Defensie een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie. Defensie heeft een groot vermogen om zich aan te passen aan situaties en handelt op basis van de beste informatie. En dat moet ook. Want wereldwijd nemen fysieke en digitale dreigingen de komende jaren alleen maar toe en wordt het grijze gebied tussen oorlog en vrede steeds groter.

Er zal steeds vaker een beroep worden gedaan op Defensie.

En dan moeten onze mensen er staan: toegerust, geoefend en getraind. Als zwaarmacht van ons Koninkrijk gaan militairen verder waar anderen stoppen.

In 2035 is Defensie proactief en flexibel. De krijgsmacht kan zowel kleinschalig en specialistisch als in groter verband optreden. We kunnen snel op meerdere plekken tegelijk zijn en ook lang blijven. We kunnen de vrede bewaken, de zwaarste vormen van geweld toepassen – en alles

wat daartussenin ligt. Het liefst voorkomen wij een conflict. Maar als het moet, vechten we om te winnen.

In 2035 zijn we een betrouwbare partner. Want we doen het samen. Nationaal en internationaal. We komen onze afspraken na en zorgen ervoor dat onze inzet en systemen naadloos aansluiten op die van onze bondgenoten.

Alleen dan kan Defensie blijven beschermen wat ons dierbaar is.

### 3 eigenschappen en 10 inrichtingsprincipes

#### Technologische hoogwaardig



Unieke mensen en arbeids-extensieve capaciteiten



Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig



Sterk innoverend vermogen



Escalatie-dominantie, met onze partners

#### Informatie-gestuurd



Gezaghebbende informatiepositie



Multidomein en geïntegreerd optreden

#### Betrouwbare partner en beschermer



Transparant en zichtbaar in een betrokken maatschappij



Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa



Inzet op verdere specialisatie binnen de NAVO en de EU



Strategische capaciteiten voor een weerbare samenleving

Om de veranderingen te realiseren, moeten we stappen zetten. Het groeiende beroep op Defensie en de beschikbare middelen sluiten nu niet goed op elkaar aan. Langjarig politiek commitment is wenselijk om de organisatie goed te sturen. Er zijn keuzes nodig, want niet alles kan en niet alles kan tegelijk.

# Samenvatting

**Onze wereld is volop in beweging en de veiligheidssituatie om ons heen verslechtert. Nederland is een veilig land en onze veiligheid is een belangrijke voorwaarde voor onze vrijheid, welvaart en democratie. We zijn de zesde economie van Europa, mensen kunnen hier zichzelf zijn en zelf beslissen over wie hen bestuurt. Defensie verdedigt en beschermt onze manier van leven en onze mensen zijn bereid en getraind om daarvoor te vechten. Soms met de dood tot gevolg. Omdat veiligheid en vrijheid het waard zijn om voor te vechten. We hebben als vrij en welvarend land veel te beschermen en dus ook veel te verliezen.**

De Nederlandse veiligheidsbelangen staan vaker direct onder druk. Defensie moet daarom een antwoord hebben op de vele dreigingen die, nu en in de toekomst, op ons af komen. Onze mensen moeten er kunnen staan – toegerust, geoefend en getraind. Op ieder moment van de dag en in iedere mogelijke situatie. Momenteel veranderen sommige dreigingen zo snel, dat Defensie zich hieraan moet aanpassen. Met de huidige inrichting en staat van de defensieorganisatie zijn we nog niet adequaat toegerust voor de toekomstige (en sommige huidige) dreigingen. Het vinden van oplossingen hiervoor staat centraal in deze visie.

## Er is wat aan de hand

Ons Koninkrijk wordt dagelijks aangevallen in het cyber- en informatie-domein. Cruciale fysieke en digitale knooppunten worden vaker doelwit. Door beïnvloeding van verkiezingen en andere vitale processen willen tegenstanders landen moedwillig

destabiliseren. Vroeger hadden we een gebrek aan informatie. Nu is er vaak te veel: we moeten constant filteren en zoeken in de hooiberg naar de spelden die waarheid zijn. We leven daarbij in een wereld vol verbindingen. We zijn een land van openheid en in onze open economie zullen er altijd onvermijdelijke afhankelijkheden bestaan. Dit maakt het beschermen van onze economische veiligheid extra belangrijk.

Ook in de fysieke wereld wordt het steeds onrustiger. Krijgsmachten van mogelijke tegenstanders moderniseren en worden sterker door grootschalige investeringen. Een land als Rusland schroomt niet om een deel van een ander land te annexeren, de multilaterale orde moedwillig te verzwakken of op andermans grondgebied met gifgas een aanslag te plegen. Om dat vervolgens te ontkennen. De competitie tussen grootmachten groeit, de taal verhardt en daarmee neemt ook de kans op een conflict met militaire middelen toe. De verspreiding van moderne wapens en kennis naar andere landen en groeperingen draagt hieraan bij. Tegelijkertijd verslechtert de situatie aan de grenzen van Europa, met irreguliere migratie, georganiseerde misdaad en extremisme als mogelijk gevolg.

Oude dreigingen blijven bestaan en er komen nieuwe dreigingen bij. Ze komen tegelijkertijd en in vele vormen op ons af. Uit alle analyses blijkt dat er steeds vaker een beroep op de schaarse capaciteiten van Defensie zal worden gedaan. We moeten vaker en in meer verschillende situaties op (kunnen) treden.

We moeten sneller terplekke kunnen zijn en er langer kunnen blijven.

Deze toenemende vraag naar Defensie-inzet vergroot de kloof tussen taken enerzijds en middelen, voorraden en ondersteuning anderzijds. Het overwicht van de NAVO, waar we sterk op leunen, staat ondertussen onder druk. Eensgezind handelen is geen gegeven meer. Europa moet zelfstandiger kunnen optreden, maar kan dat momenteel niet. Defensie is onvoldoende toegerust voor het tegengaan van hybride dreigingen en optreden in de informatie-omgeving. We hebben vaak een gebrek aan handelingsperspectief omdat we geen duidelijke dader kunnen aanwijzen. Daarnaast hebben we een personeelstekort voor hoe de organisatie nu is ingericht. De arbeidsmarkt zal in de toekomst geen oplossing bieden, dus die zullen we zelf moeten vinden.

## Visie op Defensie in 2035

Ook in de toekomst willen we de vrijheid om ons leven te leiden zoals we dat willen. De manieren waarop deze vrijheid wordt bedreigd veranderen continu. Het dreigingsbeeld wordt diverser, complexer en verontrustender. Dit vraagt om veranderingen in onze defensieorganisatie en om een verandering in onze kijk op veiligheid. De vanzelfsprekendheid moet eraf. Er moet hard gewerkt worden om onze vrijheid, welvaart en democratie te beschermen. Voor de defensieorganisatie betekent dat vernieuwen, moderniseren en andere manieren van vechten incorporeren, waarbij technologie en informatie vaker centraal staan. We moeten ons sneller kunnen aanpassen dan voorheen. We moeten op tijd kunnen



reageren met voldoende handelings-opties, in verschillende domeinen en met verschillende (militaire en civiele) partners. We moeten ook op essentiële, strategische zaken autonoom worden en kunnen optreden.

We moeten als Europa op eigen benen kunnen staan. We houden dan ook de NAVO sterk. Daarvoor is het nodig om de Europese defensie-budgetten te laten groeien (naar de NAVO-norm). Daarmee maken we zowel Europa als de NAVO sterker en houden we de VS en anderen aan boord. We hebben al belangrijke stappen gezet: dit kabinet heeft fors geïnvesteerd in Defensie. Volgende kabinetten zullen zich buigen over eventuele vervolgstappen. Om die vervolgstappen goed in te richten, is meer transparantie nodig van Defensie zodat duidelijk is hoe de organisatie ervoor staat en welke opties en dilemma's voorliggen. In deze Defensie-visie wordt daarom verwoord op basis van welke inrichtingsprincipes deze kerntaak van de overheid in de toekomst kan worden ingevuld.

Deze visie kijkt daarvoor vijftien jaar vooruit. We hebben op basis van een dreigings- en probleem-analyse drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes opgesteld om de organisatie zo te gaan richten en inrichten dat zij ook in de toekomst een antwoord biedt op de dreigingen en problemen. Onze mensen staan centraal: nu en in 2035. De eigenschappen waar we ons op richten zijn:

- 1 Technologisch hoogwaardig**
- 2 Informatiegestuurd in organisatie en optreden**
- 3 Een betrouwbare partner en beschermer**

De tien inrichtingsprincipes die het profiel van de defensieorganisatie worden, zijn:

- ▶ **Inrichtingsprincipe 1:** Unieke mensen en arbeidsextensieve capaciteiten
- ▶ **Inrichtingsprincipe 2:** Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig
- ▶ **Inrichtingsprincipe 3:** Sterk innovierend vermogen
- ▶ **Inrichtingsprincipe 4:** Escalatie-dominantie, met onze partners
- ▶ **Inrichtingsprincipe 5:** Gezaghebbende informatiepositie
- ▶ **Inrichtingsprincipe 6:** Multidomein en geïntegreerd optreden
- ▶ **Inrichtingsprincipe 7:** Transparant en zichtbaar in een betrokken samenleving
- ▶ **Inrichtingsprincipe 8:** Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa
- ▶ **Inrichtingsprincipe 9:** Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en de EU
- ▶ **Inrichtingsprincipe 10:** Strategische capaciteiten voor een weerbare samenleving

We gaan hier nu mee van start. Zodat Defensie richting 2035 een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie is met een groot vermogen om zich aan te passen aan situaties en op basis van de beste informatie handelt. Ook zijn we betrouwbaar voor onze nationale en internationale partners en de samenleving zodat we samen opgewassen zijn tegen de dreigingen die op ons afkomen. Dan kunnen we ook in de toekomst de vrede bewaken, de zwaarste vormen van geweld toepassen – en alles wat daartussenin ligt.

Voor de veranderingen in de defensie-organisatie is niet alleen commitment

van Defensie zelf nodig. Langjarige politieke duidelijkheid, waarbij beleid en budget met elkaar in balans zijn, is wenselijk om een transitie te realiseren en realistische doelen te kunnen stellen. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen.

Er zijn ook keuzes nodig, want niet alles kan en niet alles kan tegelijk. Op basis van het (financiële) overzicht van alle behoeften (als we alles zo goed mogelijk zouden inrichten) kunnen volgende kabinetten hier een slagvaardige strategie op maken en afwegen welke zekerheden en welke risico's men verkiest.

# Inleiding

## Een onzekere toekomst

Vrijheid, veiligheid en welvaart kunnen als vanzelfsprekend voelen, maar dat zijn ze zeker niet. Het vergt dagelijks veel en veelal onzichtbare inspanningen en investeringen om onze samenleving veilig en vrij te houden. De afgelopen 75 jaar hebben we mogelijke tegenstanders, samen met onze partners, af weten te schrikken door de hardste klap te kunnen uitdelen. Maar afschrikking vergt steeds meer inspanning en ondertussen worden onze vrijheid, veiligheid en welvaart ook op andere manieren bedreigd. Dat hebben we ondervonden bij de terroristische aanslagen in Europa, het conflict in Oekraïne en het neerhalen van vlucht MH17, bij piraterij, georganiseerde misdaad, cyberaanvallen en nu het coronavirus. Bij al dit soort grote en kleine strategische schokken, en op nog veel meer momenten, moest Defensie klaar staan en snel en effectief optreden.

De coronacrisis heeft zowel de kracht als de kwetsbaarheid van onze samenleving laten zien op momenten dat de normale gang van zaken wordt verstoord. Ook hebben we opnieuw gezien dat een dreiging zelden alleen komt: deze crisis gaat gepaard met geopolitieke spanningen, desinformatiecampagnes en cyberaanvallen. Defensie heeft nationale instanties op verschillende manieren ondersteund met haar kennis, kunde en capaciteiten. Het onderstreept het belang van een defensieorganisatie die snel en doeltreffend handelt bij onvoorspelbare gebeurtenissen.

‘Onvoorspelbaar’ is een relatief begrip. Het risico op een pandemie en de bijbehorende ontwrichting van

de samenleving wordt al jaren meegenomen in dreigingsanalyses. Net als andere dreigingen die een grote impact kunnen hebben op de belangen van ons Koninkrijk – waarvan we natuurlijk hopen dat ze nooit werkelijkheid worden. Maar als ze gebeuren, moet Defensie ervoor klaar staan. Ook in vredetijd zijn elke dag militairen en burgermedewerkers van Defensie bezig om ons Koninkrijk te beschermen en te verdedigen, voor en achter de schermen. De mensen van Defensie oefenen en trainen continu en staan *stand-by* om, zodra onze belangen in het geding zijn, te kunnen doen wat nodig is, nationaal en internationaal.

Defensie is er om het fundament van onze samenleving te verdedigen. Defensie is daarmee een belangrijke randvoorwaarde voor het verdienvermogen van ons Koninkrijk. Zonder veiligheid heb je namelijk geen goed functionerende economie en samenleving. Defensie is bovendien één van de grootste werkgevers en een grote investeerder in Nederland. Een sterke technologische en industriële basis draagt bij aan een zekere mate van strategische autonomie op nationaal niveau. Als één van de *first responders* zorgen we dat we een crisissituatie voldoende normaliseren zodat andere veiligheids- en hulporganisaties hun werk (weer) kunnen uitvoeren; dat we onze grenzen bewaken; maar ook dat we bepaalde computersystemen en netwerken beschermen. Als de *last line of defence* kunnen we zowel onder normale als in buitengewone omstandigheden (extra) voortzettingsvermogen leveren ter ondersteuning van het civiele gezag. Zo kunnen we samen de nationale en internationale belangen van het

Koninkrijk onder alle omstandigheden beschermen en verdedigen.

## Een wereld volop in beweging

De geopolitieke verhoudingen verhardten en dreigingen nemen toe in aantal, variëteit en complexiteit. Dat is de conclusie van de inlichtingendiensten, de Nationale Veiligheidsstrategie, de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie, het denken en schrijven binnen VN-, NAVO- en EU-verband en de (inter)nationale academische en denktankwereld. Tegenstanders worden sterker en slimmer. Grote spelers als Rusland en China moderniseren hun krijgsmachten en net als landen als Iran en Noord-Korea plegen ze (proxy-)aanvallen op andere landen.

De VS verschuiven hun aandacht naar Azië, een beleidswijziging ingezet door president Obama en, met een andere toon, doorgezet onder president Trump. De spanningen tussen de VS en China hebben ook gevolgen voor de Europese veiligheid. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeert dat de positie van Europa door deze ontwikkelingen kwetsbaarder wordt. Economische belangen en veiligheid zijn steeds meer met elkaar verweven en kunnen daarbij ook botsen. De coronacrisis leidt tot een versnelling van deze bestaande trends en dus tot een verdere verharding van de verhoudingen. Een deel van de toenemende spanningen doet zich daarbij binnen het NAVO-bondgenootschap voor. Dit alles vraagt om een versterkt Europa, zodat het een zelfstandige geopolitieke speler is. Daarmee versterken we ook de NAVO, die nog steeds de hoeksteen is van ons

veiligheidsbeleid. Ook de instabiliteit in landen rond Europa houdt ondertussen aan of neemt zelfs toe. Criminele organisaties bedreigen onze veiligheid in zowel Nederland als in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

### De Defensievisie 2035

Met de huidige inrichting, prioriteitstelling en staat van de defensieorganisatie zijn we niet adequaat toegerust voor de veranderende dreigingen. Voor een organisatie die als taak heeft de belangen van ons Koninkrijk te beschermen en te verdedigen, is dit een onwenselijke situatie. Het vinden van mogelijke oplossingen hiervoor staat dan ook centraal in deze visie. Ongeacht welke prioriteiten volgende kabinetten stellen, wil Defensie aan de hand van de in deze Defensievisie opgestelde inrichtingsprincipes werken. Dit kabinet heeft al belangrijke eerste stappen gezet door te intensiveren, maar het is een keuze van volgende kabinetten om die opgave verder te brengen. Dit stuk biedt hun de handvatten daarvoor, maar loopt daarmee niet vooruit op besluitvorming over de Defensiebegroting van dit kabinet of volgende kabinetten.

Het instrumentarium dat Nederland heeft om de vrijheid, veiligheid en welvaart te beschermen moet worden aangepast. Defensie is essentieel hierin en deze visie richt zich specifiek op de consequenties van de veranderingen in de wereld voor Defensie. Andere instrumenten zijn ook van groot belang, zoals bijvoorbeeld diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en economische instrumenten. Deze visie kijkt daarom ook naar de rol van Defensie in relatie tot de belangrijke

partners waarmee we samen de vrijheid, veiligheid en welvaart beschermen. Het groeiende beroep op Defensie en de beschikbare middelen sluiten nu niet op elkaar aan. Medewerkers ervaren dat elke dag. Het betekent dat er de komende jaren veel nodig, belangrijk en urgent is. Niet voor niets wijzen partners er dringend op dat Nederland de defensie-uitgaven naar 2% van het bruto binnenlands product (bbp) moet brengen. Nederland streeft ernaar om zijn *fair share* te leveren. Dat is nodig om samen te blijven beschermen wat ons dierbaar is.

De hoeveelheid aan dreigingen vraagt om aanpassingsvermogen en focus. Defensie moet anders gaan werken. Met de Defensienota 2018 zijn hiervoor de eerste, belangrijke stappen gezet. De Defensienota 2018 is een concrete uitwerking van het regeerakkoord voor de huidige kabinetsperiode, waarin de besluiten zijn genomen voor de investeringsagenda van de komende jaren. In de Defensienota 2018 is toegezegd om in 2020 de stapsgewijze groei in het kader van lange lijnen naar de toekomst te presenteren. Dat doet deze Defensievisie: zij kijkt vijftien jaar vooruit en helpt, met een inventarisatie van wat er nodig is richting 2035, volgende kabinetten om, in het spanningsveld van behoeften en budget, beleidsprioriteiten te stellen. Want het is helder dat niet alles kan en niet alles tegelijk kan. Realisme is op zijn plaats en vraagt om een fasering in de aanpak.

Aan de hand van drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes wordt een nieuw profiel voor de defensieorganisatie geschetst. Per inrichtingsprincipe geven we in grote lijnen aan

wat nodig is voor de transitie tussen nu en 2035. Als we hieraan vasthouden, hebben we in 2035 een slimme, technologisch hoogwaardige defensieorganisatie die zich kan aanpassen aan alle situaties en die beschikt over de beste informatie, zodat we zo goed mogelijk kunnen inspelen op het veranderende dreigingsbeeld waarin informatie een cruciale rol speelt. De organisatie is schaalbaar, waardoor we zowel klein en specialistisch kunnen optreden als in groot verband. Gezien de zeer verschillende typen dreigingen is maatwerk leveren essentieel.

Langjarig politiek commitment op realistische doelen voor beleid en budget is wenselijk om veranderingen te realiseren en versterkingen goed te richten en in te richten. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen. Defensie is een organisatie van de lange termijn: defensiematerieel is vaak zo specialistisch dat er meer dan tien jaar kan zitten tussen een eerste besluit tot aanschaf en de daadwerkelijke levering. Vervolgens moet dat materieel, met tussentijdse modernisering, tot wel dertig jaar meegaan. Ook qua personeel is langjarig commitment essentieel. In 2012 hebben we de organisatie nog met 12.000 arbeidsplaatsen moeten verkleinen, terwijl we nu problemen hebben met het gevuld houden van de organisatie.



# Dreigingsanalyse

Technologische trends, geopolitieke machtsverschuivingen, economische, demografisch-maatschappelijke en ecologische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe kansen, risico's en dreigingen. De contouren van een nieuwe werkelijkheid beginnen zich steeds duidelijker af te tekenen, maar onzekerheid over wat uiteindelijk werkelijkheid wordt, blijft – ook in de toekomst – een karakteristiek van onze tijd. Rusland is agressiever, China assertiever en de terroristische dreiging blijft bestaan.

Partnerschappen zoals de NAVO, de EU en de VN, waar onze vrede en welvaart op zijn gestoeld, zijn geen vanzelfsprekendheid meer. We hebben te maken met groot-schalige cyberaanvallen, dreigingen tegen onze vitale infrastructuur en beïnvloeding door buitenlandse mogendheden. De natuur wordt vanwege klimaatverandering steeds onvoorspelbaarder. De situatie in de ring rondom Europa verslechtert. Geopolitieke spanningen en de snelle verspreiding van wapens zorgen voor ontvlambare situaties.

Aan de hand een groot aantal wetenschappelijke rapporten en expert-gesprekken zijn een trendanalyse en een analyse van mogelijke inzet-scenario's opgesteld, die te vinden zijn in de verdiepingsbijlagen<sup>1</sup>. Op basis hiervan is onderstaande, gecomprimeerde dreigingsanalyse opgesteld. We concluderen dat we nu en in de toekomst meer te maken krijgen met:

## ● **Cyberaanvallen en beïnvloeding.**

Ons Koninkrijk wordt continu aangevallen in het cyber- en informatie-domein. Kennis wordt gestolen, (vitale) systemen worden gehackt en desinformatie beïnvloedt onze democratie. Economische invloed wordt steeds vaker gebruikt om druk uit te oefenen, ook in Nederland. De discussies rondom 5G en de productie van microchips laten dat spanningsveld nu al goed zien. Met sociale media en beïnvloedings-tactieken wordt het makkelijker om individuele burgers en groepen tot doelwit te maken. Staten als China, Rusland en Iran hebben een breed palet aan militaire en niet-militaire instrumenten tot hun beschikking, die ze afzonderlijk of tegelijkertijd inzetten om meer macht en invloed te krijgen.

## ● **Onvoorspelbare natuurlijke dreigingen.**

Dreigingen komen niet alleen van statelijke en niet-statale actoren. We hebben steeds vaker te maken met natuurfenomenen. De zeespiegel blijft stijgen, weerpatronen en ecosystemen veranderen. Vooral in het Caribische deel van ons Koninkrijk kunnen orkanen en extreem weer verwoestende effecten hebben, zoals we met orkaan Irma hebben meegemaakt. Ook Nederland is kwetsbaar, zowel voor overstromingen als voor bosbranden. En in de regio rondom Europa kunnen droogte, onvoorspelbare regenval, verzilting van het grondwater en waterschaarste bronnen van conflict worden, met politieke instabiliteit, radicalisering en mogelijk grote irreguliere migratiestromen tot gevolg.

## ● **Ontvlambare geopolitieke situaties.**

We zien vaker grootschalige militaire oefeningen aan de grenzen van het NAVO-bondgenootschap en territoriale schendingen van het land-, zee-, lucht- en cyberdomein. We hebben te maken met de gevolgen van een handelsoorlog tussen China en de VS. Er woedt een race om het bezit van baanbrekende technologieën en het zetten van internationale standaarden. Er worden proxy-oorlogen uitgevochten in Syrië, Libië en Jemen, en ook het Caribisch gebied is 'geopolitiek' geworden. De taal verhardt, inclusief als het gaat over kernwapens. De strategische stabiliteit die we de afgelopen decennia hebben genoten, staat onder druk. Het internationale stelsel van wapen-beheersing en ontwapening brokkelt af. Ontwikkelingen omtrent het Iran-akkoord zijn zorgwekkend, net als de escalerende ballistische activiteiten van Noord-Korea.

## ● **Dreigingen tegen vitale infra-structuur.**

Nederland is een belangrijke speler in de wereldhandel. Denk aan de hoeveelheden mensen die dagelijks via Schiphol vliegen; op een drukke dag in een coronavrije periode kan dat oplopen tot meer dan 200.000 passagiers. De Rotterdamse haven is de grootste van Europa, een belangrijk logistiek knooppunt voor de hele wereld. Ook voor data zijn we een belangrijke hub door de aanwezigheid van internetkabels in de Noordzee en de Amsterdam Internet Exchange. Al deze knooppunten, ook wat betreft telecommunicatie en energievoorzieningen, zijn cruciaal voor onze welvaart en ons dagelijks

<sup>1</sup> Verdiepingsbijlage I "Trendanalyse 2035"

en Verdiepingsbijlage II "Inzetscenario's 2035"

op pagina II en pagina X.

functioneren. Om die reden zijn het ook doelwitten voor wie ons wil raken waar het pijn doet.

● **Krijgsmachten van potentiële tegenstanders worden steeds sterker door uitbreiding en modernisering.** Potentiële tegenstanders zijn met een inhaalslag bezig. Wapensystemen worden preciezer, onbemande systemen gangbaarder, reactietijden minimaal. Sommige tegenstanders zullen er voor kiezen wapensystemen zonder betekenisvolle menselijke controle in te zetten. In combinatie met oplopende spanningen tussen grootmachten leidt dit tot een ontvlambare situatie. Ondanks de coronacrisis verhoogde China het defensiebudget dit jaar wederom, tot 178,2 miljard dollar. Beijing wil in 2035 een volledig gemoderniseerde krijgsmacht hebben. Rusland ontwikkelt hypersonische wapens, robots, drones, lasers en manieren om ons succesvol de toegang te ontfemen tot gebieden. Overigens niet alleen tegenstanders, maar ook de VS en bijvoorbeeld Australië, in reactie op een groeiende dreiging vanuit China, investeren op grote schaal in hun defensieorganisaties.

● **Verspreiding technologie en (CBRN-)wapens.** Kwaadwillende groeperingen en landen hebben steeds makkelijker toegang tot technologische toepassingen, zoals bijvoorbeeld drones en andere wapens. China en Rusland ontwikkelen, produceren en exporteren steeds meer en modernere wapensystemen. Rusland levert geavanceerde wapensystemen aan bijvoorbeeld Iran, Turkije en Syrië. Deze democratisering van technologie en wapensystemen vergroot de kans op ongelukken en

onvoorziene aanvallen. Ook groeit het gevaar dat een tegenstander nog onbekende biologische, chemische of radiologische strijdmiddelen ontwikkelt en inzet. De verspreiding van tactische ('kleinschalige') kernwapens vergroot de kans op escalatie.

● **Extremisme en terrorisme.** Op verschillende plekken rondom Europa en elders in de wereld zijn nationale strijdkrachten niet in staat om jihadistische organisaties te bedwingen. De Sahel en de Hoorn van Afrika worden bijvoorbeeld nog altijd geteisterd door jihadistisch en etnisch gemotiveerd geweld. Jihadistische groeperingen hebben nog altijd een zorgwekkende mate van bewegingsvrijheid en capaciteiten. Deze gedijen op plekken waar proxyoorlogen worden uitgevochten, zoals bij de gewapende strijd in Libië, in Syrië en in Jemen. Islamitische Staat zet de strijd ondergronds voort. Ontwikkelingen in jihadistische strijdgebieden kunnen jihadisten in Nederland inspireren tot aanslagen.

● **Frustratie en armoede aan de randen van Europa.** De bevolking van Afrika (nu al 1,1 miljard mensen) zal tegen 2050 verdubbeld zijn. Stedelijke gebieden worden groter en drukker, en overheden in vele delen van de wereld hebben minder controle over wat zich in bepaalde (sloppen-)wijken afspeelt. Miljoenen jongeren betreden de arbeidsmarkt, maar er zijn veel te weinig banen. Dit vertaalt zich hoogstwaarschijnlijk in (nog) grotere druk op de Europese grenzen. Criminele netwerken en jihadistische groeperingen zien dit als vruchtbare grond voor nieuwe rekruten, terwijl het ook het extreemrechtse en radicaal

nationalistische gedachtegoed voedt. De georganiseerde misdaad wordt grootschaliger en gewelddadiger, ook binnen ons Koninkrijk.







# Probleemanalyse

Het is het werk van Defensie om met alle mogelijke risico's en dreigingen rekening te houden. Mochten ze werkelijkheid worden, dan moeten onze mensen er staan – toegerust, geoefend en getraind. Veiligheid is geen luxe. Het is een harde voorwaarde voor vrijheid, welvaart en democratie. Daarmee is het een kerntaak van de overheid die prioriteit verdient. De realiteit is dat er steeds vaker een beroep op de schaarse capaciteiten van Defensie wordt gedaan en we in steeds meer verschillende situaties op moeten (kunnen) treden. Zowel ver weg als dichtbij. In oefeningen waarin we dreigingsscenario's uitspelen om te leren en onszelf te verbeteren, zijn we momenteel niet opgewassen tegen onze (potentiële) tegenstanders.

Met de huidige inrichting en staat van de organisatie is Defensie dus niet adequaat toegerust voor de veranderende dreigingen. Het vinden van een oplossing hiervoor staat centraal in deze visie. Geconfronteerd met het dreigingsbeeld, loopt Defensie tegen de volgende problemen aan:

- **Ons overwicht staat onder druk: we houden als NAVO de ontwikkelingen kwantitatief en kwalitatief niet bij.** Ons NAVO-bondgenootschap had lange tijd een duidelijk politiek en militair-technologisch overwicht op de rest van de wereld. Het feit dat we de hardste klap konden uitdelen, werkte uitstekend als afschrikkingsmethode. Dit overwicht is geen gegeven meer. Terwijl onze inzetfocus lag bij het tegengaan van terroristische groeperingen in onherbergzame gebieden en niet op het kunnen optreden in het hogere geweldsspectrum, bereiden anderen zich voor op grootschalige conflicten. Ondanks de belangrijke investeringen in de ondersteuning en de modernisering van onze krijgsmacht

van dit kabinet, zijn we hier nog niet op toegerust. Hetzelfde geldt voor het optreden in stedelijke gebieden.

- **Defensie kan het niet alleen, maar er heerst verdeeldheid in vertrouwde samenwerkingsverbanden.** Als Nederland kunnen we absoluut niet zelfstandig op alles voorbereid zijn. Maar terwijl onze potentiële tegenstanders sterker worden, kampen wij zelf met verdeeldheid tussen partners, met de gevolgen van de Brexit en met een zoektocht naar leiderschap in Europa. De VS maakt terugtrekkende bewegingen terwijl onze veiligheid in de komende jaren sterk afhankelijk blijft van de Amerikaanse solidariteit. Een politiek en militair sterke NAVO is onze belangrijkste veiligheidsgarantie.

- **We lopen het risico te verdrinken in de zeeën van informatie.**

Er komen steeds grotere hoeveelheden informatie op ons af. Met nieuwe technologieën is informatie makkelijk te manipuleren en dat gebeurt ook op grote schaal. We moeten alle informatie kunnen filteren, verwerken, analyseren, erop kunnen sturen en naar kunnen handelen. Daar zijn we nog niet voldoende op ingericht. De hoeveelheid beschikbare data en informatie, en de snelheid van verwerking en analyse van die data hebben gevolgen voor alle capaciteiten op land, op zee, in de lucht, in het cyberdomein en in de ruimte.

- **Defensie is niet goed toegerust voor het tegengaan van hybride dreigingen en optreden in de informatieomgeving.** Staten en niet-statelijke actoren die op zoek zijn naar macht, invloed, kennis en/of economisch gewin kiezen steeds openlijker voor competitie. Staten maken daarbij gebruik van hybride activiteiten, vaak met hulp van actoren die niet direct aan hen te relateren zijn.

Momenteel werken we in de veiligheidsketen nog te verkokerd om deze dreigingen te detecteren en om er iets aan te kunnen doen.

- **We hebben nog geen goed antwoord op militarisering van nieuwe domeinen, zoals cyber en de ruimte.** Naast dreigingen op land, op zee, en in de lucht hebben we ook te maken met dreigingen in het cyberdomein en groeit het gevaar van militarisering van de ruimte door de inzet van satellieten en anti-satelliet-capaciteiten voor militaire doeleinden. Tegenstanders die innovatief gebruik maken van deze nieuwe domeinen lopen momenteel een stapje voor op ons, en dat is gevaarlijk. De wereld blijft ontwikkelen en nieuwe dreigingen (in nieuwe domeinen) zullen op ons af blijven komen. Defensie ontbreekt het innoverend en vernieuwend vermogen om hierin mee te gaan.

- **Er komt meer vraag naar Defensie-inzet en we hebben hiervoor te weinig middelen, voorraden en ondersteuning.** Dreigingen komen over verschillende assen tegelijkertijd. De bekende dreigingen (conventioneel, nucleair, terroristisch van aard) blijven bestaan, maar er komen nieuwe risico's bij, onder andere door technologische ontwikkelingen. De assertievere houding van grootmachten en andere landen, de onrust in onder andere het Midden-Oosten, de Sahel, de Hoorn van Afrika en de gespannen situatie in de Caribische regio maken Europa en ons Koninkrijk kwetsbaar. De waarschijnlijkheid dat verschillende dreigingsscenario's werkelijkheid worden en dat ze zich op hetzelfde moment afspeelen, neemt toe. We zullen dan snel moeten kunnen reageren en lang inzetbaar moeten kunnen zijn, ook hoger in het geweldsspectrum.

Ondanks de belangrijke investeringen van dit kabinet hebben we voor deze toekomstige scenario's een groot tekort aan ondersteuning en voorraden. De kloof tussen onze taken en onze middelen neemt daardoor toe.

● **Defensie heeft een tekort aan mensen voor hoe we nu zijn ingericht.** Het huidige tekort aan menskracht is één van de belangrijkste risico's voor Defensie. De arbeidsmarkt verandert, niet alleen qua omvang, maar ook qua samenstelling, vooral door vergrijzing. Het aantal 65-plussers neemt sterk toe. Er komen nauwelijks mensen in de leeftijd tussen 20 en 65 bij (grootweg: de beroepsbevolking). Waren er in 2012 nog vier werkenden op elke oudere, in 2040 zijn dat er twee. De huidige organisatie is nog onvoldoende toegesneden op de nieuwe tijd en veranderingen op de arbeidsmarkt. Het tekort aan menskracht zal een structureel probleem blijven als Defensie en het bijbehorende personeelssysteem niet verder veranderen in de ingezette richting.

● **De afgelopen twintig jaar is de krijgsmacht voornamelijk ingezet voor de tweede hoofdtak, met expeditie missies.** Bij deze missies kiezen we op basis van de beschikbare middelen wat onze bijdrage al dan niet zal zijn. We leveren kwaliteit. Maar de inzet van de afgelopen jaren heeft ook zijn weerslag op de organisatie gehad: we zijn grotendeels ingericht op het uitvoeren van missies tegen laagtechnologische tegenstanders met minder geld, kennis en capaciteiten. Dure wapensystemen voor inzet hoog in het geweldsspectrum kregen een lagere prioriteit, waardoor we daar nu te weinig over kunnen beschikken.

Deze inzet onder de tweede hoofdtak wordt door bondgenoten gewaardeerd. Helaas moeten we ook hier te vaak 'nee' verkopen in internationale context omdat we de gevraagde bijdrage niet kunnen leveren. Bovendien veranderen de eisen aan crisisbeheersingsoperaties. Er is bijvoorbeeld meer vraag naar training en capaciteitsopbouw, wat ook bij Defensie schaars is.

● **Defensie mist het aanpassingsvermogen om met de onvoorspelbaarheid om te gaan van waar, wanneer en tegen wie moet worden opgetreden.** Er zijn steeds meer soorten dreigingen, die vaker onverwacht en hevig opkomen. Defensie moet er dan direct staan. We weten niet wat werkelijkheid wordt, maar er gaan meer van dit soort scenario's op ons afkomen. Dat vraagt van Defensie een enorme hoeveelheid flexibiliteit, die het nu door gebrek aan ondersteuning, voorraden en capaciteiten nog niet bezit.

● **Onze digitale en fysieke infrastructuur zijn niet goed beschermd tegen (toekomstige) dreigingen.** Dit jaar was het corona. Een volgende keer is het misschien geen biologisch virus dat onze samenleving ontwricht, maar een computervirus gericht op ons financiële stelsel of de waterzuivering. Of een terroristische organisatie die dreigt met massavernietigingswapens of met simpele, bewapende drones. Onze vitale infrastructuur is daar onvoldoende tegen bestand. Dat maakt onze samenleving kwetsbaar.

● **We hebben minder handelingsperspectief door niet te attribueren vijandigheden.** In de huidige situatie van hybride conflict-

voering is het aanwijzen van een dader steeds moeilijker. Het onderzoek rondom het neerhalen van MH17 wordt bijvoorbeeld verstoord door ondermijnende activiteiten. Maar het is het heel moeilijk te achterhalen wie hier verantwoordelijk voor is. Dit soort situaties komt steeds vaker voor. In het cyberdomein kunnen identiteiten van hackers afgeschermd worden door steeds betere encryptie. Door zogenaamde *deep fakes* kunnen invloedrijke personen woorden in de mond worden gelegd die ze nooit hebben uitgesproken. Statelijke actoren financieren heimelijk niet-statelijke actoren en gebruiken ze als proxy's. Het niet kunnen achterhalen van de identiteit van een tegenstander maakt het ontzettend lastig om met een passend, legitiem en proportioneel antwoord te komen.

● **Defensie moet de organisatie vernieuwen en laten groeien op een basis waarop jarenlang is bezuinigd.** De defensieorganisatie is de afgelopen decennia teruggedraaid tot een kleine professionele krijgsmacht, veelal gericht en ingericht op (beperkte) expeditie inzet. Juist op de basis is bezuinigd, om zoveel mogelijk gevechtskracht te behouden. De inzet overschreed jarenlang de grenzen van wat de organisatie aankon. De aanpassing van de organisatie, de vele inzet en verschillende bezuinigingen hebben de organisatie toendertijd uitgedund en uitgehold. Daar zijn door dit kabinet stappen in gezet om verbetering aan te brengen, maar dit is niet in één kabinet te herstellen. Het heeft de organisatie getekend en de effecten hiervan zijn nog dagelijks voelbaar, bijvoorbeeld in de huidige staat van ons vastgoed, IT en logistiek.

# Consequenties dreigingsanalyse en probleemanalyse

**De samenleving verwacht van Defensie dat zij gereed staat om de belangen van ons Koninkrijk te beschermen en te verdedigen tegen iedere dreiging, snel en effectief, wanneer en waar dan ook. Met de verwachte groei aan inzetscenario's en de veranderende manieren van conflictvoering kunnen we dit in de toekomst niet garanderen. Dit is een onwenselijke en mogelijk zelfs gevaarlijke situatie.**

Veranderingen in het dreigingsbeeld vragen om veranderingen in onze defensieorganisatie. De defensieorganisatie moet op een slimmere manier zijn ingericht zodat zij vanuit de eigen kracht kan bijdragen aan de veiligheid van Nederland, van Europa en in de wereld. Daarvoor moet Defensie altijd op tijd kunnen reageren met voldoende handelingsopties. Defensie moet daarbij rekening houden met de hybride context en dus in staat zijn om in verschillende domeinen en met verschillende (militaire en civiele) partners op te treden.

Het inzetten van de kennis en kunde van Defensie om conflicten te voorkomen, in combinatie met onder andere diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, wint aan belang. We moeten op een geïntegreerde manier investeren in preventie, door afschrikking, het aanpakken van de grondoorzaken van conflict en het opbouwen van lokale capaciteiten om negatieve trends te keren.

Het is in ons belang om onze vertrouwde samenwerkingsverbanden sterk te houden. Europa (en dus ook Nederland) moet de komende vijftien jaar op het gebied van veiligheid

(net als op andere strategische dossiers) zelfredzaam worden en in staat zijn om de eigen belangen te verdedigen. Daarvoor is het nodig om de Europese defensiebudgetten te laten groeien (naar de NAVO-norm). Daarmee maken we zowel Europa als de NAVO sterker en houden we de VS en anderen aan boord.

Defensie moet op essentiële, strategische zaken autonoom zijn en zich zo flexibel mogelijk inrichten. Hiervoor moet het bijvoorbeeld een gezaghebbende informatiepositie hebben en zich nog meer informatiegestuurd gaan organiseren en gaan optreden. Defensie moet de capaciteiten hebben om in klein en groot verband snel en ook lang te kunnen optreden met wisselende partners. Op die manier kan het de verschillende dreigingsscenario's pareren. Defensie moet ook toegerust zijn om, binnen de geldende ethische en juridische kaders, op te treden in de informatieomgeving, bijvoorbeeld met offensieve cybercapaciteiten. Om de hoge kwaliteit te blijven leveren is specialisatie, samen met partners, een middel om op in te zetten.

Het roer is om op personeelsgebied, waar de eerste belangrijke stappen zijn gezet naar een bij de tijd passend personeelssysteem. Onze organisatie en ons personeelsbeleid worden nog flexibeler en waar mogelijk moeten we gebruikmaken van arbeidsextensievere technologische oplossingen. Daardoor kunnen we onze schaarse, unieke menselijke capaciteiten inzetten waar ze de meeste meerwaarde hebben.

Defensie moet nog beter in de verschillende domeinen (land, lucht, zee, cyber- en informatiedomein en ruimte)

tegelijk kunnen opereren (multidomein) en dat samen met steeds wisselende civiele en militaire partners doen (geïntegreerd optreden). Alleen dan heeft het, samen met partners, een antwoord op hybride dreigingen. Op deze manier werken we mee aan het vergroten van de weerbaarheid van onze samenleving.

We hebben al belangrijke stappen gezet, maar hebben ook nog een lange weg te gaan. Er is langjarig commitment nodig om, net als dit kabinet heeft gedaan, stappen te blijven zetten. Daarvoor is ook meer transparantie nodig van Defensie, zodat duidelijk is hoe Defensie ervoor staat en welke opties en dilemma's voorliggen.

In deze visie hebben we op basis van de dreigings- en probleemanalyse drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes opgesteld om de organisatie zo te richten en inrichten dat het ook in de toekomst een antwoord biedt op de dreigingen en problemen.

# Defensie in 2035

Defensie is de zwaarmacht van ons Koninkrijk. Onze mensen mogen en kunnen, als een van de weinigen in ons land, geweld gebruiken. Militairen doen dit gevaarlijke werk – soms met de dood tot gevolg - in het belang van ons allemaal. Zodat wij het leven kunnen leiden dat we willen leiden. Met het complexer worden van de dreigingen, wordt er steeds vaker een mix van verschillende instrumenten ingezet. Nederland loopt internationaal voorop met het succesvol combineren en integreren van deze verschillende instrumenten. Naast onze krijgsmacht gaat het dan onder andere om diplomatie, economisch beleid, ontwikkelingssamenwerking en inlichtingen. Natuurlijk focust deze visie zich op Defensie en hoe Defensie zich moet toerusten op de toekomstige dreigingen.

Zoals in artikel 97 van de Grondwet verwoord is, is er een krijgsmacht “ten behoeve van de verdediging en de bescherming van de belangen van ons Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde”. Twintig jaar geleden hebben we ervoor gekozen de variatie in de inzet van Defensie te verduidelijken door een onderscheid te maken in drie hoofdtaken:



**Eerste hoofdtak:** bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.



**Tweede hoofdtak:** bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.



**Derde hoofdtak:** ondersteuning (onder alle omstandigheden) 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, zowel nationaal als internationaal.

Deze drie hoofdtaken zijn niet meer weg te denken bij Defensie en deze zijn en blijven leidend voor ons werk. De context is sinds de formulering van deze hoofdtaken wezenlijk veranderd. Er wordt steeds vaker een beroep gedaan op Defensie en de dreigingen

zijn toegenomen in aantal, soort en complexiteit. De hoofdtaken raken daarbij meer en meer met elkaar verweven en een helder onderscheid maken tussen de drie is steeds kunstmatiger geworden. Onder ‘grondgebied’ (eerste hoofdtak) wordt bijvoorbeeld

allang niet meer alleen het territoriale grondgebied bedoeld, maar net zo goed het ‘digitale grondgebied’ (het cyberdomein). Ook wordt vaker onze collectieve meningsvorming beïnvloed door grootschalige desinformatiecampagnes. De verdediging en bescherming van ons (fysieke, digitale en cognitieve) grondgebied vindt bovendien ver buiten dat eigen grondgebied plaats en overlapt daarmee met de tweede hoofdtak. De ondersteuning van de civiele autoriteiten bij ordehandhaving, rampen en crises – de derde hoofdtak – heeft altijd al grote overlap met het beschermen van het eigen grondgebied gehad (humanitaire hulp en rampenbestrijding vindt uiteraard ook buiten dat grondgebied plaats). We moeten nu en richting 2035 dus zowel dichtbij, binnen ons Koninkrijk, als ver weg in het buitenland onze belangen kunnen beschermen.

In de Defensienota 2018 hebben we het groeiende belang van de eerste hoofdtak voor Defensie onderstreept. De aandacht voor deze hoofdtak neemt sinds de NAVO-top van 2014 in Wales toe, met bijvoorbeeld de oprichting van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) en *Enhanced Forward Presence* (eFP) in Litouwen. Nederland neemt aan beide deel.

We spreken niet langer over een ambitieniveau om te bepalen wat we kunnen. De inzet van de krijgsmacht is namelijk geen ambitie, maar noodzaak. Bij de inrichting van de defensieorganisatie geven we daarom de komende jaren meer aandacht aan de eerste en de derde hoofdtak, zodat de drie hoofdtaken beter in balans komen. Op de eerste hoofdtak is

een inhaalslag te maken omdat we niet voldoende zijn opgewassen tegen hoogwaardige tegenstanders en niet voldoende zijn uitgerust voor een langdurig conflict. Maar ook de derde hoofdtaak vraagt steeds meer van Defensie. Defensie moet haar bijdrage leveren aan het vergroten van de weerbaarheid van onze samenleving, onder andere in de bescherming van onze fysieke en digitale infrastructuur. Die aandacht voor de eerste en derde hoofdtaak laat het belang van de tweede hoofdtaak onverlet. Het brengen van veiligheid en het beschermen van de internationale rechtsorde is fundamenteel voor ons allemaal. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van preventie of door vooruitgeschoven verdediging en kan zowel in NAVO-, EU- en VN-kader, als in ad-hoccoalities gebeuren.

De eerste hoofdtaak wint dus aan belang. Maar de tweede hoofdtaak (in het buitenland) en de derde hoofdtaak (overwegend binnen de grenzen) blijven essentieel. Het is in de komende vijftien jaar nog altijd aannemelijker dat we worden ingezet in situaties die niet in het hoogste geweldsspectrum vallen, bijvoorbeeld om conflict te voorkomen, zoals in Litouwen. Maar we moeten in staat zijn om sneller inzetbaar te zijn met meer middelen, in een hogere intensiteit en voor een langere duur. Het doel is een defensieorganisatie te bouwen die de drie taken succesvol kan invullen. Bij de inrichting van onze krijgsmacht zetten we zo veel mogelijk in op kwaliteiten en capaciteiten die voor alle drie de hoofdtaken van belang zijn. Defensie heeft één set capaciteiten waarmee ze invulling moet kunnen geven aan alle taken, zodat we in de overlap van de drie hoofdtaken ons werk goed

## Visie 2035

### Wie we moeten zijn en wat we moeten kunnen

In 2035 is Defensie een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie. Defensie heeft een groot vermogen om zich aan te passen aan situaties en handelt op basis van de beste informatie. En dat moet ook. Want wereldwijd nemen fysieke en digitale dreigingen de komende jaren alleen maar toe en wordt het grijze gebied tussen oorlog en vrede steeds groter.

Er zal steeds vaker een beroep worden gedaan op Defensie. En dan moeten onze mensen er staan: toegerust, geoefend en getraind. Als zwaarmacht van ons Koninkrijk gaan militairen verder waar anderen stoppen.

In 2035 is Defensie proactief en flexibel. De krijgsmacht kan zowel kleinschalig en specialistisch als in groter verband optreden. We kunnen snel op meerdere plekken tegelijk zijn en ook lang blijven. We kunnen de vrede bewaken, de zwaarste vormen van geweld toepassen – en alles wat daartussenin ligt. Het liefst voorkomen wij een conflict. Maar als het moet, vechten we om te winnen.

Ook in 2035 zijn we een betrouwbare partner. Want we doen het samen. Nationaal en internationaal. We komen onze afspraken na en zorgen ervoor dat onze inzet en systemen naadloos aansluiten op die van onze bondgenoten.

Alleen dan kan Defensie blijven beschermen wat ons dierbaar is.

kunnen uitoefenen. Bovendien heeft Defensie capaciteiten voor de eigenstandige en structurele nationale taken.

### Drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes

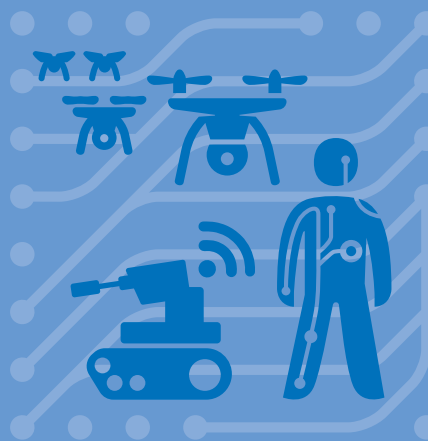
Om onze visie voor 2035 (zie tekstkader) te bereiken moet Defensie zich gereed maken voor de onvoorspelbare toekomst, in lijn met de veranderingen in de dreigingsanalyse en de probleemanalyse. Dit kabinet heeft de eerste, belangrijke stappen gezet. Maar we moeten de pas versnellen. In deze visie doen we dat volgens drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes. Deze eigenschappen en principes

vormen samen het profiel van de defensieorganisatie voor 2035 en helpen om koersvast te blijven bij het maken van keuzes over de inrichting en samenstelling van de organisatie. Het succes van het profiel valt of staat ook met het terugbrengen en behouden van de balans tussen taken, middelen en mensen. De kern van dit profiel blijft bestaan uit goed getrainde en geoefende mensen, die onder moeilijke omstandigheden het verschil maken tussen winnen en verliezen. In de volgende hoofdstukken geven we per inrichtingsprincipe aan wat de doelstellingen zijn en wat er nodig is om deze te bereiken tussen nu en 2035.

## Profiel in 2035: De eigenschappen van Defensie

22

### Eigenschap 1: Technologisch hoogwaardig

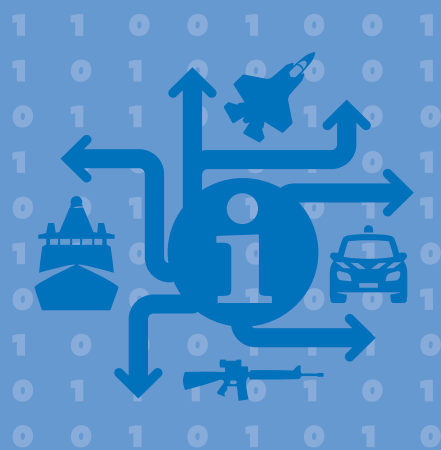


Militairen doen gevaarlijk werk. Als we over vijftien jaar om ons heen kijken, zien we duizelingwekkende snelheden, miniatuurwapens, grotere precisie, vergaand gebruik van kunstmatige intelligentie en *big data*, nog meer complexiteit en nog meer autonome systemen. Onze mensen werken met de modernste middelen, zodat ze op het hoogste niveau en zo veilig mogelijk hun werk kunnen doen. Technologische hoogwaardigheid wordt gecombineerd met flexibiliteit. Wapensystemen zijn zo makkelijk mogelijk op te waarden met

de meest recente software, zijn vervangbaar, inklikbaar met andere systemen en in een groot aantal dreigingsscenario's inzetbaar. Een technologisch hoogwaardige organisatie vraagt om een sterke innovatiefunctie en een kwalitatief sterk personeelsbestand met een groter aandeel van personeel geschoold in (informatie)technologie. We werken met snel inzetbare, flexibele en opschaalbare gevechtseenheden die grotendeels zelfstandig kunnen optreden. Daarnaast kunnen we snel op- en afschalen met personeel en materieel.

## Eigenschap 2:

### Informatiegestuurd in organisatie en optreden



We specialiseren ons in het opbouwen en behouden van een gezaghebbende informatiepositie. Dit is de basis voor een sterke focus op informatiegestuurd optreden (IGO), dat minder gericht is op afbakeningen in tijd en locatie. Daarmee kunnen we relevante en betrouwbare informatie snel vergaren, verwerken, analyseren en daar uiteindelijk snel en beslissend mee handelen en mee vechten, van strategisch niveau tot het niveau van de individuele militair in het veld. We vergroten en versnellen, met de juiste informatie, onze handelingsperspectieven voor inzet. Alleen op die

manier kunnen we mogelijke tegenstanders bijhouden en met meer maatwerk reageren. De informatieomgeving is van groeiend belang en is een terrein waarop zogeheten hybride dreigingen goed gedijen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan maatschappijontwrichtende cyberaanvallen en desinformatiecampagnes. We gaan ervan uit dat we multidomein en geïntegreerd moeten optreden, veelal in een hybride context. Met onze partners buiten Defensie gaan we meer conceptuele aandacht besteden aan de rol en taak van Defensie in dit grijze gebied van 'strategische competitie' tussen vrede en oorlog.

23

## Eigenschap 3:

### Betrouwbare partner en beschermer



Voor onze veiligheid, zeker ook in de toekomst, is de geloofwaardigheid van onze samenwerkingsverbanden essentieel. We willen een Europa dat sterker en zelfstandiger optreedt waar haar veiligheid en belangen in het geding zijn. We willen een sterk en

robuust NAVO-bondgenootschap behouden. De EU, NAVO en VN moeten blijven bijdragen aan het versterken van de internationale rechtsorde en de preventie van crises. Samenwerking is de enige manier waarop we de hoeveelheid aan verschillende dreigingen aan kunnen. Daarvoor moeten we zelf ook substantieel en proportioneel bijdragen aan het reageren op nationale en internationale crises en de daarbij horende risico's durven nemen – we moeten niet te vaak 'nee' verkopen. De noodzaak van specifieke kennis en een groter scala aan capaciteiten neemt toe. Internationaal blijft onze geïntegreerde benadering (met ontwikkelings-samenwerking en diplomatie) de standaard en ook nationaal opereren we geïntegreerd met onze civiele

partners. Dreigingen komen steeds dichterbij en de rol van Defensie in het nationale veiligheidsdomein is daarop toegesneden. Dat betekent dat we een bepaalde mate van autonomie hebben in strategische capaciteiten, kennis, processen, ketens en voorraden. Het bedrijfsleven en kennisinstellingen vervullen daar ook een belangrijke rol in. We moeten als één van de *first responders* en als de *last line of defence* tijdens grote crises kunnen zorgen voor normalisatie en voor ondersteuning van het civiele gezag. We dragen proactief en reactief meer bij aan de veiligheid van het Koninkrijk. We vergroten onze rol in het versterken van de weerbaarheid van de samenleving en zijn daarbij transparanter in en over ons werk.

Profiel in 2035:

# De inrichtingsprincipes van Defensie

## Technologisch hoogwaardig



### **Inrichtingsprincipe 1: Unieke mensen en arbeidsextensieve capaciteiten**

Onze mensen zijn en blijven het hart van onze organisatie. We omarmen technologie om, dankzij de combinatie van mensen en technologie, meer effecten te bereiken. We realiseren zo een antwoord op de demografische ontwikkelingen en de veranderende arbeidsmarkt. Dit geeft een grotere mate van zelfstandigheid en maakt ook het werk van onze mensen veiliger.



### **Inrichtingsprincipe 2: Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig**

Defensie moet meer maatwerk leveren. We moeten zowel bij kleine,

specialistische inzet als in groot-schalige verbanden zelfstandiger kunnen optreden (zowel in NAVO-, EU- en VN-kader als in ad-hoccoalities of alleen). Daarvoor moeten eenheden ook op lager niveau beschikken over voldoende, kwalitatief hoogwaardige ondersteuning om individueel, tegelijkertijd, snel, langdurig en multifunctioneel ingezet te worden. We kunnen opschalen met zowel mensen als materieel en hebben een grotere variatie in reactietijden.



### **Inrichtingsprincipe 3: Sterk innovierend vermogen**

We zetten in op onderzoek, ontwikkeling en de vertaling daarvan naar daadwerkelijke technologische en sociale innovatie en de implementatie in onze organisatie. Nederland is een innovatief en technologisch hoog-

waardig land: hier dragen we als Defensie aan bij én hier profiteren we van, door beschikking te hebben over de nieuwste kennis en kunde.



### **Inrichtingsprincipe 4: Escalatie-dominantie, met onze partners**

In alle domeinen en dimensies moeten we, met onze partners, kunnen blijven winnen van potentiële tegenstanders. Ook in het relatief nieuwe cyber-domein en de ruimte (en nieuwere domeinen, mochten die opkomen). We dragen als Nederland hieraan bij met hoogtechnologische middelen en kwalitatief goed personeel.



1 0 0 0  
1 0 1 1  
0 1 0 1  
1 1 1 0  
0 0 0 1

## Informatiegestuurd in organisatie en optreden



### Inrichtingsprincipe 5: Gezaghebbende informatiepositie

Met een sterke positie in het informatie-domein krijgen we beter grip op complexe situaties en operaties. We kunnen snel relevante en betrouwbare informatie vergaren, verwerken en analyseren. Daarmee kunnen we snel en beslissend handelen. Informatie wordt steeds meer een gevechts-capaciteit die we moeten kunnen inzetten. Specifiek gaat het hier om

het verstoren van de informatiepositie van anderen en het beschermen van onze eigen informatiepositie. Wij zijn een van de koplopers op dat gebied en willen dat blijven.



### Inrichtingsprincipe 6: Multidomein en geïntegreerd optreden

Multidomein denken wordt in operaties met nationale en internationale partners het ultieme uitgangspunt. We zorgen voor

vergaande samenwerking tussen de eigen krijgsmachtdelen en met andere krijgsmachten en partners. We verdiepen de geïntegreerde benadering van militaire en civiele middelen, mede gericht op het voorkomen van conflicten. We kunnen zo ook meer permanente, hybride dreigingen het hoofd bieden.



## Betrouwbare partner en beschermer



### Inrichtingsprincipe 7: Transparant en zichtbaar in een betrokken samenleving

Onze defensieorganisatie maakt onlosmakelijk deel uit van de samenleving. We vergroten de zichtbaarheid van ons werk en onze mensen. Hiermee dragen we ook bij aan het veiligheidsbewustzijn, zodat we als samenleving alert blijven op (hybride) dreigingen, zoals desinformatie, en weerbaarheid daartegen opbouwen. Dit gaat gepaard met meer transparantie richting parlement, partners en publiek. Defensie moet daartoe de ingezette cultuuromslag doorzetten.



### Inrichtingsprincipe 8: Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa

We zetten in op een Europa dat sterker en zelfstandiger operationeel kan optreden waar de gezamenlijke veiligheid en belangen in het geding zijn. Het versterken van de Europese defensiesamenwerking draagt ook bij aan een sterkere NAVO.



### Inrichtingsprincipe 9: Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en de EU

Binnen de NAVO en EU zetten we in op verdere specialisatie met een grotere gezamenlijke effectiviteit als doel. Onze capaciteiten moeten bij uitstek

passen bij de kracht en meerwaarde van het Koninkrijk en bijdragen aan het gezamenlijk delen van kosten en risico's. We verdiepen onze unieke geïntegreerde benadering en verbreden deze.



### Inrichtingsprincipe 10: Strategische capaciteiten voor een weerbare samenleving

Met een breed scala aan ondersteunings-activiteiten leveren we een nog betekenisvollere bijdrage aan de veiligheid binnen het Koninkrijk. We willen cruciale capaciteiten gegarandeerd kunnen leveren om het veiligheidsnetwerk te versterken en onze hoofdtaken uit te voeren. Daarvoor moeten we strategische capaciteiten en voorraden bezitten die zorgen voor de noodzakelijke onafhankelijkheid en autonomie.



## Inrichtingsprincipe 1:



# Unieke mensen en arbeidsextensieve capaciteiten

**Ook in 2035 bestaat de kern van het optreden van Defensie uit goed getrainde en geoefende mensen. Mensen die het verschil maken tussen winnen en verliezen. Mensen die zich inzetten om ons Koninkrijk veilig te houden. Ze zijn vindingrijk, probleemoplossend en gewend aan het werken onder stressvolle omstandigheden met imperfecte informatie.**

Een tekort aan deze unieke menskracht is één van de belangrijkste risico's voor Defensie. Om de juiste mensen aan te blijven trekken en te behouden, passen we meer maatwerk en meer differentiatie toe. Met de Defensienota 2018 is er flink geïnvesteerd in arbeidsvoorwaarden en is een begin gemaakt met een nieuw personeelsmodel. Ook in de werkomgeving en sociale en fysieke veiligheid van medewerkers is geïnvesteerd en dat blijven we doen.

Maar Defensie moet zich ook anders inrichten. Veranderingen op de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en de groeiende technologische mogelijkheden vragen om een nieuwe manier van werken: technologie- en kennisintensiever, oftewel arbeidsextensiever. Ook bij een krimpende arbeidsmarkt moeten we er kunnen staan. Automatisering, digitalisering en robotisering bieden kansen: door mensen en machines op de juiste manier een 'team' te laten vormen, halen we het beste uit onze mensen, kunnen we ons (vaak gevaarlijke) werk veiliger maken en kunnen we in bepaalde gevallen de fysieke selectiecriteria veranderen.

De grote variëteit aan dreigingen vraagt om creativiteit, diversiteit, samenwerking en specialistische kennis.

Onze mensen zetten we in waar hun unieke kwaliteiten de meeste meerwaarde hebben: waar interactie, inlevingsvermogen en ethische afwegingen van belang zijn. Er zijn nu eenmaal zaken die we nooit zullen uitbesteden aan robots, waaronder het beslissen over leven en dood.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- ▶ We creëren meer maatwerk voor aanstellings- en contractvormen en roulatiebeleid. Het wordt makkelijker om van buiten naar binnen te bewegen, van burger naar militair te wisselen, en andersom. Strategische personeelsplanning wordt integraal onderdeel van de planning voor gereedstelling en inzet.
- ▶ Aantrekken, ontwikkelen en behouden van personeel gebeurt op grond van talenten en competenties. De beloning van ons personeel moet aansluiten bij deze veranderingen. Opleidingen (een leven lang leren) worden meer samen met partners opgezet.
- ▶ Commandanten krijgen meer mogelijkheden om voldoende, gekwalificeerd personeel te werven en te behouden, en hiermee de gereedstelling van eenheden te verbeteren.
- ▶ We vergroten de diversiteit in ons personeelsbestand. We nemen (militair) specialisten aan met andere basiseisen. We bieden volwaardige, gespecialiseerde carrière mogelijkheden en vergroten de diversiteit in management- en commandantenfuncties.
- ▶ We zien mogelijkheden voor technologie-intensieve werkwijzen

### Doelstellingen voor 2035

We zijn een goede werkgever en een inclusieve organisatie met voldoende diversiteit. Sociale en fysieke veiligheid zijn in onze bedrijfsvoering en taakuitvoering verankerd.

We kunnen de juiste mensen aantrekken en behouden, en ze uitdagend werk, carrièreperspectief en een veilige werkomgeving bieden. We hebben hiertoe onder andere een opener personeelsbeleid met veel maatwerk.

Onze systemen en werkwijzen worden arbeidsextensiever waar mogelijk en blijven arbeidsintensief waar noodzakelijk en wenselijk. Veiligheid en kwaliteit zijn daarbij leidend.

in onder andere de C2-keten (*Command & Control*-keten), logistiek, bemenste wapensystemen, oefenen en trainen (simulatie) en in bedrijfsvoeringsprocessen.

- ▶ We bevorderen de meetbaarheid en monitoring van gestelde doelen op veiligheidsgebied en implementeren een defensiebrede systematiek voor integraal risicomanagement, waarmee we (veiligheids)risico's inzichtelijk maken en beter preventief kunnen handelen.





## Inrichtingsprincipe 2:



# Flexibel optreden: snel inzetbaar, schaalbaar en zelfstandig

**Om de grote vraag naar snelle, langdurige inzet op maat aan te kunnen, moet Defensie flexibeler worden en in elke grootte en samenstelling inzetbaar zijn. De dreigingsanalyse vraagt dat we individuele eenheden direct ergens naartoe kunnen sturen, maar ook dat we grootschalig kunnen optreden (brigade, maritieme taakgroep, *air wing*). Eenheden moeten op lager niveau zelfstandig kunnen optreden en kunnen worden gecombineerd met andere eenheden (van andere defensieonderdelen) en nationale en internationale partners. Ze moeten onafhankelijk kunnen optreden en multifunctioneel inzetbaar zijn. Ze moeten zowel in NAVO-, EU- en VN-kader, als in ad-hoc-coalities en zelfstandig inzetbaar zijn.**

Dit nieuwe profiel vraagt iets van onze organisatie. Het gaat gepaard met aanpassingen op het gebied van oefenen en trainen, aansturing, gereedstellingsprocessen en inzetbaarheidsdoelen. Het beschikken over de noodzakelijke ondersteuning (*combat support* en *combat service support*) is essentieel: kleine eenheden moeten zelfstandig op pad kunnen, snel inzetbaar zijn en het langer vol kunnen houden. Ook in groot verband is voldoende ondersteuning essentieel. We hebben met de uitvoering van de Defensienota 2018 hier al eerste stappen in gezet. Er zijn bijvoorbeeld diverse versterkingsmaatregelen voor onze *combat support* en *combat service support* eenheden in gang gezet. Het modulaire en schaalbare karakter moet ook in onze (wapen)systemen leidend zijn, zodat ze zo makkelijk mogelijk op te waarderen, te vervangen en te combineren zijn met andere middelen.

Deze inrichting sluit aan op het nieuwe NAVO-concept van *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA). Dat vraagt om meer zelfvoorzienende gevechtseenheden met een grotere mobiliteit en een kortere reactietijd. De huidige NAVO- en EU-afspraken vragen ook al om snellere reactietijden en meer voortzettingsvermogen. Er zijn situaties waar reactietijden juist lager kunnen liggen. Voor situaties waarin we meer tijd hebben voor voorbereiding op inzet gaan we meer gebruik maken van schaalbare oplossingen, die deels buiten Defensie zijn georganiseerd. Qua menskracht betekent dat bijvoorbeeld het kunnen mobiliseren van kwalitatief hoogwaardig reservepersoneel. Schaalbaarheid realiseren we ook door samenwerking met het bedrijfsleven, kennisinstellingen, andere overheidsorganisaties en maatschappelijke instanties.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- We moeten strategische en operationele concepten uitwerken die ons in staat stellen dit optreden te realiseren. We incorporeren daarbij nieuwe manieren van vechten. Tegelijk moeten we naadloos kunnen aansluiten op onze belangrijkste internationale partners.
- We moeten de ondersteuning en de bescherming van gevechtseenheden significant versterken zodat ze zelfstandiger, flexibeler, sneller en langer inzetbaar zijn en inklikbaar zijn met onze belangrijkste partners. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om versterkingen in vuursteun, luchtverdediging, logistieke en geneeskundige steun, voorraden, C4ISR-middelen (*Command, Control,*

### Doelstellingen voor 2035

We organiseren ons vanuit het principe van maatwerk en kwaliteit: zowel kleinere eenheden als grote verbanden kunnen zelfstandig optreden en hier passen we onze organisatieprocessen op aan.

Eenheden zijn in verschillende scenario's snel inzetbaar en hebben voortzettingsvermogen, altijd met voldoende ondersteuning en de juiste uitrusting.

We voldoen aan de NAVO- en EU-afspraken over reactiesnelheden. We beschikken over extra materiële en personele capaciteiten wanneer dat nodig is, om piekbelastingen beter op te vangen en het voortzettingsvermogen te vergroten.

Onze wapensystemen en eenheden zijn modulair: zo goed mogelijk op te waarderen en te combineren met andere systemen en eenheden.

*Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) en genie.

► We moeten oefenen en trainen op zelfstandige en snelle inzet in klein en in groot verband. Elk vraagt specifieke competenties. Dit geldt ook voor de aansturing. Gereedstelling en inzetbaarheidsdoelen moeten aangepast worden aan dit nieuwe profiel.

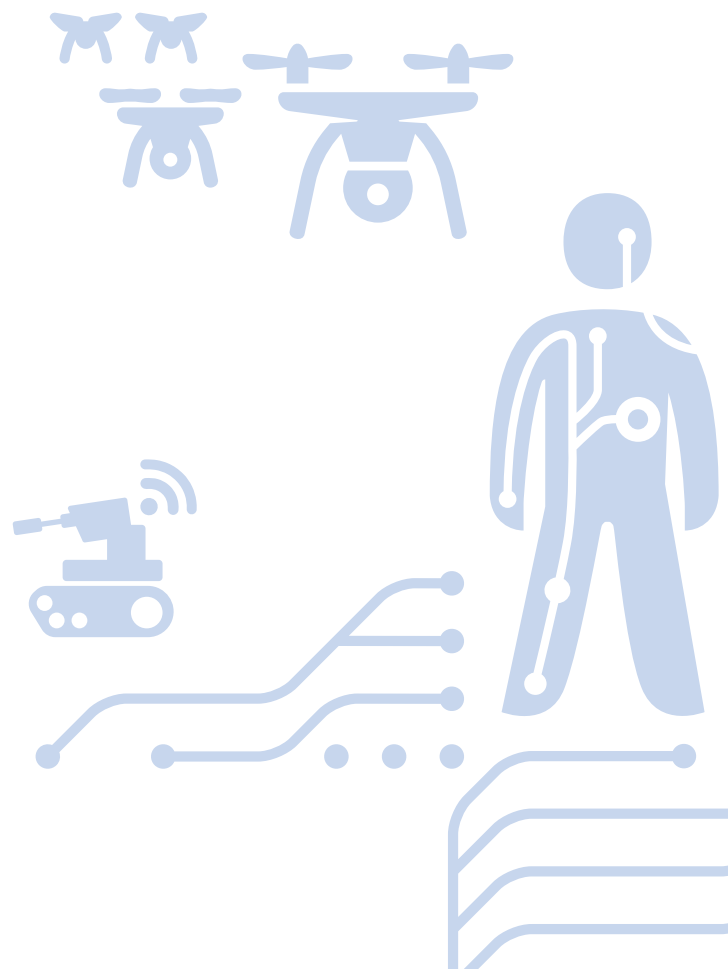
► We bouwen aan schaalbaarheid van mensen en middelen. In het kader van snelle slagkracht, kwaliteit en samenwerking, gaan we werken met flexibele schillen van personeel en



materieel waarmee we snel kunnen op- en afschalen. In dit kader hebben we ons reservistennetwerk al uitgebreid en het proces voor de inhuur van tijdelijk extern burgerpersoneel vereenvoudigd.

► Grotere flexibiliteit in (gegarandeerde) capaciteiten vraagt om samenwerking met bedrijven en andere niet-militaire organisaties. Om de samenwerking met private partners verder vorm te geven, stellen we inhoudelijke (en wettelijke) kaders op voor de adaptieve krijgsmacht, waarbij we een goede balans vinden tussen het zelf bezitten van en het kunnen beschikken over bepaalde capaciteiten.

► We geven voorrang aan capaciteiten die makkelijk op te waarderen zijn, het meest arbeidsextensief zijn en te combineren zijn met andere, veelal makkelijker vervangbare systemen. We moeten hiervoor sneller behoeftes kunnen omzetten naar verwerving en invoering en het Defensiematerieelproces (DMP) en Defensielifecycleplan (DLP) hierop aanpassen, onder andere door het creëren van een grotere vrije budgettaire ruimte. Dit gaat ten koste van zaken in het nu al overvolle DLP of vergt extra investeringen.





## Inrichtingsprincipe 3:



# Sterk innoverend vermogen

**Om technologisch hoogwaardig te blijven moeten we vooroplopen in onderzoek en ontwikkeling. Innovatie voor militaire doeleinden gaat vaak gepaard met mogelijkheden voor andere sectoren, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid en verduurzaming. Zo draagt een sterke kennis- en innovatiefunctie bij Defensie, verbonden met de Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven, ook bij aan de weerbaarheid van onze samenleving.**

Nederland is een land van kennisontwikkeling, wetenschap en technologische innovaties. Verschillende bedrijven en universiteiten zijn mondiale koplopers wat betreft *data science*, kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie en innovaties op het gebied van duurzaamheid. We kunnen ons hier internationaal op onderscheiden. Er liggen veel kansen voor Defensie en het bedrijfsleven. Om deze zo goed mogelijk te benutten zijn in 2018 een Defensie-industrie-strategie en een Innovatiestrategie Defensie uitgebracht.

Nieuwe ideeën leiden tot sterker, preciezer en veiliger optreden. Ze moeten uitgedacht, uitgetest en (bij succes) ingevoerd en opgeschaald worden. Extra aandacht gaat daarbij uit naar de stap van innovatie naar implementatie.

Opkomende en disruptieve technologieën bieden naast kansen ook risico's. We houden oog voor de ethisch-juridische aspecten van technologieontwikkeling, zoals bij kunstmatige intelligentie en wapensystemen.

Het behoud van kennis op het gebied van defensie- en veiligheidstechnologie draagt direct bij aan de Nederlandse veiligheidsbelangen. Om het meeste rendement uit onze inspanningen te halen, moeten we ze focussen en als organisatie een *multiplier effect* teweegbrengen. Soms voldoet kopen van de plank niet; dan moet Defensie zelf ontwikkelen en optreden als *launching customer*.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

► We leggen nadruk op kennisgebieden en technologieën voor defensiespecifieke doeleinden, zoals ook in de Defensie-industriestrategie staat. In het bijzonder schenken we aandacht aan kwantum-technologie, kunstmatige intelligentie, robotica, 3D-printen en bio- en nanotechnologie. We houden oog voor de ethisch-juridische aspecten van technologieën.

We prioriteren onderzoek gericht op de toekomstige krijgsmacht, met name onderzoek naar arbeids-extensieve en duurzame oplossingen en genetwerkt optreden. Hier wordt het kennis- en innovatiebudget voor een (belangrijk) deel op gericht.

► We gaan door met het stimuleren van ecosystemen van bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen voor *concept development & experimentation*. We richten onze bedrijfsvoering in op het opschalen van succesvolle initiatieven en kortcyclische innovatie. Dat kan door in ons DLP een lege financiële bandbreedte in te stellen. Dit zal dan ten koste moeten gaan van andere zaken (binnen de huidige kaders) of extra investeringen vergen.

## Doelstellingen voor 2035

We geven ten minste 2% van de defensie-uitgaven uit aan onderzoek en technologieontwikkeling, zoals afgesproken binnen het European Defence Agency (EDA). Dit is het fundament onder de organisatie.

Onderzoek is gericht op het behoud en het vergroten van operationele slagkracht. We versterken daartoe de defensiespecifieke kennisbasis op het gebied van genetwerkt optreden, arbeidsextensiviteit en duurzaamheid.

We creëren ruimte voor het sneller opschalen na succesvolle experimenten, zowel financieel als wat betreft cultuur, regels en processen.

We stimuleren en versnellen actiever de ontwikkeling van technologieën die vitaal zijn voor de veiligheidsbelangen.

► Nederland wil beschikken over een eigen technologische en industriële basis. We benutten interdepartementale initiatieven om deze te versterken, zoals het groeifonds. Internationaal bieden nieuwe programma's in het Meerjarig Financieel Kader, met name de permanent gestructureerde samenwerking (PESCO) binnen de EU en het Europese Defensiefonds (EDF), vruchtbare platformen voor samenwerking op het gebied van onderzoek en capaciteitsontwikkeling. Hiervoor is cofinanciering nodig van de beleidsverantwoordelijke ministeries.



## Inrichtingsprincipe 4:



# Escalatie-dominantie, met onze partners

**Samen met onze partners in de NAVO en de EU moeten we over de juiste en over voldoende capaciteiten blijven beschikken voor geloofwaardige afschrikking en escalatie-dominantie. Het vraagt om voldoende training en oefening, en om het kunnen voldoen aan de afspraken voor snelle inzetbaarheid. Het vraagt ook om investeringen in (conventionele) capaciteiten om onze slagkracht te versterken. Met een conventioneel sterk Europa verkleinen we ook het risico dat nucleaire wapens worden ingezet.**

Met onze NAVO-bondgenoten hebben we in 2014 afgesproken om in tien jaar tijd de defensie-uitgaven in de richting van de NAVO-norm van 2% van het bbp te bewegen. We zijn daar op dit moment ver van verwijderd. De capaciteiten van bondgenoten moeten elkaar aanvullen. Daarvoor heeft de NAVO het zogenaamde NAVO-defensieplanningsproces (NDPP) opgezet waarin afspraken worden gemaakt over wie welke capaciteiten voor zijn rekening neemt. Onze bondgenoten hebben terecht geconcludeerd dat Nederland onvoldoende in staat is om invulling te geven aan deze capaciteitsdoelstellingen. Ook binnen de EU gelden capaciteitsdoelstellingen waar Nederland mede invulling aan moet geven. De NAVO en de EU werken hierbij nauw samen<sup>2</sup>.

Met de investeringen van dit kabinet maken we goede stappen in het vergroten van de slagkracht. We hebben noodzakelijke vervangingstrajecten ingezet.

De eerste F-35-jachtvliegtuigen zijn in gebruik genomen en het aantal toestellen wordt uitgebreid. We vervangen de M-fregatten en de onderzeeboten. Ook investeren we in nieuwe tankvliegtuigen, een counter-UAV-capaciteit en moderniseren we de CV90-infanteriegevechtsvoertuigen en voor de artillerie de pantserhouwitser.

We willen ons internationaal nog meer onderscheiden op het gebied van militaire mobiliteit. Daar hebben we momenteel al een voortrekkersrol in en die positie willen we behouden. Nederland is namelijk een belangrijk doorvoerland voor de krijgsmachten van de VS, Canada en het VK. Onze bondgenoten moeten op ons kunnen vertrouwen dat we hun troepen voor langere tijd kunnen ondersteunen.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- ▶ We vullen de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO en EU in, waarbij we capaciteiten prioriteren die zowel in NAVO- als in EU-verband noodzakelijk zijn en die de EU helpen om ook in het hoogste geweldspectrum op te treden. Op het gebied van inzet dragen we proportioneel bij aan de NAVO en EU.
- ▶ We gaan verder met de prioritering van gereedstelling van de snelle reactiemachten van de NAVO en EU. We komen ook de afspraken rondom militaire mobiliteit na: de logistieke randvoorwaarden voor de reeds erkende militaire corridors dienen ingericht te zijn.
- ▶ We zorgen voor een gezonde balans tussen investeringen in nieuwe capaciteiten en de instandhouding

### Doelstellingen voor 2035

We geven invulling aan de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO en EU.

We zijn koploper op het gebied van militaire mobiliteit en zijn ingericht om succesvol als *transit nation* en *host nation* op te kunnen treden.

We dragen proportioneel en in verhouding met vergelijkbare lidstaten bij aan EU- en NAVO-missies en VN-vredesoperaties, in klein of groot verband.

Het nieuwe profiel voor Defensie, zoals geschetst in deze visie, is leidend bij de aanschaf van grootmaterieel en de instandhouding en afstoting van wapensystemen.

van bestaande capaciteiten. Daarbij dient de ondersteuning niet vergeten te worden, want het tekort daaraan is een nijpend probleem voor het goed kunnen nakomen van onze nationale en internationale afspraken. Te denken valt dan aan de operationele (gevechts)ondersteuning en de problemen in de bedrijfsvoering.

<sup>2</sup> Voor meer verdieping, zie *Verdiepingsbijlage III NAVO- en EU-capaciteitsdoelstellingen* op pagina XIV.

## Inrichtingsprincipe 5:



# Gezaghebbende informatiepositie

**Informatiegestuurd optreden (IGO) is de basis van de toekomstige defensieorganisatie. Met de Defensienota 2018 hebben we hier dan ook niet voor niets prioriteit aan gegeven. De toenemende dreiging in alle domeinen en de technologische ontwikkelingen hebben grote impact op het optreden van Defensie. Het verzamelen, snel verwerken en inzetten van betrouwbare informatie, alsmede snellere en betere commandovoering dan de tegenstander, is in de toekomst vanwege de toegenomen dreiging nog doorslaggevend voor succes.**

We moeten een nog beter vermogen hebben om onze omgeving snel te kunnen beschrijven (*insight*), begrijpen (*understanding*) en veranderingen te zien aankomen en beïnvloeden (*foresight*). Op die manier krijgen we beter grip op complexe situaties en operaties. Op basis van de grote hoeveelheden data kunnen we een gemeenschappelijk operationeel beeld creëren om te begrijpen wat er gebeurt en om zo dreigingen vroegtijdig te identificeren, te attribueren en af te wenden. Hiermee verruimen we de handelingsopties voor inzet, inclusief de mogelijkheid om preventief in te grijpen. Dit kan met conventionele middelen, maar ook met informatie als gevechtscapaciteit. Informatie wordt hierbij ingezet voor het versnellen van de inzet van wapensystemen

en als zelfstandig wapen (als communicatiemiddel en bij elektronische oorlogsvoering).

Informatie wordt op dit moment al ingezet als wapen. Landen en terroristische organisaties gebruiken valse of onvolledige informatie voor strategisch en tactisch voordeel. Vaak treden ze daarmee buiten de voor ons aanvaardbare ethische en juridische kaders, bijvoorbeeld door het beïnvloeden van onze manier van denken. We moeten hier als samenleving weerbaar tegen worden en indien nodig terug kunnen slaan, uiteraard binnen onze eigen ethische en juridische kaders.

De effectieve inzet van deze informatie en wapensystemen staat of valt bij de kwaliteit van onze mensen. Onze mensen en wapensystemen moeten beschikken over de beste informatie en software. Nu zijn we daarin te afhankelijk van anderen. Voor een sterke informatiepositie groeit het belang van inzet van de juiste sensoren. Onze mensen en middelen op operationeel en tactisch niveau dienen hiertoe te worden uitgerust met kwalitatief superieure sensoren.

De opgehaalde informatie moet in samenhang op centrale punten in de organisatie geanalyseerd, gefilterd en gedistribueerd worden, zodat lagere eenheden over de voor hen relevante informatie beschikken. Commandovoering verandert door middel van technieken zoals kunstmatige intelligentie en *data science*, die ons besluitvormingsproces versnellen en verbeteren. Voor succesvol optreden zijn een robuuste infrastructuur voor communicatie

### Doelstellingen voor 2035

We zijn een van de koplopers binnen de NAVO en EU in het informatie-gestuurd optreden (IGO).

Door een netwerk van centrale commandovoeringselementen kunnen we beter en sneller informatie in samenhang analyseren, filteren en uitwisselen, analyses combineren en zo de gewenste effecten aansturen.

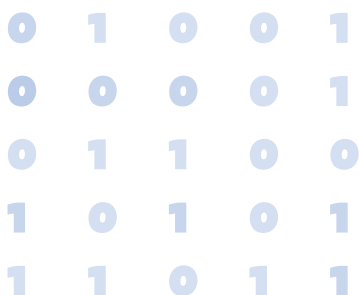
We versterken de instrumenten voor defensieve en offensieve inzet in de informatieomgeving, waarbij we een van de koplopers zijn in het cyberdomein.

We hebben betrouwbare, stevige en toekomstbestendige IT die onze informatiegestuurde en technologisch hoogwaardige defensieorganisatie ondersteunt en snel aanpasbaar is.

en commandovoering en gegarandeerde toegang tot onze netwerken en het elektromagnetisch spectrum voorwaardelijk. Daarmee worden sensoren en wapensystemen gekoppeld, waardoor een veilige en betrouwbare communicatie is gegarandeerd. Dat geldt ook voor het hebben van toegang tot de ruimte.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

► Een moderne IT vormt de ruggengraat van een nieuwe manier van werken, gebaseerd op data en data-analyse. Dit kabinet investeert onder andere al in een moderne IT-infrastructuur, maar deze dient



verder verstevigd te worden en de processen die daarop zijn aangesloten zullen moeten verbeteren, waarbij ook achterstanden zijn weg te werken. We hebben de meest recente software nodig omdat software en data een centrale rol spelen in het effectief kunnen benutten van onze wapensystemen. Ook in de ondersteuningsketens zijn ze essentieel.

► We zorgen voor voldoende specialistisch personeel op het gebied van IT, cybersecurity en data, dat onder andere ook met kunstmatige intelligentie kan werken.

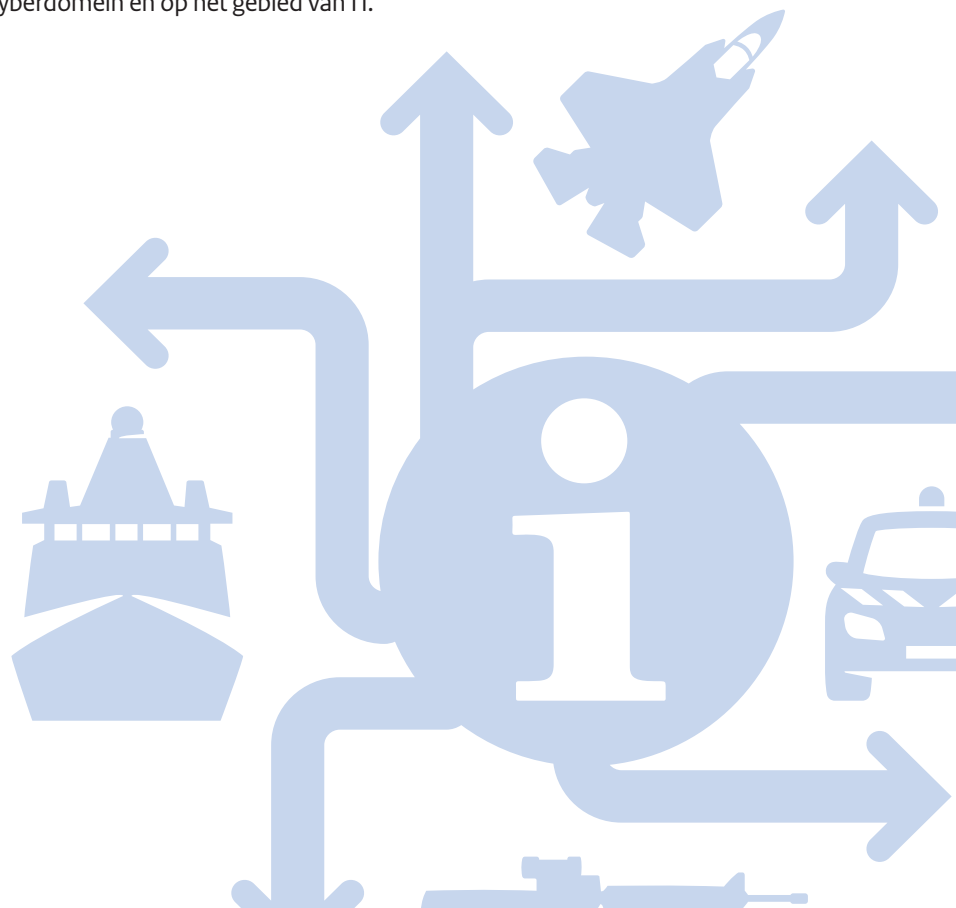
Dit personeel is schaars, net als de benodigde hardware en software. We willen de specialisten samen met partners opleiden, in ruil voor een aantal jaren dienst bij Defensie.

► We zijn, zowel civiel als militair, afhankelijker geworden van satelliet-systemen. Het kunnen gebruiken van de ruimte is een noodzakelijke schakel in het informatiegestuurd optreden. We brengen een ruimtestrategie uit met onze positie op dit domein. Defensie gaat, in de EU en de NAVO, samenwerken met partners om het omgevingsbewustzijn in de ruimte te versterken en ook hier een sterke informatiepositie te realiseren.

► We realiseren een goede anticipatiefunctie waarmee we, ter bevordering van de internationale rechtsorde, proactief kunnen optreden in potentiële conflictgebieden en daarmee preventief kunnen opereren. Bijvoorbeeld door afschrikking en door het adviseren en trainen van lokale veiligheidsinstellingen.

► We moeten ons beter beschermen tegen de manieren waarop tegenstanders proberen onze wil, perceptie, gedrag en systemen te beïnvloeden. Met eigen capaciteiten moeten we zowel defensief als offensief kunnen optreden, altijd binnen de daarvoor geldende ethische en juridische kaders. Met de daarvoor benodigde combinatie van hoogtechnologische capaciteiten en specialistische menskracht moeten we een van de koplopers blijven in het optreden in de informatieomgeving en met name in het cyberdomein.

► Defensie richt zich op de versterking van de samenwerkingsverbanden binnen het nationale cyberveiligheidsnetwerk, om de weerbaarheid van dit netwerk te versterken. Hierbij kijken we ook gericht naar meer interoperabiliteit met onze partners in het cyberdomein en op het gebied van IT.





## Inrichtingsprincipe 6:



# Multidomein en geïntegreerd optreden

**‘Vroeger’ had je alleen land, lucht en zee. Daar zijn onze krijgsmacht-delen op gebaseerd. In het afgelopen decennium zijn echter in Nederland en internationaal het cyberdomein en de ruimte erkend als militair domein. We hebben nu dus vijf militaire domeinen. Defensie heeft daarom het Defensie Cyber Commando opgericht en een kenniscentrum op het gebied van de ruimte in gebruik genomen. De afhankelijkheid tussen de vijf domeinen groeit en daarom moeten we over de domeinen heen (multidomein) denken, organiseren, opereren en commandovoeren. Hier sluit inrichtingsprincipe 2 ook op aan. Onze defensieonderdelen moeten naadloos samen kunnen werken (joint) en we moeten optimaal kunnen samenwerken met onze internationale partners (combined). Op deze manier kunnen we gecombineerde aanvallen in verschillende domeinen en met verschillende instrumenten pareren.**

Maar dan zijn we er nog niet. Bij hybride conflictvoering worden militaire middelen met civiele middelen gecombineerd. De informatieomgeving is hierbij een belangrijk terrein. Denk daarbij aan ontwrichtende cyber-aanvallen en desinformatiecampagnes. Deze dreigingen zijn permanent, defensie-overstijgend en niet gebonden aan fysieke locaties. Dat is een uitdaging, want onze militaire inzet is veelal in de tijd afgebakend en gericht op een specifieke (geografische) operatie. We werken ook met onze veiligheids-partners nog vaak te verkokerd.

De afgelopen jaren is de samenwerking met partners en tussen de defensie-

onderdelen verstevigd: militairen maken vast onderdeel uit van regionale en nationale crisisteamen en er wordt steeds meer samen geoefend.

Met onze unieke en internationaal gewaardeerde geïntegreerde benadering in missiegebieden treden we op de terreinen van defensie, ontwikkelingssamenwerking, diplomatie, politie, justitie en handel gecoördineerd op. Geïntegreerde inzet zal vaker gericht zijn op het voorkomen van (hernieuwd) conflict, bijvoorbeeld door middel van afschrikking, de opbouw van veiligheidssectoren of stabilisatie van een fragiele situatie. In de toekomst versterken we de samenwerking met verschillende publieke en private organisaties nog verder. Nederlandse militaire en civiele bijdragen moeten daarbij internationaal goed ingebed zijn.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- ▶ We bevorderen het genetwerkt optreden en de integrale aansturing op verschillende niveaus, met zeer uiteenlopende (hoogtechnologische) middelen en functies. Multidomein-commandovoering wordt de norm. Dit vergt aanpassingen in inrichting, verantwoordelijkheden, informatie-delung, opleiding en cultuur. Het vraagt om meer samenwerking van de defensieonderdelen en het uitwerken van multidomein en geïntegreerde doctrines en concepten. Dat begint bij meer gezamenlijk opleiden, trainen en oefenen, en bij colocatie en uitwisseling van personeel (inclusief leidinggevend).
- ▶ We zorgen voor uitwisselbare en inpasbare (interoperabele) middelen en manieren. Nu heeft Defensie te

### Doelstellingen voor 2035

Multidomein en geïntegreerd denken en optreden is in operaties met nationale en internationale partners het uitgangspunt.

We hebben inzicht in mogelijke hybride campagnes die zich op verschillende vlakken tegelijkertijd afspeelen en kunnen daar met onze partners naar handelen.

Onze apparaten, systemen, processen en diensten zijn uitwisselbaar, inpasbaar en samen met partners te gebruiken.

veel verschillende systemen die niet aan elkaar te koppelen zijn. Koppeling vraagt om robuuste ondersteuning en een gelaagde beveiliging van alle onderdelen van het systeem.

- ▶ Interoperabiliteit met onze nationale en internationale partners moet een bepalend criterium zijn bij de aanschaf van middelen en de selectie en opleiding van mensen.
- ▶ We blijven investeren in de multilaterale samenwerkingsverbanden waarin wij opereren, zoals de NAVO, de EU en de VN. Daar zetten we onder andere in op het verbeteren van de effectiviteit van missies en het verbeteren van verschillende soorten vredes- en stabiliteitsoperaties en -activiteiten. We moeten onze eerlijke bijdrage leveren, ook wat betreft het leveren van troepen. De positie van Nederland als *Troop Contributing Country* moet meer in de pas gaan lopen met

andere landen met een vergelijkbare omvang en economie. Dat vergt onder andere een investering in momenteel schaarse capaciteiten op het terrein van training, mentoring en advisering, alsmede capaciteiten om randvoorwaarden voor missies in te vullen.

► Voor het voorkomen en duurzaam oplossen van conflicten zijn bredere oplossingen nodig, waarvoor de grondoorzaken moeten worden aangepakt. Die geïntegreerde manier van werken gaan we samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere partners verder uitdiepen en internationaal nog meer promoten en verbreden met nieuwe partners.

► We werken, samen met onze nationale partners, aan manieren om minder verkokerd te werken, onder andere door middel van meer gezamenlijke analyses, strategieën en meer gezamenlijke oefeningen.





## Inrichtingsprincipe 7:



# Transparant en zichtbaar in een betrokken samenleving

**We staan actief in de samenleving. Defensie kent een relatief gesloten cultuur. Maar geslotenheid past niet in de huidige tijd: bijna iedereen in de wereld heeft toegang tot het internet en informatie ligt bijna realtime op straat. Door meer informatie actief te delen, intern en extern, zorgen we niet alleen dat ons werk beter wordt begrepen, maar ook dat de samenleving minder gevoelig is voor mis- en desinformatie.**

Defensie mag, binnen de geldende kaders, namens de Nederlandse samenleving geweld toepassen om onze belangen wereldwijd te beschermen en te verdedigen. Het is belangrijk dat we daarover verantwoording afleggen aan de volksvertegenwoordiging en de samenleving en daarvoor moeten we transparanter zijn. We hebben hier deze kabinetsperiode al op ingezet: incidenten worden vaker proactief gemeld en er wordt meer inzicht gegeven in het optreden van de krijgsmacht. We gaan door op de ingeslagen weg. De transparantie van de organisatie groeit zo de komende jaren mee met de veranderende omstandigheden. Die maken meer openheid noodzakelijk om draagvlak te houden voor dat optreden. Bij het delen van informatie houden we altijd oog voor de personele, operationele en nationale veiligheid, zowel van Nederland als van bondgenoten en partners.

We gaan door op de ingeslagen weg. We willen niet alleen transparanter zijn over ons werk, we willen het ook zichtbaarder maken. Defensie oefent vaak 'buiten beeld' om niet te veel

overlast te veroorzaken en veel inzet van militairen vindt plaats in het (verre) buitenland. Onbekend maakt nog niet onbemind, maar soms wel onbegrepen. Defensie wil dat de samenleving beter kan zien wat onze mensen allemaal doen. Ook willen we dat andere ministeries, lokale overheden, bedrijven en andere organisaties ons beter weten te vinden als zij ons nodig hebben. Meer zichtbaarheid en duiding draagt bovendien bij aan de betrokkenheid van de samenleving bij het werk van Defensie en vergroot het veiligheidsbewustzijn. Het helpt iedereen alert te blijven op dreigingen en de noodzakelijke weerbaarheid op te bouwen. Mensen in militair uniform moeten weer een gewoon element van het straatbeeld worden.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- We versterken de relatie met de buitenwereld. We laten zien hoe we ervoor staan. We zetten de cultuuromslag door en beginnen met aanpassingen in opleidingen.
- We zijn zichtbaarder en worden omgevingsbewuster: we oefenen vaker middenin en samen met de maatschappij en dragen met onze expertise vaker bij aan het maatschappelijke debat over thema's die onze organisatie aangaan. We nodigen externen vaker uit op defensielocaties in het kader van goed nabuurschap.
- Door ervaring met psychologische oorlogsvoering door tegenstanders in onder andere Litouwen, Afghanistan en Irak is Defensie zich bewust van het gevaar van desinformatie en

### Doelstellingen voor 2035

We blijven stappen zetten om nog transparanter en ontspannen om te gaan met de buitenwereld en zijn ook zichtbaarder.

We blijven stappen zetten om nog transparanter te zijn in onze informatievoorziening aan het parlement en het publiek. Daarbij houden we altijd oog voor de personele, operationele en nationale veiligheid, zowel van Nederland als van bondgenoten en partners.

Defensie is een proactievare, maatschappelijke partner en helpt de samenleving weerbaarder te worden tegen dreigingen, ook waar deze voortkomen uit subtielere hybride vormen van conflictvoering.

beïnvloeding – en dus van de noodzaak om onze (open en transparante) samenleving hiertegen te beschermen. Meer openheid, onder andere over dit type dreiging, kweekt veiligheidsbewustzijn en vergroot daarmee de weerbaarheid van de samenleving.



## Inrichtingsprincipe 8:



# Inzetten op een sterker, zelfredzamer Europa

**Europa moet in de toekomst zelfstandig kunnen optreden wanneer de Europese belangen in het geding zijn. De EU Global Strategy uit 2016 stelt nadrukkelijk dat de EU in staat moet zijn militaire operaties in het hoogste deel van het geweldspectrum te kunnen uitvoeren. Daartoe is Europa momenteel maar beperkt in staat. De komende jaren moeten we daarom meer investeren in het vergroten van de militaire mogelijkheden van Europa om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen veiligheid en de behartiging van de Europese veiligheidsbelangen.**

In de EU zijn de laatste jaren veel nieuwe initiatieven gelanceerd op het gebied van veiligheid en defensie. Defensie richt zich op het bereiken van concrete resultaten in deze nieuwe initiatieven. In het PESCO-project over snelle reactieteams bij cyberincidenten en wederzijdse bijstand zijn we een van de kartrekkers. Hetzelfde geldt voor het PESCO-project over militaire mobiliteit, dat het grensoverschrijdende militaire transport in Europa bevordert.

We zetten dus nadrukkelijker in op een Europa, en dus ook een EU, dat verantwoordelijkheid neemt, ook op militair vlak. Deze aanscherping van het beleid is noodzakelijk om de veiligheid van Europa en dus Nederland, en daarmee indirect het gehele Koninkrijk, nu en in de toekomst te borgen. We doen dat op een manier die ook de NAVO versterkt. Want een geloofwaardige NAVO blijft noodzakelijk voor onze veiligheid en als Europese NAVO-landen moeten we dus onze

verantwoordelijkheid nemen en een grotere, eerlijke bijdrage leveren aan het collectief.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- ▶ We intensiveren de samenwerking binnen de EU en betrekken ook derde landen, zoals het VK, structureel bij de Europese veiligheidsarchitectuur. Ook maken we ons sterk voor samenwerking in fora zoals bijvoorbeeld de *European Intervention Initiative*, de *Joint Expeditionary Force*, de *Northern Group* en de *Arctic Security Forces Roundtable*.
- ▶ We intensiveren de samenwerkingen met defensieorganisaties in Europa. Hier hebben we de afgelopen jaren al belangrijke stappen in gezet, zeker met strategische partners.
- ▶ We sturen op het gezamenlijk definiëren van meer concrete prioriteiten op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU, inclusief samenwerking op kennis en innovatie, gezamenlijk transport en bevoorradings- en het gezamenlijk ontwikkelen van capaciteiten, onder andere op het gebied van het cyberdomein, escalatie-dominantie en communicatie- en informatiesystemen.
- ▶ We zetten ons in voor het bestendigen van strategische capaciteiten binnen Europa. We bouwen met het bedrijfsleven en andere partners aan een sterke Europese defensiemarkt.
- ▶ We gaan (nog sterker) pleiten voor interoperabiliteit en standaardisatie binnen de EU en de NAVO, zodat we optimaal samen kunnen werken. Die

### Doelstellingen voor 2035

We zetten nog meer in op een EU die meer in staat is om op te treden als een geopolitiek speler en die zelfstandig de Europese (veiligheids-) belangen kan beschermen en verdedigen.

We komen de afspraken gemaakt in EU- en NAVO-verband na. Dat betreft financiële afspraken, afspraken over capaciteiten en afspraken over inzet en gereedheid.

beleidslijn scherpen we verder aan. EU- en NAVO-processen moeten op elkaar zijn afgestemd zodat capaciteitsontwikkeling en investeringen maximaal renderen. Bilaterale samenwerkingen, net als de samenwerking tussen de EU en de NAVO moeten, op operationeel, strategisch en politiek vlak naar een hoger niveau worden getild.

- ▶ We komen de afspraken in EU- en NAVO-verband na. Om een betrouwbare bondgenoot te zijn, moeten we ons defensiebudget de komende jaren laten groeien, rekening houdend met de ruimte die daarvoor beschikbaar wordt gesteld door een volgend kabinet. Langjarig commitment voor de afspraken in EU- en NAVO-verband is belangrijk voor onze geloofwaardigheid.



## Inrichtingsprincipe 9:



# Inzetten op verdere specialisatie binnen de NAVO en EU

**We willen inzetten op meer specialisatie binnen de NAVO en de EU. Elk land heeft een natuurlijke focus op bepaalde capaciteiten en type inzet. Van die respectievelijke meerwaarde moeten we meer gebruik maken om gezamenlijk meer effecten te bereiken en de kwaliteit van ons optreden te verhogen.**

De capaciteiten waar we voor kiezen moeten bij uitstek passen bij de kracht van onze krijgsmacht, ons Koninkrijk, de behoeften van onze samenleving en de dreigingen waar we mee te maken hebben. Het bepalen van die specialismen doen we aan de hand van waar we in uitblinken. Dit leidt tot kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie. Vooralsnog blijft de huidige veelzijdige en kwalitatief sterke basis van capaciteiten relevant. Van daaruit kunnen we groeien en specialiseren. In die groei versterken we bepaalde specialismen: zaken waar niet iedereen (voldoende) over beschikt.

Op dit moment blinkt Defensie vooral uit met onze kwalitatief goede mensen, de in aantocht zijnde F-35's, de onderzeeboten, onze capaciteiten in het cyberdomein (specifiek cybermiddelen en inlichtingen), de *Special Operation Forces*, onze geïntegreerde lucht- en raketverdediging en de Nederlandse geïntegreerde benadering bij inzet. We worden internationaal bijvoorbeeld erkend voor onze training- en advisering van veiligheidsinstituten ter bevordering van de internationale rechtsorde. Nationaal blinken we, door onze organisatiestructuren, middelen en de kennis van onze mensen, ook uit in crisismanagement (zoals verder beschreven in inrichtingsprincipe 10). Vanuit deze

kwaliteiten kunnen we onze specialismen verder uitbouwen. Specialiseren betekent uiteindelijk dat we ook zaken niet meer gaan doen – dit is mogelijk als deze taken door onze partners worden overgenomen en vice versa.

Specialisatie begint vaak bij het intensiveren van samenwerkingen en met *pooling and sharing* van capaciteiten. Het is een langdurig proces dat niet van de ene op de andere dag is geregeld. Als partnerschappen niet sterk genoeg blijken, kan het namelijk ook heel kwetsbaar maken, want in de kern gaat het om onderling vertrouwen. De randvoorwaarden voor het specialiseren zijn dan ook het delen van de risico's (*risk sharing*) en van de kosten (*burden sharing*). Ook mag het onze rol als *last line of defence* en *first responder* niet aantasten.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- ▶ We bouwen voort op de kennis en ervaring die we met de huidige samenwerkingen hebben opgedaan en gebruiken deze om een aanjager binnen NAVO en EU te zijn om gezamenlijk te komen tot meer specialisatie en interoperabiliteit tussen partners. Hierbij bevorderen we mogelijke kopgroepen van landen die hier het voortouw in nemen.
- ▶ We beginnen, vanaf onze basis, met het versterken en uitbreiden van een aantal kwaliteiten en niches: onze eigen specialismen. Op dit moment blinkt Defensie al uit in een aantal zaken en van daaruit bouwen we onze specialismen uit. Daarbij moeten de randvoorwaarden voor specialiseren in acht genomen worden.

### Doelstellingen voor 2035

Het is onze beleidsinzet in de NAVO en EU om te komen tot verdere specialisatie en optimale interoperabiliteit.

We bouwen, vanaf een veelzijdige en kwalitatief hoge basis, aan onze eigen specialismen.

We intensiveren in onze samenwerkingen met strategische partners als stap richting specialisatie.

- ▶ We gaan door met intensivering van onze samenwerkingen met partners en de actieve deelname aan initiatieven op het gebied van *pooling and sharing*.





## Inrichtingsprincipe 10:



# Strategische capaciteiten voor een weerbare samenleving

### Strategische capaciteiten

Om onze democratische rechtsstaat en open economie te beschermen, ook tegen hybride en andere dreigingen, moeten we op bepaalde vlakken onafhankelijk blijven. Dus terwijl we regelmatig leunen op goede en sterke civiele en militaire partners, zijn er ook situaties waarin we juist autonoom moeten kunnen zijn. Er blijven altijd onvermijdelijke afhankelijkheden bestaan, juist ook door onze open economie. Dit maakt het beschermen van onze economische veiligheid extra belangrijk. Dat vraagt om een robuustere nationale veiligheidsarchitectuur en meer autonomie in strategische capaciteiten, processen, ketens en voorraden voor de nationale veiligheid en voor een weerbaardere samenleving.

Alles zelf bezitten is niet mogelijk. Bij besluitvorming moeten de risico's daarom altijd goed afgewogen worden: waar willen we strategisch meer zelfstandig zijn en waar durven we de risico's van afhankelijkheden aan? Als bijvoorbeeld op Europees niveau de belangen al goed zijn beschermd, is dat wellicht op nationaal niveau niet meer nodig. De strategische autonomie is van belang in verschillende aspecten van de veiligheidsarchitectuur, denk bijvoorbeeld aan bepaalde gevechtskracht, ondersteunende capaciteiten, voorraden en infrastructuur.

### Nationale taken

De nationale veiligheidsarchitectuur bestaat uit een groot aantal spelers, waar Defensie er één van is. Gezamenlijk moeten we vitale capaciteiten kunnen garanderen voor crises en noodsituaties. Defensie

moet daarbij met haar unieke capaciteiten kunnen bijdragen als één van de *first responders* en als de *last line of defence*. We moeten dan de capaciteiten hebben waarmee we zowel onder normale als ook in buitengewone omstandigheden, (extra) voortzettingsvermogen kunnen leveren ter ondersteuning aan het civiele gezag. Ten aanzien van dit laatste heeft Defensie dus als organisatie ook een mate van autonomie nodig.

Defensie heeft crisismanagement als kerncompetentie en beschikt over de daarbij horende structuren voor commandovoering. We willen deze competentie ter ondersteuning van civiele organisaties verder ontwikkelen. We hebben hierin de afgelopen jaren al stappen gezet en zijn ondertussen een vast onderdeel van landelijke (crisis)coördinatie mechanismen. Ook tijdens de coronacrisis heeft Defensie een cruciale rol gespeeld bij de coördinatie van de patiëntenverspreiding over de diverse ziekenhuizen. Daarnaast kan Defensie meer bijdragen aan de aanpak van structurele veiligheidsproblemen in ons Koninkrijk, bijvoorbeeld bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning.

Dit is wat we daarvoor moeten doen:

- Nederland, en daarmee ook Defensie, moet bepaalde strategische capaciteiten, systemen en voorraden zelf bezitten. Strategische voorraden aan bijvoorbeeld geneeskundige verbruiksgoederen, munitie, noodvoedsel en brandstof moeten worden uitgebreid zodat ze, naast voor buitenlandse inzet, ook beschikbaar zijn voor noodsituaties in Nederland.

### Doelstellingen voor 2035

Defensie heeft de strategische capaciteiten en voorraden die nodig zijn om de rol van de *last line of defence* en van één van de *first responders* te vervullen.

We maken binnen het netwerk van veiligheidspartners afspraken over de gegarandeerde taken en capaciteiten bij noodscenario's en crises en over wie wat levert.

We vergroten onze beschikbaarheid voor inzet in het nationale veiligheidsdomein ter ondersteuning van het civiele gezag. We maken meer gebruik van ons vermogen tot crisismanagement en opschaling. Op deze manier dragen we bij aan de weerbaarheid van de samenleving.

- We willen meer bijdragen aan het borgen van de weerbaarheid van de samenleving, zoals ook bepaald in artikel 3 van het NAVO-verdrag. Dat betekent een rol voor Defensie bij ondersteuning van de continuïteit van openbaar bestuur, energie, migratie, voedsel en waterbronnen, massale slachtoffers, civiele communicatie en transportsystemen.
- Bij ons aanschafbeleid houden we rekening met het moeten kunnen garanderen van onze economische veiligheid en strategische autonomie. Daartoe investeren we ook in kennis, technologie en capaciteiten zoals geïdentificeerd in de Defensie-industriestrategie.



# Financieel overzicht

**De snelle veranderingen in het dreigingsbeeld vragen om veranderingen in de defensieorganisatie. In de vorige hoofdstukken is aangegeven langs welke lijnen de Defensieorganisatie zich zou moeten ontwikkelen richting 2035. Defensie moet moderniseren zodat het in de toekomst nog steeds de grondwettelijke taken kan uitvoeren en een antwoord heeft op de vele dreigingen. We zullen hier als organisatie in stappen naartoe moeten groeien. De benodigde verandering in koers, die in de inrichtingsprincipes is weergegeven, wordt ongeacht het budget ingezet.**

Om te komen tot juiste keuzes geeft dit hoofdstuk inzicht in de financiële vertaling van de Defensievisie als we alles zo goed mogelijk zouden inrichten. Dit is geen claim voor de Voorjaarsnota 2021 of voor een ander moment. De Kamer heeft gevraagd om inzicht in de benodigde bedragen om beter keuzes te kunnen maken – daar geven we met dit overzicht gehoor aan.

Uit het financiële overzicht blijkt dat als je zo goed mogelijk tegemoet wilt komen aan de dreigingen, er een budget nodig is dat de NAVO-norm overstijgt. We hebben echter te maken met een situatie waarbij overheidsbudget schaars is. De NAVO-norm gaat uit van een organisatie die in balans is. Dat is Defensie nog niet; we zetten stappen op weg daarnaar toe. We hebben verschillende uitdagingen om de defensieorganisatie toekomstbestendig en in balans te maken.

Het kabinet heeft daarvoor, zoals gezegd, belangrijke stappen gezet met extra investeringen in Defensie met

het regeerakkoord in 2017, door het aanbieden van het Nationaal Plan aan de NAVO in december 2018 en met de financiële invulling van een deel van dit Nationaal Plan in 2019. Volgende kabinetten zullen zich buigen over eventuele vervolgstappen. Hierbij is langjarig politiek commitment op realistische doelen voor beleid en budget wenselijk om de organisatie goed te kunnen richten en in te kunnen richten. Dit commitment zou stabiliteit kunnen brengen in het herstel, de vernieuwing en versterking van Defensie.

## Terugblik op deze kabinetsperiode

Met de maatregelen uit de nota van wijziging uit 2017 voor de operationele (gevechts)ondersteuning en de Defensienota 2018 zijn door dit kabinet, zoals gezegd, belangrijke stappen gezet richting het herstel en de modernisering van de defensieorganisatie. Voor ons personeel en materieel hebben de investeringen veel verschil gemaakt. In de nieuwe personeelsagenda zijn verbeteringen opgenomen zoals een nieuw pensioenstelsel voor militairen, een nieuw arbeidsvoorwaardenakkoord, compensatie van het AOW-gat en een herziening van het veteranenbeleid. Daarnaast zijn belangrijke stappen gezet in het aanjagen van een veilige werkomgeving voor het personeel. Ons investeringsprogramma (bijlage IV van de Defensienota 2018) omvat in totaal 100 projecten: voor ongeveer de helft van deze projecten geldt dat deze met extra middelen als gevolg van de Defensienota 2018 alsnog of versneld kunnen plaatsvinden. Dit heeft grote betekenis voor de slagkracht en inzetbaarheid van de krijgsmacht. Sinds de Defensienota

2018 zijn in 2018 en 2019 41 DMP A-brieven ten behoeve van nieuw materieel aan de Kamer gestuurd en in 2020 zullen nog eens 15 A-brieven zijn verzonden. Ons investeringsquote is in 2019 gestegen naar 24% van het defensiebudget.

Het doel van de Defensienota 2018 is het investeren in mensen, slagkracht en zichtbaarheid en hiervoor zijn de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen in gang gezet. Over de voortgang hiervan is de Kamer sinds 2018 geïnformeerd, onder andere via de begrotingen, jaarverslagen, inzetbaarheidsrapportages en personeelsrapportages. Bovendien zijn over de voortgang van specifieke, complexe dossiers, zoals IT en vastgoed, aparte brieven verstuurd (Kamerstukken 31 125 nr.114, 34 919 nr.55). Hierin zijn belangrijke beleidswijzigingen en besluiten gecommuniceerd om onze organisatie te versterken. Wij blijven de voortgang van de maatregelen volgen en daarover zullen we de Tweede Kamer blijven informeren. Ook vinden er evaluaties plaats die de Kamer, zoals bekend, via de geëigende weg bereiken.

De uitvoering van al deze belangrijke maatregelen betekent niet in alle gevallen dat het beoogde effect al duurzaam is ingericht. Er zijn meer toekomstbestendige oplossingen nodig als het bijvoorbeeld gaat om de instandhouding en vervanging van wapensystemen, ons vastgoed, de IT en de personele vulling. Ook hierover is de Kamer via de genoemde brieven en rapportages geïnformeerd.

Deze visie geeft inrichtingsprincipes mee aan volgende kabinetten. Op



basis van de keuzes die volgende kabinetten maken, wordt aan het begin van elke kabinetsperiode een Defensienota opgesteld. De Defensienota vertaalt de besluiten van het kabinet naar maatregelen en maakt inzichtelijk op welke wijze invulling gegeven wordt aan de inrichtingsprincipes en hoe deze inrichtingsprincipes bijdragen aan een succesvolle doorontwikkeling van de defensieorganisatie. Daarin zal dan ook aandacht gegeven worden aan hoe deze maatregelen geëvalueerd worden.

### Inventarisatie van financiële behoeften en verplichtingen

Het gaat om forse bedragen: als we alles zo goed mogelijk inrichten dan is er structureel € 13 miljard tot € 17 miljard extra nodig. Het is op dit moment duidelijk dat niet alles kan en niet alles tegelijk kan. Keuzes en fasering zijn dus noodzakelijk: een volgend kabinet kan hier een slagvaardige strategie voor maken, gebaseerd op dit overzicht. Het langetermijndoel dient goed in beeld te blijven. Op basis van het hieronder opgenomen financiële overzicht komen de gevolgen van keuzes die gemaakt kunnen worden in beeld: een euro kan tenslotte maar één keer uitgegeven worden. Als we die uitgeven aan de versterking van onze IT, dan kan hij niet ook uitgegeven worden aan het verbeteren van ons vastgoed. Niet alles of een deel doen brengt risico's met zich mee, aangezien de dreigingsanalyse een gegeven is. Die risico's moeten goed worden afgewogen.

De financiële behoeften zijn weer gegeven in bandbreedtes: technologische ontwikkelingen, marktwerking en andere ontwikkelingen

zijn continue processen, waardoor het niet zinnig is om exacte cijfers op te nemen. Deze bandbreedtes zijn hieronder verder onderbouwd en in vier categorieën ingedeeld. Drie van de vier categorieën komen overeen met de beleidsvarianten in het interdepartementale rapport 'Brede Maatschappelijke Heroverwegingen 15' (BMH 15).

Alle onderstaande behoeftes komen ons personeel direct en indirect ten goede: ze verbeteren de werkomstandigheden significant. We hebben de specifieke verbeteringen in het personeelsbeleid meegenomen in de categorieën 'moderne bedrijfsvoering' en 'wendbaar en toekomstbestendig'.

### Onze internationale taken, verplichtingen en afspraken

Nederland heeft in NAVO-verband afspraken gemaakt over de defensiebestedingen ten behoeve van de gezamenlijke verdediging van het grondgebied. Binnen de NAVO en de EU zijn deze afspraken over defensiebestedingen omgezet in capaciteitsdoelstellingen voor alle landen, waar ook Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Deze doelstellingen zijn gebaseerd op de veranderende veiligheidsomgeving en de (potentiële) dreigingen die op ons af komen<sup>3</sup>. Als elk land zich houdt aan de gemaakte afspraken en de capaciteitendoelstellingen realiseert, dan zijn we beter in staat om onze gezamenlijke veiligheid te beschermen.

Om de capaciteitendoelstellingen te realiseren zijn forse structurele investeringen nodig: het opgenomen bedrag van aanvullend € 6,5 tot 8 miljard is toegelicht in de BMH<sup>4</sup>.

Investerings in deze capaciteiten moderniseren en versterken onze krijgsmacht, vergroten de handelingsopties en het voorzettingsvermogen, vergroten de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving en versterken de banden met de NAVO, EU en VN.

### Informatiegestuurd optreden

De hoeveelheid beschikbare data en informatie en de steeds snellere verwerking en analyse daarvan neemt in de komende decennia verder toe. Dit heeft gevolgen voor de hele defensieorganisatie en al het optreden van de krijgsmacht. Het optreden wordt steeds meer gestuurd door informatie en informatie ligt aan de basis van het versnellen en preciseren van het gevecht. De informatieomgeving, en met name beïnvloeding met digitale middelen, groeit in belang. Hiervoor zijn bijvoorbeeld sensoren nodig en verbindingen en capaciteit om data te filteren, verwerken en analyseren. Ook is een robuuste IT van groot belang, zoals de recente Kamerbrief over IT ook toelicht. Door te investeren in IGO neemt de digitale weerbaarheid toe, onder meer door de nadruk op afschrikwekkende capaciteiten in het digitale domein en door de eigen verdediging te versterken. Het opgenomen aanvullende structurele bedrag hiervoor van € 1,5 tot € 2 miljard is ook al in de BMH beschreven.

<sup>3</sup> Voor verdieping over de capaciteitendoelstellingen van de NAVO en de EU, zie Verdiepingsbijlage III op pagina XIV.

<sup>4</sup> Bij de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen is uitgegaan van aanvullend € 7 miljard structureel, gebaseerd op prijspeil 2018.

### Moderne bedrijfsvoering

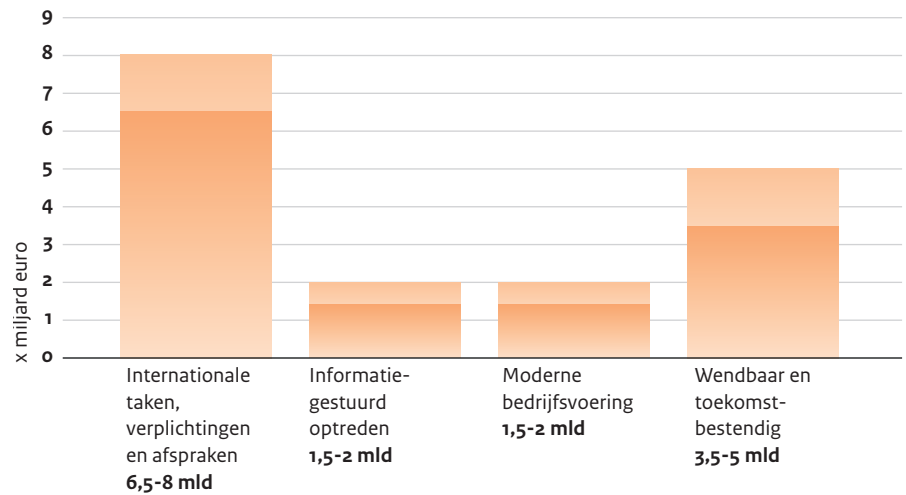
We hebben de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet, maar om in balans te komen is er meer nodig om onze bedrijfsvoering te moderniseren. Hiervoor hebben we de afgelopen jaren een inventarisatie gedaan. Ook na de investeringen van de afgelopen jaren blijkt dat er herstel nodig blijft voor de noodzakelijke gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht om de grondwettelijke taken van Defensie uit te kunnen voeren. Dit geldt met name voor vastgoed, IT, grootmaterieel, instandhouding van materieel, personele vulling en goed werkgeverschap, algemene bedrijfsvoering en sociale en fysieke veiligheid. Het opgenomen aanvullende structurele bedrag hiervoor van € 1,5 tot € 2 miljard is uitgewerkt in de BMH.

### Wendbaar en toekomstbestendig

We moeten onze wendbaarheid vergroten om te kunnen anticiperen op veranderingen in onze omgeving en potentiële tegenstanders. Hiervoor moeten we onze gevechtsondersteuning fors versterken, zodat onze eenheden zelfstandiger, sneller, langer, vaker en beter kunnen optreden. Ook technologisch hoogwaardige en arbeidsextensieve oplossingen en de kwaliteit van onze mensen zijn hiervoor essentieel. Bovendien moeten we ons innoverend vermogen versterken.

Technologische ontwikkelingen en veranderende verhoudingen in de wereld maken dat Defensie zich de komende jaren gaat begeven op relatief nieuwe domeinen. Zo moeten we informatie in alle domeinen als wapen kunnen inzetten. Ook de ontwikkelingen in het ruimedomein

Bandbreedte extra investeringen (x mld euro)



hebben niet alleen grote gevolgen voor onze veiligheid, maar ook voor onze economie en welvaart.

Om de taken en verplichtingen in het nationale veiligheidsdomein toekomstbestendig uit te kunnen voeren, moeten we op bepaalde gebieden groeien en kwalitatief verbeteren. We willen nog beter in staat zijn om onze nationale partners te ondersteunen, de gegarandeerde steun ook autonoom en onder iedere omstandigheid te kunnen leveren, en dit gedurende langere tijd vol kunnen houden.

Het gaat voor deze categorie om aanvullende behoeften van structureel € 3,5 tot € 5 miljard.

### Eerste stappen

Wanneer wordt nagedacht over financiële keuzes voor Defensie (zowel plus als min), moet er altijd een juiste balans worden gevonden tussen de behoeften in deze vier categorieën. Ze staan namelijk niet los van elkaar, ze zijn complementair en deels van elkaar afhankelijk. De invulling van

de internationale verplichtingen (de eerste categorie) gebeurt bijvoorbeeld op basis van het uitgangspunt dat we informatiegestuurd willen kunnen optreden en dat we voldoende (gevechts)ondersteuning hebben om flexibiliteit en maatwerk te leveren. Om de huidige organisatie hierop in te richten zijn deze posten echter ook in de andere categorieën terug te vinden. De vier categorieën vullen elkaar dus aan en dragen in samenhang bij aan de versterking van Defensie.

Een volgend kabinet zal – ook afhankelijk van de economische ontwikkelingen – nieuwe accenten en prioriteiten willen leggen op tal van onderwerpen, waaronder Defensie, en zal daar een bepaalde hoeveelheid middelen voor over hebben. Defensie is zich ervan bewust dat op voorhand niet te voorspellen is hoeveel middelen een kabinet toewijst aan Defensie. De snel veranderende veiligheidssituatie in de wereld en het verdere herstel van de defensieorganisatie maken dat op dit moment de taken van Defensie en het budget niet met

elkaar in overeenstemming zijn: we kunnen nu niet volledig voldoen aan het beroep dat op Defensie wordt gedaan en de afspraken die in nationaal en internationaal verband zijn gemaakt. Zelfs al groeit het defensiebudget substantieel, dan is het dus noodzaak dat een volgend kabinet keuzes maakt, prioriteiten stelt en een uitspraak doet over wat zij van de defensieorganisatie verwacht. Er moet balans komen in de doelen en taken van Defensie en de benodigde middelen daarvoor. Om meer stabiliteit te realiseren voor Defensie is er langjarig commitment nodig om Defensie te moderniseren.

De NAVO-bondgenoten hebben, gelet op het dreigingsbeeld, afgesproken om zich in te spannen om toe te groeien naar een defensiebudget van 2% van het bbp (de NAVO-norm). Als welvarend land, dat zo veel (economisch) profijt heeft van onze partnerschappen, is het van belang om onze verantwoordelijkheid te nemen in het beschermen van onze gezamenlijke veiligheid. Om een betrouwbare partner te zijn, een van de drie eigenschappen die we hebben geïdentificeerd in deze visie, moeten we willen voldoen aan de afspraken in de NAVO. We zouden daarbij kunnen beginnen om het gemiddelde van de Europese NAVO-leden te behalen, zodat we richting onze Europese partners onze proportionele bijdrage leveren. Dit is een mooie vervolgstap op het beleid van dit kabinet. Dit zou een sterk signaal zijn.

De verwachting is dat Nederland in 2020 een bbp-percentage van 1,48% haalt. Deze stijging houdt geheel verband met de verwachte ontwikkeling

van de economie door de coronacrisis. Het gemiddelde van de Europese NAVO-leden zal hierdoor ook verder stijgen, de inschatting is naar 1,8%. Nederland behoort in 2020 nog altijd tot de landen met de laagste bijdrage. Dit blijft zo richting 2024 bij de huidige koers: de meeste landen hebben intensiveringen aangekondigd, dus het gat zal groter worden. De NAVO heeft recent zijn grote zorg hierover uitgesproken in het periodieke rapport over Nederland in het kader van de *Defence planning capability review*<sup>5</sup>.

Een volgend kabinet kan ervoor kiezen om invulling te geven aan de meest essentiële voorwaarden (denk daarbij vooral aan versterking van onze gevechtsondersteuning en logistiek, IT en ons personeel) en een aantal gerichte versterkingen in onze slagkracht. Deze capaciteiten moeten aansluiten op de unieke kwaliteiten van Defensie en de EU en NAVO gericht versterken.

### Ontwikkelpaden

Defensie is een belangrijke voorwaarde en onderdeel van het verdienvermogen van onze maatschappij: zonder veiligheid heb je geen goed functionerende economie en samenleving. Investeren in Defensie is dus ook investeren in onze economie en welvaart.

Om een beeld te geven van hoe Defensie zich de komende jaren zou kunnen versterken zijn hieronder drie mogelijk ontwikkelpaden weergegeven:

1. Groeien naar het gemiddelde van de Europese NAVO-landen in 2024: vóór

de coronacrisis stond dit op 1,83% van het bbp. Dit zal in verband met de economische ontwikkelingen waarschijnlijk stijgen. Vervolgens door te groeien naar de NAVO-norm van 2% van het bbp in 2030.

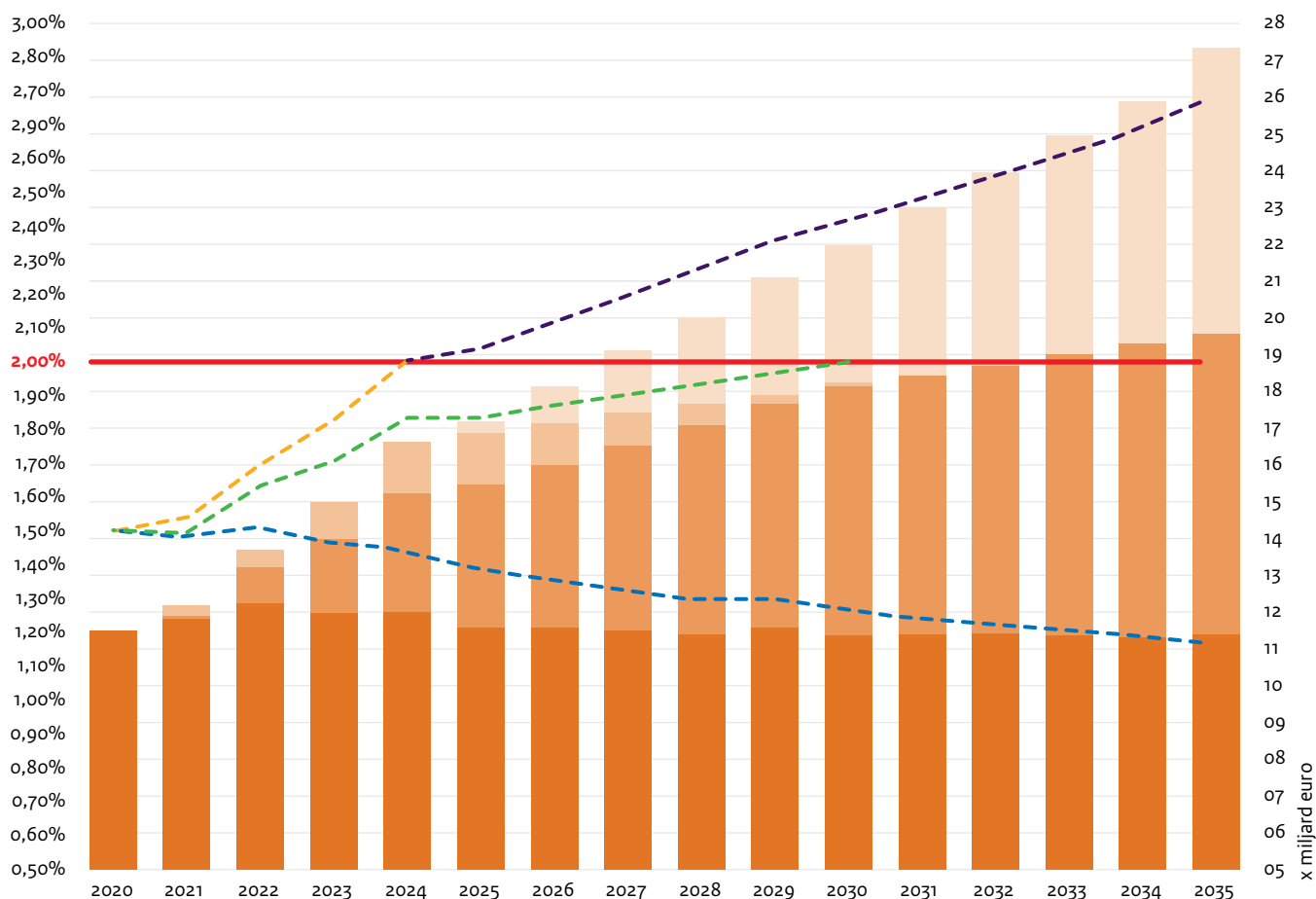
2. Groeien naar de NAVO-norm van 2% in 2024: conform de afspraken die de regeringsleiders bij de NAVO-top in Wales en later ook in Warschau hebben gemaakt.
3. Groeien naar het geheel aan behoeften zoals hieronder is weergegeven in 2035.

Uiteraard is het ook goed mogelijk dat er een ander pad wordt gekozen door volgende kabinetten. Welk pad het ook is: afhankelijk van het beschikbare budget zijn er keuzes nodig.

---

<sup>5</sup> Net als afgelopen keer stuurt Defensie dit rapport naar de Kamer na derubricering.

- Huidige begroting (OB 2021)
- Groeipad Europees NAVO-gemiddelde 2024 (pre-corona)
- Groeipad NAVO-norm (2% in 2024)
- Groeipad Defensievisie (volledig)
- - - Huidig bbp-percentage
- - - Groeipad Europees NAVO-gemiddelde 2024 (pre-corona)
- NAVO-norm
- - - Groeipad Defensievisie (volledig)
- - - Groeipad NAVO-norm (2% in 2024)



	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Huidige begroting (OB2021) (M€)	11,5	11,6	12,1	11,8	11,8	11,4	11,4	11,3	11,2	11,4	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2
Benodigd aanvullend budget (M€)																
Groeipad Europees NAVO-gemiddelde 2024 (pre-corona)	0	0,1	1,5	3,2	3,9	4,4	4,9	5,4	5,9	6,4	7	7	7	7	7	7
Groeipad NAVO-norm (2% in 2024)	0	0,4	1,5	3,2	5,4	5,9	6,1	6,4	6,6	6,7	7	7	7	7	7	7
Groeipad Defensievisie (volledig)	0	0,4	1,5	3,2	5,4	6,4	7,4	8,4	9,4	10,4	11,4	12,4	13,4	14,4	15,4	16

# Tot slot

**De dreigingen waar we als Koninkrijk tegen opgewassen moeten zijn, zijn niet statisch. Technologische ontwikkelingen, geopolitieke veranderingen, maar bijvoorbeeld ook klimaatverandering en demografische ontwikkelingen, veranderen het dreigingsbeeld. Momenteel veranderen dreigingen zo snel, dat Defensie zich hieraan moet aanpassen. Met de huidige inrichting en staat van de defensie-organisatie zijn we namelijk niet adequaat toegerust voor de toekomstige (en sommige huidige) dreigingen.**

Ook in 2035 hebben we een defensie-organisatie nodig die onze manier van leven en de belangen van onze samenleving beschermt. Er zal steeds vaker een beroep worden gedaan op Defensie. En dan moeten onze mensen er staan: toegerust, geoefend en getraind. Als zwaarmacht van ons koninkrijk gaan militairen verder waar anderen stoppen. Het liefst voorkomen zij een conflict. Maar als het moet, vechten ze om te winnen. Soms met het hoogste offer: hun leven.

Defensie gaat op basis van het geschetste profiel in deze Defensievisie aan de slag. Zodat Defensie richting 2035 een slimme, technologisch hoogwaardige organisatie is met een groot vermogen om zich aan te passen aan situaties en op basis van de beste informatie te handelen. Ook zijn we betrouwbaar voor onze nationale en internationale partners en de samenleving.

De drie eigenschappen en tien inrichtingsprincipes bieden houvast en helpen om koersvast te blijven bij het maken van keuzes over de inrichting en samenstelling van de organisatie. Het succes van het profiel valt of staat ook met het terugbrengen en behouden van de balans tussen taken, middelen en mensen.

Op weg naar 2035 gaat Defensie stappen zetten. Om straks optimaal toegerust te zijn voor de toekomstige (en sommige huidige) dreigingen, is ook langjarig commitment van de politiek wenselijk. Volgende kabinetten kunnen zich hierover buigen. We moeten de komende jaren stappen kunnen zetten en weten waar we aan toe zijn. Er zijn ook keuzes nodig, want niet alles kan en niet alles kan tegelijk.

In 2035 ziet de wereld er anders uit dan nu. Veiligheid is geen luxe, geen vanzelfsprekendheid en is niet goedkoop. Maar het is essentieel voor het beschermen en verdedigen van onze belangen. Voor het behouden van dat wat ons dierbaar is.

# Verdiepingsbijlagen



### Verdiepingsbijlage I: **Trendanalyse 2035 (pagina II)**

Onze wereld is voortdurend in beweging. We volgen de trends en ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomstige (operationele) omgeving waar onze defensieorganisatie zich zal gaan begeven.



### Verdiepingsbijlage II: **Inzetscenario's 2035 (pagina X)**

Om te bepalen wat het profiel van onze defensieorganisatie zou moeten zijn om ook in de toekomst onze taken goed uit te voeren, maken we naast omgevings- en dreigingsanalyses ook veelvuldig gebruik van inzetscenario's.



### Verdiepingsbijlage III: **NAVO- en EU-capaciteitendoelstellingen (pagina XIV)**

Om de capaciteiten van bondgenoten elkaar aan te laten vullen, werkt de NAVO met het zogenaamde NAVO Defensieplanning Proces (NDPP). Ook de EU heeft doelstellingen om de gezamenlijke inzet en kwaliteiten te versterken.

## Verdiepingsbijlage I:



# Trendanalyse 2035

Onze wereld is voortdurend in beweging. We volgen de trends en ontwikkelingen die invloed hebben op de toekomstige (operationele) omgeving waar onze defensieorganisatie zich zal gaan begeven. Technologische trends, geopolitieke machtsverschuivingen, economische, demografisch-maatschappelijke en ecologische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe kansen en risico's. De contouren van een nieuwe realiteit beginnen zich steeds duidelijker af te tekenen, maar onzekerheid over wat uiteindelijk werkelijkheid wordt, blijft – ook in de toekomst – een karakteristiek van onze tijd.

De huidige trends en ontwikkelingen duiden op significante veranderingen. Vooral de technologische mogelijkheden nemen snel toe. Dat brengt ons mooie kansen, want met onder andere robotica, kunstmatige intelligentie en kwantumtechnologie kan ons dagelijks leven verder worden verrijkt. Een koelkast die zelf gaat winkelen als producten op zijn, tot nu toe terminale ziektes die genezen kunnen worden en robots die mensen van de juiste zorg kunnen voorzien. Afstanden worden nog minder relevant door onder andere zelfrijdende auto's en betere communicatiemiddelen.

Maar in verandering liggen uiteraard ook risico's. Het is het werk van Defensie om juist met deze risico's rekening te houden. Defensie is de verzekeringspolis voor een groot aantal risico's waarvan we niet weten of ze zich ooit voordoen, maar die wel een ontwrichtend effect hebben als het gebeurt. Daarom moeten we deze risico's onderkennen en op waarde schatten, zodat we ze zoveel mogelijk kunnen voorkomen



of mitigeren. Nederland is een land van verbindingen en daardoor zijn in ons open en diverse land interne en externe veiligheid onlosmakelijk met elkaar verbonden. We zijn een belangrijk knooppunt voor vliegverkeer (Schiphol), voor scheepvaart (havens van Rotterdam en Amsterdam) en voor data (Amsterdam Internet Exchange). We staan in de top-20 van grootste economieën in de wereld en kennen een bevolking met een grote variatie aan achtergronden en inzichten. Open verbindingen zijn onze kracht. En ook onze kwetsbaarheid.

Armoede en slecht bestuur elders in de wereld, van Noord-Afrika tot Venezuela, leiden tot mensensmokkel, drugshandel, andere vormen van georganiseerde misdaad en extremisme die ook in Nederland ondermijnend kunnen werken. Eenzijdige strategische afhankelijkheden (economisch, maar

ook op het gebied van veiligheid), kunnen kwetsbaar maken. Een conflict in het Midden-Oosten kan jaren later een probleem vormen met *foreign terrorist fighters*. Een uitbraak van een nieuw en agressief virus in Azië kan onze economie platleggen. Een digitale aanval ingezet in het buitenland kan systemen in de haven van Rotterdam verstoren. Een tragisch voorbeeld van hoe internationale ontwikkelingen ons in ons hart kunnen raken, blijft het neerhalen van MH17 boven Oekraïne met het verlies van 298 mensenlevens, waaronder 193 Nederlanders.

## Groeiende technologische mogelijkheden

Innovatieve en baanbrekende toepassingen van kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie, batterij- en nanotechnologie, 3D-printen en bio- en gentechnologie vinden hun weg in ons dagelijks leven. Technologische ontwikkelingen veranderen onze manier van denken, besluiten en doen. Het verandert onder andere de internationale economie, de manier waarop we met elkaar communiceren, ons transport, de arbeidsmarkt en onze veiligheid. Het verandert ook de manier van conflict- en oorlogsvoering. Nieuwe domeinen zoals het cyberdomein en de ruimte bieden nieuwe mogelijkheden. Wapensystemen worden steeds sneller en preciezer.

Technologische trendmonitors van onderzoeksinstituten als TNO beschrijven de veranderende verhouding tussen mens en machine. Algoritmes kunnen steeds beter patronen herkennen, waardoor ze beetje bij beetje in staat zijn accurater op de wensen van gebruikers in te spelen. Onbemande systemen worden krachtiger en veelzijdiger. Het denken en doen van mensen kan worden versterkt met implantaten en farmaceutische middelen. Aan de ene kant zullen toekomstige generaties meer gewend zijn aan samenwerking met machines en ondersteuning bij de dagelijkse werkzaamheden. Aan de andere kant zullen de snelle ontwikkelingen leiden tot maatschappelijke discussies over (nieuwe) wet- en regelgeving omtrent gegevensbescherming, privacy en andere ethisch-juridische kwesties.

De inhoud van huidige banen zal veranderen, nieuwe banen zullen ontstaan en de ontwikkelingen zullen leiden tot een behoefte aan andere competenties. Deze veranderingen op de arbeidsmarkt zullen leiden tot een grote vraag naar bepaalde (daardoor schaarse) functieprofielen in de technologische sector. Er zal op de gehele arbeidsmarkt steeds meer focus komen te liggen op competenties als het snel kunnen schakelen en meegroeien met de nieuwe mogelijkheden. Oudere werknemers zullen daar mogelijk minder goed in mee kunnen komen.

Digitalisering creëert nieuwe mogelijkheden voor onder andere afschrikken en beschermen.

Technologie helpt meer effecten te bereiken met dezelfde aantallen mensen en om beter en veiliger te werken.

Onbemande systemen zijn gangbaarder. Zowel op land, ter zee en in de lucht. Steeds meer actoren maken hiervan gebruik, ook niet-statelijke actoren.

Er bestaat permanente surveillance in het elektromagnetische spectrum.

Kunstmatige intelligentie verandert planning en uitvoering van militaire operaties. Optreden wordt informatiegestuurd. Deze afhankelijkheid van technologie kan ook kwetsbaar maken.

Satellieten zorgen voor cruciale communicatie en navigatie. Gebruik van de ruimte wordt essentiëler.

Aanvallen vinden niet meer plaats binnen één domein of op één locatie, maar gecoördineerd op verschillende vlakken en over langere tijd.

De verspreiding van tactische ('kleinschalige') kernwapens vergroot de kans op escalatie. Ook groeit de dreiging van nog onbekend biologische, chemische of radiologische middelen.

Snellere, preciezere wapens verkorten reactietijden, inclusief raketten die Europa direct kunnen treffen. Dit zet druk op het concept van betekenisvolle menselijke controle.



## Veranderende geopolitieke verhoudingen

De opkomst van een macht als China biedt vele economische kansen, maar brengt ook veiligheidsrisico's. De discussies rondom 5G en de productie van microchips laten dat spanningsveld al goed zien. De VS ziet de Aziatische grootmacht steeds meer als existentiële competitie. Rusland en andere regionale machten maken soms gebruik van de nieuwe geopolitieke situatie. Europa kan door dit alles in een lastig parket terecht komen: we liggen tussen de VS en China in en zijn kwetsbaar voor Russische agressie. Deze rivaliteit wordt ook in het Caribisch deel van ons Koninkrijk gevoeld.

Ook de (Westerse) spelregels die we de afgelopen decennia op het wereldtoneel hebben gehanteerd veranderen. Zoals verschillende acties en reacties gedurende de COVID-19-crisis hebben onderstreept, zijn transparantie, samenwerking en internationale solidariteit voor verschillende spelers ondergeschikt geraakt aan het behalen van eigen gewin. Beijing maakt aanspraak op een grotere rol op het wereldtoneel, de VS trekt zijn eigen plan en niet-staatelijke actoren hebben steeds meer in te brengen. Denk daarbij aan grote technologiebedrijven, gezaghebbende ngo's en zelfs vermogende individuen.

De VS maakt terugtrekkende bewegingen terwijl Europa voor haar veiligheid in de komende jaren nog altijd sterk afhankelijk blijft van de solidariteit binnen het NAVO-bond-

genootschap en met name die van de VS. Terwijl we pal blijven staan voor vrijheid en democratie en ons inspannen om een multilaterale wereld te behouden, zullen we ook moeten leren navigeren in een wereld waar unilateralisme en protectionisme, bilaterale afspraken en gelegenheids-coalities een grotere rol spelen.

De toenemende spanningen tussen grote mogendheden uit zich nu al: handelsoorlogen tussen staten, proxy-oorlogen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, en agressievere retoriek, die veelal ongefilterd via sociale media wordt verspreid. We zien grootschalige militaire oefeningen aan de grenzen van ons bondgenootschap en vaker territoriale schendingen van het land-, zee- en luchtdomein, ook in Nederland. We zien een race om het bezit van baanbrekende technologieën en het zetten van internationale standaarden.

De groeiende spanningen gaan gepaard met hardere nucleaire retoriek. De Russische ontwikkeling en opstelling van het grondgelanceerde kruisvluchtwapen SSC-8 luidde het einde in van het INF-verdrag en er zijn meer ontwikkelingen die zorgen baren: ontwikkelingen omtrent het Iran-akkoord, ballistische activiteiten van Noord-Korea en investeringen in nieuwe (*dual capable*) wapensystemen.

De nieuwe verhoudingen geven een impuls aan vergaande (Europese) defensiesamenwerking.

Hybride conflictvoering is het 'nieuwe normaal'. Steeds meer inzet richt zich op het cyberdomein en de informatie-omgeving.

Er heerst onzekerheid binnen de NAVO en de EU, door Brexit, door de zoektocht naar leiderschap in de EU, en het gedrag van een aantal bondgenoten.

Staten als China, Rusland en Iran proberen meer invloed te verwezenlijken, ook door militair machtsvertoon en intimidatie.

De kans op een conflict met militaire aspecten tussen grootmachten groeit. Grootmachten zetten in op constante technologische vernieuwing.

Spanningen worden vaker zichtbaarder in onder andere het cyberdomein, de vrije zee, de Poolgebieden en de ruimte.

Kans bestaat dat rondom Europa meer aanhoudende conflicten met inmenging van verschillende grootmachten ontstaan.

De situatie in ons buurland Venezuela zal niet snel verbeteren, waardoor ook het Caribisch gebied 'geopolitiek' is geworden.

Grotere druk op de internationale rechtsorde maakt multilaterale conflictbeslechting lastiger. Dat heeft invloed op missiemandaten.

## Internationale economische ontwikkelingen

Lange tijd werden protectionisme en staatsubsidies internationaal gezien als onwenselijk. Dat denken is gekenterd. De open markteconomie is in de toekomst geen vanzelfsprekendheid. Met het sluiten van grenzen en economische knooppunten tijdens de coronacrisis is de trend van protectionisme in versnelling geraakt. De effecten hiervan zullen de komende jaren bij ons blijven, zowel in de publieke als de private sector. Ook de overheidsbudgetten van veel landen zullen de komende jaren onder druk blijven staan en de olieprijs zullen mogelijk blijven fluctueren.

Door de toenemende schaarste en de geografische ligging van niet alleen olie en gas, maar ook bijvoorbeeld uranium en zeldzame aardmetalen, kunnen (handels)conflicten toenemen. Economische conflicten zullen invloed hebben op prijzen en beschikbaarheid van goederen en diensten. Zeldzame aardmetalen zijn onmisbaar voor technologisch hoogwaardige toepassingen zoals in smartphones, maar ook voor bijvoorbeeld windmolens, elektrische auto's, nieuwe generaties batterijen, straalmotoren, satellieten en stuursystemen voor raketten.

De internationale economie digitaliseert al jaren en ook daar heeft de crisis van de afgelopen maanden nog een extra impuls aan gegeven. Grote IT-multinationals (zoals Apple, Alphabet, Amazon, Microsoft, Facebook en wellicht straks Tencent) hebben inmiddels meer middelen dan menig land.

We moeten rekening houden met uitbraken van nieuwe (en oude) overdraagbare infectieziekten die snel om zich heen kunnen slaan. COVID-19 volgde op andere coronavirussen, zoals SARS. In de toekomst zijn dit soort uitbraken – en erger – niet uitgesloten, zeker in dichtbevolkte gebieden. Zoals pijnlijk duidelijk is geworden, kunnen dergelijke infectieziekten grote consequenties hebben voor de internationale economie.

De huidige crisis biedt mogelijkheden om de economie op een duurzamere manier op te bouwen.

Grote IT-multinationals worden steeds invloedrijker. Ook voor Defensie groeit de afhankelijkheid van commerciële partijen (maar daarmee ook de mogelijkheden).

Volatiliteit op de internationale markten maakt dat de prijs en beschikbaarheid van defensiemateriaal sterk kan fluctueren.

Overheidsbudgetten staan onder druk. De huidige economische omstandigheden vergroten de druk. Ook voor Defensie is er geen garantie op groei.

(Handels)conflicten rondom zeldzame aardmetalen kunnen toenemen. Sommige aardmetalen zijn onmisbaar voor o.a. straalmotoren, satellieten en stuursystemen voor raketten.

De huidige economische crisis, ingezet door Covid-19 maatregelen, zal wereldwijd nog jaren zorgen voor hogere werkloosheid en financiële problemen.

## Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen

De wereldbevolking neemt de komende vijftien jaar met ongeveer een miljard mensen toe. Die groei is ongelijk verdeeld. De bevolking van Afrika (nu 1,1 miljard mensen) zal waarschijnlijk tegen 2050 verdubbeld zijn. De economische ontwikkelingen aldaar blijven juist achter. Een grote groep jongeren zal op zoek gaan naar andere bestaansmogelijkheden. En dat veelal in een regio die ook te maken krijgt met andere uitdagingen, zoals de gevolgen van klimaatverandering.

Daar tegenover staan een vergrijzend Europa, Rusland en China. Wereldwijd zullen mensen steeds meer naar steden trekken, vooral in kustgebieden en arme regio's. Afrika verstedelijkt het snelst van alle continenten. Volgens het consultancybedrijf McKinsey zullen er in 2025 al 100 Afrikaanse miljoenensteden zijn. Dat is niet een exclusief Afrikaanse ontwikkeling: ook in Latijns-Amerika en Azië neemt het aantal megasteden toe. We hebben het dan over steden die zo rond de 30 miljoen inwoners zullen hebben.

De (ongelijke) bevolkingsgroei en de verstedelijking zal hoogstwaarschijnlijk ook maatschappelijke gevolgen hebben. Dit kan vaker leiden tot conflicten in grootschalige stedelijke gebieden. De polarisatie in de wereld tussen democratie en autocratie, en tussen *haves* en *have-nots*, kan door deze ontwikkelingen toenemen. Een pandemie kan deze trend nog verder

versterken. Autocratieën maken daarbij dankbaar gebruik van technologische toepassingen om vrijheden te beperken, terwijl democratieën juist maatregelen nemen om bijvoorbeeld de privacy van burgers te beschermen. Tussen deze twee extremen in ontstaan steeds meer zogenaamde 'onvrije democratieën'.

Ook bij ons in Nederland wordt het steeds drukker. We zijn volgens onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in 2035 met ongeveer 18,3 miljoen mensen en hebben een grotere diversiteit aan achtergronden. De grote steden groeien sterk. Niet alleen de omvang, maar ook de samenstelling van de bevolking verandert, vooral door vergrijzing. Het aantal 65-plussers neemt sterk toe. Er komen nauwelijks mensen in de leeftijd tussen 20 en 65 bij (grofweg: de beroepsbevolking). Waren er in 2012 nog vier werkenden op elke oudere, in 2040 zijn dat er twee.

Dit heeft ook consequenties voor onze overheidsbudgetten: eenzelfde aantal mensen moet de welvaart en economie van ons land bewerkstelligen. Om het contrast aan te geven: rekenend met de huidige trends komen er in het Midden-Oosten en Noord-Afrika tot 2050 juist meer dan 300 miljoen jongeren de arbeidsmarkt op.

De competitie op de arbeidsmarkt groeit en de bevolkingssamenstelling verandert. Dat vraagt om andere manieren van werving en inrichting van de organisatie.

Door de verstedelijking van o.a. Afrika en het Midden-Oosten vinden conflicten steeds vaker in grote steden plaats.

Criminele netwerken en jihadistische groeperingen blijven vruchtbare grond vinden, maar ook andere vormen van extremisme duiken op.

De georganiseerde misdaad wordt steeds grootschaliger. Ontwikkelingen in het Caribisch gebied worden ook vaker in Nederland gevoeld.

Er komt (nog) grotere druk op onze grenzen. Een ongereguleerde toename van migranten op zoek naar bescherming en een beter leven is niet uit te sluiten.

## Ecologische ontwikkelingen

Wetenschappers zijn het er al jaren over eens dat we de gevolgen van klimaatveranderingen niet moeten onderschatten. De rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de VN zijn over de jaren heen steeds alarmerender geworden. De Global Risk Reports van het World Economic Forum (WEF) stellen al jaren dat klimaatgerelateerde risico's de grootste waarschijnlijkheid en impact zullen hebben. De zeespiegel blijft stijgen, weerpatronen en ecosystemen veranderen. De kans op overstromingen, bosbranden en dreigingen voor de gezondheid nemen toe.

Juist in de regio rondom Europa kunnen droogte, onvoorspelbare regenval, verzilting van het grondwater en waterschaarste bronnen van conflict worden, zoals in het Midden-Oosten, de Sahel en de Hoorn van Afrika. In de Egyptische Nijldelta kan het zoutere water bijvoorbeeld zorgen voor mislukte oogsten en in Jemen zakt het grondwater in de hoofdstad Sana'a gestaag. In het Arctische gebied beginnen nieuwe vaarroutes te ontstaan en wordt het delven van zeldzame aardmetalen haalbaarder. Schaarste van hulpbronnen als water kunnen leiden tot honger, lokale (en geopolitieke) conflicten en migratiestromen. We moeten er rekening mee houden dat weersomstandigheden schade aan gebouwen en infrastructuur kunnen veroorzaken.

Ook Nederland is kwetsbaar: 60 procent van ons oppervlak loopt het

risico te overstromen. Anders dan in andere landen hebben we gelukkig de middelen om ons te beschermen. In de Waterwet van 2017 is opgenomen dat de kans dat iemand overlijdt door een overstroming niet groter mag zijn dan 1 keer in 100.000 jaar en er wordt hard gewerkt aan het toekomstbestendig maken van onze dijken. Die wettelijke regeling is er niet voor andere risico's. Maar zelfs met zo'n regeling kan extreem weer nog steeds een serieus risico vormen. Ook bestaat het risico van bosbranden in Nederland. En in het Caribische deel van ons Koninkrijk zullen orkanen verwoestende effecten blijven houden.

Nationaal en internationaal worden discussies gevoerd over klimaatveranderingen, duurzaamheid, de energietransitie en de mogelijkheden van *geo-engineering* (het met technologie op grote schaal manipuleren van weersystemen). De uitkomsten van deze discussies zullen deels de gevolgen bepalen voor de toekomst. De vertaling naar de samenleving en wetgeving en regulering zal invloed hebben op ons allemaal. Het kan bijvoorbeeld leiden tot veranderingen in sectorale werkgelegenheid.

Energie-onafhankelijkheid kan de veiligheid vergroten (ook tijdens missies) en kan operationele voordelen hebben.

Temperatuurverschillen (extremen) kunnen effect hebben op materieel en personeel.

Nieuwe regels rondom duurzaamheid leiden tot hogere initiële kosten, maar werken op de langere termijn mogelijk kostenbesparend.

Toename van conflicten over natuurlijke hulpbronnen.

Toename van vraag om humanitaire assistentie en rampenbestrijding.

## Conclusie: Aanpassen aan een nieuwe operationele werkelijkheid

Zoals hierboven beschreven brengt de (nabije) toekomst een groot aantal nieuwe elementen in onze operationele omgeving. Zo krijgen we te maken met meer onverwachte crises die ook de inzet van Defensie vereisen. We weten niet of iets werkelijkheid wordt of wanneer, maar Defensie moet er altijd staan voor onze samenleving. Ook krijgen we steeds meer 'last' van de permanente strategische competitie tussen grootmachten als de VS, China en Rusland en de vijandige hybride activiteiten waar die competitie zich in uit. Informatie en cybermiddelen worden in dit speelveld steeds vaker als wapen gebruikt. Maar ook de conventionele dreiging groeit, aangezien tegenstanders over zeer geavanceerde (en nucleaire) wapensystemen beschikken. De snelheid en precisie van het gevecht nemen toe.

De huidige en toekomstige dreigingen zijn dermate groot, talrijk en diffuus, dat we niet zelfstandig op alles voorbereid kunnen zijn. De betrouwbaarheid van vertrouwde samenwerkingsverbanden komt de komende jaren verder onder druk te staan, maar onze partners blijven essentieel bij het gezamenlijk kunnen optreden tegen de vele dreigingen die op ons af komen.

Op nog niet al die nieuwe elementen hebben we momenteel een antwoord. Als we vanuit een overkoepelend perspectief kijken naar wat er op ons

afkomt, komen we tot de volgende conclusies wat betreft de benodigde vernieuwing in onze organisatie richting 2035:

- We moeten (nog) beter kunnen anticiperen en aanpassen, en snel en inventief kunnen handelen. We moeten bijdragen aan het vergroten van ons incassingsvermogen en een weerbaardere samenleving. We zullen zelf bepaalde personele en materiële capaciteiten moeten (blijven) bezitten om in onverwachte crises op te kunnen treden. Defensie zal een grotere bijdrage moeten leveren aan de bescherming van de nationale veiligheid.

- We moeten – binnen een breder en geïntegreerd netwerk van militaire en civiele spelers – een (beter) antwoord vinden op georganiseerde hybride campagnes die zich continu en op verschillende vlakken afspelen (economisch, cyberdomein, informatie-omgeving, militair, etc.). Daarvoor moeten we in staat zijn om ook zelf op meer continue basis op te treden in verschillende domeinen en zowel laag als hoog in het geweldsspectrum.

- We moeten in staat blijven om, samen met onze partners, technologisch gelijkwaardige of superieure tegenstanders af te schrikken (voorkomen van conflict) en, als dat nodig is, het tegen ze op te nemen (en te winnen). Dit is ook van belang voor de toegenomen nucleaire dreiging. Dat maakt innovatie en vernieuwing van onze eigen wapensystemen en onze manieren van werken essentieel. Afschrikwekkende maatregelen tegen de Russische dreiging blijven ook in de toekomst op hun plaats.

- We moeten met technologische, personele en andere oplossingen zorgen voor voldoende capaciteit voor de doelen die we stellen. We moeten onszelf op een andere manier inrichten, door met dezelfde aantallen mensen meer effecten te bereiken.

- We moeten (scherper) onze meerwaarde, de kracht van onze organisatie, bepalen en van daaruit de grootst mogelijke bijdrage leveren aan samenwerkingsverbanden. Ditzelfde geldt voor onze partners: we moeten elkaar versterken vanuit onze individuele en gezamenlijke kracht.

- We moeten ons blijven inspannen om een betrouwbaar bondgenoot te zijn, al was het maar om diezelfde betrouwbaarheid van onze partners te mogen verwachten. Europa (en dus ook Nederland) zal de komende vijftien jaar op het gebied van veiligheid (alsook op andere strategische dossiers) een grotere, zelfredzamere rol moeten vervullen.



## Verdiepingsbijlage II:



# Inzetscenario's 2035

Om te bepalen wat het profiel van onze defensieorganisatie zou moeten zijn om ook in de toekomst onze taken goed uit te voeren, maken we naast omgevings- en dreigingsanalyses ook veelvuldig gebruik van inzetscenario's. Gezien de onzekerheden in de ontwikkelingen in onze omgeving zijn steeds meer en verschillende inzetscenario's voorstelbaar. Van scenario's hoog in het geweldsspectrum met (minimaal) gelijkwaardige tegenstanders die met het meest technologisch geavanceerde materieel opereren ('artikel 5-situatie' binnen het NAVO-bondgenootschap) tot inzet tegen groeperingen die laagtechnologisch opereren met asymmetrische manieren van oorlogvoering. Ook moeten we in staat zijn op te treden bij crisissituaties, humanitaire hulp en rampenbestrijding en moeten we klaar staan voor onze bijdrage aan de bescherming en verdediging van de vitale belangen van het Koninkrijk. Van maatschappijontwrichtende cyberaanvallen tot pandemieën, van ecologische rampen tot grootschalige onrust. Voor het opstellen van deze Defensievisie hebben we verschillende scenariosessies georganiseerd en daarbij gebruikgemaakt van bestaande en nieuwe scenario's, onder andere zoals die in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH), in 2020, interdepartementaal zijn gemaakt.

### Overzicht van gebruikte scenario's

Als deel van de BMH is een drietal voorstelbare scenario's voor de periode tot 2025 opgesteld waarbij defensie-inzet is vereist. Het ging daarbij om fictieve scenario's met een significante mate van waarschijnlijkheid en impact. Daarnaast zijn binnen Defensie inzetscenario's ontwikkeld

voor de periode tot 2035. Deze scenario's zullen de komende vijftien jaar relevant blijven, al zullen aspecten ervan veranderen al naar gelang de veranderingen in de elementen van de omgevingsanalyse<sup>6</sup>. Hieronder volgt een korte weergave van de gebruikte scenario's.

**1 Burgeroorlog in een Noord-Afrikaans land:** door een burgeroorlog in een Noord-Afrikaans land ontstaat een machtsvacuüm waardoor een extremistische groepering, met een aanzienlijk aantal aanhangers in Nederland en heimelijk gesteund door een buitenlandse mogendheid, ongestoord zijn gang kan gaan. Deze verslechterde veiligheidssituatie heeft een sterke toename van irreguliere migratie vanuit Noord-Afrika naar het zuiden van Europa tot gevolg. Er wordt misbruik gemaakt van de situatie en wanhoop van migranten. De autoriteiten van het land doen een verzoek aan de internationale gemeenschap te helpen, en dit vormt de basis voor een interventie. Door een blokkade van niet-Westerse landen komt geen VNVR-resolutie tot stand. Meerdere Europese en niet-Europese landen leveren politieke noch militaire steun. De extremistische groepering pleegt een aanslag op een resort in een Noord-Afrikaans buurland, waar veel Westerse toeristen vertoeven. Er valt hierbij een groot aantal Nederlandse slachtoffers. Dezelfde extremistische groepering heeft tevens opgeroepen tot vervolgaanslagen en Nederland is daarbij expliciet als doelwit genoemd. Vanuit inlichtingen- en politie-

informatie wordt deze dreiging als zeer serieus ingeschat. Het Nederlandse parlement stemt in om een bijdrage te leveren aan een militaire missie van enkele gelijkgezinde Europese landen in het Noord-Afrikaanse land. Waar nodig wordt (militair) geïntervenieerd om verdere escalatie te voorkomen. Defensie werkt in deze missie samen met verschillende departementen en opsporings- en inlichtingendiensten in een *whole of government*-aanpak. Het gaat om langdurige inzet, inclusief nazorg en wederopbouw, in het Noord-Afrikaanse land én in Nederland, waarbij Defensie binnenlands onder andere moet bijdragen aan de verhoging van de beveiliging en bewaking van militaire en civiele objecten.

*Dit scenario laat de kwetsbaarheden zien die ontstaan bij een uit de hand lopende situatie aan de grenzen van Europa waarbij Europa grotendeels op zichzelf is aangewezen. Het verloop van het scenario laat onder andere het gebrek aan voortzettingsvermogen zien. Ook laat het zien hoe gebeurtenissen in het buitenland tot polarisatie en een afbrokkeling van de weerbaarheid in Europa en in Nederland kunnen zorgen.*

### 2 Hybride aanval op Nederland:

de veiligheidssituatie rond een van de NAVO-bondgenoten verslechtert in rap tempo. Een buurland, mogelijk met de intentie zich klaar te maken voor een grove schending van de territoriale integriteit, veroorzaakt maatschappelijke en politieke onrust. Dit gebeurt onder andere met cyberaanvallen, maatschappelijke beïnvloeding en fysieke sabotage. Het lijkt erop dat dit land aanstuurt op een fysieke confrontatie. Deze disruptieve activiteiten vinden ook plaats in Nederland. De cyberaanvallen richten

<sup>6</sup> Voor meer verdieping, zie *Verdiepingsbijlage I "Trendanalyse 2035"* op pagina II.

zich niet alleen op militaire doelen, maar ook op het uit balans brengen van de samenleving door het creëren van chaos. Doel van de aanvallen is het verstoren van de besluitvormingsprocessen, en het onder druk zetten van het NAVO-bondgenootschap. Een van de fysieke activiteiten betreft een explosie bij een gaspijpleiding. De aanslag wordt geclaimd door een lokale actiegroep. Er zijn echter aanwijzingen dat genoemd buurland van onze bondgenoot hier (indirect) bij betrokken is.

*Dit scenario presenteert de kwetsbaarheden die ontstaan bij het verdedigen van onze vitale belangen tegen een hybride optredende tegenstander. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om onze informatiepositie/inlichtingen, digitale weerbaarheid, opsporing/ontmanteling van ondermijnende structuren en het opschalingvermogen bij acute dreiging. Het laat ook een gebrek aan weerbaarheid zien. Incidenten zorgen voor schade aan civiele en militaire doelen en digitale en fysieke infrastructuur. Ze zijn gericht op het beïnvloeden van de bevolking, waardoor onze democratie van binnenuit wordt aangetast.*

### **3 Aanval op een NAVO-bondgenoot:**

een groot buurland van een aantal NAVO-bondgenoten zet in op het bereiken van een snel militair succes door het innemen en bezetten van grondgebied van de NAVO-bondgenoot – zó snel dat de NAVO niet in staat is politiek en militair de aanval te voorkomen. Dit optreden wordt gekenmerkt door een preventieve aanval, een snelle concentratie van middelen en het vervolgens afsluiten van het operatiegebied. Nadat de militaire doelstellingen zijn bereikt, tracht het land politieke onderhandelingen

af te dwingen. De aanvaller heeft naast moderne gevechtskracht en hoog-technologische wapensystemen ook beschikking over tactische nucleaire escalatiedominantie. Hij is in staat het operatiegebied af te sluiten en vrijheid van handelen voor de NAVO zeer sterk in te perken. Dit zogenaamde *Anti-Access and Area Denial*-concept (A2AD) kent ook een offensieve component, zoals de inzet van langeafstandsraketten (ook richting Nederlandse strategische doelen, zoals de haven van Rotterdam). Naast kinetische middelen behoren elektronische oorlogvoering, inzet van cyberwapens, maar ook een intensieve informatieoperatie tot de middelen om toegang te ontzeggen.

*Dit scenario presenteert de huidige kwetsbaarheden van de NAVO die ontstaan bij een zich snel ontwikkelende situatie waar de tegenstander de eerste stap zet. Het gaat daarbij onder andere om de belemmering van communicatiemiddelen en dus commandovoering, de reactiesnelheden van onze eenheden en de weerbaarheid van het bondgenootschap tegen desinformatie en tegen een tegenstander die bondgenoten uit elkaar speelt.*

### **4 Crisis in het Caribisch gebied:**

in dit scenario is de veiligheidssituatie in delen van het Caribisch gebied verslechterd. Nieuwe olievondsten leiden tot grensconflicten in het noorden van Zuid-Amerika. De betrokken Zuid-Amerikaanse landen versterken en moderniseren hun militaire capaciteiten met steun uit het buitenland. In de betrokken landen en op de eilanden Bonaire, Curaçao en Aruba heerst de angst dat de grensconflicten in het noorden van Zuid-Amerika militair zullen escaleren en de regio zullen destabiliseren.

Curaçao en Aruba worden overspoeld met vluchtelingen die met provisorische middelen de oversteek wagen naar ons Koninkrijk. Door het grote aantal vluchtelingen ontstaat een voedseltekort op de eilanden. Op de eilanden breken onlusten uit en plundert de bevolking. Gewapende georganiseerde internationale bendes maken gebruik van de instabiele situatie door grote hoeveelheden drugs en wapens door te voeren en misbruik te maken van de vluchtelingenstroom (beroving, afpersing, ronselen, smokkelen). Ook vinden gewelddadige berovingen plaats op schepen die voor anker liggen bij de eilanden.

*Dit scenario laat de kwetsbaarheden zien die ontstaan bij een ernstige ontwrichting van de interne veiligheid op de benedenwindse eilanden, een humanitaire nood-situatie en gewelddadige georganiseerde (drugs)criminaliteit. Ook is het bedoeld om te testen wat we tegenover een mogelijke militaire escalatie in het Koninkrijk kunnen doen, met het oog op het feit dat de Caribische delen van ons Koninkrijk buiten het NAVO-verdragsgebied en buiten de EU liggen.*

### **5 Ontwikkelingen in het Arctisch**

**gebied:** als gevolg van klimaatverandering smelt het ijs in het Arctisch gebied en komen er nieuwe zeeroutes tussen Europa en Azië vrij en wordt het delven van grondstoffen in het gebied makkelijker. Tegelijkertijd leidt het smelten van de ijskap in het Arctisch gebied en Antarctica tot stijging van de zeewaterspiegel. In combinatie met extreme weersveranderingen vergroot dat de kans op overstromingen en wateroverlast in grote delen van Nederland. Het Arctisch gebied is ook verbonden met andere (conflict) theaters, waaronder de Baltische



staten, de Atlantische Oceaan, de Noordzee en de zogeheten *Greenland-Iceland-UK gap*. In de context van veranderende geopolitieke verhoudingen en het proberen veilig te stellen van toegang tot olie- en gasvoorraden, exclusieve economische zones en vaarroutes winnen verbindingen over en onder zee aan belang. Zo is de nieuwe Noordelijke Zeevaartroute geclaimd door een groot Arctisch land. De koppeling van deze belangen aan veiligheid maakt het Arctisch gebied tot potentieel inzetgebied voor verschillende machtsinstrumenten, waaronder de krijgsmacht. Zo vergroten landen hun zeggenschap over het Arctisch gebied, bijvoorbeeld door gebiedsontzegging (AZAD) in te richten. Zowel Nederlandse maritieme en energiebedrijven als militaire eenheden krijgen in het Arctisch gebied vaker te maken met provocaties door militaire eenheden van de grote Arctische landen.

*Dit scenario laat zien dat een groot (militair) conflict in het Arctische gebied niet binnen de lijn der verwachtingen ligt in de komende vijftien jaar. Het samenspel van ecologische, economische en politiek-militaire belangen maakt het Arctisch gebied echter tot een delicaat geheel dat ook gevolgen kan hebben voor ontwikkelingen in de Baltische staten en de Noordse landen. De dreiging in dit scenario laat ook zien dat het verre Arctische gebied wel degelijk van invloed kan zijn op de veiligheid van Nederland en Noord-Europa. Het is daarom van groot belang de (militaire) ontwikkelingen in de regio op de voet te volgen.*

## Effecten op de krijgsmacht

De beschreven ontwikkelingen in de trendanalyse en de uitwerking van scenario's zoals hierboven geschetst vormen samen de basis waarop de eigenschappen en inrichtingsprincipes in deze Defensievisie zijn gebaseerd. De conclusie is dat we, om in de veranderende omgeving goed onze taken uit te kunnen voeren, behoefte hebben aan:

- **Betrouwbare partners:** we hebben betrouwbare samenwerking van gelijkgezinde krijgsmachten nodig om gezamenlijk en tegelijkertijd non-kinetisch en kinetisch te kunnen optreden. In alle domeinen, in alle dimensies en in alle fasen van het conflict moeten we, samen, kunnen afschrikken of het gevecht kunnen winnen.

- **Snelle reactietijden en zelfstandig inzetbaar:** we moeten permanent gereed staan en rekening houden met continue inzet. We moeten snel ter plaatse kunnen zijn en waar nodig zelfstandig kunnen optreden.

- **Flexibiliteit en veelzijdigheid qua inzet:** samen met onze bondgenoten en partners moeten we investeren in inzet in de 'nieuwe' domeinen zoals het cyberdomein en de ruimte, en tegelijkertijd zullen we moeten blijven investeren in de (wapen)systemen en effecten in de andere domeinen en dimensies.

- **Meer anticiperend, preventief en escalatie voorkomend:** om toenemende dreigingen af te wenden en escalatie van conflicten zoveel mogelijk te voorkomen, kan de krijgsmacht vroegtijdig worden ingezet, bijvoorbeeld door het

prepositioneren van (gevechts)eenheden in potentiële crisisgebieden of het preventief uitvoeren van gerichte offensieve (cyber)acties.

- **Gezaghebbende informatiepositie:** de toegenomen dreiging maakt dat het geloofwaardig afschrikken of winnen van het gevecht nog meer wordt bepaald door de mate waarin Defensie sneller dan de tegenstander over kwalitatief goede, betrouwbare informatie en inlichtingen beschikt uit alle domeinen en dimensies.

- **Geïntegreerde commandovoering en informatiegestuurd optreden:** voor snellere besluitvorming en wapeninzet dan de tegenstander hebben we volledig integrale commandovoering op alle niveaus nodig. Het gebruik van informatie om gestuurd heel het optreden van de krijgsmacht vorm te geven vereist genetwerkte interoperabiliteit, intern en met al onze (mogelijke) militaire en civiele partners. Het vereist gekoppelde (autonome) systemen, robuuste (genetwerkte) ondersteuning en een gelaagde beveiliging van alle onderdelen van het systeem.

- **Informatie als wapen:** een krijgsmacht die informatie ook gebruikt als (zelfstandig) wapen en waar noodzakelijk dit wapen ook vroegtijdig en offensief mag inzetten.

- **Ondersteuning civiele autoriteiten:** blijvende ondersteuning van de civiele autoriteiten met unieke en specifieke capaciteiten, waaronder de Marechaussee, CBRN-eenheden, de Explosievenopruiingsdienst Defensie, logistieke capaciteiten, het calamiteitenhospitaal en speciale eenheden.

● **Grotere focus op crisismanagement:** ook zullen nationale dreigingen en ontwikkelingen blijven vragen om crisismanagement, een kerncompetentie van Defensie. Het vermogen om onder zware omstandigheden crisissen te managen is een competentie die nationaal kan worden ingezet ter ondersteuning van het bevoegd gezag.

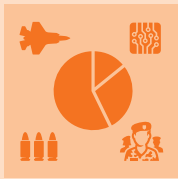
● **Weerbaarheid en betrokkenheid samenleving:** de toegenomen dreigingen vragen naast internationale samenwerking ook om het betrekken van de Nederlandse samenleving bij de instandhouding en inzet van Defensie. Door deze maatschappelijke betrokkenheid worden het aanpassingsvermogen, de flexibiliteit en de slagvaardigheid vergroot.

● **Meer effecten met technologie:** om doorslaggevend te kunnen blijven zal Defensie door de inzet van technologie meer effect moeten behalen met hetzelfde aantal mensen. Hiermee kunnen ook de risico's voor medewerkers worden verkleind.

● **Hoogwaardig personeel:** het personeel maakt ook in 2035 het verschil, maar in de verschillende domeinen zal in de toekomst deels anders door het personeel worden opgetreden. Nieuwe technologische toepassingen leiden tot nieuwe verhoudingen tussen mens en technologie. Deze ontwikkelingen zorgen voor een andere personeelsopbouw en een andere mix van benodigde vaardigheden en kwalificaties. Defensie zal om relevant te blijven (deels) anders samengesteld worden en meer technologie toepassen. Kortom, we zullen meer arbeidsextensief worden ingericht.

● **Een krijgsmacht die combined en joint interoperabel is met militaire en civiele partners:** zowel nationaal als internationaal.

## Verdiepingsbijlage III:



# NAVO- en EU-capaciteiten- doelstellingen

### NAVO-capaciteitendoelstellingen

De NAVO wil dat de capaciteiten van bondgenoten elkaar aanvullen. Om dit te bevorderen, werkt de NAVO met het zogenaamde NAVO-defensieplanningsproces (NDPP). In dit proces buigt de NAVO zich over wat er speelt in de wereld, wat het bondgenootschap wil bereiken en wat het wil en moet zijn. Om zo vervolgens invulling te kunnen geven aan de ambitie en hoofdtaken van het bondgenootschap en te bepalen welke capaciteiten daarvoor nodig zijn (voor collectieve verdediging, crisismanagement en coöperatieve veiligheid). De NAVO werkt op dit terrein nauw samen met de EU, zodat de prioriteiten voor de capaciteitendoelstellingen zo ver mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Voor beide organisaties is het vergroten van interoperabiliteit een speerpunt. Daartoe worden standaarden ontwikkeld.

Het NDPP is een cyclus van vier jaar en kent vijf stappen:

- 1 Politieke richtlijnen: wat willen we kunnen?
- 2 Vaststellen capaciteitendoelstellingen: wat hebben we daarvoor nodig?
- 3 Verdelen capaciteitendoelstellingen: wie doet wat?
- 4 Faciliteren implementatie: hoe vul je de doelstellingen in?
- 5 Bezien resultaten: worden de doelstellingen gehaald?

De capaciteitendoelstellingen bestaan uit kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. Oftewel, het gaat om aantallen wapensystemen, maar ook om de getraindheid van eenheden. De NAVO categoriseert de doelstellingen volgens zogenaamde *abilities* – het vermogen om de ambitie van het bondgenootschap te realiseren. Dit zijn:

- **Prepare:** het vermogen om eenheden te trainen en gereed te stellen, onder andere door (grootschalige) oefeningen, maar ook door bijvoorbeeld het hebben van situationeel bewustzijn in het cyberdomein en het beschikken over adequate strategische voorraden.
- **Engage:** het vermogen tegenstanders aan te kunnen grijpen in en vanuit de verschillende domeinen (land, zee, lucht, cyberdomein, ruimte). Hierbij moet worden gedacht aan vuurkracht op land (zoals een zware infanteriebrigade), vuurkracht op zee (zoals *shooter*-capaciteit voor raketverdediging en onderzeebootbestrijding) en adequate capaciteiten om precisieaanvallen vanuit de lucht uit te voeren in A2AD-omgevingen.
- **Sustain:** het vermogen noodzakelijke ondersteuning te leveren, zodat (gevechts)eenheden in staat zijn om operaties en missies uit te voeren. Dit betreft de logistieke ondersteuning met diverse (strategische) transportcapaciteiten voor land, lucht en zee, maar ook de specialistische ondersteuning zoals medische voorzieningen.
- **Consultation, Command & Control (C3):** het vermogen tot adequate commandovoering en communicatie. Dit vermogen wordt vormgegeven door de verschillende (uitzendbare) hoofdkwartieren om operaties in de verschillende domeinen aan te kunnen sturen. Deze commandovoering-structuren zijn afhankelijk van *Communication and Information Systems* om te kunnen functioneren.

- **Protect:** het vermogen om vitale belangen en eenheden te beschermen. Voorbeelden zijn grondgebonden luchtverdediging, zeemijnbestrijding en CBRN-bescherming.

- **Inform:** het vermogen informatie en inlichtingen te verzamelen. Dit wordt gerealiseerd door platformen, zoals *Airborne Joint Intelligence, Surveillance & Reconnaissance* en eenheden voor *Land Intelligence, Surveillance, Targeting and Reconnaissance*.

### Doelstellingen voor Nederland

In 2019 zijn de meest recente politieke richtlijnen vastgesteld. In 2021 worden de capaciteitendoelstellingen onder bondgenoten wederom verdeeld. Naar verwachting zullen meer eenheden met een hogere mate van gereedheid klaar moeten staan.

Nederland heeft in de NDPP-cyclus die in 2020 wordt afgesloten 152 kwantitatieve en 64 kwalitatieve capaciteitendoelstellingen toegewezen gekregen en geaccepteerd. Nederland heeft drie zogenaamde prioritaire doelstellingen: (1) een volwaardige gemechaniseerde brigade; (2) *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*-capaciteit om meer inlichtingen te kunnen genereren en (3) *Joint Theatre Enabling*-capaciteit voor de ondersteuning in een operatiegebied. Volgens de NAVO is Nederland momenteel niet in staat invulling te geven aan deze doelstellingen. De cijfers liegen er inderdaad niet om: Nederland voldeed in de NDPP-cyclus die in 2020 wordt afgesloten voor wat betreft de kwantitatieve doelstellingen slechts aan 28,9% volledig, aan 62,2% gedeeltelijk en aan 8,9% niet.

Voor wat betreft de kwalitatieve doelstellingen voldeed Nederland aan 48,8% volledig, aan 44,9% gedeeltelijk en aan 6,3% niet. Daarbij gaat het met name om tekorten in slagkracht en voortzettingsvermogen. Over 0,4% van de capaciteitendoelstellingen kan door gebrek aan data niet worden gemeten in hoeverre Nederland eraan voldoet.

### Verdere NAVO-verplichtingen

Naast de financiële bijdrage, de 2%-norm, (*cash*) en het invullen van de NDPP-capaciteitendoelstellingen (*capabilities*) worden van Nederland ook bijdrages op het gebied van activiteiten, operaties en missies (*contributions*) verwacht. Op al die drie punten doen we niet wat van ons wordt verwacht. We leveren bijvoorbeeld geen proportionele bijdrage aan missies, zoals in Afghanistan en Irak. Diverse eenheden staan stand-by voor opdrachten: we nemen deel aan onder andere de *enhanced NATO Response Force* (inclusief VJTF), de *Amphibious Task Group* (ATG), de *Standing NATO Maritime Group* (SNMG) en het *NATO Readiness Initiative*. Daarnaast levert Nederland samen met België de *Quick Reaction Alert* (QRA) voor het luchtruim van de Benelux-landen. Nederland participeert in de nucleaire taak van de NAVO en ook heeft Nederland een taak in *host nation support* voor militaire eenheden die zich door Nederland verplaatsen.

De nationale weerbaarheid van de samenleving is essentieel voor de veiligheid en collectieve verdediging. De NAVO-bondgenoten, waaronder Nederland, hebben zich in 2016 geïnteresseerd aan het verbeteren van de civiele paraatheid. De NAVO heeft hiervoor basiseisen ten aanzien

van zeven strategische aandachtsgebieden vastgesteld: continuïteit van bestuur, energie, irreguliere migratie, voedsel en waterbronnen, situaties met veel slachtoffers, civiele communicatie en transportsystemen. De NAVO toetst de mate van voorbereiding van bondgenoten hierop. Daarbij heeft de NAVO richtlijnen voor weerbaarheid ontwikkeld om landen te helpen zichzelf voor te bereiden. Civiel-militaire samenwerking is essentieel om hieraan invulling te geven.

### Klaar voor de toekomst

#### NAVO-reflectieproces

In december 2019 besloten de staats- en regeringsleiders tot een reflectieproces om de politieke dimensie van de NAVO te versterken. Het besluit werd voorafgegaan door een tumultueuze periode voor het bondgenootschap, waaronder de inval van Turkije in Noordoost-Syrië en de uitspraak van de Franse president Emmanuel Macron dat de NAVO hersendood was als een bondgenoot een dergelijke unilaterale actie kon ondernemen.

Het proces is onder leiding van de secretaris-generaal van de NAVO van start gegaan. Hij wordt bijgestaan door tien mensen. Deze groep zal zijn rapport in december 2020 uitbrengen aan de secretaris-generaal (die niet gebonden is aan de adviezen). Het reflectieproces moet leiden tot besluitvorming door staats- en regeringsleiders op de NAVO-top in 2021.

Voor Nederland staat het herstel van onderlinge cohesie en solidariteit centraal in het reflectieproces. Daarvoor is nodig dat de NAVO opnieuw bewijst relevant te zijn voor alle

bondgenoten, zowel door beschikbare middelen optimaal in te zetten als door antwoorden op nieuwe dreigingen te vinden. Daarbij is Nederland van mening dat alle drie de hoofdtaken van de NAVO (collectieve verdediging, crisisbeheersing en coöperatieve veiligheid) van belang zijn en de balans behouden moet blijven.

Naast een rapport van de reflectiegroep, zal de secretaris-generaal ook gesprekken voeren met jongeren, het maatschappelijk middenveld en de private sector om ideeën op te halen hoe de NAVO in staat blijft om de uitdagingen van morgen het hoofd te bieden.

#### NATO Warfighting Capstone Concept

De NAVO kijkt momenteel ook naar de toekomst en ontwikkelt hiertoe het *NATO Warfighting Capstone Concept* (NWCC). Het NWCC verschijnt dit jaar en kijkt twintig jaar vooruit. Het onderzoekt de hedendaagse en toekomstige behoeften van de NAVO om een conflict te kunnen winnen. Dit concept is gebaseerd op drie operationele kaders: *shaping* (vormen), *contesting* (bestrijden) en *fighting* (bevechten). Het NWCC moet het bondgenootschap helpen met het identificeren van de benodigde capaciteiten voor het toekomstige conflict.

#### EU-capaciteitendoelstellingen

De EU werkt met een *Capability Development Plan* (CDP). Dit 'capaciteitenplan van de EU' heeft als doel de EU in staat te stellen het afgesproken Europese ambitieniveau waar te kunnen maken en invulling te geven aan de prioriteiten in het door de lidstaten aangenomen

Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU (GVDB). Het strategisch kompas dat de EU-lidstaten momenteel ontwikkelen (afronding voorzien in 2022), moet zorgen voor een gezamenlijk geplaatste stip op de horizon ten aanzien van onder meer de Europese capaciteitsontwikkeling.

Het CDP geeft aan welke capaciteiten de EU nodig heeft. De *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) identificeert voorts kansen voor nadere samenwerking voor wat betreft Europese capaciteitsontwikkeling. De prioriteiten die in het kader van de Europese capaciteitsontwikkeling worden gesteld, zijn grotendeels gelijk aan de prioriteiten die in NAVO-verband worden gesteld. Dit betekent dat Nederland gelijktijdig kan bijdragen aan de invulling van de ambities van de NAVO en de EU.

In 2017 heeft Nederland zich in het kader van de permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) geïnteresseerd aan twintig bindende afspraken om EU-defensiesamenwerking verder te versterken. Dit betreffen financiële en operationele afspraken, evenals afspraken voor meer materieelsamenwerking. Nederland committeert zich onder andere aan:

- ▶ een regelmatige verhoging van de defensiebegroting;
- ▶ eenheden beschikbaar te stellen voor het verwezenlijken van het ambitieniveau van de EU;
- ▶ aanzienlijke steun aan GVDB-missies en –operaties door middel van personeel, materieel of training;
- ▶ het streven naar een ambitieuze inzet voor de verdeling van de gemeenschappelijke kosten voor EU militaire missies en operaties;

- ▶ intensivering van de samenwerking op het gebied van cybercapaciteiten en militaire mobiliteit;
- ▶ een meer multinationale en geharmoniseerde aanpak als het gaat om capaciteitsontwikkeling en verwerving.

In het akkoord dat de Europese Raad in juli 2020 rond het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor 2021-2027 sloot, is een bedrag van € 7 miljard voorzien voor het Europees Defensiefonds (EDF), voor de (gedeeltelijke) financiering van grensoverschrijdend defensieonderzoek en capaciteitsontwikkeling. Om in aanmerking te komen voor financiering uit het fonds, dienen consortia aan te tonen dat het deel van de kosten waarvoor geen EDF-financiering is voorzien, op een andere wijze wordt gedekt (cofinanciering). Op de defensiebegroting is hiervoor (nog) geen specifieke budgetlijn opgenomen. Voor een volwaardige participatie van de Nederlandse defensie-industrie die kan bijdragen aan de invulling van nationale defensiebehoeftes en het mitigeren van de EU shortfalls, is het van belang dat de Nederlandse overheid over de mogelijkheid tot cofinanciering beschikt. Met het EDF kunnen namelijk schaalvoordelen worden bereikt. Daarnaast draagt grensoverschrijdende samenwerking bij aan het bevorderen van interoperabiliteit.





