



Rijksoverheid

Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum	20 april 2020
Status	Definitief

Colofon

Titel Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Bijlage(n) 8

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
BMH-secretariaat
BMH@minfin.nl

Inhoud

Afkortingenlijst—II

Woord vooraf—IV

Samenvatting en varianten—V

1 Inleiding—1

- 1.1 Vooraf—1
- 1.2 Raakvlakken andere BMH's en dwarsdoorsnijdende thema's—1
- 1.3 Aanpak—2
- 1.4 Leeswijzer—2

2 Beleidsbeschrijving—3

- 2.1 Regeerakkoord en internationale afspraken—3
- 2.2 Beleidsnota's—3
 - 2.2.1 Geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie—4
 - 2.2.2 Nationale Veiligheidstrategie—5
- 2.3 Budgettaire ontwikkelingen—6

3 Context: veranderende machtsverhoudingen en dreigingen—7

- 3.1 Veranderende machtsverhoudingen—7
 - 3.1.1 Multilaterale orde onder druk—8
 - 3.1.2 Rusland—9
 - 3.1.3 China—10
 - 3.1.4 Instabiliteit in de regio's rond Europa—10
- 3.2 Ontwikkelingen en dreigingen ten aanzien van veiligheid van Nederland—11
 - 3.2.1 Cyberdreigingen—11
 - 3.2.2 Terroristische aanslagen en extremisme—11
 - 3.2.3 Nieuwe regionale actoren en mogelijke proxy-oorlogen—12
 - 3.2.4 Bedreiging van de economische veiligheid en bescherming van vitale processen—12
 - 3.2.5 Dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen—12
 - 3.2.6 Technologische ontwikkelingen—13
 - 3.2.7 Militarisering van de ruimte—13
 - 3.2.8 Gevolgen klimaatverandering—13

4 Beoordeling van beleid—14

- 4.4 Weerbaarheid van Nederland—26
 - 4.4.1 Statelijke dreigingen—27
 - 4.4.2 Cybersecurity—28
 - 4.4.3 Beschermen van vitale processen—29
 - 4.4.4 Contraterrorisme en extremisme—30
 - 4.4.5 Veiligheid van Nederlanders wereldwijd—31
 - 4.4.6 Weerbaarheid in het Caribisch gebied—31

5 Beleids- en uitvoeringsopties—32

- 5.1 Uitwerking beleidsvarianten—34
 - 5.1.1 Beleidsvariant A: Verminderde inzet op interne en externe veiligheid—34
 - 5.1.2 Beleidsvariant B: Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid—39

- 5.1.3 Beleidsvariant C: Investerings in herstel van de krijgsmacht—41
- 5.1.4 Beleidsvariant D: Versterking huidige koers—43
- 5.1.5 Beleidsvariant E: Verbreding naar nieuwere veiligheidsdomeinen—48
- 5.1.6 Beleidsvariant F: Focus op nieuwe veiligheidsdomeinen door herprioritering—54
- 5.1.7 Beleidsvariant G: Taakspecialisatie Defensie—54

6 Bijlages—i

- 6.1 Taakopdracht BMH-15—i
- 6.2 Financiële grondslag—iii
- 6.3 Groslijst met maatregelen—v
- 6.4 Uitwerking alternatieve variant G—xiii
- 6.5 Inzetbaarheidsdoelen per krijgsmachtonderdeel—xiv
- 6.6 Overzicht interviews—xix
- 6.7 Literatuurlijst—xxi
- 6.8 Werkgroep BMH-15—xxiii

Afkortingenlijst

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ATG	Amphibious Task Group
BBP	Bruto Binnenlands Product
BMH	Brede Maatschappelijke Heroverweging
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse zaken
CBRN	Chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen
CEND	Creating an Environment for Nuclear Disarmament
CIS	Communicatie- en informatiesystemen
CSOCC	Combined Special Operations Component Command
DEF	Ministerie van Defensie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DSJ	Directie Sanctietoepassingen en Jeugd
EDF	Europees Defensiefonds
EU	Europese Unie
EUBG	EU-Battlegroup
GA	Geïntegreerde Aanwijzing
GCTF	Global Counter Terrorism Forum
GVDB	Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid
HCSS	The Hague Centre for Strategic Studies
IGO	Informatie Gestuurd Optreden
IISS	International Institute for Strategic Studies
INF	Intermediate range nuclear forces
ISIS	Islamitische Staat
ISR	Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMAR	Koninklijke Marechaussee
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCC	Nationaal Crisis Centrum
NCSA	Nederlandse Cybersecurity Agenda
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NDPP	NATO Defence Planning Process
NICC	Nationaal Informatie Coördinatie Centrum
NPV	Non-proliferatie verdrag
NRI	NATO Readiness Initiative
NVS	Nationale Veiligheidsstrategie
OM	Openbaar Ministerie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PESCO	Permanent Gestructureerde Samenwerking
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RCP	Rijksbrede Conflictpreventie Pool
SNMG	Standing NATO Maritime Group (SNMG)
SOF	Special Operations Forces

TOC	Territoriaal Operatie Centrum
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	Wereldhandelsorganisatie

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport 'Veiligheid en internationale machtsverhoudingen' van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggespraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's maatschappelijke samenhang en digitalisering relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek. Nadere informatie over de uitwerking van deze dwarsdoorsnijdende thema's in het rapport staat beschreven in paragraaf 1.2, 3.1.1 en 5.1.5.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

Samenvatting en varianten

De centrale vraag in de taakopdracht voor deze Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) is hoe een nieuw kabinet de Nederlandse en Europese veiligheid in de toekomst kan bevorderen in het licht van veranderende machtsverhoudingen. Vraagt dat om nieuw of verbeterd handelingsperspectief en wat betekent dit voor de inzet van instrumenten en middelen?

1. Aanknopingspunten voor heroverweging

Er zijn verschillende ontwikkelingen en redenen die aanleiding kunnen geven tot heroverweging van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Onveiliger, onvoorspelbaarder en complexer

Ten eerste is de veiligheidssituatie in Europa en haar omringende regio's de afgelopen periode verslechterd en complexer geworden. We hebben te maken met dreiging van Rusland in het Oosten en met fragiele en instabiele landen in Noord-Afrika, de Sahel en met spanningen in het Midden-Oosten. Tegelijkertijd verandert de dreiging door technologische ontwikkelingen, waarbij cyber, het informatiedomein, autonome wapens en hypersonische raketten een prominentere rol spelen.

Vervlechting interne en externe veiligheid

Ten tweede zijn externe en interne veiligheid steeds meer met elkaar vervlochten. Nederland heeft op dat vlak voorbeelden gezien van buitenlandse inmenging, spionage, sabotage van vitale infrastructuur en terroristische dreiging. Het beschermen van de integriteit van het grondgebied van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de Europese Unie (EU) en het Koninkrijk zal steeds grotere inspanningen vergen. Digitale dreigingen nemen toe: vrijwel alle vitale processen en diensten zijn volledig afhankelijk van ICT waardoor (moedwillige) verstoring kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Veranderende machtsverhoudingen

Ten derde verschuiven de mondiale machtsverhoudingen en staat het multilaterale systeem onder druk. Voor Nederland en Europa is dit op regels gebaseerde stelsel van internationale samenwerking zeer belangrijk en afbraak hiervan vormt dan ook een potentieel risico. Ook de cohesie van de NAVO wordt op de proef gesteld. De Amerikaanse veiligheidsparaplu voor de Europese NAVO-bondgenoten is minder vanzelfsprekend en meer transactioneel geworden. De spanning en de rivaliteit tussen de Verenigde Staten (VS) en het steeds machtiger wordende China nemen toe. De voor Europa belangrijke ontwapeningsafspraken tussen de VS en Rusland verbrokkelen.

De NAVO-norm

Ten vierde is de 2% NAVO-norm een relevante factor. Na het einde van de Koude Oorlog is in veel Europese landen, waaronder Nederland, bezuinigd op defensie-uitgaven vanwege het zogenoemde vredesdividend. De krijgsmacht richtte zich meer op missies verder weg van huis. Als gevolg van de hernieuwde Russische dreiging hebben de NAVO-bondgenoten bekeken wat nodig is voor een adequate verdediging. Op de NAVO-top in Wales in 2014 is daarom afgesproken dat alle

NAVO-bondgenoten hun defensie-uitgaven richting 2% Bruto Binnenlands Product (BBP) laten groeien in 2024. Op dit moment (begin 2020) zit Nederland op 1,36% en op basis van de huidige investeringsplannen komt Nederland in 2024 op 1,35% van het BBP.¹

Europees defensiebeleid in beweging

Ten vijfde zien we dat gewerkt wordt aan het versterken van het Europese veiligheid en defensiebeleid. De toenemende dreiging, afnemende voorspelbaarheid van het Amerikaanse buitenlandbeleid en de Brexit hebben hier een impuls aan gegeven. Europese leiders, met de Franse en Duitse voorop, hebben geconcludeerd dat Europa meer eigen verantwoordelijkheid moet nemen op veiligheidsgebied. Hiertoe is een aantal initiatieven ontplooid, waaronder de oprichting van Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) en het Europees Defensiefonds (EDF). De Brexit betekent enerzijds het verlies van een militair en diplomatiek sterke en gelijkgezinde EU-lidstaat. Anderzijds biedt de Brexit voor Nederland ook kansen om zich sterker te profileren op terreinen waarop de Britten actief waren, zoals het sanctiebeleid.

Nederlandse krijgsmacht eerst op orde

Ten zesde is de Nederlandse krijgsmacht door jarenlang bezuinigen – ondanks recente investeringen – nog niet hersteld. Door tekorten kan de krijgsmacht internationale missies, nationale operaties en zeker een eventueel grootschalig militair conflict niet lang volhouden, omdat het aan voortzettingsvermogen van de krijgsmacht ontbreekt. De NAVO is kritisch over de staat van onze krijgsmacht. Daarnaast noemt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)² de staat van de krijgsmacht zeer zorgwekkend en adviseert prioriteit te geven aan het wegwerken van de huidige tekortkomingen, indien het defensiebudget verhoogt wordt. Vervolgens kan Nederland werken aan het vergroten van het voortzettingsvermogen, slagkracht en aan vernieuwing en innovatie (modernisering), met name in het informatie- en cyberdomein.

2. De beleidsvarianten

De ambtelijke BMH werkgroep heeft als opdracht om voor een nieuw kabinet coherente pakketten van beleidsopties te presenteren die resulteren in een 20% bezuiniging, een 20% investering en minstens één budgetneutrale variant ten opzichte van de vastgestelde grondslag.³ De werkgroep wordt niet geacht om zich uit te spreken over de wenselijkheid van verschillende beleidsopties. Dat is immers aan de politiek. Wel kan de werkgroep wijzen op de consequenties van de opties. De BMH tracht niet uitputtend te zijn in mogelijke opties of gevolgen.

De analyses van onze veiligheidsdiensten geven aan dat de veiligheidssituatie de afgelopen periode is verslechterd en complexer is geworden. De experts die in het kader van deze BMH zijn geïnterviewd, bevestigen dit beeld en pleiten voor de komende periode voor investeringen in veiligheid. Het is aan een nieuw kabinet om

¹ Vanaf heden is de Nederlandse berekening van het BBP-percentage op basis van bruto uitgaven (voorheen netto). Hiermee sluit het beter aan op de NAVO-berekening. Ook worden sinds 2018 gerelateerde uitgaven van de begroting van BZ meegerekend (in de Nederlandse en de NAVO-berekening). Verschil tussen de Nederlandse en de NAVO-berekening, is dat Nederland zich baseert op groeicijfers van het CPB en de NAVO op die van IMF/OESO. In dit rapport wordt uitgegaan van de NAVO-berekening.

² Adviesraad Internationale Vraagstukken (2017): "De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa."

³ Kamerbrief 'reactie motie Sneller, TK vergaderjaar 2019/2019c.s

een antwoord hierop te geven en om daarbij, kijkend naar het belang van verschillende prioriteiten, een integrale afweging te maken.

De werkgroep adviseert om bij het kiezen voor beleidsvarianten en maatregelen goed rekening te houden met de beschreven effecten en (uitvoerings)consequenties. Het is zaak dat er weloverwogen en geïnformeerde beslissingen worden genomen, rekening houdend met de in dit hoofdstuk genoemde effecten.

Overzicht beleidsvarianten:

- *Bezuinigen of herprioriteren (beleidsvarianten A en B)*
Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om geen of minder maatregelen te nemen.

A: Verminderde inzet op interne en externe veiligheid (bezuiniging tot -20%)

Indien een nieuw kabinet besluit de komende periode 20% op veiligheid te bezuinigen, dan adviseert de werkgroep om een duidelijke keuze te maken welke taken niet meer uit te voeren. In dat licht wordt o.a. als optie gegeven om bij Defensie, één van de krijgsmachtsonderdelen af te schaffen, om bij Buitenlandse Zaken (BZ) enkele wegens hoge beveiligingskosten dure ambassades te sluiten en programmamiddelen af te schalen, om bij Justitie en Veiligheid (JenV) ten dele de programmagelden voor de NCTV weg te bezuinigen en de inzet van politie bij internationale missies te verminderen, en om bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) te prioriteren binnen de geïntegreerde aanwijzing (GA). Bij een beperkte bezuiniging wordt als optie gegeven om bij Defensie op basis van inzetbaarheidsdoelen binnen één krijgsmachtsonderdeel te bezuinigen en om bij BZ in eerste instantie alleen programmamiddelen af te schalen. Ook de programmamiddelen van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de prioritering binnen de GA zijn af te schalen.

B: Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid (budgetneutraal)

In deze variant besluit het kabinet om op basis van de dreigingsanalyse en risico inschatting geen extra middelen beschikbaar te stellen en/of te herprioriteren binnen het huidige beleid. Zo kan er in geval van herprioritering bij Defensie voor worden gekozen om maatregelen te nemen ten behoeve van herstel van de krijgsmacht en om op andere middelen te bezuinigen. Bij BZ kan ervoor worden gekozen om te investeren in een betere gereedstelling van de Nederlandse diplomatie (kwaliteitsverbetering door extra opleiding) ten koste van programmamiddelen op het gebied van veiligheid en stabiliteit. Bij een keuze om geen extra investering te plegen in veiligheid zal er geen verbetering optreden bij de inzetbaarheid van de krijgsmacht voor de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied en ook niet in de positie van Nederland binnen de bondgenootschappen⁴.

- *Intensiveren op huidige koers (beleidsvarianten C en D)*
Het kabinet kan op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting besluiten om extra maatregelen te nemen, waarbij het kabinet vasthoudt aan het huidige beleid (beleidsvariant C en D).

C: Investerings in herstel van de krijgsmacht (investering tot +20%)

Deze variant spitst zich toe op herstel van de krijgsmacht en betreft het Defensie-deel van de grondslag. Ook na de investeringen van de afgelopen jaren is gebleken dat er herstel nodig is voor een betere gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht om de grondwettelijke taken van Defensie goed uit te kunnen voeren. Dit geldt met name voor vastgoed, IT, grootmateriaal, instandhouding, personele vulling en goed werkgeverschap, bedrijfsvoering en sociale veiligheid.

⁴ Op basis van de huidige begroting zal Nederland in 2024 1,35% van het BBP aan Defensie uitgeven. Volgens de gegevens van de NAVO staat Nederland hiermee in 2024 onderaan, met drie landen die relatief nog minder uitgeven (België, Luxemburg en Italië).

F: Focus op nieuwere veiligheidsdomeinen door herprioritering (budgetneutraal)

In deze variant worden investeringen op nieuwere veiligheidsdomeinen (zie E) gecombineerd met bezuinigingen binnen het staande beleid (zie A).

- *Alternatieve beleidsvariant (beleidsvariant G)*

G: Taakspecialisatie Defensie (investering tot +20%, bezuiniging tot -20% en budgetneutraal)

Het betreft een variant, ingebracht en uitsluitend gesteund door Financiën. De bezwaren van de overige ministeries tegen deze variant zijn opgenomen in fiche G en in hoofdstuk 5. Uitgangspunt bij deze variant is dat de focus op voortzettingsvermogen en taakspecialisatie ligt. Een andere overweging is het principe van modulair werken. De negatieve effecten van deze variant op de krijgsmacht strekken veel verder dan de overige varianten. Daar waar dat mogelijk en opportuun is, wordt getracht om binnen EU- en NAVO-verband afspraken te maken over samenwerking en taakverdeling. Deze variant kan zowel als investering, bezuiniging als budgetneutraal worden uitgevoerd.

Indien een nieuw kabinet wil investeren, dan is het ook mogelijk de verschillende investeringsvarianten C, D en E te combineren. Het rapport bevat voorbeelden van combinaties van deze varianten (zie inleiding hoofdstuk 5). Bijlage 6.3 Groslijst met maatregelen bevat een overzicht van alle in deze BMH genoemde maatregelen met een korte inhoudelijke beschrijving en bijhorende financiële reeks.

3. Overige opties

Naast de bovengenoemde beleidsvarianten zal een nieuw kabinet mogelijk positie willen innemen ten aanzien van de 2% NAVO-norm en de verdere ontwikkeling van het NAVO- en EU-veiligheidsbeleid. Omdat deze aspecten niet in de beleidsvarianten worden uitgewerkt, bevat deze paragraaf hierover een aantal denkopties. Deze opties behoeven wel nader onderzoek voordat tot besluitvorming wordt overgegaan.

2% NAVO-norm halen?

De beleidsvarianten met investeringen in deze BMH gaan conform de taakopdracht tot plus 20% van de huidige grondslag, waarmee de 2% NAVO-norm in 2024 niet zal worden bereikt. Een kabinet dat in het licht van de Wales afspraak om de defensie uitgaven te laten groeien tot 2% van het BBP, dat percentage in 2024 wil bereiken, zal tussen nu en 2024 5 tot 6 mld. euro extra moeten uitgeven. De BMH-werkgroep geeft aan dat dit gezien de omvang van toename van de uitgaven en het absorptievermogen van Defensie een grote uitdaging zal zijn en mogelijk niet uitvoerbaar. Een andere mogelijkheid is dat Nederland bijvoorbeeld het beleid van Duitsland volgt, dat een plan heeft om in 2024 op 1,5% en in 2030 op 2% BBP te komen. Defensie zou hiertoe realistische investeringsopties moeten ontwikkelen, waarbij vooral oog is voor een verantwoord absorptievermogen.

Koers ten aanzien van de NAVO & EU

Nederlandse politieke partijen kijken verschillend aan tegen de rol die de NAVO en EU zouden moeten spelen op veiligheidsgebied. Wat zijn hier mogelijke opties voor een nieuw kabinet? Er zijn politieke partijen die kritisch staan tegenover de NAVO en/of de EU, die helemaal uit de EU willen stappen, of juist een veel sterkere rol voor de EU op veiligheid en defensie bepleiten, inclusief een Europees leger.

Het huidige kabinet ziet de NAVO als hoeksteen voor onze veiligheid, zeker waar het de verdediging van het Nederlands grondgebied betreft. Het huidige kabinet acht voorstellen voor een Europees leger dan ook onwenselijk omdat deze de relatie met de NAVO onnodig op scherp zetten en een ongewenste overdracht van soevereiniteit zouden inhouden. Het kabinet ziet wel een aanvullende rol voor de EU op veiligheidsbeleid omdat de EU over een ander en breder palet aan instrumenten beschikt. Ook kan er in Europees verband nog meer en beter worden samengewerkt bij de ontwikkeling van capaciteiten en bij crisisbeheersing.

Kijkend naar de posities van de belangrijkste Europese landen en de koers van de Europese Commissie onder voorzitter Von der Leyen, zal de trend om het Europese veiligheid en defensiebeleid te versterken waarschijnlijk doorzetten. Frankrijk en Duitsland spelen hierin een centrale rol. Het VK dat op dit terrein traditiegetrouw op de rem trapte heeft eind januari 2020 de EU verlaten. In de EU-27 is het vooral Polen dat de kritische rol van de Britten overneemt, omdat voor hen de NAVO centraal staat. Brexit biedt ook kansen voor Nederland om meer profiel te nemen op bepaalde veiligheidsdossiers.

Hier volgt een aantal, nog niet in detail onderzochte, opties waaruit een nieuw Nederlands kabinet zou kunnen kiezen:

- Nederland richt zich volledig op de NAVO in plaats van de EU en neemt zo de rol van het VK over om verdere EU-initiatieven op defensiegebied tegen te houden. We trekken hierbij op met Polen en andere gelijkgezinde landen.
- Voortzetting huidig beleid: NAVO vormt de hoeksteen van onze verdediging, de EU heeft een aanvullende rol met *soft power* en meer samenwerking bij capaciteitsontwikkeling. Nederland neemt een constructief-kritische middenpositie in tussen Polen en Duitsland/Frankrijk.
- Meer nadruk op Europees defensiebeleid: Nederland sluit dan nadrukkelijker aan bij de koers van Duitsland en Frankrijk en de Europese Commissie.
 - Voor een ambitieuzer EU-defensiebeleid dat de EU in staat stelt om zelfstandig grote robuuste missies uit te voeren en over een sterker militair hoofdkwartier beschikt.
 - Nederland breidt huidige vergevorderde bilaterale defensiesamenwerking met o.a. Duitsland uit naar Frankrijk, dat na Brexit in de EU de belangrijkste speler is op defensiegebied.
 - Grotere focus op Europese defensiecapaciteitsontwikkeling.
 - Grotere Nederlandse rol op EU-sanctiebeleid en EU-NAVO-samenwerking.
- Alles richten op de EU: er zijn geen lidstaten die daar op dit moment voorstander van zijn.
 - Een zeer aanzienlijke doorontwikkeling van het Europese defensiebeleid waarbij de EU de verantwoordelijkheid krijgt voor verdediging van het EU-grondgebied.
 - Hiertoe zullen Europese landen hun defensie-uitgaven moeten verhogen naar ten minste 4% van het BBP, een groot EU militair hoofdkwartier (vergelijkbaar met NAVO) moeten oprichten en zorgen voor adequate militaire operationele samenwerking tussen de verschillende krijgsmachten, inclusief de optie van grote *standby forces*.

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Beleidsvariant A: Verminderde inzet op interne en externe veiligheid

Het kabinet kan besluiten om te bezuinigen op veiligheid. De bezuiniging per departement telt op tot -20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

In deze variant wordt gekozen voor het afschaffen van een krijgsmachtonderdeel, het sluiten van enkele ambassades met hoge beveiligingskosten en het afschalen van programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit. Daarnaast worden de programmagelden van de aanpak van contraterroreisme, cybersecurity en statelijke dreigingen van de NCTV ten dele afgeschaald en de inzet van politie bij internationale missies verminderd. De AIVD bezuinigt waardoor geprioriteerd wordt binnen de geïntegreerde aanwijzing.⁶ Met de voorgestelde bezuinigingen zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,23% BBP aan defensie-uitgaven.⁷

Effecten

- Nederland verlaagt de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Enkele taken zijn niet langer uitvoerbaar bij verdediging van eigen en NAVO-grondgebied.
- Afname van behartiging van Nederlandse belangen in landen waar ambassades worden gesloten. Daarnaast verslechtert de veiligheid en stabiliteit in de landen waar programmamiddelen worden afgeschaald. Ook vermindert de (omvang van) politiedeelname aan civiele missies crisisbeheersingsoperaties.
- Verminderd vermogen van de AIVD om onderzoek te doen en de huidige inlichtingenpositie te behouden. Hierdoor verslechtert de nationale veiligheid.
- Kleinere aanpak van bestaande en nieuwe dreigingen waardoor de weerbaarheid van Nederlandse burgers, bedrijven en organisaties tegen calamiteiten en incidenten afneemt, wat resulteert in verminderde weerbaarheid.

Uitvoering

- Het afstoten van personele capaciteit en het afstoten van materieel en vastgoed kent een lange doorlooptijd. Personeel van het opgeheven krijgsmachtonderdeel van Defensie wordt geherplaatst op vacatures binnen Defensie, begeleid naar een andere functie extern Defensie of verlaat Defensie door natuurlijk verloop.
- Het herijken van afspraken met bondgenoten, bijvoorbeeld over het overnemen van specifieke taken in het kader van Europese samenwerking, kost tijd.

⁶ Bovengenoemde bezuinigingen zijn schaalbaar als een kabinet kiest om minder dan 20% te bezuinigen. Voorstellen hiervoor zijn te vinden in H 5 en bijlage 6.3.

⁷ Huidig Europees gemiddelde van NAVO-landen in 2020 is 1,61% van het BBP.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Afschaffen krijgsmachtonderdeel ⁸	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
	<i>Marine</i>	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
	<i>Landmacht</i>	-100	-350	-750	-1.250	-2.000	-2.000
	<i>Luchtmacht</i>	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
2	Sluiten ambassades en afschalen programmagelden	-8	-25	-50	-71	-105	-105
3	Afschalen contraterorisme, aanpak nationale veiligheid	-1	-3	-5	-7	-8	-8
4	Beperking inzet missies politie	-0	-4	-4	-4	-4	-4
5	Bezuiniging AIVD	-15	-30	-45	-55	-62	-62
	Totaal	-125	-312	-605	-1.137	-1.679	-1.679

- Deze bezuinigingsmaatregelen betreffen een keuze voor de lange termijn, vanwege de lange opbouwtijd van capaciteiten en verlies van kennis.

⁸ De Koninklijke Marechaussee is als krijgsmachtonderdeel buiten beschouwing gelaten daar dit krijgsmachtonderdeel grotendeels buiten de grondslag van deze BMH valt.

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Beleidsvariant B: Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid

Het kabinet kan besluiten om geen extra middelen beschikbaar te stellen. De veranderende veiligheidssituatie kan aanleiding geven andere prioriteiten te stellen. Het betreft een kwalitatieve variant waarbij later voor een prioritering gekozen kan worden. Er wordt verwezen naar de groslijst van maatregelen in bijlage 6.3 die zowel investeringen als bezuinigingen bevat.

Omschrijving

Het huidige beleid wordt voortgezet en er worden geen extra maatregelen genomen terwijl de veiligheidssituatie verslechtert. Herprioritering wordt budgetneutraal gedaan door op andere terreinen te bezuinigen. Zo kan er bij Defensie voor gekozen worden om te herprioriteren binnen de bestaande middelen. Bij BZ kan een kabinet kiezen voor een betere gereedstelling van de Nederlandse diplomatie (kwaliteitsimpuls) ten koste van bezuinigingen op programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit. In dit geval zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,35% BBP aan defensie-uitgaven.

Effecten

- Bij toename van de dreiging neemt de benodigde capaciteit van veiligheidspartners bij gelijkblijvend budget op de langere termijn af.
- Door meer diverse dreigingen (o.a. cyber en terroristische dreigingen) zal het kabinet keuzes moeten maken waar ze op in wil zetten. Dit kan leiden tot een afname van de weerbaarheid van Nederlandse burgers, bedrijven en organisaties tegen calamiteiten en incidenten.
- In het geval van herprioritering zullen enkele bestaande taken niet langer kunnen worden uitgevoerd.
Nederland groeit niet door richting de NAVO-norm van 2% BBP in 2024, hetgeen naar verwachting een negatieve impact heeft op de Nederlandse positie binnen de NAVO.

Uitvoering

- Indien er in het kader van herstel wordt gekozen voor herprioritering, leidt dit tot het afstoten van personele capaciteit en het afstoten van materieel en vastgoed. Dit kent een lange doorlooptijd.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid	0	0	0	0	0	0
	Totaal	0	0	0	0	0	0

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Beleidsvariant C: Investerings in herstel van de krijgsmacht

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen te nemen, waarbij gekozen kan worden in te zetten op herstel van de krijgsmacht. De veranderende veiligheidssituatie kan een kabinet aanleiding geven andere prioriteiten te stellen.

Omschrijving

Er wordt waar nodig herstel toegepast bij Defensie. Dit is met name op het gebied van vastgoed, IT, grootmateriaal, instandhouding, personele vulling en goed werkgeverschap, bedrijfsvoering en sociale veiligheid. Ook na de investeringen van de afgelopen jaren is gebleken dat er herstel nodig is bij Defensie om de grondwettelijke taken goed uit te kunnen oefenen.

Effecten

- Herstel draagt bij aan een betere gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht (zowel nationaal als internationaal).
- De investeringen in herstel dragen bij aan een beter vastgoedportfolio, IT-ondersteuning van operaties en bedrijfsvoering, investeringen in en instandhouding van grootmateriaal, personele vulling en goed werkgeverschap voor personeel, de bedrijfsvoering en veiligheid binnen Defensie.

Uitvoering

- De investeringen betreffen investeringen en instandhouding (inclusief verduurzaming) als onderdeel van het Strategisch Vastgoed Plan, investeringen in IT voor operationele systemen en bedrijfsvoering (o.a. SAP), herijkingen van projecten groot materiaal (o.a. prijsstijgingen, valutaschommelingen), kosten voor instandhouding door aangepaste wapensysteemsjablonen, investeringen in personeel (vulling en goed werkgeverschap) en investeringen in sociale veiligheid en bedrijfsvoering.
- Bepaalde investeringen kennen een ingroeipad, zoals de aanschaf van nieuw defensiematerieel.
- Daarnaast moet er rekening gehouden worden met factoren die uitvoering van de maatregelen belemmeren zoals de krapte op de arbeidsmarkt.
- Een exacte berekening van de herstelreeks inclusief prioritering zal in dat geval op een nader moment plaatsvinden.
- Naar verwachting zijn de effecten van bovengenoemde maatregelen pas op de langere termijn zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door de lange doorlooptijd van de realisatie van de maatregelen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Inzet op herstel	100	400	800	1.250	1.750	1.750
	Totaal	100	400	800	1.250	1.750	1.750

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

D: Versterking huidige koers

Het kabinet kan op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting besluiten om extra maatregelen te nemen, waarbij gekozen wordt in te zetten op versterking van de huidige koers. Elke maatregel telt op tot maximaal 20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

Het veiligheidsbewustzijn binnen en de weerbaarheid van Nederland gaan omhoog. Er wordt meer ingezet op de NAVO-capaciteitendoelstellingen, voorraden, versterking van het diplomatieke apparaat (departement en postennet, inclusief beveiligingskosten), cybersecurity, versterking van de (operationele) civiel-militaire samenwerking, informatiegestuurd optreden, informatiebeveiliging en politiedeelname aan missies. Met de voorgestelde intensiveringen in onderstaande tabel, zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,73% BBP aan defensie-uitgaven.

Effecten

- De investeringen in een aantal NAVO-capaciteitendoelstellingen dragen bij aan de positie van Nederland binnen het bondgenootschap en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, zowel nationaal als internationaal.⁹
- Door investeringen in het diplomatieke apparaat is Nederland beter in staat multilaterale en bilaterale belangen te behartigen.
- Nederland verhoogt zijn weerbaarheid door versterkte inzet op cybersecurity t.a.v. vitale infrastructuur, contraterrorisme, de aanpak van statelijke dreigingen en crisisbeheersing en op veiligheidsorganisaties en inlichtingendiensten.¹⁰
- Daarnaast is er vergrote verbinding tussen inzet in civiele politiemissies en crisisbeheersingsoperaties en nationale veiligheid.

Uitvoering

- De investeringen bestaan uit het vergroten van personele capaciteit, aanschaf en onderhoud van materieel.
- Bepaalde investeringen kennen een ingroeipad, zoals de aanschaf of ontwikkeling van nieuw defensiematerieel.
- Daarnaast moet er rekening gehouden worden met factoren die uitvoering van de maatregelen belemmeren zoals de krapte op de arbeidsmarkt. Hierbij dienen ook keteneffecten van investering/extensivering van één organisatie/taak mee te wegen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Versterken capaciteitsdoelstellingen NAVO (gelimiteerd) ¹¹	999	1.943	1.910	1.924	1.924	1.924
2	Versterken inzet weerbaarheid van Nederland	32	34	68	62	75	75
3	Versterken diplomatie en internationale rechtsorde	27	56	78	109	109	109
Totaal		1.058	2.033	2.056	2.094	2.108	2.108

⁹ Het voorgestelde bedrag in de tabel onder nr. 1 betreft niet het totale benodigde bedrag om de NAVO-capaciteitendoelstellingen te realiseren.

¹⁰ De MIVD is kwalitatief opgenomen in deze BMH. De bijbehorende reeksen voor de inlichtingendiensten bij versterken weerbaarheid van Nederland zijn alleen voor de AIVD.

¹¹ De BMH kent een maximum van 20% van de grondslag per maatregel van het desbetreffende departement. De NAVO-capaciteitsdoelstellingen komen uit op een hoger bedrag dan deze 20%. Hierdoor kunnen niet alle maatregelen uitgevoerd worden met de bovenstaande reeks. De daadwerkelijke bedragen om alle benodigde maatregelen te kunnen invullen om daarmee de vereiste effecten te kunnen bereiken zijn hoger, namelijk een bedrag van 2,4 mld. euro in 2024 dat oploopt tot bijna 7 mld. euro in 2035. In bijlage 6.3 (Groslijst maatregelen) zijn de investeringen tot 2035 opgenomen.

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Beleidsvariant E: Verbreding naar nieuwere veiligheidsdomeinen

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen op een of twee nieuwere beleidsdomeinen te nemen. Elke maatregel telt op tot maximaal 20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

Intensiveringen op het gebied van informatiegestuurd optreden, cyber en conflictpreventie versterken de capaciteiten om het hoofd te bieden aan nieuwe dreigingen. Voor cybersecurity betekent dit een toename van de digitale weerbaarheid waaronder meer de nadruk op afschrikwekkende capaciteiten in het digitale domein, de eigen verdediging en meer informatiedeling. Diplomatiek heeft Nederland meer invloed op internationaal en EU-niveau. Voor preventie betekent dit investeren in de samenwerking binnen interne en externe veiligheid om (beginnende) conflicten te voorkomen. Nederland kan met extra capaciteit een actievere rol spelen bij conflictpreventie en lange termijnstrategieën ontwikkelen voor de veiligheid van Nederland. De diplomatieke gereedstelling en de veiligheid van Nederlanders wereldwijd wordt verbeterd. Door een testprogramma voor digitale infrastructuur in vitale processen op te zetten wordt er preventief gehandeld om o.a. grote cyberaanvallen te voorkomen.

Effecten

- Het oprichten van een Adviesraad Nationale Veiligheid van externe experts waarborgt het strategische karakter en de lange termijnvisie. Rijksbreed wordt het strategisch vermogen versterkt.
- Grotere weerbaarheid en voortzettingsvermogen van Nederland in het digitale domein en van de Nederlandse samenleving door een geïntegreerd operationeel informatiebeeld, verdere operationele samenwerking en informatiedeling tussen overheidspartijen en private instanties, versterken inzet MIVD op cyber, afschrikking in het digitale domein vergroten en een pro actieve rol van NCSC op preventie, regulering en detectie en respons. Buiten Nederland uit dit zit door o.a. inzet in cyberdiplomatie, inzet op multilaterale normen en een strategische communicatie unit.
- Rijksbreed is er een beter en integraler beeld over de potentiële bronnen van conflict om te voorkomen dat deze conflicten escaleren en een bedreiging vormen voor de Nederlandse belangen. Hierbij wordt ingezet op initiatieven voor conflictpreventie zoals bijv. een Conflictpreventie Pool, personele uitbreiding van de *foresight/sensing* capaciteit van Defensie en de steun aan multilaterale organisaties die zich bezighouden met preventie.

Uitvoering

- Op het gebied van het informatiedomein (o.a. cyber) kampen overheidsorganisaties met een structureel tekort aan personeel. Bovengenoemde effecten zullen zich daardoor pas op de middellange termijn voordoen. Er zal daarom met relevante (Europese) ketenpartners ingezet moeten worden op gebruik en ontwikkeling van innovatieve technologieën.
- De uitvoering van de variant vraagt om een gecoördineerde aanpak tussen de betrokken departementen, waaronder ook departementen die niet meegenomen zijn in de grondslag van deze BMH. Hiertoe moet eerst onderzoek gedaan worden naar de (financiële) gevolgen van de voorgestelde maatregelen alvorens hier besluitvorming over kan plaats vinden. De reeksen opgenomen in onderstaande tabel zijn indicatief.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Informatiedomein waaronder cyber ¹²	282	563	870	1.277	1.827	1.827
2	Preventie	84	106	129	152	156	156
	Totaal	366	669	999	1.379	1.983	1.983

¹² De MIVD is niet opgenomen in de grondslag van deze BMH. De maatregel is kwalitatief benoemd. Het voornemen is niet nader onderzocht en hier zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt.

Thema 15 Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen

Beleidsvariant F: Focus op nieuwere veiligheidsdomeinen door herprioritering

Het kabinet kan op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting besluiten om extra maatregelen op een of twee nieuwere domeinen te nemen, wat ten koste gaat van bestaand beleid (zie beleidsvariant A). Deze beleidsvariant is per saldo budgettair neutraal.

Omschrijving

Er wordt geïnvesteerd in het informatiedomein en preventie, wat ten koste gaat van bestaand beleid en bestaande taken. De mogelijke beleidsopties om in nieuwe domeinen te investeren zijn genoemd in beleidsvariant F. De mogelijke beleidsopties die de financiële ruimte moeten bieden voor deze intensivering staan beschreven bij variant A. Daar beleidsvariant F budgetneutraal is, zijn de investeringen en bezuinigingen als communicerende vaten: een investering in de nieuwe domeinen ter grootte van X betekent een bezuiniging ter grootte van X in een ander domein, waarbij X de grootte van de consequenties (bij bezuinigingen) en te bereiken effecten (bij investeringen) bepaalt. De prioritering tussen verschillende domeinen is aan het komende kabinet.

Effecten

- Voor de effecten van investeringen zie beleidsvariant E.
- Voor de effecten van bezuinigingen zie beleidsvariant A.

Uitvoering

- Voor uitvoeringsconsequenties van investeringen zie beleidsvariant E.
- Voor uitvoeringsconsequenties van bezuinigingen zie beleidsvariant A.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Beleidsvariant E	366	669	999	1.379	1.983	1.983
2	Beleidsvariant A	-366	-669	-999	-1.379	-1.983	-1.983
	Totaal	0	0	0	0	0	0

Beleidsvariant G: Taakspecialisatie Defensie

Het betreft een variant, ingebracht en uitsluitend gesteund door het ministerie van Financiën. De bezwaren van de overige ministeries zijn hieronder weergegeven en uitgebreider beschreven in hoofdstuk 5. Het kabinet kan besluiten om bepaalde taken niet of anders uit te voeren. Daar waar mogelijk en opportuun, wordt getracht om binnen EU- en NAVO-verband meer samenwerking te realiseren. Dat moet worden gezien in samenhang met de huidige afspraken die binnen de NAVO en EU gemaakt zijn. Uitgangspunt bij deze variant is de focus op taakspecialisatie, voortzettingsvermogen en het principe van modulair werken. Deze variant kan zowel als investering, bezuiniging als budgetneutraal worden uitgevoerd.¹³

Omschrijving

In deze variant wordt ingezet op taakspecialisatie bij Defensie. Hierdoor kan Nederland zich specialiseren in bepaalde taken en bijbehorende krijgsmachts(onder)delen. Met deze variant wordt getracht om de hoofdtaken meer sturend en kaderstellend te laten zijn voor de inrichting en ontwikkeling van de krijgsmacht. De verwachting is dat door minder taken en capaciteiten te hebben, Defensie uitgedaagd wordt te werken aan modernisering, bijv. door expertise van buitenaf.

Effecten

- Werken vanuit een meerjarige strategische analyse welke kaders schept voor de ontwikkeling en de inzet van de krijgsmacht;
- Focus op voortzettingsvermogen;
- Middels het principe van modulair werken, kunnen elementen van en op wapensystemen gemakkelijk vernieuwd, toegevoegd en verwijderd worden.

Uitvoering

- Er worden gerichte keuzes gemaakt door bepaalde capaciteiten en taken die Defensie nu heeft, af te stoten. De variant kent zijn oorsprong in bovenstaande componenten, die op een andere, gerichtere manier invulling geven aan de drie hoofdtaken van Defensie.
- Daar waar mogelijk en opportuun kunnen gerichte keuzes gemaakt worden en bepaalde capaciteiten van Defensie worden overgelaten aan andere landen.
- De drie opties geven mogelijkheden voor het afstoten van capaciteiten en uitbreiding van bestaande capaciteiten. Het moet verkend worden in hoeverre dit binnen een begrotingsperiode mogelijk is.
- In deze variant is rekening gehouden met de benodigde ondersteunende functies van de wapensystemen, deze zijn meegenomen in de budgettaire effecten. De voorgestelde taken en krijgsmachtsonderdelen in deze variant zijn niet expliciet voorgelegd aan de NAVO ter beoordeling.

Bezwaren overige ministeries

- De effecten strekken veel verder dan in deze variant worden voorgesteld. Het biedt geen inzicht in de negatieve effecten voor de gereedstelling van de overgebleven onderdelen van de krijgsmacht.
- Deze variant negeert de bestaande internationale afspraken en versterkt het Nederlands freerider gedrag. Door te kiezen voor specialisaties die niet overeenkomen met bestaande afspraken met de NAVO en EU, wordt internationale samenwerking zeer complex, dit ondermijnt de onderhandelingspositie zonder duidelijkheid over het overnemen van taken.
- Deze variant leidt tot een grotere afhankelijkheid van partners in een instabieler wereld.

¹³ Zie bijlage 6.4 voor een verdere uitwerking van deze variant.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Bezuiniging d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	-1.800	-1.800	-1.800
2	Budgetneutraal d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	0	0	0
3	Intensivering d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	1.800	1.800	1.800

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Voor u ligt het eindrapport van de Brede Maatschappelijke Heroverweging (BMH) 'Veiligheid en veranderende machtsverhoudingen'. Zoals verzocht in de motie Sneller zijn, ter voorbereiding op een nieuwe kabinetsperiode en eventuele volgende neergaande conjunctuur of economische crisis, op dit terrein beleidsopties en hervormingen in kaart gebracht. Deze beleidsopties bestaan uit investeringen, bezuinigingen en budgetneutrale varianten.¹⁴

De onderzoeksvragen in de taakopdracht zijn:

1. Hoe bevorderen we de Nederlandse en Europese veiligheid in de toekomst en welke veiligheidsstrategie hoort daarbij?
 - 1.1 Hoe zijn de veiligheidscontext en de machtsverhoudingen veranderd in de wereld?
 - 1.2 Hoe kunnen de veiligheids- en daarmee samenhangende belangen binnen Nederland en Europa onder druk komen als gevolg van statelijke en non-statale dreigingen?
 - 1.3 Wat kunnen we doen om stabiliteit in Europa omringende gebieden te bevorderen?
 - 1.4 Hoe kunnen we de effectiviteit van multilaterale (vrijhandels)verdragen, instrumenten en instanties (o.a. VN, WTO, OVSE, NAVO) bevorderen; en wat betekent dit voor de rol van Nederland en de EU?
 - 1.5 Hoe dient Nederland voorbereid en weerbaar te zijn in geval van een grote dreiging op NAVO-grondgebied? En in geval van voortdurende, minder zichtbare dreigingen (onder de NAVO art. 5 grens) in een meer hybride context, incl. cyber, tegen de Nederlandse samenleving?
2. Vraagt bovenstaande om nieuw of verbeterd handelingsperspectief voor Nederland en wat betekent dit o.a. voor de inzet van instrumenten en middelen?

In bijlage 6.1 vindt u de volledige taakopdracht van deze BMH en in bijlage 6.2 de bijbehorende financiële grondslag.

1.2 Raakvlakken andere BMH's en dwarsdoorsnijdende thema's

Er zijn inhoudelijke raakvlakken met een aantal andere BMH-rapporten. Zo kijkt BMH-14 'Naar een wendbare migratieketen' naar het nationale en internationale migratiebeleid. BMH-15 neemt, waar relevant, de impact van grote migratiestromen op de stabiliteit en veiligheid van NL en Europa mee, maar gaat niet in op het migratiebeleid en de migratieketen. Ook is er enige overlap tussen BMH-15 en BMH-16 ten aanzien van een aantal beleidsvarianten waar het gaat om het terrein van cyberveiligheid (o.a. bescherming vitale infrastructuur en aanpak statelijke dreigingen), de inlichtingen en veiligheidsdiensten (rol bij economische veiligheid) en defensie (investeringen die verband houden met het Europese Defensiefonds). Indien een nieuw kabinet besluit om op deze terreinen beleidsopties/varianten over te nemen is het zaak om BMH-15 en BMH-16 goed in samenhang te bezien. Aanbevolen wordt dat primair wordt gekeken naar de BMH waar de budgettaire grondslag zit, en dat er verder onderzoek wordt gedaan voordat er een beslissing wordt genomen.

¹⁴ TK, vergaderjaar 2018/19, 31 865, nr. 131

In de taakopdracht is opgenomen om in elke BMH naar een aantal dwarsdoorsnijdende thema's te behandelen. Voor deze BMH is vooral het thema 'maatschappelijke samenhang' relevant, omdat groeiend populisme invloed kan hebben op het buitenland- en veiligheidsbeleid van landen. Ook kunnen internationale veiligheidskwesties een voedingsbodem zijn voor maatschappelijk onbehagen. Daarnaast is het thema 'digitalisering' relevant in verband met de technologische ontwikkeling van wapensystemen en de afhankelijkheid van Nederland van digitale infrastructuur en techniek.

1.3

Aanpak

Dit rapport is opgesteld door de ambtelijke werkgroep BMH-15 waaraan de ministeries van Defensie (DEF), Buitenlandse Zaken (BZ), Justitie en Veiligheid (JenV), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Financiën (FIN), Economische Zaken en Klimaat (EZK), Algemene Zaken (AZ), en Infrastructuur en Waterstaat (IenW) deel hebben genomen onder voorzitterschap van een onafhankelijke voorzitter.

De werkgroep heeft verschillende bronnen en rapporten geraadpleegd en heeft met een breed scala aan (externe) deskundigen gesproken (zie lijst in bijlage 6.6). Daarnaast zijn er werkbezoeken afgelegd aan de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), Europese Unie (EU) en aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), waarbij ook de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) vertegenwoordigd is.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 'Beleidsbeschrijving' beschrijft het beleid van het huidige kabinet en geeft de budgettaire ontwikkelingen van de afgelopen jaren weer. In hoofdstuk 3, 'Context,' wordt ingegaan op de veranderende machtsverhoudingen en het actuele dreigingsbeeld. In hoofdstuk 4 'Beoordeling van beleid' wordt het gevoerde beleid beoordeeld en gezien in welke mate het beleid toekomstbestendig is in het licht van de in hoofdstuk 3 beschreven ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 'Beleids- en uitvoeringsopties' worden de beleidsvarianten en bijhorende maatregelen gepresenteerd.

2 Beleidsbeschrijving

2.1 Regeerakkoord en internationale afspraken

De basis voor het huidige kabinetsbeleid staat in het regeerakkoord van 2017. Dat stelt dat Nederland een actieve en betrouwbare internationale partner wil blijven en zich zal inzetten voor vrede en veiligheid wereldwijd. Nederland richt zich primair op de samenwerkingsverbanden van de EU, NAVO en Verenigde Naties (VN), en op de ring van instabiliteit rondom Europa. Het kabinet investeert in diplomatie, Defensie en ontwikkelingssamenwerking. Een veelzijdige krijgsmacht die in staat is de grondwettelijke taken uit te voeren, is daarbij het uitgangspunt. De snel veranderende wereldorde vraagt van Nederland om samen met bondgenoten een wezenlijke bijdrage te leveren om internationale veiligheidsdreigingen het hoofd te bieden.¹⁵ Daarnaast wordt vanuit oogpunt van nationale veiligheid en in het licht van de toegenomen verwevenheid tussen interne en externe veiligheid, geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning, cybersecurity en terrorismebestrijding.

De diverse verantwoordelijkheden en verplichtingen van Nederland op gebied van internationale veiligheid en rechtsorde, zijn vastgelegd in de Grondwet en in internationale verdragen en afspraken. De belangrijkste internationale verdragsverplichtingen van Nederland en de volkenrechtelijke basis voor (collectieve) zelfverdediging en handhaving van de internationale rechtsorde, vloeien voort uit het VN-Handvest (artikel 51), het Noord-Atlantisch Verdrag van de NAVO en het EU-Verdrag van Lissabon. Een belangrijk uitgangspunt voor het Nederlandse veiligheidsbeleid is de verplichting tot collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied, vastgelegd in artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag. Dit artikel verplicht ieder NAVO-lid op te treden (met inbegrip van het gebruik van gewapende macht) om de veiligheid van het grondgebied van de NAVO te herstellen en handhaven.

Op de NAVO-top in Wales is 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. In het regeerakkoord (structureel 1,5 mld. euro verhoging van defensiebegroting) en met de Voorjaarsnota 2019 (structureel 162 mln. euro verhoging defensiebegroting) heeft het kabinet stappen in die richting gezet. Hiermee komen de defensie-uitgaven in 2024 naar verwachting uit op 1,35% van het BBP. Daarnaast hebben de EU-regeringsleiders in 2016 bepaald dat Europa meer verantwoordelijkheid moet nemen voor de eigen veiligheid. Binnen het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) is de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) gestart waarbij de deelnemende landen *commitments* zijn aangegaan, onder andere op het punt van defensie-investeringen en gezamenlijke capaciteitsontwikkeling.

2.2 Beleidsnota's

De doelstellingen van het regeerakkoord zijn uitgewerkt in een aantal kabinetsstukken: de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) 2018-2022¹⁶, de Defensienota 2018¹⁷ en de Nationale Veiligheid Strategie 2019¹⁸ (NVS). De nota's hangen nauw met elkaar samen, vullen elkaar aan en geven weer wat nodig is om de Nederlandse veiligheid in nationaal en internationaal verband

¹⁵ Kabinet Rutte III (2017). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'*.

¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). *'Wereldwijd voor een veilig Nederland- Geïntegreerde Buitenland en Veiligheid Strategie 2018-2022'*.

¹⁷ Ministerie van Defensie (2018). *'Defensienota 2018: investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid'*.

¹⁸ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). *'Nationale Veiligheid Strategie 2019'*.

met een whole of government approach te waarborgen. De GBVS en de Defensienota bestrijken met name het internationale maar deels ook het nationale domein en geven de strategie en prioriteiten van de Nederlandse regering weer. De toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid en de noodzaak tot een meer geïntegreerde benadering van de nationale veiligheid krijgt zijn beslag in de NVS. Verschillende departementen, waaronder JenV (inclusief NCTV), DEF, BZ (inclusief Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), alsook de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Nationale Politie, werken daaraan samen.

2.2.1

Geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie

De GBVS benoemt de beleidsdoelen die voorrang behoeven, langs drie pijlers: voorkomen, verdedigen en versterken.

Onder voorkomen wordt preventief ingezet op het voorkomen van conflicten en dreigingen door het wegnemen van de grondoorzaken van conflict. Dit vraagt dat Nederland, de VN, EU en de NAVO goed in staat zijn om conflictdreigingen te zien aankomen (*early warning*) en deze te voorkomen (*early action*). Het wegnemen van de voedingsbodem voor terroristische aanslagen en inzet op ontwapening en non-proliferatie (geen verspreiding van massavernietigingswapens) horen hier ook bij. Succesvolle preventie voorkomt niet alleen de ingrijpende gevolgen van gewelddadig conflict, het is ook kostenefficiënter.¹⁹ De inzet van Defensie, BZ en JenV binnen deze pijler, richt zich op bestrijding van grondoorzaken via ontwikkelingssamenwerking, op conflictpreventie via diplomatie en op versterking van de veiligheidssector en rechtsstaat in kwetsbare landen, onder meer door deelname aan internationale militaire en civiele missies.

Bij verdedigen staat de bescherming van het Nederlands en NAVO-grondgebied centraal. De NAVO-afspraken vormen hierbij de hoeksteen van ons internationaal veiligheidsbeleid. Naast militaire inzet, vergt dit een actieve rol van Nederland op politiek en diplomatiek niveau binnen de NAVO en binnen de bilaterale relaties met de bondgenoten. Andere speerpunten binnen deze pijler zijn cyberafschrikking, terrorismebestrijding, weerbaarheid tegen ongewenste buitenlandse inmenging, economische veiligheid en de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit, dat laatste in nauwe samenhang met onze nationale veiligheid.

Bij versterken van ons veiligheidsfundament is een goed functionerende internationale rechtsorde en multilateraal stelsel van belang. Een goed functionerende internationale rechtsorde is een kerntaak van Nederland. Nederland zet zich op diplomatieke fora in voor verbetering van het internationale instrumentarium, zoals vredesmissies, sanctiemechanismen en *accountability* via gerechtshoven en tribunalen.

Defensienota

Bij Defensie komt de verbondenheid tussen interne en externe veiligheid van oudsher tot uiting in de drie hoofdtaken van Defensie, die zijn afgeleid uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet.

- 1) Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- 2) Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.
- 3) Ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

¹⁹ United Nations Development Programme. *Fast facts* (2013).

Het kabinet beschrijft in de Defensienota dat vanwege de toegenomen instabiliteit de drie hoofdtaken meer inzet vergen. In het regeerakkoord en de Defensienota kiest het kabinet voor een veelzijdige en flexibel inzetbare krijgsmacht, omdat de dreigingen zeer verschillend van aard en intensiteit zijn. Ook verandert de veiligheidssituatie continu. Er wordt gewerkt met een *single set of forces* voor alle hoofdtaken.

De hoofdtaken zijn steeds meer verweven en de vormen van inzet overlappen en versterken elkaar, met als doel de strategische opgaven van Defensie te verwezenlijken:

- *Veilig blijven*: Nederland, het Koninkrijk, de EU en het grondgebied van de NAVO verdedigen.
- *Veiligheid brengen*: in de ring rond Europa conflicten voorkomen of dreigingen uitschakelen.
- *Veilig verbinden*: het knooppunt Nederland en zijn aan- en afvoerlijnen beschermen.

Na decennia van bezuinigingen staat deze kabinetsperiode in het teken van het op orde brengen van de krijgsmacht. Defensie investeert in goed werkgeverschap, modernisering en vervanging van materieel, de (gevechts)ondersteuning en in randvoorwaarden als veiligheid, vastgoed en IT. Ook geeft Defensie met de Defensievisie (in 2020) gestalte aan de langere lijnen naar de toekomst, die nodig zijn voor een stabiele financiering en versterking van de krijgsmacht. Na uitvoering van alle maatregelen uit de Defensienota 2018 is Defensie volgens het kabinet in staat tot inzet zoals in de Defensienota als inzetsdoelen staan beschreven.

2.2.2 *Nationale Veiligheidstrategie*

De toegenomen verwevenheid van interne en externe veiligheid en de noodzaak tot een meer geïntegreerde benadering van de nationale veiligheid, krijgt zijn beslag in de NVS. De NVS verbindt de internationale, nationale en lokale inzet ter bescherming van de nationale veiligheid. Hierbij geldt dat de nationale veiligheid in het geding is als vitale belangen van de Nederlandse Staat en/of samenleving zodanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. Bij deze weging wordt gekeken naar zes veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde.

Het beschermen van de nationale veiligheid is een kerntaak van de overheid, maar is niet (meer) te realiseren door enkel de overheid. Nederland zet daarom in op een maatschappij brede en geïntegreerde aanpak, waarbij verschillende overheidsorganisaties, veiligheidsdiensten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en burgers samenwerken aan de nationale veiligheid en het bevorderen van de weerbaarheid. De overheid heeft hierin een regierol en dient herkenbaar, transparant en rolvast op te treden bij dreigingen of risico's.

De kabinetsbrede NVS omvat een systematiek die in kaart brengt wat er in het kader van de nationale veiligheid dient te gebeuren. In de NVS wordt aangegeven dat de komende periode versterkte inzet noodzakelijk is op gebied van statelijke dreigingen, polarisatie, vitale infrastructuur, terrorisme en extremisme, militaire dreigingen, ondermijnende criminaliteit en cybersecurity en digitale dreigingen. Daarnaast is aandacht voor het versterken van multilaterale stelsels, de bestrijding en voorkoming van natuurrampen, het tegengaan van CBRN- (chemische, biologische, radiologische en nucleaire) conflicten en incidenten en de bestrijding

van infectieziekten. Nationale veiligheid is continu in beweging; daarom wordt de systematiek van de NVS periodiek herhaald.

2.3

Budgettaire ontwikkelingen

In deze paragraaf worden de recente budgettaire ontwikkelingen vanaf het kabinet Rutte I nader toegelicht. Vóór Rutte I vonden er ook budgettaire ontwikkelingen plaats bij verschillende departementen die substantiële invloed hebben gehad op het veiligheidsbeleid. Voor Defensie geldt dat er twintig jaar van bezuinigingen aan Rutte I zijn voorafgegaan.

Rutte I (2010-2012) ging als gevolg van de economische crisis over tot bezuinigingen, waaronder op het gebied van internationale veiligheid. Defensie en BZ en Justitie kregen een taakstelling; Defensie voor een bedrag van 125 mln. euro structureel, BZ voor 78 mln. euro structureel en Justitie voor 206 mln. euro structureel. Deze taakstelling betrof een generieke reeks op basis van een percentage, in te vullen door het departement zelf. De politie kreeg er 47 mln. euro structureel bij.

Onder Rutte II (2012-2017) werd verder bezuinigd, onder andere ook op internationale veiligheid. BZ en Defensie en Justitie kregen met taakstellingen te maken; Defensie 48 mln. euro structureel, BZ 60 mln. euro structureel en Justitie 300 mln. euro structureel. Ook werd er omgebogen bij Defensie, BZ en de AIVD; Defensie 250 mln. euro structureel, BZ 40 mln. euro structureel en de AIVD 68 mln. euro structureel (later bijgesteld naar 34 mln. euro structureel).

Bij de start van Rutte III (2017- heden) had Nederland de crisis achter de rug en besloot de regering te investeren, ook op het gebied van veiligheid. Het totaalbedrag aan investeringen in veiligheid, Defensie en internationale samenwerking liep op tot 1,9 mld. euro. Defensie kreeg een impuls, namelijk met 1,5 mld. euro per jaar structureel. Daarnaast werd er 95 mln. euro geïnvesteerd in cybersecurity en kregen de politie er 267 mln. euro en BZ 40 mln. euro structureel bij voor het postennetwerk. Ook werd er geld uitgetrokken voor contraterrorisme: 13 mln. euro structureel verdeeld onder AIVD, Nationale Politie, NCTV, Koninklijke Marechaussee (KMAR), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en BZ.

3 Context: veranderende machtsverhoudingen en dreigingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste internationale ontwikkelingen en trends op veiligheidsgebied en het actuele dreigingsbeeld op hoofdlijnen beschreven. De analyse is onder meer gebaseerd op de Strategische Monitor 2019-2020 van Clingendael en het *Hague Centre for Strategic Studies*,²⁰ het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Veiligheid in een wereld van verbindingen',²¹ het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over 'De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa',²² recente rapporten van de NAVO en de EU, waaronder de EU Global Strategy²³ en gesprekken met een groot aantal experts (zie bijlage 6.6). Daarnaast is gebruikgemaakt van de analyses in de eerder genoemde GBVS, Defensienota en NVS, de geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid van het Analistennetwerk nationale veiligheid (ANV)²⁴ en de jaarverslagen van de MIVD en AIVD.²⁵

3.1 Veranderende machtsverhoudingen

Niet alleen de machtsverhoudingen in de wereld zijn aan het veranderen, ook de opstelling van grootmachten verandert. Volgens de Strategische Monitor bevinden we ons in een interregnum waarbij we overgaan van de naoorlogse multilaterale wereldorde, naar een nieuwe multipolaire orde, die qua machtsvorm en regels nog niet is uitgekristalliseerd. We zitten bovendien in een fase van '*great power competition*' tussen met name de Verenigde Staten (VS) en China.

De VS zijn militair gezien nog altijd de sterkste grootmacht, afgaand op de kwantiteit en kwaliteit van militaire capaciteiten, investeringen en wereldwijde militaire presentie. De VS investeren veruit het meest in Defensie (meer dan de eerstvolgende acht investeerders samen) en worden gevolgd door China, Saoedi-Arabië, India en Frankrijk. De VS blijven de belangrijkste bondgenoot van Europa en van Nederland. De veiligheidsrelatie van de VS met Europa en ook met andere regio's en landen in de wereld, is wel transactioneler en minder voorspelbaar geworden.

De VS worden binnenkort als grootste economie ter wereld voorbijgestreefd door China; gemeten naar koopkracht is dat reeds gebeurd. Ook op bepaalde technologische terreinen wordt China steeds dominanter. China creëert bij veel landen in de wereld, inclusief bepaalde Europese landen, afhankelijkheden via investeringen en leningen, waarmee het invloed vergroot. Verder investeren China en Rusland aanzienlijk in de verbetering en modernisering van hun krijgsmachten. Rusland voert een agressievere koers met militaire interventies in Georgië, de annexatie van de Krim, een oorlog in Oost-Oekraïne en actieve militaire steun aan het Assad-regime in Syrië. Ondertussen nemen de spanningen tussen de VS en Iran niet af en verslechtert de veiligheidssituatie in de Sahel.

²⁰ Clingendael Strategic Monitor (2018-2019). *Between Order and Chaos? The writing on the wall.*

²¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Veiligheid in de wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid.*

²² Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018). *De toekomst van NAVO en de veiligheid van Europa.*

²³ European External Action Service (2016). *The EU Global Strategy.*

²⁴ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019). *Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid.*

²⁵ Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2018). *Jaarverslag*; Militaire inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2019). *Jaarverslag.*

Voor Europa zijn dit ongunstige ontwikkelingen. Als gevolg van uitspraken van president Trump, bestaat in veel Europese hoofdsteden het gevoel dat ze minder zeker zijn van de veiligheidsgaranties van de VS, terwijl de dreiging vanuit Rusland en de spanning tussen de VS en China en tussen de VS en Iran toeneemt. Ondertussen zijn de krijgsmachten in veel Europese landen na jaren van bezuinigingen niet goed inzetbaar. Er wordt in het licht van genoemde ontwikkelingen wel weer in defensie geïnvesteerd, maar de tekorten en achterstanden zijn groot. Bij grote militaire confrontaties en dreigingen— zoals in Syrië en Iran/Irak— staat Europa deels aan de zijlijn. Het kan oproepen tot de-escalatie en het kan diplomatiek overleg voeren, maar het ontbreekt Europa aan militaire en daarmee ook aan politieke macht. De roep en de ambitie in Frankrijk, Duitsland en de nieuwe Europese Commissie, om als Europa meer verantwoordelijkheid te nemen op veiligheidsgebied en om ook geopolitiek een grotere rol te spelen, groeit.

3.1.1 *Multilaterale orde onder druk*

Nederland is voor zijn veiligheid afhankelijk van een effectief functionerend multilateraal stelsel van organisaties, waarbij de NAVO, EU, en VN voor Nederland van het grootste belang zijn. Dit multilaterale stelsel en het functioneren van de (internationale) democratische rechtsorde en liberale waarden staan onder druk. Zowel door bedreigingen van buitenaf, als door verdeeldheid binnen deze organisaties. Hier is tevens een link met het dwarsdoorsnijdende thema maatschappelijke samenhang van belang in de zin dat de negatieve effecten van globalisering in veel landen aanleiding geeft tot maatschappelijk onbehagen. De Strategische Monitor 2019-2020 verwacht dat de multilaterale orde deels verder zal eroderen en deels zal vernieuwen in het licht van nieuwe machtsverhoudingen. Als gevolg van rivaliteit tussen VS en China, worden de internationale betrekkingen ruwer. De wereldorde zal er mogelijk minder liberaal, minder globaal en gefragmenteerder komen uit te zien.

De VN blijkt de afgelopen jaren niet in staat om de grootste veiligheidskwesties effectief op te lossen. De tegenstellingen tussen de vijf permanente leden zorgen ervoor dat de VN-Veiligheidsraad nauwelijks een rol speelt in de oorlogen en/of onrust in Syrië, Jemen, Venezuela en Iran. Rusland en China stellen zich steeds actiever en assertiever op. Ook internationale verdragen over ontwapening brokkelen af. De invloed van het Westen in de diverse VN-fora neemt af. Het zal steeds meer tijd en diplomatieke inzet vergen om voor onze posities steun bij andere landen te genereren.

Ook de NAVO staat, ondanks grote successen in haar 70-jarig bestaan, voor een aantal uitdagingen. Voor hun veiligheid zijn Europese bondgenoten sterk afhankelijk van de veiligheidssparaplu van de VS. De Amerikaanse veiligheidsgaranties voor Europa zijn niet vrijblijvend. Onder vorige Amerikaanse presidenten klonk al een roep om grotere Europese defensie-uitgaven; president Trump heeft die boodschap verscherpt. Hij wijst met nadruk op het achterblijven van Europese bondgenoten bij het halen van de in Wales afgesproken NAVO-norm om richting 2024 toe te bewegen naar 2% BBP voor defensie-uitgaven. Tegelijkertijd blijkt de VS-*commitment* aan Europese veiligheid onder meer uit de versterking van zijn militaire presentie in Europa. De NAVO staat ook vanuit Turkije onder druk, wat zichtbaar wordt door de Turkse inval in Syrië die werd ondernomen zonder consultatie met NAVO-bondgenoten. En het besluit van Turkije om Russische afweerraketsystemen aan te schaffen.

De EU heeft – mede door de geopolitieke ontwikkelingen- in 2016 een nieuwe stimulans gegeven aan de ontwikkeling van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). De nieuwe Europese Commissie heeft als ambitie dat de EU een grotere geopolitieke rol gaat spelen. De vraag is of de EU in staat zal zijn die rol ook waar te maken. Een daarvoor benodigde *hard power* ontbreekt vooralsnog. De EU beschikt over veel soft power-instrumenten, maar de politieke wil om die in te zetten, is door verdeeldheid onder lidstaten niet altijd aanwezig. Een militaire macht is het zeker niet. Mocht de EU daartoe ambities hebben, dan zal dat veel tijd en geld kosten.²⁶

Ook de Brexit is een ontwikkeling die impact zal hebben op het Europese veiligheidsbeleid. Het Verenigd Koninkrijk (VK) is permanent lid van de VN-veiligheidsraad, kernmacht en beschikt over een zeer geavanceerd leger. Enerzijds is de Brexit voor de EU hierom een belangrijk verlies en het is zaak om ook op veiligheidsgebied afspraken te maken over toekomstige samenwerking tussen de EU en het VK. Anderzijds maakt het vertrek van het VK de weg vrij om grotere stappen te zetten bij de ontwikkeling van het EU-defensiebeleid. Dit omdat het VK ontwikkelingen tegenhield uit vrees voor ondermijning van de NAVO. Verder stellen gesprekspartners in Brussel²⁷ dat Brexit ook kansen biedt voor Nederland om een prominenter rol te spelen op gebied van sanctiebeleid en EU-NAVO-samenwerking.

3.1.2

Rusland

De grootste dreiging voor de NAVO – en daarmee ook voor Nederland op militair gebied— gaat op dit moment uit van Rusland.²⁸ De afgelopen jaren zijn de spanningen tussen Rusland en het Westen toegenomen door de illegale annexatie van de Krim in 2014 en het nog altijd voortslepende conflict in Oost-Oekraïne, met onder meer de MH17-ramp tot gevolg. De NAVO heeft in een potentieel regionaal militair conflict met Rusland niet automatisch de overhand. In tegenstelling tot enkele jaren geleden, zal Rusland op de korte termijn militair de overhand hebben, maar zal vervolgens niet bestand zijn tegen een gezamenlijk NAVO *counter-offensief*. Hoewel een militair conflict tussen de NAVO en Rusland onwaarschijnlijk is, is het wel nodig dat de NAVO-leden met een dergelijk scenario rekening houden en in staat zijn om in NAVO-verband effectief te reageren. Een geloofwaardige afschrikking op basis van een adequate NAVO-sterkte en responsmogelijkheid is hierbij belangrijk.

Rusland is erop uit om zijn eigen invloed in de multipolaire wereldorde te vergroten. Daartoe poogt het om een verval van de door de VS-gedomineerde wereldorde in een versnelling te brengen. Volgens Rusland nemen de VS te veel ruimte om de eigen belangen op het wereldtoneel na te jagen. Het verzwakken van Westerse bondgenootschappen versterkt in die gedachte de Russische positie. In dat verband voert Rusland ook acties uit *onder* het niveau waarbij artikel 5 van de NAVO kan worden ingeroepen. Het gaat onder meer om Russische inmenging in democratische processen in Europa en de VS, desinformatie, cyberaanvallen, schending van het luchtruim van Europese bondgenoten en intimiderende militaire oefeningen langs de grens. Dit soort acties kunnen leiden tot misverstanden over intenties met mogelijke (nucleaire) militaire incidenten tot gevolg.

²⁶ De huidige voorstellen van de Europese Commissie voor een nieuw meerjarig financieel kader voor de EU, bevatten voorstellen voor extra uitgaven aan defensie (Europees defensiefonds) en er ligt een voorstel voor een Europese vredesfaciliteit t.b.v. effectievere EU trainingsmissies in derde landen. In kader van de Permanente Gestructureerde Samenwerking is de EU ambitie vertaald naar commitments om defensie uitgaven op 2% BBP te brengen.

²⁷ Dit kwam o.a. aan de orde gedurende het werkbezoek van de BMH werkgroep aan Brussel (oktober 2019).

²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019). *Ruslandstrategie*.

Verder zien we een afkalving van ontwapeningsafspraken– zie de opzegging door Rusland en de VS van het *Intermediate range nuclear forces* (INF)-akkoord over – en een aanzet tot- een nieuwe wapenwedloop tussen de VS en Rusland. Een wedloop op gebied van modernisering van de krijgsmachten met de ontwikkeling van nieuwe wapens, zoals hypersonische raketsystemen. De versterking van het Russische militair-technologisch vermogen beperkt in toenemende mate de effectiviteit en inzetbaarheid van westerse wapensystemen.

3.1.3

China

China is het afgelopen decennium een economische grootmacht geworden en stelt zich op het mondiale toneel en binnen multilaterale organisaties, met name in de VN, steeds assertiever op.²⁹ Via het *Belt and Road*³⁰ initiatief weet China wereldwijd veel landen via investeringen in infrastructuur (en daaraan verbonden leningen) aan zich te binden. Daarmee komen deze landen meer onder de politieke invloedssfeer van China. Dat geldt ook voor sommige Europese landen.

Ook is er sprake van een snel toenemend militair potentieel. Vooralsnog zijn China's defensie-uitgaven beperkter dan die van de VS, maar ze komen inmiddels wel in de buurt van de gezamenlijke uitgaven van de EU-lidstaten. China heeft sinds de eeuwwisseling zijn defensie-uitgaven verhoogd van 14 mld. dollar in 2000 naar circa 168,2 mld. dollar in 2018. De Chinese krijgsmacht beschikt intussen over moderne oppervlakteschepen, onderzeeboten, (ballistische) antischipraketten, langeafstand luchtverdedigingssystemen en offensieve luchtcapaciteiten die als doel hebben een potentiële vijand op steeds grotere afstand van het Chinese vasteland te houden. Bovendien heeft China geïnvesteerd in het expeditionair vermogen van de krijgsmacht, waardoor het langer en verder van huis kan opereren. China's eerste overzeese militaire basis in Djibouti (2017) past in dit beeld.

Naast de modernisering en uitbreiding van conventionele capaciteiten heeft China de laatste jaren fors geïnvesteerd in de modernisering en uitbreiding van zijn nucleaire capaciteit. China heeft een actief militair ruimtevaartprogramma en investeert ter versnelde ontwikkeling van zijn cybercapaciteiten in kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie en robotica. Net als Rusland zet China ook hybride instrumenten in om zijn strategische doelen te bereiken.

China streeft een machtige positie in de wereld na, met eigen invloedssferen en economische en technologische dominantie. Op dit moment gaat in Nederland en Europa veel aandacht uit naar cyber- en economische veiligheid (zie de discussie over het wel of niet toelaten van het Chinese bedrijf –Huawei om 5G infrastructuur aan te leggen. En over mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijf ASML om chipmachines naar China te exporteren). Naarmate China economisch, militair en technologisch dominanter wordt, zal dat ook beperkende gevolgen hebben voor de politieke manoeuvreerruimte van Europese landen en mogelijk voor de toegankelijkheid en veiligheid van zeevaartroutes.

3.1.4

Instabiliteit in de regio's rond Europa

Na een korte periode van hoop op democratisering in Noord-Afrika en het Midden-Oosten tijdens de zogenoemde 'Arabische Lente', zijn veel van deze landen teruggekeerd naar autoritaire regimes (Egypte), zwaar gedestabiliseerd (Libië), in

²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019), *Chinastrategie Nederland: China een nieuwe balans*.

³⁰ Een samenwerkingsverband tussen China en 152 landen en internationale organisaties gericht op de verbetering van fysieke (land- en zee-) en digitale infrastructuur tussen China en de rest van de wereld.

een bloedige burgeroorlog verzeild geraakt (Syrië, Jemen) of staan op andere manieren sterk onder druk (Irak, Libanon). De snelle opmars van Islamitische Staat (ISIS) werd door een internationale ad hoc coalitie –in ieder geval fysiek– verslagen. In de Sahel is de veiligheidssituatie verslechterd met toenemende aanslagen in Mali, Burkina Faso en andere omliggende landen.

De spanningen in het Midden-Oosten zijn de afgelopen twee jaar sterk toegenomen. Iran heeft zijn invloed in de regio onder andere via militievorming en proxy-oorlogen vergroot. De VS besloot in 2018 om uit het door de VS, Europa, Rusland en China gesloten nucleaire akkoord met Iran (JCPOA) te stappen en over te gaan tot een politiek van maximale druk door zware economische sancties. Europa heeft daarop geprobeerd om de afspraken met Iran in stand te houden. Iran besloot echter om in fases delen van het JCPOA te overschrijden. Op moment van schrijven van dit rapport zijn de spanningen tussen de VS en Iran sterk toegenomen als gevolg van aanslagen door Iraanse milities en de liquidatie door de VS van de Iraanse generaal Suleimani. De instabiliteit aan de Oostgrenzen van Europa is naast de genoemde Russische dreiging ook merkbaar in de Westelijke Balkan. De democratie en stabiliteit in veel van de landen in die regio zijn fragiel en de invloed van Rusland en China groeit.

3.2 Ontwikkelingen en dreigingen ten aanzien van veiligheid van Nederland

Naast de hierboven beschreven internationale ontwikkelingen, lichten we hieronder een aantal meer thematische ontwikkelingen en dreigingen toe die relevant zijn voor Nederland.³¹ Deze dreigingen vertonen vaak een onderlinge verwevenheid en kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien.

3.2.1 Cyberdreigingen

Met het razendsnel ontwikkelen van de informatiemaatschappij en de digitalisering van de samenleving komen veel kansen tot stand, maar groeit tegelijk de afhankelijkheid van informatiesystemen. Daarmee groeit de kwetsbaarheid van die maatschappij in het algemeen en de krijgsmacht in het bijzonder. De mogelijke impact van een digitale aanval groeit eveneens. Deze disruptieve ontwikkeling leidt ertoe dat statelijke actoren andere middelen hebben om vijandelijke acties tegen Nederland te ondernemen, ook onder het niveau van openlijk geweld. Nederland wordt geconfronteerd met een toename van digitale aanvallen en offensieve cyberoperaties³² gericht op verstoring, politieke en economische spionage en beïnvloeding. De grootste dreiging gaat hierbij uit van statelijke actoren die proberen om de Nederlandse politieke besluitvorming te beïnvloeden, of vitale processen/infrastructuur te verstoren of zelfs te saboteren.³³ Dit kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en aantasting van stabiliteit van de samenleving. De strategische afhankelijkheid van buitenlandse partijen als (toe)leveranciers, producenten en dienstverleners werkt bovendien de Nederlandse kwetsbaarheid voor spionage, verstoring en sabotage in de hand.

3.2.2 Terroristische aanslagen en extremisme

De slagkracht en invloedssfeer van jihadistische groeperingen in regio's rondom Europa en de daaruit volgende terroristische dreiging blijven de komende jaren een van de voornaamste dreigingen. Met het territoriaal verslaan van ISIS is niet langer

³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). 'Wereldwijd voor een veilig Nederland – Geïntegreerde Buitenland en Veiligheid Strategie 2018-2022'; De hier genoemde ontwikkelingen en dreigingen zijn gebaseerd op de GBVS, NVS en Strategische Monitor. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). 'Nationale Veiligheid Strategie 2019'.

³² Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016-2019). Cybersecuritybeeld Nederland.

³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019). *Chinastrategie Nederland: China een nieuwe balans*.

sprake van een kalifaat, maar de terroristische dreiging en het jihadistisch gedachtengoed zijn daarmee nog niet weggenomen. Jihadistische groeperingen en individuen zijn ook nu nog in staat om complexe aanslagen in Europa te plegen. De Jihadistische netwerken die in Nederland actief zijn, tonen nog dagelijks aan hoe reëel de dreiging is. ISIS, Al-Qaida en andere groeperingen blijven toevluchtsoorden zoeken in landen met een zwak bestuur. Ook *foreign terrorist fighters* die terugkeren naar hun land van herkomst, kunnen het terroristische gedachtegoed verder verspreiden.

Nederland heeft toenemend te maken met ongewenste buitenlandse inmenging. Dit betreft ten eerste (heimelijke) inmenging van buitenlandse overheden gericht op de diasporagemeenschappen. Daarnaast kan het gaan om ongewenste activiteiten die rechtstreeks gericht zijn op Nederlandse belangen, de democratische rechtsstaat of de open samenleving. Ook richten steeds meer landen zich op politieke en/of economische spionage waarbij digitale spionage steeds complexer wordt. Deze middelen worden ook door staten in samenhang ingezet bij hybride conflictvoering. Daarbij wordt geprobeerd om strategische doelen te bereiken, grotendeels onder het niveau van gewapend conflict. Dit kan de opmaat zijn naar een klassiek militair conflict, maar verzwakking van de tegenstander kan ook een doel op zich zijn. Dankzij de snelle technologische ontwikkelingen, nemen de mogelijkheden op dit terrein toe. Denk aan het gebruik van desinformatiecampagnes, politieke en economische (digitale) spionage, cyberaanvallen, de inzet van economische middelen en van speciale strijdkrachten en de eerdergenoemde ongewenste buitenlandse beïnvloeding van diasporagemeenschappen. De activiteiten zijn vaak doelbewust, stelselmatig, heimelijk en spelen zich af in het schemergebied onder de drempel van wat we in internationaal recht verstaan onder gewapend conflict.

3.2.3 *Nieuwe regionale actoren en mogelijke proxy-oorlogen*

Opkomende en regionale machten zijn geneigd hun machtsstrijd te beslechten in proxyconflicten in fragielere staten – denk aan Syrië, Libië, Venezuela, de Balkan en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Lokale en regionale conflicten krijgen vaker een internationaal karakter, steeds vaker met innovatieve, technologisch hoogwaardige middelen. Waar op veiligheidsgebied vooral Westerse landen in de laatste decennia actief waren in Afrika en het Midden-Oosten, bemoeien China, verschillende Golfstaten, Iran, Turkije en Rusland zich nu steeds vaker met lokale situaties.

3.2.4 *Bedreiging van de economische veiligheid en bescherming van vitale processen*

Economische veiligheid betreft de integriteit van informatie en kennis, de preventie van strategische afhankelijkheden en de continuïteit van vitale processen. Ook economische spionage valt hieronder. De continuïteit van onze vitale processen kan in het geding komen of vertrouwelijke of gevoelige informatie kan weglekken of gecompromitteerd raken. Een vergelijkbaar risico kan ontstaan door inkoop van cruciale diensten en producten. Door buitenlandse overnames van en investeringen in vitale infrastructuur of bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen, kan een ongewenste afhankelijkheid ontstaan met risico's voor het functioneren van de Nederlandse economie en democratische rechtsorde.

3.2.5 *Dreiging van chemische, biologische, radiologische en nucleaire middelen*

Het risico op incidenten of gewapende conflicten met massavernietigingswapens neemt toe als gevolg van de groei van deze wapens en doordat bepaalde staten zich niet of steeds minder gebonden voelen aan internationale afspraken. Denk aan het gebruik van kleinschalige CBRN-wapens door Rusland voor (pogingen tot) liquidaties, de inzet van chemische wapens in Syrië, de nucleaire capaciteiten van

Noord-Korea en groeiende kennis van terroristische groeperingen op dit gebied. Een aantal landen zegt ontwapeningsafspraken op en we zien een aanzet tot een nieuwe wapenwedloop tussen de VS, China en Rusland op gebied van onder andere hypersonische raketten.

3.2.6 *Technologische ontwikkelingen*

Staten, waaronder de VS en China, investeren door middel van technologische ontwikkeling in de modernisering van hun krijgsmachten. Behalve cyberwapens gaat het om bewapende drones, onbemande vliegtuigen, synthetische biologie, verder ontwikkeling en benutting van kunstmatige intelligentie, *quantum computing* en hypersonische raketten.

3.2.7 *Militarisering van de ruimte*

Een deel van de wapenwedloop verplaatst zich naar de ruimte. De ruimte wordt steeds meer genoemd als deel van militaire strategieën van onder andere de VS, Frankrijk, Rusland en China. Ook de EU toont in toenemende mate interesse voor de ruimte. De NAVO voegde tijdens de Londen *Leaders Meeting* van december 2019 de ruimte toe als nieuw veiligheidsdomein. Het gebruik van antisatellietwapens kan gevolgen hebben voor het functioneren van onze maatschappij, gelet op het belang van satellieten voor communicatie en navigatie.

3.2.8 *Gevolgen klimaatverandering*

Klimaatverandering heeft op verschillende manieren een impact op de veiligheid en stabiliteit.³⁴ Toenemende droogte en gebrek aan water zal conflicten verergeren in Afrika en het Midden-Oosten. Over vijftien jaar is de noordelijke zeeroute in het Arctische gebied in de zomer ijsvrij. Dit zal zowel een economische, geopolitieke als militaire impact hebben, omdat hierdoor ook grondstoffen in het poolgebied toegankelijk worden voor delving. Daarnaast kunnen veranderende weerpatronen zorgen voor verstoringen van bestaande aanvoer-, distributie- en communicatielijnen. In zowel het Caribisch als Europees deel van ons Koninkrijk, krijgen we te maken met een toename in extreem weer. Orkanen, hagelbuien en hevige neerslag kunnen maatschappij-ontwrichtende schade aanrichten en zo een serieus risico vormen voor onze veiligheid.

³⁴ International Military Council on Climate Change and Security, IMCCI (2020). "The world climate and security report 2020."

4 Beoordeling van beleid

In dit hoofdstuk blikken we terug op recent uitgevoerd beleid en kijken we vooruit om te zien in welke mate het huidige beleid in het licht van de eerder beschreven toekomstige ontwikkelingen al dan niet toereikend is. Daarmee vormt dit hoofdstuk een opmaat naar de beleidsvarianten en concrete opties voor maatregelen in hoofdstuk 5.

De analyse in dit hoofdstuk gaat weinig in op doelmatigheid en doeltreffendheid van het huidige beleid. In lijn met artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet zal in de toekomst ook in het veiligheidsdomein beter moeten worden ingegaan op de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, de beleidsinstrumenten die worden ingezet, en financiële gevolgen voor het Rijk.

Geïntegreerde benadering van het veiligheidsbeleid

De interne en externe veiligheid van Nederland zijn steeds sterker met elkaar verweven, waardoor het onderscheid tussen nationale en internationale veiligheid vervaagt. De ontwikkeling van de dreiging vraagt ook om flexibiliteit in de aanpak, waarbij de betrokken partners snel in staat zijn om nieuwe of veranderende dreigingen het hoofd te bieden.

Met inzet van Defensie, de diplomatie, politie en inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt uitvoering gegeven aan de nationale en internationale veiligheidsstrategieën. Het voorkomen en duurzaam oplossen van internationale conflicten vereist een geïntegreerde aanpak. Ook ontwikkelingssamenwerking speelt hierin een belangrijke rol, maar dat beleid valt buiten de reikwijdte van deze BMH. Als het gaat over het versterken van de weerbaarheid van Nederland tegen bijvoorbeeld cyberaanvallen en terrorisme, is een samenwerking tussen ministeries, lokale overheden, bedrijven en burgers essentieel.

4.1 Multilaterale stelsel op veiligheidsgebied

4.1.1 NAVO

Terugkijkend

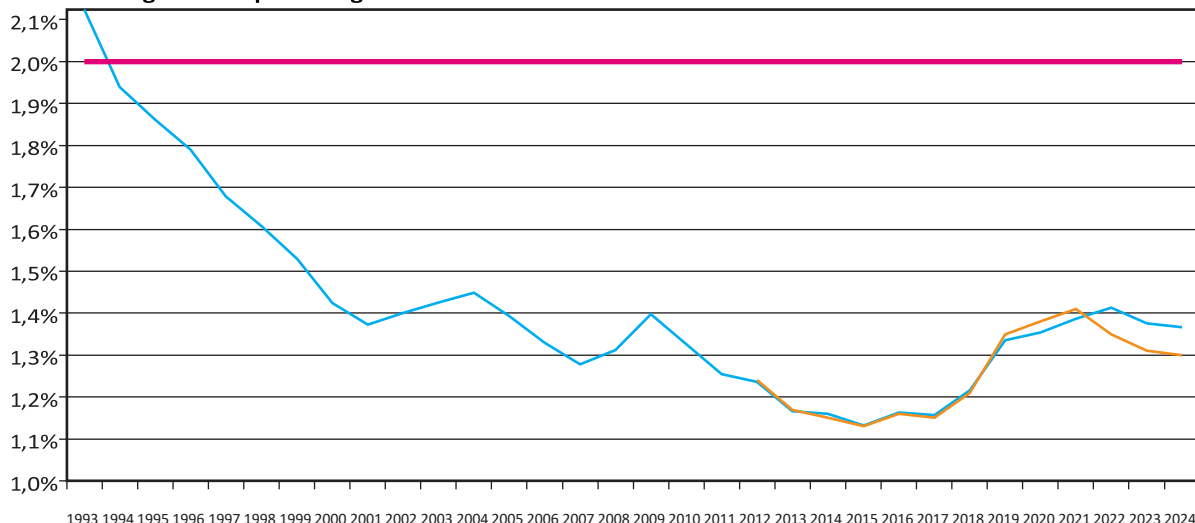
Nederland is een *founding father* en betrouwbare NAVO-bondgenoot omdat de NAVO onmisbaar is voor de veiligheid van Nederland en Europa. Door de jaren heen leverde Nederland substantiële en hoogwaardige bijdragen aan NAVO-missies, operaties en activiteiten in onder meer Afghanistan, Irak en Somalië. Ook droeg Nederland in het licht van veranderende en nieuwe dreigingen bij aan de modernisering van het bondgenootschap. Zo heeft Nederland als een van de eerste bondgenoten aangeboden om Nederlandse cyber-capaciteiten in te zetten in het kader van de eigen en bondgenootschappelijke verdediging. Ook richtte Nederland samen met Denemarken en België een snel inzetbaar NAVO-hoofdkwartier (*Combined Special Operations Component Command*) op, om speciale operaties aan te sturen. Daarnaast zet Nederland zich in om het transport van troepen (*military mobility*) binnen Europa te versnellen, omdat de verslechterde veiligheidssituatie om een snel reactievermogen vraagt.

In 2014 spraken de bondgenoten in Wales af om hun defensie-uitgaven in aanloop naar 2024 toe te laten groeien naar 2% van het bbp en tenminste 20% van hun defensie-uitgaven aan investeringen uit te geven. Deze Wales-afspraken zijn een realistische vertaling in financiële middelen van de capaciteiten waarover de NAVO

tenminste zou moeten kunnen beschikken. Verder heeft Nederland verplichtingen om gereed te staan voor snelle reactiemachten, *Deterrence and Defence Posture*-taken, het voldoen aan NAVO-capaciteitendoelstellingen en het leveren van personeel en bijdragen aan NAVO-hoofdkwartieren, operaties, missies en activiteiten. Momenteel blijft Nederland echter nog achter bij twee van de drie NAVO kernverantwoordelijkheden die van NAVO leden worden verwacht, namelijk *cash* (geld) en *capabilities* (militaire capaciteiten). Voor wat betreft *cash*, in 2020 geeft Nederland 1,36% van het BBP uit aan Defensie (zie onderstaande figuur over de ontwikkeling van het defensiebudget vanaf 1994).³⁵ Voor wat betreft *capabilities*, Nederland levert niet de materiele en personele capaciteiten die afgesproken zijn om bij te dragen aan de gezamenlijke veiligheid.

Met betrekking tot de derde, *contributions* (missies, operaties en activiteiten) Met betrekking tot de derde, *contributions* (missies, operaties en activiteiten), leverde Nederland wel, maar ook hier lopen de inspanningen terug. In totaal droeg Nederland bij aan twintig NAVO-missies, inclusief missies in het hogere geweldspectrum.

Defensie-uitgaven als percentage van het BBP



- Defensie-uitgaven (bruto) als % BBP (op basis van CBS-cijfers t/m 2018 / CPB-cijfers vanaf 2019)
- Defensie-uitgaven (bruto) als % BBP (op basis van IMF/OESO-cijfers)
- NAVO-norm

Vooruitkijkend

De verwachting is dat de NAVO als bondgenootschap in de komende periode onder druk zal blijven staan; de VS zullen Europese bondgenoten blijven aanspreken op de naleving van de afgesproken 2% doelstelling. Op basis van de huidige begroting zal Nederland in 2024 1,35% van het BBP aan Defensie uitgeven. Volgens de gegevens van de NAVO staat Nederland hiermee in 2024 onderaan, met drie landen die relatief nog minder uitgeven (België, Luxemburg en Italië). Landen waar Nederland zich graag mee vergelijkt (zoals Noorwegen en Denemarken) voldoen aan de norm in 2024 of hebben ambitieuze plannen gepresenteerd om de doelstelling kort daarna

³⁵ Vanaf heden is de Nederlandse berekening van het BBP-percentage op basis van bruto uitgaven (voorheen netto). Hiermee sluit het beter aan op de NAVO-berekening. Ook worden sinds 2018 gerelateerde uitgaven van de begroting van BZ meegerekend (in de Nederlandse en de NAVO-berekening). Verschil tussen de Nederlandse en de NAVO-berekening, is dat Nederland zich baseert op groeicijfers van het CPB en de NAVO op die van IMF/OESO.

te realiseren. Het niet nakomen van de Wales-afspraken brengt risico's met zich mee voor de slagkracht en cohesie van het bondgenootschap.

In een extreem scenario waarin Europa bij het wegvallen van de veiligheidsgarantie van de VS zelf voor zijn eigen veiligheid moet zorgen, zullen aanzienlijk hogere investeringen in Defensie nodig zijn. Een studie van het *International Institute for Strategic Studies* (IISS) van april 2019³⁶ stelt op basis van een scenario exercitie dat Europese NAVO-bondgenoten tussen de 288 en 357 mld. dollar meer zouden moeten besteden aan Defensie om zelfstandig in staat te zijn een beperkt regionaal conflict met Rusland over Litouwen en Polen succesvol te beslechten. Dit zou betekenen dat Nederland en andere Europese landen moeten toegroeien naar een defensiebudget van minimaal 4% van het BBP.

Een optie voor Nederland is om met een bestedingsplan te komen, waarin wordt aangegeven hoe het in 2024, of in een periode kort daarna uitkomt op de NAVO-norm. De extra uitgaven kunnen worden gericht op het op orde krijgen van de huidige Nederlandse krijgsmacht en op de capaciteiten die door de NAVO met Nederland zijn overeengekomen en op de modernisering van de krijgsmacht. Een deel van die capaciteiten is ook inzetbaar voor missies en operaties in EU-/VN-/Coalitiekader. Hoewel met betrekking tot capaciteitendoelstellingen de EU niet eenzelfde systematiek als de NAVO toepast, kent de EU wel zogenoemde *EU capability development priorities*. Daarmee snijdt het investeringsmes aan twee kanten; door zowel invulling te geven aan de NAVO -capaciteitendoelstellingen als aan de EU *capability development priorities*.

Onderdeel hiervan kunnen investeringen in innovatie en de Nederlandse en Europese defensie-industrie zijn. Nederland en de EU moeten hun eigen veiligheid kunnen beschermen en beschikken over een zeker autonoom handelingsperspectief. Dit kan door o.a. te blijven beschikken over een eigen technologische en industriële basis. Een neveneffect kan zijn dat dit het verdienvermogen van Nederland positief beïnvloedt.

Een andere optie voor Nederland is in de komende periode weer deel te nemen aan een eventuele toekomstige NAVO-missie of operatie in het hogere geweldspectrum. Zowel de operationele gereedheid als voortzettingsvermogen moeten hiervoor beter op orde zijn dan nu het geval is. Op dit moment is Defensie niet in staat tot een langdurige inzet en geeft aan dat eerst de gereedheid en het voortzettingsvermogen op orde moet worden gebracht (zie paragraaf 4.3).

Daarnaast is een optie voor Nederland samen met andere Europese landen, om op politiek en diplomatiek niveau meer te investeren in het sterk houden van de trans-Atlantische band. In contacten met de Amerikaanse autoriteiten, het Congres en denktanks dient het belang van het NAVO-bondgenootschap voor de VS en Europa, en de Nederlandse bijdrage daaraan, te worden uitgedragen en toegelicht. Nederland kan een brugfunctie vervullen tussen de VS en Europa (zeker na de Brexit). Nederland kan dit op basis van het huidige beleid doen, maar zal geloofwaardiger zijn als er een degelijk bestedingsplan ligt hoe Nederland de afspraken van Wales gaat invullen.

4.1.2 Europese Unie (EU)

³⁶ International Institute for Strategic Studies, IISS (2019). "Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members, april 2019.

Terugkijkend

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) kwam in 2016 in een versnelling door de verslechterende veiligheidssituatie rondom Europa, de onzekerheid over de koers van de VS en een naderende Brexit. In de *EU Global Strategy* van 2016³⁷ is bepaald dat de EU beter in staat moet zijn om voor haar eigen veiligheid te zorgen. De EU zou beter in staat moeten zijn om te reageren op externe conflicten, effectiever zijn bij crisisbeheersing en -preventie, meer werk maken van capaciteitsopbouw op veiligheidsterrein in derde landen en beter in staat zijn om de EU en haar burgers te beschermen.

In december 2017 heeft een groep van 25 lidstaten in het kader van Permanente Gestructureerde Samenwerking op defensiegebied (PESCO) besloten zich te binden aan nauwere samenwerking bij de ontwikkeling van Defensiecapaciteiten, de inzet in EU-missies en aan groeiende Defensie-uitgaven. Verder is er in EU-verband ook een *Capability Development Plan* dat prioriteiten stelt aan Europese capaciteitsontwikkeling. Daarnaast bestaat het instrument van *EU-Battlegroups*; eenheden die gereedstaan om snel te kunnen worden ingezet voor crisisbeheersing buiten de EU en waar lidstaten om de beurt voor garantstaan.

De afgelopen jaren speelde Nederland een actieve rol bij de ontwikkeling van het GVDB. Zo neemt Nederland deel aan 11 van de in totaal 47 PESCO-projecten die merendeels in het teken staan van gezamenlijke capaciteitsontwikkeling. Nederland steunt het voorstel van de Commissie voor een nieuw Europees Defensiefonds (EDF). Door gezamenlijk nieuwe capaciteiten te ontwikkelen kunnen de Europese lidstaten beter samenwerken (interoperabiliteit) en kan door efficiëntie en schaalvergroting veel geld worden bespaard, met mogelijkheden voor de Nederlandse defensie-industrie. De nieuwe capaciteiten die via EU-samenwerking worden ontwikkeld, komen ook ten goede aan NAVO, EU of coalitie-operaties. Lidstaten beschikken immers over één krijgsmacht die voor verschillende taken inzetbaar is.

Nederland levert naar verhouding een beperkte bijdrage aan militaire EU-missies, maar staat wel in de top-10 als het gaat om bijdragen aan civiele EU-missies. Lidstaten hebben zich met een 'Compact voor het civiele GVDB' gecommitteerd om de capaciteit van de EU te versterken als het aankomt op civiele crisisbeheersingsmissies. Die missies moeten de politie, de rechtsstaat en het civiel bestuur in kwetsbare landen en in conflictsituaties versterken

Ook nam Nederland deel aan diverse rotaties van de EU-Battlegroup (EUBG): de gereedstaande troepen van lidstaten (op toerbeurt) die door de EU kunnen worden ingezet om snel en robuust in te grijpen in landen waar de situatie uit de hand is gelopen of dreigt te lopen – en waar de Europese belangen in het geding zijn. Hoewel de EUBG nog nooit is ingezet, is het wel een belangrijke aanjager voor betere operationele samenwerking binnen de EU, met name ook met niet-NAVO-lidstaten als Oostenrijk. Nederland levert naar verhouding een beperkte bijdrage aan militaire EU-missies, maar staat wel in de top-10 als het gaat om bijdragen aan civiele EU-missies.

Nederland is ook buiten EU-verband intensief betrokken bij Europese defensiesamenwerking. Nederland levert in de eerste helft van 2020 een fregat aan een door Frankrijk geïnitieerde, Europees geleide ad hoc missie in de straat van Hormuz ter versterking van de maritieme veiligheid en het waarborgen van de vrije

³⁷ Europese Dienst voor Extern Optreden (2016). *EU Global Strategy: a shared vision, common action; a stronger Europe*. Juni 2016.

doorvaart in de regio. Nederland doet ook mee aan het door Frankrijk geïnitieerde *European Intervention Initiative*; een samenwerkingsverband van een aantal Europese landen ter versterking van een gezamenlijke militaire strategische cultuur. Iets dat op den duur bevorderlijk dient voor betere samenwerking bij missies en operaties. Nederland kent nauwe bilaterale Defensiesamenwerking met Duitsland (bijvoorbeeld tussen de Duitse en Nederlandse landmacht), België (marine) en het VK (*joint expeditionary force*).

In het cyberdomein is op Nederlands initiatief in 2017 een EU-cyberdiplomatie toolbox tot stand gekomen. Middels deze gereedschapskist kunnen verschillende instrumenten van het GBVB worden aangewend om degenen die ondermijnende cyberactiviteiten ontplooiën, ter verantwoording te roepen. Als onderdeel daarvan is op Nederlands initiatief in mei 2019 een EU-cybersanctieregime ingesteld waarmee het mogelijk wordt om tegoeden te bevriezen en inreisverboden op te leggen.

Gezien de geopolitieke ontwikkelingen die zich voordoen en de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie, acht Nederland het cruciaal dat de EU en NAVO zich in de Europese veiligheidsarchitectuur optimaal tot elkaar verhouden. Nederland laat zich in discussies omtrent de relatie en de samenwerking tussen de NAVO en de EU dan ook niet onbetuigd.

De NAVO blijft voor Nederland de hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Het kabinet ziet de brede *tool box* van de EU, variërend van politieke en economische middelen tot ontwikkelingssamenwerking en defensiecapaciteiten, en de nadruk die in EU-kader wordt gelegd op een geïntegreerde inzet van deze instrumenten (de zogenoemde geïntegreerde benadering) als unieke sterke punten van de EU.

Vooruitkijkend

De nieuwe Europese Commissie heeft de ambitie een meer geopolitieke Commissie te worden. En daarbinnen de volle breedte van het EU-instrumentarium (buitenlands beleid, defensie, handel, sancties, OS, ruimtevaart, industriepolitiek, etc.) in te zetten om de Europese belangen en waarden beter te verdedigen in de context van hardere internationale verhoudingen. Nederland kan ervoor kiezen om die aanpak te steunen en de EU hiertoe in staat te stellen bij de hervorming van beleid, structuren en budgetten. Door interne en externe instrumenten en belangen scherper met elkaar te verbinden, kan de EU zich als een sterkere geopolitieke speler positioneren.

Een optie voor Nederland is om, zoals door de AIV bepleit,³⁸ ervoor te kiezen zich in het licht van de geopolitieke ontwikkelingen en de veiligheidssituatie ambitieuzer op te stellen ten aanzien van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Initiatieven en maatregelen voor het versterken van het Europese defensie- en interventievermogen zouden volgens deze BMH, zowel financieel als politiek, kunnen worden gesteund. Concreet zou dit een sterkere verankering van veiligheid en Defensie in de EU-begroting (Europees Defensiefonds en militaire mobiliteit) en daarbuiten (Europese Vredesfaciliteit) kunnen betekenen. Een robuuster EU-hoofdkwartier dat ook zwaardere missies kan aansturen, meer gezamenlijke capaciteitsontwikkeling, meer militaire oefeningen en meer operationele samenwerkingsverbanden, kunnen hier ook aan bijdragen.

Een andere optie is om ervoor te kiezen militaire bijdragen aan EU-missies te vergroten. We dienen rekening te houden met het scenario dat de VS en/of NAVO

³⁸ Advies Raad Internationale Vraagstukken, AIV (2017): *AIV-rapport: De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa*.

niet te hulp schiet bij toekomstige crisisscenario's en de EU of een coalitie van Europese landen zelfstandig een zwaardere missie zal moeten uitvoeren. Wanneer Nederland in staat wil zijn om aan dergelijke robuuste missie voor langere tijd deel te nemen, zal het in zijn krijgsmacht moeten investeren. Deze investeringen zullen conform de NAVO en EU afspraken moeten zijn en zich richten op capaciteiten die bij partnerlanden schaars zijn. Voor de lichtere militaire EU-trainingsmissies zijn vooral trainers nodig.

Over de vraag of de EU in de toekomst in staat moet zijn om ook het grondgebied te verdedigen, lopen de meningen van lidstaten uiteen. De huidige ambities zijn op dit moment tegenstrijdig. Artikel 42 lid 7 van het EU-verdrag bevat een wederzijdse bijstandsclausule tussen de lidstaten die lijkt op artikel 5 van de NAVO, maar deze is tot nu niet geoperationaliseerd. In het algemeen zien de EU-lidstaten, die daarnaast NAVO-lid zijn, de NAVO als de organisatie voor collectieve verdediging. De EU is daartoe op dit moment niet toegerust. Hier staat tegenover dat bijvoorbeeld Frankrijk Europese landen oproept om veel beter voor hun eigen veiligheid te zorgen. Duitsland en de Europese Commissie streven naar een *European Defence Union*, hoewel het onduidelijk blijft wat daar precies onder wordt verstaan.

Met enige regelmaat wordt de politieke discussie over de oprichting van een Europees leger gevoerd. Het huidige kabinet acht de voorstellen voor een Europees leger onwenselijk, omdat die de relatie met de NAVO onnodig op scherp zet en een ongewenste overdracht van soevereiniteit zou inhouden. Bovendien bestaat er ook geen NAVO-leger. Europese landen beschikken over een eigen leger dat al dan niet in VN-, NAVO-, EU- of coalitieverband kan worden ingezet zoals in de nationale besluitvormingsprocedures is bepaald.

Hier volgt een aantal (nog niet nader onderzochte) opties waaruit een nieuw Nederlands kabinet zou kunnen kiezen:

- Alles richten op de NAVO in plaats van de EU: Nederland neemt de rol van het VK over om verdere EU-initiatieven op defensiegebied tegen te houden en trekt hierbij op met Polen en andere gelijkgezinde landen.
- Voorzetting huidig beleid: NAVO vormt de hoeksteen van onze verdediging met een aanvullende rol voor EU met soft power en meer samenwerking bij capaciteitsontwikkeling. Nederland neemt een constructief-kritische middenpositie in tussen Polen en Duitsland/Frankrijk.
- Meer nadruk op Europees defensiebeleid: Nederland sluit dan nadrukkelijker aan bij de koers van Duitsland en Frankrijk en bij de Europese Commissie.
 - Voor een ambitieuzer EU-defensiebeleid dat de Unie in staat stelt om zelfstandig grote robuuste missies uit te voeren, en daartoe over een sterker militair hoofdkwartier beschikt.
 - Nederland breidt huidige vergevorderde bilaterale defensiesamenwerking met onder meer Duitsland uit naar Frankrijk, dat na Brexit in de EU de belangrijkste speler is op defensiegebied.
 - Grotere focus op Europese defensiecapaciteitsontwikkeling.
 - Grotere Nederlandse rol op EU-sanctiebeleid en EU-NAVO-samenwerking.
- Alles richten op de EU: er zijn geen lidstaten die daar op dit moment voorstander van zijn.
 - Een zeer aanzienlijke doorontwikkeling van het Europese defensiebeleid waarbij de EU de verantwoordelijkheid krijgt voor verdediging van het EU-grondgebied.

- Hiertoe zullen Europese landen hun defensie-uitgaven moeten verhogen naar ten minste 4% van het BBP, een groot EU militair hoofdkwartier (vergelijkbaar met NAVO) moeten oprichten en zorgen voor adequate militaire interoperabiliteit tussen de verschillende krijgsmachten, inclusief de optie van grote *standby forces*.

4.1.3 Verenigde Naties (VN)

Terugkijkend

Nederland heeft de afgelopen jaren op verschillende veiligheidsterreinen een substantiële rol gespeeld in VN-verband. Nederland was in 2018 lid van de VN-Veiligheidsraad, waarbij het bijdroeg aan het moderniseren van VN-vredesmissies, het versterken van contraterrorismebeleid en de aanpak van nieuwe dreigingen. Na de grote bijdrage van 2014 tot 2019 aan de VN-missie in Mali (MINUSMA), is er nu sprake van relatief bescheiden Nederlandse bijdragen aan een aantal militaire en civiele VN-missies in het Midden-Oosten, Libië en de Sahel. Nederland staat momenteel op de 95e plek van *troop contributing countries* aan VN-missies.

Nederland speelt in de VN een leidende rol bij het toepassen en versterken van een internationaal normatief kader voor de regulering van cyberoperaties tussen staten. Nederland neemt daarvoor onder andere deel aan onderhandelingen in een tweetal lopende VN-fora. Inzet in beide fora is gericht op versterking van het interstatelijke draagvlak voor het open, vrije en veilige internet.

Ook op het gebied van non-proliferatie en ontwapening heeft Nederland een actieve rol gespeeld, niet alleen als vicevoorzitter van de herzieningsconferentie van het non-proliferatie verdrag (NPV) maar ook als co-voorzitter binnen het door de VS opgestarte ontwapeningsinitiatief *Creating an Environment for Nuclear Disarmament* (CEND). Als lid van de IAEA-bestuursraad heeft Nederland sterk ingezet op het Iran-akkoord, *safeguards* en nucleaire beveiliging.

Vooruitkijkend

Het multilaterale systeem, waar de VN een centraal deel van uitmaakt, staat sterk onder druk en de invloed van het Westen in deze organisaties neemt af. Ook wordt op militair gebied vaker geopereerd met internationale ad hoc coalities, waarvoor geen vaste institutionele en diplomatieke structuren bestaan. Een optie is dat Nederland zich actief inspant voor het behoud, versterken en hervormen van multilaterale organisaties, zodat deze in staat zijn om de internationale uitdagingen aan te kunnen. Dit vergt het nodige van onze multilaterale en bilaterale diplomatie, zowel in termen van presentie als voor wat betreft de kwaliteit van inzet. Een optie is dat Nederland de ondersteuning van conflictpreventie door de VN en andere spelers versterkt.

Daar waar Nederland met zijn VNVR-lidmaatschap en deelname aan de Mali-missie een vrij prominente positie in de VN innam, is deze in korte tijd op politiek en militair niveau teruggezaakt. Een optie om dat tijt te keren, is dat Nederland op een aantal van onze VNVR-speerpunten doorpakt. Nederland kan al dan niet verder bouwen op de opgedane ervaring en investeren in de verbetering van VN-vredesmissies. Deze zijn van groot belang voor de stabiliteit in de Zuidelijke ring van instabiliteit rond Europa.

Om de druk op de krijgsmachten uit landen te verdelen, werkt Nederland aan het opzetten van rotatieschema's met andere Europese landen, waarbij men elkaar met

regelmaat aflost. Ook onderzoekt Nederland de mogelijkheden voor oprichting van een VN-fonds voor commerciële inhuur van kritische *enablers* in VN-missies, met andere woorden; capaciteiten die cruciaal zijn voor de effectieve uitvoering van een missie. Denk aan transporthelikopters, satellietgegevens, medische zorg, etc.

De meeste blauwhelmen binnen VN-missies komen uit Afrikaanse en Aziatische landen. Zij zijn vaak niet optimaal getraind en uitgerust. Een mogelijkheid is dat Nederland extra investeert in de kwaliteit van grote VN-troepen leverende landen door meer training aan te bieden. Bijvoorbeeld door naast onze deelname aan het Amerikaanse *Global Peace Operations Initiative* in de Sahel, ook te investeren in VN-trainingsscholen in de troepenleverende landen.

Nederland kan op het gebied van cyber, non-proliferatie, ontwapening en wapenbeheersing een internationale rol van betekenis blijven vervullen. Als zeer gedigitaliseerd land is Nederland sterk afhankelijk van stabiliteit in cyberspace. Het Nederlandse veiligheidsbelang is dan ook direct gebaat bij de versterking van het internationaal-normatief kader voor cyberspace. Ook het voorkomen van de toename in massavernietigingswapens is in het directe Nederlandse veiligheidsbelang. Nederland heeft met zowel een nucleaire taak in NAVO-verband als een actieve inzet en voortrekkersrol richting een kernwapenvrije wereld daarin een bijzondere internationale positie. We nemen deel aan verschillende kopgroep-initiatieven met belangrijke internationale spelers. Dit geeft Nederland toegang tot anderszins lastig bereikbare internationale spelers.

4.2 Verdediging van het NAVO-grondgebied

Bij het thema multilateralisme gingen we al in op het aspect dat de cohesie in de NAVO onder druk staat en wat Nederland doet en zou kunnen doen op het punt van *cash* en *contributions*. Hieronder richten we ons op de vraag in hoeverre we in het recente verleden en in de toekomst in staat zijn om ook op het gebied van *capabilities* (capaciteiten) een bijdrage te leveren aan een effectieve verdediging van het NAVO-grondgebied en dus ook het Nederlandse grondgebied. Inclusief de vraag in hoeverre Nederland in staat is die inzet vol te houden (voorzettingsvermogen).

Terugkijkend

De capaciteiten die de NAVO nodig heeft en die zijn afgestemd op de NAVO-ambitie, zijn door bondgenoten gezamenlijk geformuleerd en vastgesteld. Als alle NAVO-landen hieraan volledig invulling geven, dan is de NAVO toegerust voor de drie hoofdtaken: collectieve verdediging, crisismanagement en coöperatieve veiligheid. Een aantal van de doelstellingen waarover Nederland volgens de NAVO-afspraken dient te beschikken, staat in de plannen en is financieel afgedekt. Een groot aantal is nog financieel ongedekt. De NAVO heeft zich hierover kritisch uitgesproken.³⁹ Als gevolg van de lage Defensie-uitgaven, is Nederland niet in staat over alle capaciteiten te beschikken waar de NAVO om vraagt. Nederland kan daardoor in termen van *capabilities* geen volledige bijdrage leveren ten behoeve van de collectieve verdediging van het NAVO-grondgebied. Nederland beschikt wel over een aantal capaciteiten die van belang zijn voor de effectieve verdediging van het NAVO-grondgebied, waaronder jachtvliegtuigen, onderzeeboten en systemen ten behoeve van mijnenbestrijding en het Patriot afweersysteem en in het algemeen ondersteunende capaciteiten (Combat Support en Combat Service Support).

³⁹ Zie bijvoorbeeld in het NATO Defence Planning Capability Review dat de NAVO jaarlijks opstelt (TK, vergaderjaar 2017/18 nr. 299).

De operationele gereedheid (personele en materiële gereedheid en geoefendheid) van de krijgsmacht is op dit moment onvoldoende op orde.⁴⁰ Door de jarenlange nadruk op hoofdtaak 2⁴¹ en de bezuinigingen op Defensie, is de operationele gereedheid noodzakelijk voor hoofdtaak 1 en hoofdtaak 3⁴² uit het zicht geraakt. Dit wordt duidelijk in het ontbreken van ondersteunende capaciteiten, IT, infrastructuur en voorraden. Daarnaast is de Nederlandse krijgsmacht niet in staat om inzet langdurig vol te houden (voortzettingsvermogen). De krijgsmacht is daarnaast niet meer in staat om logistiek tegelijkertijd meerdere missies te ondersteunen.

In het kader van de verdediging van het NAVO-grondgebied staat Nederland wel gereed voor een beperkt aantal *stand by* opdrachten van de NAVO. Denk aan eNRF (inclusief VJTF)⁴³, de *Amphibious Task Group* (ATG), de *Standing NATO Maritime Group* (SNMG) en NRI.⁴⁴ Ook heeft Nederland een taak in *host nation support* en *military mobility* voor met name Amerikaanse troepen. Daarnaast neemt Nederland haar verantwoordelijkheid ook door de nucleaire taak, die het al 55 jaar vervult binnen de NAVO.

Vooruitkijkend

Om een effectieve bijdrage te leveren aan de verdediging van het NAVO-grondgebied en Nederlands grondgebied kan Nederland er wel of niet voor kiezen om extra uitgaven te richten op het op orde brengen van de krijgsmacht (herstel) en het versteken van de krijgsmacht in lijn met de behoeften van NAVO. Dit betreffen investeringen in de bedrijfsvoering en de noodzakelijke voorraden (onder andere in personeel, infrastructuur, ICT en materiële gereedheid) en versterking van de vuurkracht (die als gevolg van bezuinigingen fors is afgenomen). Dit draagt bij aan het vergroten van de gereedheid, het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, en de mogelijkheden om *high intensity* operaties uit te voeren.

Nederland kan er daarnaast al dan niet voor kiezen om nieuwe capaciteiten aan te schaffen en bestaande capaciteiten uit te breiden om de slagkracht van de krijgsmacht te vergroten, in lijn met de NAVO-afspraken hierover. Te beginnen bij:

- Versterking F-35 capaciteit: uitbreiding van de F-35-vloot met een extra squadron (15 toestellen) waardoor het mogelijk wordt om langer en op meer locaties F-35's in te zetten (eerste aanzet met 9 extra toestellen in voorjaarsnota 2019);
- Versterking vuurkracht op land: uitbreiding van de gemechaniseerde brigade met artillerie en/of tanks ter versterking van de slagkracht op het land;
- Versterking vuurkracht op zee: integratie van wapens op Nederlandse fregatten waarmee ballistische raketten in de ruimte kunnen worden onderschept om grote delen van het Europese grondgebied te beschermen;
- Doorontwikkeling *Special Operations Forces* (SOF): verbeteren van ondersteuning aan SOF door bestaande ondersteunende eenheden te specialiseren en uit te breiden en oprichting van een SOF Air helikoptersquadron om de effectiviteit van SOF te verhogen (eerste aanzet in voorjaarsnota 2019);

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld kamerbrief Inzetbaarheidsrapportage eerste helft 2019 (TK, vergaderjaar 2019/20 34 919, nr. 40).

⁴¹ Bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit.

⁴² Bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk.

⁴³ eNRF is de NATO Response Force, een snelle reactie-eenheid van de NAVO. De Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) maakt hier onderdeel van uit.

⁴⁴ NRI is het NATO Readiness Initiative (eenheden met een grote paraatheid). eNRF en NRI zullen in 2024 worden samengevoegd.

- De NAVO-ministers van Defensie hebben voor Nederland in 2018 de volgende drie *Priority Targets* vastgelegd: Een volwaardige gemechaniseerde brigade met tenminste een extra tankbataljon; *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) capaciteit om meer inlichtingen te kunnen genereren.

In het kader van een effectieve collectieve verdediging, kan Nederland er al dan niet voor kiezen naast conventionele oorlogsvoering tevens in te zetten op verdediging van het eigen en NAVO-grondgebied tegen nieuwe dreigingen, zoals op gebied van hybride, *space* en cyber. Belangrijk zijn het vergaren, beheren en delen van informatie, EU- en NAVO-samenwerking, gezamenlijke strategische communicatie en het verhogen van de weerbaarheid van lidstaten tegen statelijke dreigingen, waarbij Defensie fungeert als *last organisation standing*. Dit vergt in dat geval investeringen in onder andere het informatiegestuurd optreden (IGO), opleidingen, het ontwikkelen van een geïntegreerde aanpak en nieuwe doctrines. Een sterkere nadruk op vernieuwing, zal nader overleg met de NAVO vergen over aanpassing van de NAVO-capaciteitendoelstellingen (NDPP).

Nationale en internationale veiligheid zijn met elkaar vervlochten. Indien de NAVO betrokken is in een bondgenootschappelijke oorlog onder artikel 5 is het zeer waarschijnlijk dat er in het kader van nationale veiligheid ook inzet binnen de Nederlandse landsgrenzen nodig is. Zie hiervoor thema 4.4 over weerbaarheid.

4.3 Stabiliteit en internationale rechtsorde in Europa omringende gebieden

Terugkijkend

Nederland heeft de afgelopen jaren een actieve bijdrage geleverd aan de grondwettelijke taak voor de bevordering van de internationale rechtsorde.⁴⁵ De inzet richt zich vooral op de instabiele regio's rondom Europa en daar waar de Nederlandse veiligheid en onze belangen in het geding zijn. De stabiliteit en veiligheid in die ring van instabiliteit is van veiligheidsbelang voor Europa en voor Nederland. Instrumenten die daarvoor worden ingezet, zijn bijdragen aan militaire en civiele missies, (crisisbeheersings)operaties, conflictpreventie, stabiliteitsprogramma's en terrorismebestrijding.

Preventie

Op gebied van conflictpreventie financiert Nederland projecten, bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van het functioneren van overheidsinstellingen. Denk aan veiligheidssectoren, het voorkomen van gewelddadig extremisme, conflictbemiddeling en verzoening. Daarnaast worden via ontwikkelingssamenwerking (buiten de grondslag van deze BMH), de structurele grondoorzaken aangepakt die in deze landen tot conflict kunnen leiden. Bijvoorbeeld armoede en uitsluiting. Ook Defensie-activiteiten op het gebied van training en advies, dragen bij aan de versterking van de veiligheidssector. Door vroege signalering van dreigende conflicten en het daarop nemen van tijdige actie (via het interdepartementale *Early Warning Early Action*- proces) wordt in een aantal prioritaire landen ingezet op maatregelen die deze risico's direct proberen te aan te pakken. Nederland levert ook via de EU (European Neighbourhood Policy) en de VN een bijdrage aan onder andere ontwikkelingsprogramma's, humanitaire hulp en opvang van vluchtelingen in de regio. Zo steunt Nederland de secretaris-generaal

⁴⁵ Grondwet (1815). Artikel 90: De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en artikel 97 Verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde.

van de VN in zijn streven om, mede op basis van het rapport *Pathways for Peace*⁴⁶ (VN en Wereldbank), de VN beter in te richten op het bevorderen van conflictpreventie. Daarnaast spannen we ons in om de VN beter te laten samenwerken met de Wereldbank en regionale organisaties als de EU, NGO's en bilaterale donoren.

Missies en operaties

Door de druk op de internationale rechtsorde en de instabiliteit in de regio's rondom Europa, investeert het kabinet in vredesmissies en (crisisbeheersings)operaties, als vorm van vooruitgeschoven verdediging. Het stimuleren van de veiligheid en stabiliteit in landen als Mali, Afghanistan en landen in het Midden-Oosten (onder meer in het kader van de anti ISIS-coalitie) is in het veiligheidsbelang van Europa. Waar mogelijk maakt de inzet van de krijgsmacht deel uit van een geïntegreerde aanpak. Daarnaast vergt het bestendigen van stabiliteit een lange adem. Waar nodig en mogelijk zet Nederland bij inzet van de krijgsmacht daarom in op meerjarige betrokkenheid.

In een pre- of post-conflictfase vormt een zwakke veiligheidssector vaak een risico voor gewelddadige escalatie, omdat de instituties (leger, politie, etc.) niet in staat zijn om voor een veilige situatie te zorgen. Of juist geweld aanwakkeren door een verkeerde wijze van optreden. Advies, training of andere vormen van capaciteitsopbouw binnen de krijgsmacht of de strafrechtketen kunnen de situatie dan helpen verbeteren. Voorbeelden van dergelijke missies waar Nederland nu en in de afgelopen vijf jaren een bijdrage aan heeft geleverd, zijn de NAVO-missies in Afghanistan (*Resolute Support*) en Irak (NMI), de VN-missie in Mali en de verschillende EU-missies in de Sahel.

Kleinere bijdragen aan missies zijn, hoewel relatief kostbaar in mensen en middelen, eveneens van belang, omdat ze bijvoorbeeld de Nederlandse strategische informatiepositie en -invloed vergroten. Dit kan in VN-, NAVO- en EU-kader en in ad hoc coalities. Daarnaast zet Nederland zoveel mogelijk in op strategische functies die aansluiten bij het Nederlands beleid. Op deze wijze beoogt Nederland met een kleine bijdrage een kwalitatieve impuls aan de effectiviteit van missies te geven.

Op grond van het Toetsingskader 2014 wordt jaarlijks een tussentijdse evaluatie aan de Kamer verzonden, van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen.⁴⁷ Na beëindiging van de Nederlandse inzet van de krijgsmacht in het kader van artikel 100 (uitzending van militaire eenheden ter bevordering van de internationale rechtsorde) wordt een eindevaluatie opgesteld. Daarin komen zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde.⁴⁸ Daarnaast is recent een post-missie beoordeling (PMB) van de Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz tussen 2011 en 2013 opgesteld.⁴⁹

Vooruitkijkend

Grondoorzaken

Grote bevolkingsgroei en urbanisatie in Noord-Afrika en de Sahel, in combinatie met de impact van klimaatverandering (verwoestijning en droogte), het gebrek aan democratisering en economische vooruitzichten, falende en niet inclusief bestuur en

⁴⁶ Wereldbank en VN (2018). *Pathways for Peace: inclusive approaches to preventing violent conflict*.

⁴⁷ Ministerie van Defensie (2019). *Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2018*.

⁴⁸ Ministerie van Defensie (2011). *Eindevaluatie ISAF (TK, vergaderjaar 2011/12 27 925, nr. 436)*.

⁴⁹ Ministerie van Defensie (2001). *Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie (TK, vergaderjaar 2011/12 27 925, nr. 489)*.

extremisme. Al deze en andere ontwikkelingen geven naar verwachting aanleiding tot meer conflict, instabiliteit en migratiestromen. Hoewel dit deels een vergrote inzet op veiligheidsgebied zal vergen, vragen zeker ook de grondoorzaken van instabiliteit een grote en structurele langetermijninvestering. En vragen inzet op onder andere milieumaatregelen, goed en inclusief bestuur, werkgelegenheid en mensenrechten. De EU en de VN zijn – in vergelijking met de NAVO – vanwege de breedte van hun *tool box* de aangewezen organisaties om dit uit te voeren.

Conflictpreventie

Om zelf veilig te blijven, moeten we over onze grenzen heen blijven kijken en daar waar onze belangen in het geding zijn, instabiliteit voorkomen. Nederland kan er al dan niet voor kiezen tot voortzetting van pogingen om dreigingen en instabiliteit zo snel mogelijk aan te zien komen, voortzetten door het interdepartementale *Early Warning, Early Action*-proces verder te ontwikkelen. Wanneer het aankomt op de geïntegreerde inzet van middelen, kan Defensie een aanvullende, ondersteunende bijdrage leveren op het gebied van conflictpreventie. De instrumenten die Defensie hiervoor heeft (militaire diplomatie, militaire assistentie en militaire presentie) kunnen de komende jaren verder worden ontwikkeld.

Ook kan verbeterde analyse-en adviescapaciteit bijdragen aan het aanscherpen van het geïntegreerde Nederlandse beleid ten aanzien van landen met serieuze lange – en korte termijnconflictrisico's. Dit is tegelijkertijd meer kosten-efficiënt dan reactieve inzet. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om betere interdepartementale samenwerking en actievere inzet op conflictsensitiviteit⁵⁰, ten aanzien van de eigen inzet en die van internationale en lokale partners. Nederland kan de rol van aanjager en bruggenbouwer verder uitbouwen door middel van een Diplomatieke Preventie en Interventie Unit. Dit draagt bij aan het behalen van doelstelling 16 van de in VN-kader opgestelde *Sustainable Development Goals* die zich richt op vreedzame samenlevingen, toegang tot recht en versterking van de internationale rechtsorde.

Missies en operaties

Gezien de druk op de internationale rechtsorde en de instabiliteit in de regio's rond Europa, verwachten we dat de noodzaak van (civiele en militaire) inzet in het kader van vredesmissies, crisisbeheersingsoperaties en capaciteitsopbouwmissies toeneemt. In het kader van vooruitgeschoven verdediging, wordt ook in de komende jaren van Nederland een bijdrage verwacht in VN-, NAVO-, EU- en/of ander verband. Dit vergt specifieke militaire, civiele en diplomatieke capaciteiten die passen bij de noodzaak om (hernieuwde) conflicten te voorkomen c.q. toekomstige crisissituaties het hoofd te bieden. Nederland kan er al dan niet voor kiezen om hiertoe specifieke investeringen te doen in de krijgsmacht ten aanzien van (schaarse) *enablers*, het voortzettingsvermogen en specifieke militaire (niche)capaciteiten (bijvoorbeeld militaire trainers/adviseurs of experts in het informatiedomein).

De veranderde veiligheidsomgeving vraagt voorts om groter anticiperend en preventief vermogen en inzet om snel, effectief en wendbaar te kunnen optreden en (grond)oorzaken van onveiligheid vroegtijdig in de kiem te smoren. Dit vergt grotere gereedheid van de krijgsmacht voor snellere en frequentere inzet evenals verdergaande inbedding van de gereedstelling in het bredere, geïntegreerde buitenland- en veiligheidsbeleid. Dat geldt in nog sterkere mate naarmate Europa

⁵⁰ Conflictsensitief optreden betekent dat in het handelen rekening houden wordt met conflictrisico's en interventies (militair, diplomatiek, OS en andere interventies) deze risico's verminderen of het conflict verergeren.

zelfstandig in staat wil zijn om militair te kunnen ingrijpen, bijvoorbeeld in een scenario dat de VS zich afzijdig houdt. Wanneer we loslaten dat we een proportionele bijdrage willen leveren aan versterking van rechtsorde en de internationale inspanningen om dreigingen voor Europa, dan bestaat er risico dat Europa slechter in staat is om op te treden in geval van (grote) instabiliteit in zijn omringende regio's. Dit zou kunnen leiden tot *spill over* in termen van irreguliere migratiestromen en grotere terroristische dreiging. Ook zou dit negatieve invloed hebben op de positie van Nederland binnen bondgenootschappen.

4.4 Weerbaarheid van Nederland

De nationale veiligheid is in het geding als één of meer vitale belangen van de Nederlandse staat en/of samenleving dusdanig bedreigd worden dat sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting⁵¹ (zie ook paragraaf 2.2.3). Ook ontwikkelingen in het buitenland kunnen een weerslag hebben op de nationale veiligheid. Het nationale veiligheidsbeleid is erop gericht om de weerbaarheid van Nederland te vergroten. Het betreft verschillende beleidsthema's, waarvan enkelen hieronder verder worden toegelicht.

Nationale veiligheid vraagt een permanente gezamenlijke inspanning, waarvan de civiel-militaire samenwerking een goed voorbeeld is. Veel organisaties, zowel publiek als privaat, landelijk, regionaal en lokaal, zijn hierbij betrokken; elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Ook voor de NAVO is de weerbaarheid van de samenleving essentieel voor de veiligheid en collectieve verdediging. De NAVO-bondgenoten, waaronder Nederland, committeerden zichzelf om de civiele paraatheid te verbeteren door middel van zeven '*baseline requirements*' op strategische aandachtsgebieden. Dit BMH-rapport beschouwt vooral de rol van de JenV/NCTV, Nationale Politie, BZK, AIVD, Defensie, MIVD en BZ. De coördinatie van de beleidsaanpak om de nationale veiligheid te beschermen berust sinds 2012 bij de NCTV (zie de inleiding van hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting over de geïntegreerde aanpak).

Vanwege de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid, is de nationale veiligheid van Nederland gebaat bij een integrale, interdepartementale blik hierop en verdient het de overweging om de GBVS en NVS in gezamenlijkheid verder vorm te geven. Het landelijke systeem van crisisbeheersing, het vermogen van de Rijksoverheid en de medeoverheden om adequaat en geïntegreerd crises en incidenten het hoofd te bieden, richt zich op het voorkomen en bestrijden van maatschappelijke onrust en kent een *all hazard* aanpak.⁵²

In algemene zin kan een nieuw kabinet ervoor kiezen om de weerbaarheid van de Nederlandse bevolking te vergroten door te investeren in het draagvlak voor, en de bewustwording van de Nederlandse samenleving voor nationale veiligheid. Het *Total Defence Concept* is een benadering van de Scandinavische landen, dat zich kenmerkt door wederzijdse steun en samenwerking tussen overheden, de samenleving, het bedrijfsleven en kan hiervoor als voorbeeld dienen. Om capaciteitstekorten en voortzettingsvermogen ten behoeve van dit concept op te vangen is het wellicht noodzakelijk de opkomstplicht weer in te voeren (hetgeen financiële gevolgen heeft). Om het maatschappelijk draagvlak voor Defensie te vergroten, kan de toegang tot *Defensity College* uitgebreid worden naar studenten met een niet-academische achtergrond (HBO en MBO). In het *Total Defence Concept*

⁵¹ Rijksoverheid (2019). '*Nationale Veiligheid Strategie 2019*'.

⁵² Zowel moedwillige als toevallige, 'natuurlijke' dreigingen worden in de aanpak van nationale veiligheid meegenomen.

is de weerbaarheid van de gehele samenleving een taak van iedereen. Hierdoor zal de samenleving beter in staat zijn om te gaan met maatschappij-ontwrichtende activiteiten. Nederland zet hierbij in op een maatschappij brede aanpak, waarbij overheidsorganisaties, veiligheidsdiensten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samen werken aan nationale veiligheid. De overheid heeft hierin een regierol en bevordert en beschermt de nationale veiligheidsbelangen.

Daarnaast is het een mogelijkheid met een preventieve aanpak de overheid zelf weerbaarder te maken door te investeren in responscapaciteit ten behoeve van de nationale veiligheid en de (interbestuurlijke) aanpak van crisissituaties, zowel bovenregionaal als nationaal, en te investeren in de weerbaarheid van het openbaar bestuur.

Ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse aanpak van de nationale veiligheid heeft de ADR in 2017 geconcludeerd dat de aanleiding en legitimiteit van het gevoerde beleid nog immer actueel is. Hierbij stelt de ADR ook dat uitspraken over effectiviteit en doelmatigheid van specifieke beleidsinstrumenten echter beperkt mogelijk zijn.⁵³

4.4.1 *Statelijke dreigingen*

Terugkijkend

Ongewenste inmenging en beïnvloeding door statelijke actoren heeft impact op de vitale belangen van Nederland. De integrale beleidsaanpak rondom het tegengaan van statelijke dreigingen⁵⁴ is relatief nieuw en is sinds 2019 samengebracht in een programmatische aanpak. De aanpak bestaat uit een aantal generieke maatregelen gericht op een goede informatiepositie, effectieve interbestuurlijke en internationale samenwerking, en het voeren van een dialoog met landen van zorg.⁵⁵

In het afgelopen jaar is er veel inspanning geleverd op het bij elkaar brengen van informatie over de statelijke dreiging, het reageren op casuïstiek en het nemen van beleidsmaatregelen. Momenteel ligt het accent in de Nederlandse aanpak van statelijke dreigingen op de thema's (1) ongewenste buitenlandse inmenging, (2) beschermen democratische processen en instituties en (3) economische veiligheid.⁵⁶ Hierbinnen valt ook het vergroten van het bewustzijn over desinformatie waarbij het beleid is opgebouwd langs de lijnen preventie, versteviging informatiepositie en (zo nodig) reactie.⁵⁷ De nadruk ligt momenteel op preventieve acties. Nederland is actief bij het vormen van internationale coalities om snel op casussen van statelijke dreiging te kunnen reageren en om mogelijke *fall out* hiervan op de bredere relaties met het betreffende land te managen.

⁵³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). Zie "Onderzoeksrapport Beleidsdoorlichting Artikel 36.2 Nationale veiligheid en terrorismebestrijding". (TK, vergaderjaar 2017-2018, 33 199 nr. 24).

⁵⁴ Onder statelijke dreigingen wordt het brede scala aan middelen verstaan die statelijke actoren inzetten voor hun eigen belangen en geopolitieke doeleinden, en die ondermijnend kunnen zijn voor onze rechtsstaat en de stabiliteit en openheid van onze samenleving. Deze activiteiten zijn vaak doelbewust, stelselmatig en heimelijk en onder de drempel van wat we in internationaal recht verstaan onder gewapend conflict (onder grens van artikel 5 NAVO). De door statelijke actoren ingezette middelen c.q. ontplooiende activiteiten kunnen al dan niet worden toegepast als onderdelen van een doelgerichte strategie van hybride conflictvoering.

⁵⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Kamerbrief 'Tegengaan Statelijke Dreigingen'*, 18 april 2019.

⁵⁶ Zie voor een nadere uitwerking van economische veiligheid ook BMH-16 over publieke belangen en concurrentiekracht in een open economie.

⁵⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). *Brief Beleidsinzet bescherming democratie tegen desinformatie* (TK, vergaderjaar 2019-2020, 30821, nr. 91).

Vooruitkijkend

De Nederlandse reactie op statelijke dreigingen valt grofweg uiteen in drie elementen: ten eerste beter begrip van en zicht hebben op de dreiging, ook als onderdeel van een georkestreerde campagne; ten tweede versterken van de weerbaarheid van de overheid, private partijen en de samenleving; ten derde het ontwikkelen van verschillende vormen van afschrikking. Ten aanzien van de weerbaarheid kunnen we inzetten op intensivering van de kennis en capaciteiten om van het huidige primair reactieve beleid naar meer anticiperend proactief beleid te bewegen. Hiervoor kan een responskader worden ontwikkeld met de nadruk op een *whole-of-government* benadering met inbegrip van internationale instrumenten. Hierbij is het van belang dat verkokering van activiteiten voorkomen wordt. Een belangrijke eerste stap is daarom een interdepartementale analyse van de vitale belangen en een gezamenlijk plan van aanpak hoe deze belangen het best beschermd kunnen worden. Het is zaak om de gepercipieerde kosten van, en daarmee de drempel voor, statelijke dreiging te verhogen. Van belang daarbij is dat schaarse kennis t.a.v. interne en externe veiligheid gebundeld wordt en dat meer aandacht wordt besteed aan het oefenen van scenario's waarin statelijke dreigingen zich over meer domeinen manifesteren. Daarnaast is het van belang dat Nederland over voldoende voortzettingsvermogen beschikt om toekomstige dreigingen het hoofd te kunnen bieden.

Voor de aanpak van statelijke dreigingen is ook de aanpak van cybersecurity (zie paragraaf 4.4.2) en het beschermen van vitale processen (zie paragraaf 4.4.3) van belang.

4.4.2

Cybersecurity

Cybersecurity heeft een grotere rol gekregen in het Nederlandse veiligheidsbeleid. De digitalisering van de samenleving neemt nog steeds toe; we worden steeds afhankelijker van technologie. Cybersecurity is hierbij een randvoorwaarde. Steeds meer landen, waaronder Rusland, China en Iran, zetten digitale spionage en sabotage in als middel. Het kabinet heeft daarom in 2018 de Nederlandse Cybersecurity Agenda (NCSA) opgesteld met daarin binnen zeven kabinetsbrede ambities op dat gebied. Bij het regeerakkoord Rutte III zijn aanvullende middelen voor cybersecurity vrijgekomen, die oplopen tot 95 mln. euro structureel. Deze middelen zijn voor een groot deel besteed aan capaciteit en expertise bij operationele diensten.

Het meest zichtbare resultaat is een toename van bewustwording, betere operationele samenwerking en meer inzicht in de aard en omvang van de dreigingen en waar onze weerbaarheid achter dreigt te lopen. Daarbij zijn er door nieuwe wetgeving en beleid meer werkzaamheden gekomen bij alle betrokken organisaties. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schetst in het rapport 'Voorbereiden op digitale ontwrichting' dat we meer aan digitale crisisbeheersing moeten doen om de continuïteit van onze vitale systemen zoveel mogelijk te waarborgen. Enerzijds staan we er dankzij de investeringen en groeiend bewustzijn dus beter voor, anderzijds is de digitale dreiging en onze afhankelijkheid van digitale systemen alleen maar toegenomen en dreigt onze weerbaarheid achter te lopen bij de technologische ontwikkelingen.

Op internationaal vlak boekte Nederland resultaten waaronder de NAVO-erkenning van cyberspace als operationeel domein, gecoördineerd optreden in gezamenlijkheid met internationale partners⁵⁸ en de totstandkoming van het cybersanctieregime.

⁵⁸ Specifiek bijvoorbeeld de attributie van de cyberoperaties gericht tegen de OPCW.

Nederland neemt daarnaast structureel deel aan de belangrijkste VN-expertgroepen ter zake. Dit droeg bij aan de versterking van het internationaal normatief kader voor cyberactiviteiten en de afschrikking van schadelijk gedrag in cyberspace.

Vooruitkijkend

Een belangrijk aspect van het beschermen van onze nationale veiligheid, is het verhogen van de weerbaarheid van de vitale processen. Ook de komende periode kan hier al dan niet extra in worden geïnvesteerd. Denk aan het vergroten van up-to-date kennis van kwetsbaarheden, nieuwe technologie en weerbaarheidsconcepten, advisering, informatiedeling en toezicht, penetratietesten, crisisoefeningen en incidentresponskracht. Gezien het belang van internationale stabiliteit in het cyberdomein kan Nederland er al dan niet voor kiezen om zijn inzet te intensiveren ten aanzien van het toepassen en versterken van een internationaal normatief kader voor de regulering van cyberspace en in het bijzonder cyberoperaties tussen staten. Dienend daaraan is het wanneer Nederland zich zal blijven inspannen voor gecoördineerde respons op, en attributie van, schadelijk gedrag in cyberspace. Cybercapaciteiten vormen ook een steeds belangrijker wordend onderdeel van de beschikbare defensiecapaciteiten die ingezet worden in geval van een (digitale) dreiging worden ingezet. Verder kan de overheid haar eigen cybersecurity als prioriteit aanmerken; het beveiligen van netwerken, systemen en apparaten.

4.4.3 *Beschermen van vitale processen*⁵⁹

Terugkijkend

De Nederlandse vitale infrastructuur wordt gevormd door processen (denk aan telecom en energie) die zo vitaal zijn voor het functioneren van onze samenleving, dat verstoring ervan leidt tot instabiliteit en discontinuïteit. Omdat veel vitale processen onderling van elkaar afhankelijk zijn, kan het falen of moedwillig verstoren van één vitaal proces leiden tot diverse neveneffecten.

De huidige Rijksbrede aanpak voor de weerbare vitale infrastructuur heeft tot doel het verbeteren van de bescherming van vitale infrastructuur en de borging daarvan in samenwerking met publieke en private partners. Vakdepartementen zijn systeemverantwoordelijk voor de vitale processen, stellen sectorale kaders door middel van beleid of wet- en regelgeving en dragen zorg voor toezicht op de vitale processen.

De huidige aanpak is decentraal bij departementen belegd en steunt in hoge mate op interdepartementale consensusvorming. Dit maakt het lastiger om snel in te spelen op dreigingen en risico's; zeker bij cascade- en keteneffecten. De toegenomen (digitale) verwevenheid zorgt voor complexiteit in de bescherming van vitale processen. Ook integriteit en vertrouwelijkheid van informatie, toegang tot (besturings-)systemen, en zeggenschap over (onderdelen van) de vitale infrastructuur, zijn belangrijke factoren geworden in het waarborgen van de nationale veiligheidsbelangen. Kennis over de vitale processen en hun afhankelijkheden is aansluitend bij de complexiteit van die processen, vooral aanwezig bij vitale aanbieders, vakdepartementen en toezichthouders. Dit maakt het noodzakelijk om meerdere partijen bijeen te brengen om kennis op het gewenste niveau inzichtelijk te maken. Er is de laatste jaren wel met succes gewerkt aan het verminderen van de verkokering. Zo zijn begin 2019 een Ministeriële en Ambtelijke Commissie Economie en Veiligheid (MCEV; ACEV) ingesteld, en een taskforce Economie en Veiligheid om meerdere disciplines bijeen te brengen.

⁵⁹ Rijksoverheid (2019). 'Nationale Veiligheid Strategie 2019'.

Vooruitkijkend

De huidige breedte in bescherming van de vitale infrastructuur richt zich op de continuïteit van een beperkt aantal vitale processen. In deze benadering worden kwetsbaarheden en strategische afhankelijkheden in toeleverantieketens onvoldoende meegenomen. Ook zijn bepaalde processen die wel van vitaal belang zijn voor de democratische rechtsorde niet als vitaal aangemerkt. Een nieuw kabinet kan nader in kaart laten brengen welke processen aanvullend vitaal zijn voor Nederland.

4.4.4 *Contraterrorisme en extremisme*

Terugkijkend

Sinds 2001 is in Nederland actief gewerkt aan contra-terrorismebeleid en is ingezet op de versterking van de integrale aanpak. In het kader van preventie in Nederland is vooral de lokale aanpak verder ontwikkeld, zoals kennisversterking op gemeentelijk en regionaal niveau en de verbreding van de preventieve aanpak. Die verbreding was vooral richting sociaal domein en naar andere vormen van extremisme, met specifieke aandacht voor potentieel gewelddadige (extremistische) eenlingen. Daarnaast heeft de overheid een aantal bestuurlijke maatregelen tot zijn beschikking als aanvulling op de lokale aanpak.

Jihadistische groeperingen en individuen zijn ook nu nog in staat om complexe aanslagen in Europa te plegen. In Nederland zijn de afgelopen jaren binnenlandse jihadisten met een terroristisch motief gevolgd, waardoor waarschijnlijk meerdere aanslagen zijn verijdeld; de arrestaties in Arnhem en in Zoetermeer zijn hier voorbeelden van. Ook verblijven er op dit moment nog 120 uitgereisde volwassenen en minstens 205 kinderen in Syrië of Turkije (stand 1 februari 2020.)

Internationaal gezien is contraterrorisme ook een prioriteit van Nederland geweest. Zo is Nederland onder andere de afgelopen vier jaar covoorzitter geweest van het *Global Counter Terrorism Forum* (GCTF) en heeft daarmee een sterke impuls gegeven aan het internationale aanzien van Nederland op terrorismebestrijding. Daarnaast heeft dit de bilaterale samenwerking met een aantal andere belangrijke spelers op CT-gebied versterkt en heeft Nederland ingezet op deelname aan de militaire anti-ISIS missie en op de EU samenwerking op gebied van informatie-uitwisseling.

Vooruitkijkend

Een nieuw kabinet kan de aandacht behouden die er voor contra-terrorisme is. Vanuit de wetenschap dat de dreiging dynamisch en onzeker is, blijft het van belang om periodiek te reflecteren op de resultaten van de aanpak. In dit kader worden de aanpak en strategie geëvalueerd. Op basis van deze bevindingen zal de nieuwe CT-strategie 2021- 2025 worden samengesteld.

In het licht van de relatie tussen intern en extern CT-beleid, kan Nederland ook de komende jaren blijven investeren in het verder versterken van de internationale CT-samenwerking. Actief lidmaatschap van de GCTF en de Anti-ISIS-Coalitie, een voortrekkersrol binnen de VN en de EU, met inachtneming van artikel 4.2 van het EU-verdrag helpen hierin.

4.4.5 *Veiligheid van Nederlanders wereldwijd*

Terugkijkend

Bij crises in het buitenland waar Nederlanders bij betrokken zijn, is consulaire dienstverlening en diplomatieke inspanningen nodig. Op dit moment wordt deze taak door ambassades en consulaten verspreid over de wereld uitgevoerd. Ook is in samenwerking met EU-landen een 24/7 crisis- en calamiteitenrespons opgericht voor noodsituaties.

Vooruitkijkend

De veiligheid van Nederlanders kan wereldwijd verder worden vergroot door meer aandacht te besteden aan de verdere ontwikkeling van de informatieverlening, sterker data-gedreven en verder geïndividualiseerd reisadvies en intensivering van de bijstand bij crises om adequaat te kunnen optreden als problemen zich hebben voorgedaan: van bijstand ter plaatse tot vertrek uit risicogebieden. Rijksbrede samenwerking en bondgenootschap met andere (Europese) landen is dan nodig.

4.4.6 *Weerbaarheid in het Caribisch gebied*

Terugkijkend

Hoewel bovenstaande thema's in verschillende mate ook betrekking hebben op het Caribische deel van het Koninkrijk, kenmerkt dit gebied zich ook als een regio met relatieve politiek-maatschappelijke instabiliteit, klimatologische extremen, migratie, drugsproblematiek, wapen- en mensensmokkel en andere transnationale criminaliteit die grote invloed hebben op de veiligheid van mensen. Verschillende partners leveren daarom een bijdrage aan de veiligheid ter plaatse.

Vooruitkijkend

Het lijkt erop dat bovengenoemde dreigingen in de toekomst zullen blijven groeien en dat dit gepaard gaat met een toegenomen geopolitieke belangstelling voor de bredere Caribische regio. Op dit moment werkt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) daarom aan een advies hoe beter om te gaan met deze veranderde context. Daarnaast werkt onderzoeksbureau *Insight Crime* aan een uitgebreid onderzoek naar invloed van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad op het Koninkrijk. Tot slot werkt het Analistennetwerk Nationale Veiligheid aan de Geïntegreerde Risicoanalyse om te komen tot een hoofdstuk Caribisch Nederland in de NVS. Op basis van deze studies zullen alle betrokken partners binnen het Koninkrijk opnieuw moeten kijken naar de visie en het beleid.

5 Beleids- en uitvoeringsopties

De analyses van onze veiligheidsdiensten geven aan dat de veiligheidssituatie de afgelopen periode is verslechterd en complexer is geworden. De experts die in het kader van deze BMH zijn geïnterviewd, bevestigen dit beeld en pleiten voor de komende periode voor investeringen in veiligheid. Verschillende investeringsopties die in dit hoofdstuk genoemd worden komen ook al naar voren in hoofdstuk 4, waar vooruit gekeken wordt om te bezien in welke mate het huidige beleid al dan niet toereikend is in het licht van de ontwikkelingen van de veiligheidssituatie. Het is aan een nieuw kabinet om een antwoord hierop te geven en om daarbij, kijkend naar het belang van verschillende prioriteiten en posterioriteit, een integrale afweging te maken.

Indien een nieuw kabinet besluit de komende periode op veiligheid te bezuinigen, dan adviseert de werkgroep om hierin een duidelijke keuze te maken en taken op te heffen. In beleidsvariant A legt de werkgroep dan ook keuzes op basis van gerichte bezuinigingen voor. Gezien de bezuinigingen op veiligheid in de afgelopen jaren, ziet de werkgroep het gevaar dat bij het opleggen van taakstellingen zonder het wegnemen van taken een verdere uitholling van het veiligheidsbeleid zal plaatsvinden. Bij gerichte bezuinigingen moet een nieuw kabinet rekening houden met mogelijk verlies van expertise op bepaalde terreinen en met reputatieschade wegens *free rider* gedrag. Het opnieuw opbouwen van deze expertise en herstellen van onze reputatie zal tijd vergen.

De werkgroep adviseert om bij het kiezen voor beleidsvarianten en maatregelen rekening te houden met de beschreven effecten en (uitvoerings)consequenties. Het is zaak dat er weloverwogen en geïnformeerde beslissingen worden genomen, rekening houdend met de in dit hoofdstuk benoemde effecten.

Overzicht beleidsvarianten

- *Bezuinigen en/of herprioriteren (beleidsvarianten A en B)*
Het kabinet kan besluiten te bezuinigen of geen maatregelen te nemen.

A: Verminderde inzet op interne en externe veiligheid (bezuiniging tot -20%)
B: Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid (budgetneutraal)
- *Intensiveren op huidige koers (beleidsvarianten C en D)*
Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen te nemen, waarbij ervoor wordt gekozen vast te houden aan het huidige beleid (beleidsvariant C en D).

C: Investeren in herstel van de krijgsmacht (investering tot +20%)
D: Versterking huidige koers (investering tot +20%)
- *Anticipatie en vernieuwing (beleidsvarianten E en F)*
De veiligheidsrisico's kunnen een kabinet aanleiding geven om het huidige beleid te wijzigen en in te spelen op grote technologische ontwikkelingen, geopolitieke verschuivingen en nieuwe veiligheidsdomeinen. Dit kan zowel door extra maatregelen te nemen bovenop het huidige beleid (beleidsvariant E), dan wel door op huidig beleid te bezuinigen om op een nieuw domein te kunnen

investeren (beleidsvariant F). In de beleidsvarianten E en F wordt aandacht besteed aan het dwarsdoorsnijdende thema digitalisering.

E: Verbreding naar nieuwe veiligheidsdomeinen (investering tot +20%)

F: Focus op nieuwe veiligheidsdomeinen door herprioritering (budgetneutraal)

- *Alternatieve beleidsvariant (beleidsvariant G)*
Het betreft een variant, ingebracht en uitsluitend gesteund door Financiën. De bezwaren van de overige ministeries tegen deze variant zijn opgenomen in fiche G en in hoofdstuk 5. Uitgangspunt bij deze variant is dat de focus op voortzettingsvermogen en taakspecialisatie ligt. Een andere overweging is het principe van modulair werken. De negatieve effecten van deze variant op de krijgsmacht strekken veel verder dan de overige varianten. Daar waar dat mogelijk en opportuun is, wordt getracht om binnen EU- en NAVO-verband afspraken te maken over samenwerking en taakverdeling. Deze variant kan zowel als investering, bezuiniging als budgetneutraal worden uitgevoerd.

G: Taakspecialisatie Defensie (investering tot +20%, bezuiniging tot -20% en budgetneutraal)

- Combinatie investeringsvarianten
Indien een nieuw kabinet wil investeren, dan is het uiteraard ook mogelijk de verschillende investeringsvarianten C, D en E te combineren, bijvoorbeeld om tot een investeringsbedrag van 20% van de grondslag te komen.
 - Voor Defensie zou een degelijke combinatie bestaan uit versterken (D) en vernieuwen (E). Het volledig invullen van de NAVO-capaciteitendoelstellingen wordt geraamd op rond de 7 mld. euro.⁶⁰ Het is bovendien nog nodig om te moderniseren (investeren in nieuwe domeinen zoals het cyber- en informatiedomein, in kennis en innovatie, in informatiegestuurd optreden, etc.). Afhankelijk van de veiligheidssituatie zal de juiste combinatie gevonden moeten worden tussen deze drie zaken (herstel, versterking, vernieuwing) die optelt tot het gekozen investeringsbedrag.
 - Voor BZ zou een degelijke combinatie bestaan uit versterken (D) en vernieuwen (E). Versterking van departement en het postennet voor effectievere multilaterale (NAVO, EU, VN) en bilaterale diplomatie (in Oost en Zuidflank Europa, China, veiligheid Nederlanders), het op peil brengen van de diplomatieke gereedstelling (betere voorbereiding op nieuwe plaatsingen d.m.v. landen, talenkennis en vaardigheden) en het strategisch vermogen op het ministerie. Dit in combinatie met investeringen in vernieuwing op terrein van preventie (diplomatieke preventie en interventie unit, een China academie en sanctiebeleid) en cybersecurity (oprichting nieuwe technologie-unit en strategische communicatie-eenheid).
 - Voor JenV zou een dergelijke combinatie bestaan uit verschillende maatregelen die onder versterken (D) vallen. De maatregelen bestaan enerzijds uit het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting door een versterkte en geïntegreerde aanpak van de nationale veiligheid. Hierbij wordt gegeven de dreiging ingezet op een stevige impuls voor cybersecurity en de bescherming van de vitale infrastructuur en op een stevigere geïntegreerde aanpak van statelijke dreigingen. Anderzijds

⁶⁰ Exclusief grote infrastructurele aanpassingen die gepaard gaan met een dergelijke uitbreiding. Denk bijvoorbeeld aan het uitbreiden van havens en het (her)openen van luchthavens.

- kan de responscapaciteit van de overheid worden versterkt en kan worden ingespeeld op de veranderende terroristische dreiging door de aanpak van contraterrorisme en de beveiliging van de burgerluchtvaart. Daarnaast kan het Nationaal Crisiscentrum worden versterkt voor adequate opvolging in geval van nationale crisis.
- Voor BZK zou een dergelijke combinatie bestaan het bestendigen en waar mogelijk versterken van de meerjarige inlichtingenpositie en onderzoekscapaciteit van de AIVD ten behoeve van de nationale veiligheid. Daarnaast kunnen extra middelen ervoor zorgen dat de AIVD in de toekomst mee kan blijven groeien met de snelle technologische en digitale ontwikkelingen om complexe dreiging en veranderende geopolitieke verhoudingen het hoofd te blijven bieden.

5.1 Uitwerking beleidsvarianten

5.1.1 Beleidsvariant A: Verminderde inzet op interne en externe veiligheid

Het kabinet kan besluiten om te bezuinigen. De bezuiniging per departement telt op tot -20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

De voorgestelde bezuinigingen op interne en externe veiligheid betreffen zowel materiele als personele capaciteiten en het afschalen van programmamiddelen. In deze variant wordt gekozen voor het afschaffen van één van de drie krijgsmachtonderdelen (landmacht/luchtmacht/marine)⁶¹ en het sluiten van twee dure ambassadeposten (wegens beveiligingskosten) en van twee kleinere posten. Daarnaast worden programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit bij BZ afgeschaald, evenals een deel van de programmagelden voor de NCTV. En wordt de inzet van politie bij internationale missies verminderd. De AIVD bezuinigt waardoor er geprioriteerd moet worden binnen de geïntegreerde aanwijzing (GA). Met de voorgestelde bezuinigingen zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,23% BBP aan defensie-uitgaven.⁶² Algemene notie bij deze beleidsvariant is dat bovengenoemde bezuinigingen schaalbaar zijn als een kabinet er voor kiest om minder dan 20% te bezuinigen. Voor Defensie betekent dat er gekozen kan worden voor het afschaffen van een deel van een specifiek krijgsmachtonderdeel op basis van de inzetbaarheidsdoelen (zie bijlage 6.5). Bij BZ kan er gekozen worden voor in eerste instantie het afschalen van de programmamiddelen en in tweede instantie voor het sluiten van ambassades. Bij BZK zit de schaalbaarheid in de prioritering die door een nieuw kabinet wordt aangebracht binnen de GA.

Effecten

- Algemeen:
 - Bij deze bezuinigingsvariant worden bepaalde veiligheidsrisico's anders gewaardeerd, dan wel aanvaard. Als zich probleemsituaties voordoen, zullen er meer kosten gemaakt worden om veiligheid gerelateerde problemen reactief op te lossen. Als deze probleemsituaties zich niet voordoen, dan levert deze bezuinigingsvariant een besparing op;
 - Nederland verlaagt de inzetbaarheid van de krijgsmacht bij de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. De positie van

⁶¹ De Koninklijke Marechaussee is als krijgsmachtonderdeel buiten beschouwing gelaten daar dit krijgsmachtonderdeel grotendeels buiten de grondslag van deze BMH valt.

⁶² Huidig Europees gemiddelde van NAVO-landen is 2020 1,61% van het BBP.

Nederland binnen bondgenootschappen zal waarschijnlijk verslechteren en de weerbaarheid van Nederland wordt verlaagd;

- Afnahme van de behartiging van Nederlandse belangen in landen waar ambassades worden gesloten. Daarnaast verslechtert de veiligheid en stabiliteit in de landen waar programmamiddelen worden afgeschaald en politie niet wordt ingezet bij internationale missies;
 - Ook vermindert de weerbaarheid tegen grote crisissen door lagere inzet van programmamiddelen van de NCTV en verminderd vermogen van de AIVD om onderzoek te doen en de huidige inlichtingenpositie te behouden. Hierdoor verslechtert de nationale veiligheid.
- Consequenties afschaffen krijgsmachtonderdeel:
 - Het niet meer kunnen leveren van een bijdrage aan de verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied binnen het afgeschafte domein;
 - Afhankelijkheid van bondgenoten voor de verdediging van het grondgebied in het domein van het opheffen krijgsmachtonderdeel. Nederland zou als *free rider* gezien kunnen worden;
 - Geen capaciteit voor inzet in het op te heffen domein (land/zee/lucht). Hierdoor slinkt de inzetbaarheid en de gereedschapskist van de krijgsmacht en dat maakt Nederland kwetsbaarder voor dreigingen (uithollen *deterrence* en *defence* taak, minder opties voor de bescherming van de internationale rechtsorde, een slechtere *situational awareness* en minder activiteiten in het kader van de nationale veiligheid, bijvoorbeeld geen specifieke ondersteuning bij het in stand houden van vitale processen bij maatschappelijke ontwrichting). Hierdoor neemt de weerbaarheid van Nederland op gebied van de nationale veiligheid af;
 - Het niet meer kunnen deelnemen aan internationale missies. Hierdoor neemt bilaterale en multilaterale invloed af en kan Nederland minder bijdragen aan preventie en stabilisatie;
 - Door het opheffen van een krijgsmachtonderdeel verliest de krijgsmacht expertise. Het opnieuw opbouwen van de capaciteiten en expertise in een domein duurt lang (tenminste tien jaar).
 - Consequenties sluiten ambassades:
 - Bilaterale en multilaterale macht en invloed van Nederland neemt af (met gevolgen voor nationale veiligheid). Andere landen zoals China, Rusland, Turkije en Marokko zijn hun postennet juist aan het uitbreiden, waardoor Nederland mogelijk internationaal wordt voorbijgestreefd;
 - Het betreft een bezuiniging op posten in landen waar de veiligheidsbelangen van Nederland en bondgenoten groot zijn. Er zijn ook grote bredere belangen in het geding (migratie; economie; mensenrechten).
 - Consequenties afschalen BZ programmamiddelen:
 - Minder bijdragen aan preventie/stabilisatie met gevolgen voor de veiligheid in Nederland;
 - Minder investeringen in het wegnemen van grondoorzaken van onveiligheid, duurzame veiligheid/vredesopbouw en in *security sector reform*. Dit kan leiden tot grotere onveiligheid;
 - Minder mogelijkheden om beleid in instabiele landen te beïnvloeden;
 - Minder mogelijkheden om effectief op te treden in multilaterale discussies inzake vrede en veiligheid;
 - Bovenstaande consequenties zullen de effectiviteit van *outreach* ten behoeve van multilaterale inzet in de VN sterk verzwakken. Een voorbeeld is de inperking van de mogelijkheid om steun en begrip te creëren onder

ontwikkelingslanden voor de Nederlandse positie op gebied van het functioneren van de internationaal rechtsorde en nieuwe dreigingen.

- Consequenties afschalen NCTV programmamiddelen:
 - Bij deze variant worden de programmamiddelen van de NCTV afgeschaald.
 - Er worden minder bestaande en nieuwe dreigingen aangepakt waardoor de weerbaarheid van Nederlandse burgers, bedrijven en organisaties tegen calamiteiten en incidenten af neemt.
 - Er ontstaat minder weerbaarheid tegen, en zicht op de dreiging waardoor het risico op maatschappelijke ontwrichting toe neemt.
 - Ook is de overheid minder in staat crises en incidenten effectief te coördineren en hulp te bieden op het moment dat het misgaat.
- Consequenties minder inzet politie bij internationale missies:
 - Minder capaciteit om aan civiele (EU/VN en/of OVSE) missies mee te doen. Waar nu nog deelgenomen wordt aan missies die bijvoorbeeld verder weg liggen van de EU-buitengrenzen is voorstelbaar dat enkel nog wordt gekozen voor deelname in landen en/of regio's waar een direct aantoonbaar belang voor de Nederlandse veiligheid bestaat. Een goed voorbeeld is de Westelijke Balkan (EULEX Kosovo). Deelname met politie in NAVO-verband in Afghanistan is dan een voorbeeld waar geen mogelijkheden meer voor bestaan. Daardoor draagt Nederland minder bij aan het bevorderen van de internationale rechtsorde.
- Consequenties bezuiniging AIVD:
 - Beperkte onderzoekscapaciteit bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten leidt tot verzwakking van Nederlandse informatiepositie. Dit heeft gevolgen voor de nationale veiligheid. Hierdoor kan Nederland mogelijk een minder actieve en minder vooraanstaande rol spelen bij de gecoördineerde internationale respons op cyberincidenten;
 - Het herstel van een dergelijke inlichtingenpositie kan jaren duren. De bezuinigingen uit het verleden hebben laten zien dat een dergelijk grote bezuiniging een heel grote impact heeft op de kennis en operationele slagkracht van de AIVD. Daarnaast hebben deze bezuinigingen negatieve gevolgen gehad voor de meerjarige inlichtingenpositie die de AIVD binnen bepaalde onderzoeksgebieden had.⁶³

Uitvoering

Algemeen:

- Het afstoten van personele capaciteit en van materieel en vastgoed, kent een lange doorlooptijd;
- Het herijken van afspraken met bondgenoten, bijv. over het overnemen van specifieke taken i.h.k.v. Europese samenwerking, kost tijd;
- Deze bezuinigingsmaatregelen betreffen een keuze voor de lange termijn, vanwege de lange opbouwtijd van capaciteiten en verlies van kennis;
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven binnen het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een verdere analyse op keteneffecten.

Defensie:

- Gezien de bezuinigingen op veiligheid in de afgelopen jaren, kan bij het opleggen van taakstellingen zonder het wegnemen van taken een verdere uitholling van het veiligheidsbeleid plaatsvinden. Taakstellingen brengen de gereedheid over de

⁶³ Rapport 'Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD', Algemene Rekenkamer 2015.

gehele linie zodanig omlaag dat de krijgsmacht over de volle breedte niet meer gecoördineerd inzetbaar zal zijn. Het realiseren van een -20% variant kan gezien de omvang van de bezuiniging feitelijk alleen door het afschaffen van een krijgsmachtonderdeel;

- De keuze welk krijgsmachtonderdeel opgeheven moet worden wordt nu nog niet gemaakt. De uiteindelijke keuze moet worden gemaakt op basis van een grondige analyse van de veiligheidssituatie op het moment dat de keuze voorligt;
- Het opheffen van een krijgsmachtonderdeel levert een bezuiniging op van een bandbreedte van 1.300-1.700 mln. euro voor het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK), een bandbreedte van 1.800-2.200 mln. euro voor Commando Landstrijdkrachten (CLAS) en een bandbreedte van 1.300-1.700 mln. euro voor het Commando Luchstrijdkrachten (CLSK). Dit betreft zowel de investeringen als de exploitatie;
- De bandbreedtes worden genomen vanwege het ontvlechten van diverse onderdelen die benodigd blijven voor het ondersteunen van de andere krijgsmachtonderdelen. Voorbeelden hiervan zijn Defensie Duik School en het behouden van de expertise voor optreden onder extreme omstandigheden (jungle, bergachtig gebied, arctische omstandigheden en *combat tracking*) bij het CZSK, de geneeskundige ondersteuning, *Command- and Information Systems*, *Joint ISR*, vuursteun, grondgebonden luchtverdedigingscapaciteit, Civiel-militaire Interactie, genie, bevoorrading en transport, ondersteuning van speciale operaties en specifieke ondersteuning zoals militaire rijopleidingen bij het CLAS en de ondersteuning met helikopters van het CZSK en CLAS en instandhouding vanuit het Logistiek Commando Woensdrecht bij het CLSK;
- De financiële, juridische en uitvoeringsconsequenties dienen uitgewerkt te worden. Het afbouwen van een krijgsmachtsonderdeel is een complex traject met een grote impact;
- Door het opheffen van een krijgsmachtonderdeel is er een vrijval van personeel. Bijkomende kosten zijn hierbij niet te voorkomen (daar wordt ook rekening mee gehouden en mede daarom is een bandbreedte opgenomen), maar worden zoveel mogelijk beperkt door herplaatsing van personeel op vacatures binnen Defensie, natuurlijk verloop en het begeleiden bij herplaatsing buiten Defensie.

BZ:

- Voorstel is om twee van de dure posten (in verband met hoge beveiligingskosten) te sluiten. Daarnaast worden er twee kleinere posten gesloten. Voor sluiten van ambassades moet in de regel vier tot vijf jaar worden uitgetrokken, met oog op lopende programma's en contracten. Een taakstelling op het postennet zal leiden tot het disfunctioneel maken van het postennet, aangezien de bezetting vaak al dun is. Het weer opbouwen van het postennet zal veel tijd en capaciteit vergen; De voorgestelde bezuiniging betreft een substantiele verlaging van de programmagelden Veiligheid en Stabiliteit. Deze programmagelden kunnen relatief snel worden afgeschaald.

JenV/NCTV:

- Er vindt een bezuiniging plaats op de programmagelden voor de aanpak van contraterorisme, cybersecurity en statelijke dreigingen bij de NCTV. Er kan daardoor minder gedaan worden om digitale aanvallen te voorkomen, om de vitale infrastructuur te beschermen tegen uitval of verstoring, tegen terrorisme en het voorkomen van aanslagen. Wanneer zich een incident voordoet moeten burgers en bedrijven zelf een groter aandeel nemen in het beperken van schade en continueren van het maatschappelijk leven.

- Een bezuiniging op deze gelden slaat ook terug op de bijdragen aan het Gemeentefonds om terrorisme op lokaal niveau te bestrijden. Bij de afschaling van de programmagelden is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid t.a.v. inzet van personeel.

JenV/Politie:

- Politie neemt enkel nog deel aan civiele missies en crisisbeheersingsoperaties van de EU. Niet meer aan die van VN, OVSE en NAVO. Het gaat hier om jaarlijks toegewezen middelen die bij afloop van bestaande verplichtingen vastgesteld kunnen worden.

BZK:

- Bij het bezuinigen op de AIVD zal er ook direct opnieuw geprioriteerd moeten worden in de GA. De behoeftestellers van de GA zullen keuzes moeten maken in welke onderzoeksgebieden de AIVD actief moet blijven;
- Zonder het schrappen van taken of onderzoeksgebieden is het onmogelijk om alles op hetzelfde niveau uit te blijven voeren. Daarbij moet worden bedacht dat aandachtsgebieden niet één-op-één kunnen worden losgesneden omdat er grote samenhang tussen de verschillende aandachtsgebieden bestaat. Het wegsnijden van één taak heeft dan ook direct consequenties van kwaliteit op het werk van andere aandachtsgebieden. Inlichtingenposities in het buitenland zijn ook van vitaal belang voor de binnenlandse veiligheid.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)								
Nr.	Maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Afschaffen krijgsmachtonderdeel ⁶⁴	DEF	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
	<i>Marine</i>		-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
	<i>Landmacht</i>		-100	-350	-750	-1.250	-2.000	-2.000
	<i>Luchtmacht</i>		-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
2	Sluiten ambassades en afschalen programmagelden	BZ	-8	-25	-50	-71	-105	-105
3	Afschalen contraterorisme, aanpak nationale veiligheid	JenV	-1	-3	-5	-7	-8	-8
4	Beperking inzet missies politie	JenV	-0	-4	-4	-4	-4	-4
5	Bezuiniging AIVD	BZK/AIVD	-15	-30	-45	-55	-62	-62
	TOTAAL		-125	-312	-605	-1.137	-1.679	-1.679

⁶⁴ De Koninklijke Marechaussee is als krijgsmachtonderdeel buiten beschouwing gelaten daar dit krijgsmachtonderdeel grotendeels buiten de grondslag van deze BMH valt.

5.1.2 Beleidsvariant B: Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid

Het kabinet kan besluiten om op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting geen extra middelen beschikbaar te stellen. De veranderende veiligheidssituatie kan aanleiding geven andere prioriteiten te stellen. Het betreft een kwalitatieve variant waarvan later voor een prioritering gekozen kan worden. Er wordt verwezen naar de groslijst van maatregelen in bijlage 6.3 die zowel investeringen als bezuinigingen bevat.

Omschrijving

Het huidige beleid wordt voortgezet en er worden geen extra maatregelen genomen, terwijl de veiligheidssituatie verslechtert. Dit wordt budgetneutraal gedaan door op andere terreinen te bezuinigen. Zo kan er bij Defensie voor worden gekozen om maatregelen te nemen op het gebied van herstel. Hiervoor is herprioritering binnen de bestaande middelen nodig. Bij BZ kan een kabinet kiezen voor een betere gereedstelling van de Nederlandse diplomatie ten koste van bezuinigingen op programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit. In dit geval zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,35% BBP aan defensie-uitgaven.

Effecten

- Algemeen:
 - Bij toename van de dreiging neemt de capaciteit van veiligheidspartners bij gelijkblijvend budget op de langere termijn af. Door meer diverse dreigingen (onder meer cyber en terroristische dreigingen) moet het kabinet keuzes maken waar ze op in wil zetten;
 - In het geval van budgetneutraal beleid, zullen de kosten voor herstel binnen de eigen begroting opgevangen worden; hiervoor is herprioritering nodig of uitstel van herstel waar dat verantwoord kan. In het geval van herprioritering zullen enkele bestaande taken niet langer kunnen worden uitgevoerd;
 - Nederland groeit niet door richting de NAVO-norm van 2% BBP in 2024, wat naar verwachting een negatieve impact heeft op de Nederlandse positie binnen de NAVO.
- Consequenties Defensie:
 - De focus zal de komende jaren voornamelijk liggen op het herstel van de huidige krijgsmacht. Voor financiering van het herstel zal een herprioritering moeten plaatsvinden binnen de begroting van Defensie waardoor enkele bestaande taken niet langer kunnen worden uitgevoerd.
- Consequenties BZ:
 - Door extra budget vrij te maken voor diplomatieke gereedstelling wordt de kwaliteit van de diplomatieke inzet verhoogd: er komt meer capaciteit en er kunnen meer langdurige opleidingen worden gevolgd die een meer strategisch aangescherpt en inhoudelijk zwaardere diplomatieke inzet mogelijk maken;
 - Het afschalen van programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit geeft Nederland minder mogelijkheden om beleid in instabiele landen te beïnvloeden en om effectief op te treden in multilaterale discussies inzake vrede en veiligheid.
- Consequenties JenV:
 - Incidentele gelden lopen af. Deze taken krijgen geen structurele inbedding in het beleid;

- Bij toename van de dreiging neemt de relatieve veiligheid bij gelijkblijvend budget af. Door meer diverse dreigingen (cyber, terroristische dreigingen) zal er een verschuiving moeten plaatsvinden van budget/prioriteiten.
- Consequenties BZK:
 - Zonder extra investeringen in de AIVD en haar partners zal het huidige beleid worden voortgezet en de uitvoering van de GA niet in gevaar komen. Op de lange termijn zal deze stilstand uiteindelijk achteruitgang betekenen als het werk van de AIVD niet wordt aangepast aan de technologische ontwikkelingen in de rest van de wereld en de ontwikkelingen op gebied van dreigingen.

Uitvoering

Algemeen:

- Indien er in het kader van herstel wordt gekozen voor herprioritering, leidt dit tot het afstoten van personele capaciteit en het afstoten van materieel en vastgoed. Dit kent een lange doorlooptijd;
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven in het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een nadere analyse op keteneffecten.

Defensie:

- Om in balans te komen en gereed te kunnen staan, zal de krijgsmacht knelpunten oplossen in de materiele gereedheid, onvolledige voorraden, achterstallig onderhoud aan infrastructuur, IT-problematiek, schaarse gevechtsondersteuning, een dalend aantal militaire medewerkers en inzet. Deze investering in bedrijfsvoering vraagt om herprioritering binnen de begroting, dan wel door een uitstel van herstel tot een volgend investeringsmoment voor nieuw materieel.

BZ:

- Om te kunnen investeren in diplomatieke gereedstelling, zullen programmamiddelen op gebied van veiligheid en stabiliteit deels worden afgeschaald. Naar verwachting vergt dit geen lange doorlooptijd.

JenV:

- Bij gelijkblijvend budget kan, aan de hand van de geïntegreerde Nationale Veiligheid Strategie, voorzien van een financieel kader, een prioritering aangebracht worden binnen alle beleidsterreinen die onder de NVS vallen. Ontwikkelingen in de dreiging worden daarmee voorzien van een gewogen en integraal oordeel over de mate van weerbaarheid en benodigde maatregelen die binnen het financieel kader kunnen worden uitgevoerd. Dit maakt tevens inzichtelijk waar de weerbaarheid ten opzichte van bepaalde dreigingen achterblijft en extra investering noodzakelijk is.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)							
Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Behoud en/of herprioritering binnen huidig beleid	0	0	0	0	0	0
	TOTAAL	0	0	0	0	0	0

5.1.3 Beleidsvariant C: Investerings in herstel van de krijgsmacht

Het kabinet kan op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting besluiten om extra maatregelen te nemen, waarbij onder andere wordt ingezet op herstel van de krijgsmacht.

Omschrijving

Er wordt waar nodig herstel toegepast bij Defensie. Dit is met name op het gebied van vastgoed, IT, grootmateriaal, instandhouding, personele vulling en goed werkgeverschap, bedrijfsvoering en sociale veiligheid. Ook na de investeringen van de afgelopen jaren is gebleken dat er herstel nodig is bij Defensie om de grondwettelijke taken goed uit te kunnen oefenen.

Effecten

- Herstel draagt bij aan een betere gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht, zowel nationaal als internationaal;
- De investeringen in herstel dragen bij aan een beter vastgoedportfolio, IT-ondersteuning van operaties en bedrijfsvoering, investeringen in en instandhouding van grootmateriaal, vulling en goedwerkgeverschap voor personeel, de bedrijfsvoering en veiligheid binnen Defensie;
- Positief voor de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- Sneller kunnen reageren door een hogere mate van beschikbaarheid, geoefendheid en gereedheid van eenheden zoals beschreven in de inzetbaarheidsdoelen uit de Defensienota 2018;
- Langer kunnen volhouden door meer voortzettingsvermogen te hebben door een betere beschikbaarheid van voorraden en reservepersoneel.

Uitvoering

- De huidige krijgsmacht is nog niet in balans en heeft nog steeds te kampen met inzetbaarheidsproblemen. Dit komt door knelpunten in de materiele gereedheid, onvolledige voorraden, achterstallig onderhoud aan infrastructuur, IT-problematiek, schaarse gevechtsondersteuning, een dalend aantal militaire medewerkers en het omvangrijke beroep dat in de afgelopen jaren op de krijgsmacht is gedaan. Om dat te repareren is een investering in de bedrijfsvoering (onder andere in personeel, infra, ICT en materiele gereedheid) noodzakelijk;
- Onderstaande reeks is opgebouwd uit verschillende bedragen waar verschillende intern Defensie uitgewerkte studies aan ten grondslag liggen;
- De investeringen betreffen investeringen en instandhouding (inclusief verduurzaming) als onderdeel van het Strategisch Vastgoed Plan, noodzakeelijke investeringen in IT voor operationele systemen en bedrijfsvoering (o.a. SAP), herijkingen van projecten groot materiaal (o.a. prijsstijgingen, valutaschommelingen), kosten voor instandhouding door aangepaste wapensysteemsjablonen, investeringen in personeel (vulling en goed werkgeverschap) en investeringen in veiligheid en bedrijfsvoering;

- Bepaalde investeringen kennen een ingroeipad, zoals de aanschaf van nieuw defensiematerieel;
- Een exacte berekening van de herstelreeks inclusief prioritering zal in dat geval op een nader moment plaats vinden;
- Daarnaast moet er rekening gehouden worden met factoren die uitvoering van de maatregelen belemmeren, zoals de krapte op de arbeidsmarkt;
- Naar verwachting zijn de effecten van bovengenoemde maatregelen pas op de langere termijn zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door de lange doorlooptijd van de realisatie van de maatregelen;
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven in het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een nadere analyse op keteneffecten.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)							
	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Inzet op herstel	100	400	800	1.250	1.750	1.750
	TOTAAL	100	400	800	1.250	1.750	1.750

5.1.4 Beleidsvariant D: Versterking huidige koers

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen te nemen, waarbij ervoor wordt gekozen voor herstel en versterking van de huidige koers. Elke maatregel telt op tot maximaal 20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

Er wordt meer ingezet op de NAVO-capaciteitendoelstellingen, voorraden, cybersecurity, versterking van de (operationele) civiel-militaire samenwerking, de weerbaarheid van Nederland, informatiegestuurd optreden, informatiebeveiliging en politiedeelname aan missies. Bij diplomatie wordt ingezet op versterking van het diplomatieke apparaat (departement en postennet) inclusief beveiliging, opleiding, programmamiddelen en veiligheid van Nederlanders wereldwijd.

Het verschil met variant C is dat die zich richt op het wegwerken van achterstallig onderhoud bij de krijgsmacht. Variant D richt zich op in NAVO-kader gemaakte investeringsafspraken om de gezamenlijke verdediging van het grondgebied op orde te krijgen

Intensiveringen in de krijgsmacht en diplomatie versterken de banden met de NAVO, EU en de VN. Met de voorgestelde intensiveringen zou Nederland in 2024 uitkomen op ongeveer 1,73% BBP aan defensie-uitgaven.

Effecten

- Algemeen:
 - Nederland verhoogt zijn weerbaarheid door versterkte inzet op cybersecurity t.a.v. vitale infrastructuur, contraterrorisme, de aanpak van statelijke dreigingen en crisisbeheersing en op veiligheidsorganisaties en inlichtingendiensten⁶⁵. Het veiligheidsbewustzijn binnen en weerbaarheid van Nederland gaan omhoog; herinvoering van de dienstplicht of nieuwe vorm van maatschappelijke dienstplicht kan hier onderdeel van uitmaken. Dit leidt ook tot meer personele aanwas bij veiligheidsorganisaties zoals politie, brandweer en Defensie;
 - De investeringen in een aantal van de NAVO-capaciteitendoelstellingen dragen bij aan het beter uitvoeren van de drie hoofdtaken van de krijgsmacht⁶⁶ en aan het voor een groter deel tegemoet komen aan de afspraken met de NAVO. Tegelijkertijd is Nederland door investeringen in het diplomatieke apparaat beter in staat Nederlandse (multilaterale en bilaterale) belangen te behartigen. Het versterkt het handelingsvermogen van Nederland, de NAVO, EU en de VN, alsook de Nederlandse positie binnen deze multilaterale organisaties;
 - Nederland verhoogt zijn veiligheid door politiedeelname aan missies en operaties van EU, VN, OVSE en/of NAVO.
- Effecten versterken NAVO-capaciteitendoelstellingen:
 - Positief voor de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied en de cohesie van, en de rol van Nederland binnen, het NAVO-bondgenootschap;

⁶⁵ De MIVD is kwalitatief opgenomen in deze BMH. De bijbehorende reeksen voor de inlichtingendiensten bij versterken weerbaarheid van Nederland zijn alleen voor de AIVD.

⁶⁶ Het voorgestelde bedrag in de tabel onder nr. 1 betreft niet het totale benodigde bedrag om de NAVO-capaciteitendoelstellingen te realiseren.

- Krachtiger kunnen reageren door meer slagkracht door een combinatie van maritieme, land-, lucht- of specialistische capaciteiten, maar ook cybercapaciteiten;
- Een significante bijdrage aan de civiel en militaire weerbaarheid van Nederland en aan de bescherming van Nederland in het kader van de nationale veiligheid;
- Vanwege de aard van de BMH-opdracht zijn de bedragen in onderstaande tabel gelimiteerd tot 20% van de departementale grondslag. De daadwerkelijke bedragen om alle benodigde maatregelen te kunnen invullen om daarmee de vereiste effecten te kunnen bereiken zijn hoger, namelijk een bedrag van 2,4 mld. euro in 2024 dat oploopt tot bijna 7 mld. euro⁶⁷ in 2035.⁶⁸ Met de genoemde bedragen in onderstaande tabel kunnen niet alle maatregelen worden uitgevoerd. De daadwerkelijke bedragen zijn in bijlage 6.3 (Groslijst) opgenomen.
- Effecten vergroten weerbaarheid van Nederland:
 - Investerings in unieke capaciteiten van Defensie en in het voorzettingsvermogen van de krijgsmacht vergroten de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving in het algemeen en van de civiele autoriteiten in het bijzonder;
 - Een stevige impuls voor de aanpak van digitale veiligheid en de bescherming van vitale processen draagt bij aan verhoogde digitale beveiliging voor de vitale infrastructuur en versterkte weerbaarheid tegen digitale maatschappelijke ontwrichting. Met versterkte inzet op contraterrorisme en burgerluchtvaart kan beter worden ingespeeld op de veranderende dreigingen zodat we ook in de toekomst weerbaar blijven tegen aanslagen. Door het NCC te versterken worden crisis en incidenten, die leiden tot maatschappelijke onrust, adequaat gemanaged;
 - De AIVD kan met de extra middelen naast de taken en aandachtsgebieden zoals vastgelegd in de GA voornamelijk intensiveren op landenonderzoek, informatiebeveiliging en extremisme;
 - Door middel van investeringen in cyber en informatiebeveiliging bevordert de AIVD de economische veiligheid in Nederland;
 - Op het gebied van landenonderzoek stellen investeringen in nieuwe technieken, innovatie en ICT de AIVD in staat op technologisch meer voorop te lopen en nieuwe snelle oplossingen te ontwikkelen met het oog op de dreiging;
 - Forse toename van de Nederlandse politie aan EU, VN, OVSE en NAVO-missies. Daarnaast kan de politie nog beter de verbinding te maken tussen inzet in civiele missies, crisisbeheersingsoperaties en nationale veiligheid.
- Versterken diplomatie en internationale rechtsorde:
 - Een substantiële versterking van de onderdelen van het diplomatieke apparaat die op veiligheidsterrein een belangrijke rol spelen. Om op dit terrein effectiever te zijn in het multilaterale stelsel wordt geïnvesteerd in zowel het departement, de permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties (PV's) als bilaterale posten. Het gaat bijvoorbeeld om PV's bij de VN, EU, NAVO, OVSE en de posten in Washington, Moskou, Peking, Berlijn, Parijs en Londen. Daarnaast vindt er versterking plaats op andere posten in relevante EU-lidstaten, in landen in de ring van instabiliteit rond Europa en in landen in Azië/Afrika/Latijns-Amerika die onze bondgenoten kunnen vormen op multilateraal niveau. Als

⁶⁷ Exclusief grote infrastructurele aanpassingen die gepaard gaan met een dergelijke uitbreiding. Denk bijvoorbeeld aan het uitbreiden van havens en het (her)openen van luchthavens.

⁶⁸ In bijlage 6.3 (Groslijst maatregelen) zijn de investeringen tot 2035 opgenomen.

gevolg van groeiende instabiliteit en onveiligheid in fragiele staten zal ook geïnvesteerd worden in de beveiligingskosten van deze ambassades;

- Ter versterking van preventie worden extra programmamiddelen ingezet t.b.v. stabiliteit, preventie van gewelddadig extremisme en ter versterking van de internationale rechtsorde;
- Door bovengenoemde maatregelen is Nederland beter in staat Nederlandse (multilaterale en bilaterale) belangen te behartigen. Het versterkt het handelingsvermogen van Nederland, de NAVO, EU en de VN, alsook de Nederlandse positie binnen deze multilaterale organisaties;
- Personele uitbreiding van de *foresight/sensing* capaciteit van Defensie kan de inlichtingenpositie verhogen.⁶⁹ Daarnaast kan er door samenwerking met andere organisaties een beter en geïntegreerd beeld van mogelijke bronnen van conflict ontstaan. Ook kan de politie nog beter de verbinding te maken tussen inzet in civiele missies en crisisbeheersingsoperaties en nationale veiligheid.

Uitvoering

Algemeen:

- De investeringen bestaan uit het vergroten van personele capaciteit en aanschaf en onderhoud van materieel;
- Bepaalde investeringen kennen een ingroeipad, zoals de aanschaf of ontwikkeling van nieuw defensiematerieel;
- Daarnaast moet er rekening gehouden worden met belemmerende factoren voor het realiseren van de maatregelen zoals de krapte op de arbeidsmarkt;
- Naar verwachting zijn de effecten van bovengenoemde maatregelen pas op de langere termijn zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door de lange doorlooptijd van de realisatie van de maatregelen;⁷⁰
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven in het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een nadere analyse op keteneffecten.

Defensie:

- Op basis van de NAVO-capaciteitendoelstellingen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd, is het Nationale Plan opgesteld, dat een eerste stap zet richting de doelstellingen. Dit plan bevat intensiveringen in de versterking van de F-35 capaciteit, versterking van de vuurkracht op land, versterking van vuurkracht op zee en de doorontwikkeling van de *Special Operations Forces*. Er is slechts gedeeltelijke financiering voor het Nationale Plan;⁷¹
- Een eerste stap om de krijgsmacht informatiegestuurd te laten opereren en de slagkracht in het cyberdomein te vergroten. Deze stap bestaat voornamelijk uit verder investeren in de fundering van de informatie-infrastructuur voor verdere ontsluiting van data en informatie, verbetering van connectiviteit in het ontplooi- en mobiele domein en verbetering van de mogelijkheden om *big data* te verwerken en gebruiken. Hierbij moet nadrukkelijk naar de aansluiting met andere delen van de overheid en niet-overheidsinstanties worden gezocht om de interoperabiliteit te vergroten;

⁶⁹ De MIVD is niet opgenomen in de grondslag van deze BMH. De maatregel is kwalitatief benoemd. Het voornemen is niet nader onderzocht en hier zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt.

⁷⁰ Zie Groslijst in bijlage 6.3 voor doorlooptijd maatregel NAVO-capaciteitsdoelstellingen. De doorlooptijd voor sommige maatregelen is vijftien jaar.

⁷¹ Zie Voorjaarsnota 2019.

- Vanwege het toegenomen belang van de eerste en derde hoofdtak is versterking van de operationele civiel-militaire samenwerking benodigd. Evaluaties (o.a. crash van vlucht MH-17, *Nuclear Security Summit*, orkaan Irma) tonen aan dat Defensie voor dit soort situaties niet adequaat is georganiseerd. Met name het steeds moeten oprichten van ad-hoc-staven die niet beschikken over op elkaar ingespeeld personeel, vaste procedures, juiste communicatie- en informatiesystemen (CIS) en dergelijke is een probleem. Het Territoriaal Operatie Centrum (TOC) vult als vaste operationele staf de lacune van *command and control* over het optreden op Nederlands grondgebied. Verdergaande vormen van operationele samenwerking bieden de kans om de civiel-militaire samenwerking te versterken;
- Landen als Zweden en Noorwegen beschikken over een *Total Defence concept* om daarmee de maatschappij voor te bereiden op een oorlog of een situatie van grootschalige regionale of landelijke ontwrichting. Door investeringen in *command and control*, CIS en extra aandacht voor interoperabiliteit met andere departementen en organisaties kan Defensie een belangrijke bijdrage aan de coördinatie van de verschillende middelen en activiteiten van alle departementen en organisaties leveren om zo het effect te vergroten. De verdere inbreng van Defensie moet afgestemd zijn met andere departementen en organisaties. Door de behoefte aan meer reservisten en een eventueel *Total Defence concept* in Nederland, is het wellicht noodzakelijk de opkomstplicht weer in te voeren waar ook andere diensten (Nationale Politie, brandweer, ambulance, etc.) uit kunnen putten; Daarnaast kan in overweging worden genomen om *Defensity College* open te stellen voor studenten met een niet-academische achtergrond (ook HBO en MBO). De financiële gevolgen hiervan zijn nog niet nader onderzocht. Er is dan ook geen reeks opgenomen in onderstaande tabel;
- De prioriteiten die de NAVO met Nederland heeft afgesproken (*NATO priority targets*): een volwaardige gemechaniseerde brigade;) *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) capaciteit om meer inlichtingen te kunnen genereren en *Joint theatre enabling* capaciteit voor de ondersteuning in een operatietheater;
- De krijgsmacht is op dit moment gedimensioneerd op de tweede hoofdtak. Om gereed te zijn voor inzet in de eerste hoofdtak en de verdediging van het eigen grondgebied (integriteit van het territorium), zijn extra investeringen noodzakelijk. Het gaat hier om investeringen om Nederland te beschermen tegen hybride conflictvoering en cyberdreiging en investeringen in capaciteiten voor het uitvoeren van taken die de krijgsmacht heeft ter ondersteuning van de civiele autoriteiten. Daar de krijgsmacht ook zelf doelwit kan zijn, is er behoefte aan passieve en actieve bescherming (bijv. extra grondgebonden luchtverdedigingsraketssystemen voor strategische locaties in Nederland). Deze investeringen zijn nog niet nader onderzocht, er is dan ook geen reeks opgenomen in onderstaande tabel;
- Nederland moet als *Host Nation* de Amerikaanse, Canadese en Britse doorvoer naar de oostelijke lidstaten kunnen ondersteunen (*military mobility*). Om die benodigde capaciteit niet ten koste te laten gaan van de eenheden die voor de andere hoofdtaken nodig zijn, heeft de krijgsmacht extra capaciteit nodig.
- Met de *capabilities* uit het Nationaal Plan en met de *Priority Targets* van de NAVO kan Nederland beter bijdragen aan bijvoorbeeld de VJTF. Echter, Nederland heeft nog meer capaciteiten in alle domeinen nodig voor inzet in het kader van collectieve verdediging, crisismanagement en coöperatieve veiligheid van de NAVO. Het gaat hierbij om alle, door Nederland geaccepteerde, NAVO-capaciteitendoelstellingen;

- Voor gereedheid en inzet zijn voorraden nodig (munitie, rantsoenen, militaire kleding en uitrusting, geneeskundige verbruiksartikelen, operationele infrastructuur, reservedelen en bedrijfs- en brandstoffen). Stapsgewijs moeten deze voorraden weer worden opgebouwd;
- Naar verwachting zijn de effecten van bovengenoemde maatregelen pas op de langere termijn zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door de lange doorlooptijd van de realisatie van de maatregelen (in sommige gevallen 10-15 jaar). Bij de uitwerking van de beleidsvarianten blijkt dat een groot deel van de daadwerkelijke uitgaven in latere jaren valt. Door de aard van de investeringen en de noodzakelijke voorbereidende besluitvorming is namelijk een aanloopperiode nodig. Toekenning van de middelen is wel nu nodig om toekomstige verplichtingen aan te kunnen gaan en de intensiveringen daadwerkelijk te kunnen realiseren.

JenV/NCTV:

- Het gaat over programmagelden die relatief snel te realiseren zijn. De investeringen worden vormgegeven in het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen;
- Investering in cybersecurity voor onder meer de vitale infrastructuur en de overheid en uitbreiding van zorgplicht en toezicht voor de vitale infrastructuur door onder andere een signaleringsfunctie voor het NCSC. Daarnaast worden de vitale infrastructuren beschermd door structurele risicobeoordeling en risicoanalyses bij bedrijfsovernames in een multidisciplinaire toetsingseenheid. Hiermee worden maatregelen getroffen om de nationale veiligheid te beschermen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het verhogen van het beveiligingsniveau van luchthavens van derde landen bij binnenkomende vluchten en het door ontwikkelen van de veiligheid rondom de uitwisseling van passagiersgegevens. Op gebied van contra-terrorisme wordt een autoriteit voor *Terrorism Content Online* opgericht. Het informatiemanagement van het Nationaal Crisis Centrum (NCC) wordt versterkt en de rol bij bovenregionale incidenten en crisis wordt uitgebreid. Bij de opbouw van de programmagelden is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid op gebied van inzet van personeel.

JenV/Politie:

- Forse toename van de Nederlandse politie aan EU, VN, OVSE en NAVO-missies. Daarnaast kan de politie nog beter de verbinding te maken tussen inzet in civiele missies en crisisbeheersingsoperaties en nationale veiligheid.

BZK:

- De beschreven intensiveringen gaan alleen uit van de begroting van de AIVD. De MIVD en andere partnerorganisaties zijn hier niet in meegenomen.

BZ

- Dit betreffen met name investeringen in personeel en programmamiddelen die relatief snel te realiseren zijn.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Versterken capaciteitsdoelstellingen NAVO (gelimiteerd) ⁷²	999	1.943	1.910	1.924	1.924	1.924

⁷² De BMH kent een maximum van 20% van de grondslag per maatregel van het desbetreffende departement. De NAVO-capaciteitsdoelstellingen komen uit op een hoger bedrag dan deze 20%. Hierdoor kunnen niet alle maatregelen uitgevoerd worden met de bovenstaande reeks. De daadwerkelijke bedragen om alle benodigde maatregelen te kunnen invullen om daarmee de vereiste effecten te kunnen bereiken zijn hoger, namelijk een

2	Vergroten weerbaarheid van Nederland	32	34	68	62	75	75
3	Versterken diplomatie en internationale rechtsorde	27	56	78	109	109	109
TOTAAL		1.058	2.033	2.056	2.094	2.108	2.108

5.1.5 Beleidsvariant E: Verbreding naar nieuwere veiligheidsdomeinen

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen op een of twee nieuwere beleidsdomeinen te nemen. Elke maatregel telt op tot maximaal 20% van de departementale grondslag.

Omschrijving

- Intensiveringen op het gebied van informatiegestuurd optreden (IGO), cybersecurity en conflictpreventie versterken de capaciteiten die het hoofd bieden tegen nieuwe dreigingen. Dit vindt plaats door enerzijds te investeren in het vermogen om gewelddadige conflicten te voorkomen en anderzijds door nieuwere dreigingen in het cyberdomein tegen te gaan;
- Voor cybersecurity betekent dit een toename van de digitale weerbaarheid, waaronder meer nadruk op afschrikwekkende capaciteiten in het digitale domein (*deterrence*) en de eigen verdediging en meer informatiedeling;
- Voor preventie betekent dit ook investeren in de samenwerking binnen de interne en externe veiligheid om (beginnende) conflicten te herkennen en te voorkomen. Om de veiligheidsrisico's die een bedreiging kunnen vormen voor de Nederlandse belangen (waaronder de internationale rechtsorde) in te dammen, vergroot het kabinet het vermogen van de overheid om bij te dragen aan het voorkomen van gewelddadige conflicten. Hierbij wordt niet bedoeld op preventie door de afschrikkende werking die de NAVO door de cohesie en de NAVO-capaciteitendoelstellingen heeft, maar op die preventieve maatregelen die voorkomen dat (vooral interstatelijke) ontwikkelingen een gewelddadige wending nemen. Hierbij wordt de geografische focus verder gericht dan de 'ring van instabiliteit'. Daartoe wordt geïnvesteerd in diplomatieke, politieke én militaire instrumenten ook ten behoeve van de veiligheid van Nederlanders wereldwijd;
- Door een testprogramma voor digitale infrastructuur in vitale processen op te zetten wordt er preventief gehandeld om onder andere grote cyberaanvallen te voorkomen;
- Ook kan een Adviesraad Nationale Veiligheid- bestaande uit externe experts - bijdragen aan de behoefte om meer strategisch vermogen te borgen en lange termijnstrategieën te ontwikkelen over de veiligheid van Nederland;
- Rijksbreed wordt het strategisch vermogen versterkt om beter in te kunnen spelen op geopolitieke ontwikkelingen op de lange termijn. Goede aansluiting van de Nationale en Internationale Veiligheidsstrategieën draagt daaraan bij.

Effecten

- Algemeen
 - Het oprichten van een Nationale Veiligheidsadviesraad waarborgt het strategische karakter en de lange termijnvisie;
 - Grotere weerbaarheid en voortzettingsvermogen van Nederland in het digitale domein en van de Nederlandse samenleving door een geïntegreerd operationeel informatiebeeld, verdere operationele samenwerking en informatiedeling tussen overheidspartijen en private instanties, versterken inzet MIVD op cyber, afschrikking in het digitale domein vergroten en een

bedrag van 2,4 mld. euro in 2024 dat oploopt tot bijna 7 mld. euro in 2035. In bijlage 6.3 (Groslijst maatregelen) zijn de investeringen tot 2035 opgenomen.

pro actievere rol van NCSC op preventie, regulering en detectie en respons. Buiten Nederland uit dit zit door o.a. inzet in cyberdiplomatie, inzet op multilaterale normen en een strategische communicatie unit;

- Rijksbreed is er een beter en integraler beeld over de potentiële bronnen van conflict om te voorkomen dat deze conflicten escaleren en een bedreiging vormen voor de Nederlandse belangen. Hierbij wordt ingezet op initiatieven voor conflictpreventie zoals bijv. een Conflictpreventie Pool, personele uitbreiding van de *foresight/sensing* capaciteit van Defensie, een testprogramma voor digitale infrastructuur in vitale processen en de steun aan multilaterale organisaties die zich bezighouden met preventie.
- Informatiedomein (waaronder cyber):
 - Versterken van integrale Nederlandse aanpak van cybersecurity (NCSA);
 - Voor Defensie geldt dat een volgende stap gezet kan worden om de krijgsmacht informatiegestuurd te laten opereren. Hiertoe wordt geïnvesteerd in IT-infrastructuur, IT-toepassingen en sensoren. Daarnaast wordt de weerbaarheid in het cyberdomein vergroot door het versterken van de eigen verdediging en de afschrikkende werking die daar vanuit gaat;
 - Inzet van Defensie is dan ook aangemerkt als vitaal proces binnen het stelsel van vitale infrastructuur. De IT-systemen van Defensie zijn volledig verweven met de bedrijfs- en commandovoering en met sensor- en wapensystemen. Om de systemen van Defensie te beschermen, moeten deze maatregelen over de gehele breedte van de IT-keten worden geïmplementeerd, van software-ontwikkeling tot afscherming van netwerken.
 - Effectief optreden in het informatie- en cyberdomein door voldoende capaciteit voor de veiligheidsorganisaties en inlichtingendiensten zodat zij voor cyberaanvallen kunnen waarschuwen, een cyberaanval kunnen attribueren, deze kunnen herkennen als onderdeel van hybride conflictvoering en potentiële militaire doelen in kaart kunnen brengen en daarin kwetsbaarheden kunnen onderkennen;
 - Voor de adequate aanpak en bestuurlijke besluitvorming bij grotere incidenten en crises is het noodzakelijk te beschikken over een geïntegreerd operationeel informatiebeeld. Het kabinet kan ervoor kiezen te investeren in het verkrijgen van een 24/7 actueel informatiebeeld, dat ook in de eerste uren van grote incidenten en crises de basis kan vormen voor de bestuurlijke besluitvorming over te nemen maatregelen;
 - Indien een volgend kabinet kiest voor significante intensivering in veiligheid in het digitale domein, dan is een volgende stap verdere operationele samenwerking tussen overheidspartijen (zoals politie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, NCSC en Defensie) en intensievere informatiedeling tussen overheidspartijen en private instanties om de digitale weerbaarheid te vergroten. Interoperabiliteit tussen de verschillende partijen is hierbij essentieel;
 - Nederland kan internationaal inzetten op extra programmamiddelen ter verhoging van cybersecurity. Daarnaast wordt de Nederlandse bijdrage aan multilaterale organisaties (m.n. VN) op terrein van preventie en stabilisatie en VN-vredesoperaties verhoogd. Hiermee wordt de slagkracht van multilaterale organisaties verhoogd;
 - BZ kan in lijn met bovenstaande opmerkingen over de noodzakelijke samenhang en interoperabiliteit een cyber, hybride en technologie unit opzetten voor extra diplomatieke inzet bij onderhandelingen over multilaterale normen voor deze nieuwe technologische ontwikkelingen in

relatie tot zowel internet (inclusief cybersanctieregime) als wapenbeheersing in VN en EU-verband;

- De strategische communicatie unit van BZ kan zich richten op bestrijding van voor Nederland schadelijke informatie in of vanuit het buitenland;
- Een big data tool kan Nederland beter in staat stellen om conflicten te zien aankomen;
- Daarnaast kunnen extra cyberdiplomaten op de posten ingezet worden in het kader van capaciteitsopbouw op cyber in fragiele landen. Hierbij hoort het versterken van kennis over cyber d.m.v. het beschikbaar stellen van een opleidingsbudget;
- Ter bescherming van Nederlandse bedrijven kan een *one stop* loket bij de Kamer van Koophandel worden opgericht waar innovatieve startups ter bescherming van hun kennis en technologie terecht kunnen voor een 'wasstraat' aan digitale veiligheidsadviezen, patentrecht en dergelijke. Hierdoor wordt gevoelige kennis en technologie beter beschermd en de bewustwording van (spionage)risico's bij startups vergroot;
- Het organiseren van een testprogramma voor digitale infrastructuur in vitale processen kan de digitale weerbaarheid in de praktijk testen. De opbrengsten hiervan kunnen breder verspreid worden om collectief leren aan te moedigen. Deze maatregel is niet opgenomen in de onderstaande reeks. De gevolgen zijn niet nader onderzocht en hiervan zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt;
- Het Nationaal Cyber Security Centrum kan een pro-actievere rol spelen op preventie, normstellingdetectie en respons in het beschermen van vitale sectoren. Zo kan er meer informatie gedeeld worden, moeten de adviezen van de NCSC opgevolgd worden en kan er een bindende aanwijzing worden opgelegd. Ook hiervan zijn de gevolgen niet nader onderzocht en hiervan zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt.
- Preventie:
 - Door investeringen in diplomatieke gereedstelling kan de kwaliteit van diplomaten worden verhoogd: er komt meer capaciteit en er kunnen bijvoorbeeld meer langdurige opleidingen worden gevolgd die een meer strategisch aangescherpt en inhoudelijk zwaardere diplomatieke inzet mogelijk maken;
 - Extra programmamiddelen kunnen worden ingezet ter verhoging van preventie. Daarnaast kan de Nederlandse bijdrage aan multilaterale organisaties (m.n. VN) op terrein van preventie en stabilisatie en VN-vredesoperaties worden verhoogd;
 - Door meer strategische detacheringen bij multilaterale organisaties (EU, NAVO, VN) kan Nederland de effectiviteit van multilaterale organisaties op veiligheidsgebied versterken en zijn invloed bij deze organisaties vergroten. Daarnaast kunnen er meer Nederlanders bij multilaterale instellingen worden geplaatst, onder meer door een investering in de uitbreiding van het JPO-programma;
 - Ook kan een diplomatieke preventie en interventie unit bijdragen aan de zogenoemde *early warning*, *early action* in andere landen en regio's.
 - In licht van de groeiende macht van China kan een China academie worden ingesteld die gericht is op het verbeteren en wijdverbreiden van kennis over China en Chinese taal; hiermee wordt ingespeeld op de sterk opkomende

macht en invloed van China op het wereldtoneel, inclusief het veiligheidsdomein;

- Door het oprichten van een Sancties unit kan Nederland een grotere rol gaan spelen bij het EU-sanctiebeleid, ter handhaving van internationale normen en om ongewenst gedrag van statelijke en non-statelijke actoren tegen te gaan;
- Rijksbreed kan door het oprichten van een Rijksbrede Conflictpreventie Pool (RCP) een bijdrage geleverd worden aan het voorkomen van een conflict dat mogelijk de Nederlandse belangen bedreigt. Dit is een personele pool van een nader te bepalen aantal fte waar de civiele conflictpreventiepool in wordt opgenomen. Defensie wil 45 fte op permanente basis inbrengen;
- Personele uitbreiding van de *foresight/sensing* capaciteit van Defensie kan de inlichtingenpositie verhogen. Daarnaast kan er door samenwerking met andere organisaties een beter en geïntegreerd beeld van mogelijke bronnen van conflict ontstaan. Daarmee kan gezamenlijk actie worden ondernomen om escalatie te voorkomen. Defensie wil deze capaciteit versterken met 20 fte;
- Het Europese Defensie Fonds kan optreden als force multiplier voor defensiebudgetten en door de participatie van Nederlandse partijen aan internationale consortia wordt bijgedragen aan het versterken van de Nederlandse technische en industriële defensiebasis. Om gebruik te kunnen maken van het EDF-budget, dient vanuit de lidstaten cofinanciering geleverd te worden voor de kosten die niet worden gedekt door de Commissie. Nederland heeft thema's geïdentificeerd die in het belang van Defensie zijn, waar de Nederlandse defensie-industrie bij betrokken kan worden en waar met andere landen samengewerkt kan worden. Geïdentificeerde thema's zijn o.a. *Remote Autonomous Systems, Sensor Networking, Enhanced Logistics/Future Base, Simulation and Training, Cyber and EW* en *CBRN protection*. De cofinanciering is nog onderdeel van onderhandelingen binnen de EU. De hoogte van de benodigde reeks is maximaal 63 mln. euro maar nog niet vast te stellen en moet nader onderzocht worden.

Uitvoering

Algemeen:

- De uitvoering van de initiatieven in deze variant vragen om een gecoördineerde aanpak tussen de betrokken departementen, waaronder ook departementen die niet meegenomen zijn in de grondslag van deze BMH. Hiertoe moet eerst onderzoek gedaan worden naar de (financiële) gevolgen van de voorgestelde maatregelen alvorens hier besluitvorming over kan plaats vinden. De reeksen opgenomen in onderstaande tabel zijn indicatief;
- De keuze voor vernieuwing noopt ook tot overleg met de NAVO om te bezien of de NAVO-doelstellingen geactualiseerd kunnen worden;
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven in het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een nadere analyse op keteneffecten.

Informatiedomein (waaronder cyber):

- Op het gebied van het informatiedomein (o.a. cyber) kampen overheidsorganisaties met een structureel tekort aan personeel. De verwachte effecten zullen zich daardoor pas op de middellange termijn voordoen. In het informatiedomein zal o.a. daarom maximaal gebruik moeten worden gemaakt van innovatietechnologie en de in Nederland en bij partnerlanden, aanwezige kennisinstituten en ketenpartners;
- Voor Defensie geldt dat er hoge eisen aan het personeel wordt gesteld dat werkt aan het ontwerp, de beveiliging, het gebruik en de instandhouding van IT-systemen. De kennis van het personeel moet actueel zijn, en het personeel moet de beschikking hebben over de laatste technieken. De defensieve cyberketen bestaat uit meerdere lagen, verdeeld over de gehele defensieorganisatie;
- Om voorloper te kunnen zijn in de razendsnelle ontwikkelingen op deze terreinen, moet veel in deze gebieden geïnvesteerd worden en zijn de investeringen door de snelle ontwikkelingen ook minder lang houdbaar en moeten dus sneller vervangen worden.
- De voorgestelde maatregelen door op inzet van programmamiddelen en personeel zijn relatief snel te realiseren;
- Daar de MIVD buiten de grondslag valt is de investering in de MIVD slechts kwalitatief beschreven.

Preventie:

- De resultaten van preventie zijn moeilijk inzichtelijk te maken. Tegelijkertijd is preventie goedkoper en minder schadelijk dan conflictbeheersing. Deze schijnbare tegenstelling moet in gedachte gehouden worden wanneer er gekeken wordt naar de effectiviteit van beleid;
- Het voornemen om een testprogramma voor digitale infrastructuur in vitale processen op te zetten is niet nader onderzocht en hier zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt;
- De voorgestelde maatregelen leiden tot personele uitbreiding van de *foresight/sensing* capaciteit van Defensie en verhogen de inlichtingenpositie. Daarnaast kan er door samenwerking met andere organisaties een beter en geïntegreerd beeld van mogelijke bronnen van conflict ontstaan. Daarmee kan gezamenlijk actie worden ondernomen om escalatie te voorkomen;

- De voorgestelde maatregelen door op inzet van programmamiddelen en personeel zijn relatief snel te realiseren.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)								
Nr.	Maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Informatiedomein waaronder cyber ⁷³	DEF, BZ	282	563	870	1.277	1.827	1.827
2	Preventie	DEF, BZ	84	106	129	152	156	156
	TOTAAL		366	669	999	1.379	1.983	1.983

⁷³ De MIVD is niet opgenomen in de grondslag van deze BMH. De maatregel is kwalitatief benoemd. Het voornemen is niet nader onderzocht en hier zijn geen financiële gevolgen van inzichtelijk. Naar deze gevolgen moet eerst onderzoek gedaan worden alvorens hier besluitvorming over plaatsvindt.

5.1.6 Beleidsvariant F: Focus op nieuwe veiligheidsdomeinen door herprioritering

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om extra maatregelen op een of twee nieuwere domeinen te nemen (zie beleidsvariant E), wat ten koste gaat van bestaand beleid (zie beleidsvariant A). Deze beleidsvariant is per saldo budgettair neutraal.

Omschrijving

Er wordt geïnvesteerd in het informatiedomein en preventie, wat ten koste gaat van bestaand beleid. De mogelijke beleidsopties om in nieuwere domeinen te investeren zijn genoemd in beleidsvariant E. De mogelijke beleidsopties die de financiële ruimte moeten bieden voor deze investering staan beschreven in beleidsvariant A. Daar deze beleidsvariant F budgetneutraal is, zijn de investeringen en bezuinigingen als communicerende vaten: een investering in de nieuwe domeinen ter grootte van X betekent een bezuiniging ter grootte van X in een ander domein, waarbij X de grootte van de consequenties (bij bezuinigingen) en te bereiken effecten (bij investeringen) bepaalt. De prioritering tussen verschillende domeinen is aan het komende kabinet.

Effecten

- Voor de effecten van investeringen zie beleidsvariant E.
- Voor de effecten van bezuinigingen zie beleidsvariant A.

Uitvoering

- Voor uitvoeringsconsequenties van investeringen zie beleidsvariant E.
- Voor uitvoeringsconsequenties van bezuinigingen zie beleidsvariant A.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)							
Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Beleidsvariant E	366	669	999	1.379	1.983	1.983
2	Beleidsvariant A	-366	-669	-999	-1.379	-1.983	-1.983
TOTAAL		0	0	0	0	0	0

5.1.7 Beleidsvariant G: Taakspecialisatie Defensie

Het kabinet kan besluiten op basis van de dreigingsanalyse en de risico-inschatting om over te gaan op taakspecialisatie bij Defensie: meer samenwerking tussen Europese landen en meer NAVO-samenwerking. Dit kan zowel door een investering, bezuiniging alsook budgetneutraal worden uitgevoerd.

Omschrijving

Het betreft een variant, ingebracht en uitsluitend gesteund door het ministerie van Financiën. De bezwaren van de overige ministeries tegen deze variant zijn hieronder weergegeven. In deze variant wordt ingezet op taakspecialisatie. Daar waar dat mogelijk en opportuun is, wordt getracht om binnen EU- en NAVO-verband afspraken te maken over samenwerking en taakverdeling. Met deze variant wordt getracht om de taken meer dan nu sturend en kaderstellend te laten zijn voor de inrichting en ontwikkeling van de krijgsmacht. Dit element van de variant is budgettair neutraal. De verwachting is dat door minder taken en capaciteiten te hebben, nu en voor de toekomst, met bijvoorbeeld expertise van buiten Defensie, Defensie uitgedaagd wordt om meer dan nu te werken aan modernisering. Deze

variant kan budgettair neutraal, als intensiveringsvariant of als ombuigingsvariant uitgewerkt worden.

Effecten

- Werken vanuit een meerjarige strategische analyse welke kaders schept voor de ontwikkeling en de inzet van de krijgsmacht;
- Focus op voortzettingsvermogen;
- Middels het principe van modulair werken, kunnen elementen van en op wapensystemen gemakkelijk vernieuwd, toegevoegd en verwijderd worden.

Uitvoering

- Er worden gerichte keuzes gemaakt en bepaalde capaciteiten en taken die Defensie nu heeft worden afgestoten. De variant kent zijn oorsprong in bovenstaande belangrijke componenten, die een blijvend thema zullen vormen voor de krijgsmacht om op een andere, gerichtere manier invulling te geven aan de drie hoofdtaken van Defensie;⁷⁴
- Van Defensie wordt in deze variant verwacht dat zij bij de invulling van de voorgestelde maatregelen (gevechtseenheden en gevechtsondersteunende eenheden) een aantal principes hanteert:
 - De opschaling en afschaling van capaciteit en de zwaarte van de gevechtseenheid of gevechtsondersteunende eenheid moeten zoveel mogelijk flexibel vormgegeven worden.
 - Middels het principe van modulair werken, kunnen elementen van en op wapensystemen gemakkelijk vernieuwd, toegevoegd en verwijderd worden. Hier zet Defensie zoveel mogelijk op in.
 - In deze variant is rekening gehouden met de benodigde ondersteunende functies van de gekozen wapensystemen, deze zijn dus meegenomen in de budgettaire effecten van de variant.
 - De voorgestelde taken en krijgsmachtonderdelen in deze variant zijn niet expliciet voorgelegd aan de NAVO ter beoordeling.
- De invulling van de hoofdtaken gebeurt in deze variant met specifieke gevechts- en ondersteunende eenheden,⁷⁵ zie bijlage 6.4 verdere uitwerking alternatieve variant;
- De besluitvorming over de structuur en inzet van de krijgsmacht zal in deze variant op een andere manier georganiseerd worden. Er zijn meerdere manieren om dit vorm te geven. In deze variant wordt voorgesteld om nog meer een splitsing te maken tussen taken enerzijds en de ontwikkeling en inrichting van de krijgsmacht anderzijds;
- Bij de start van een nieuw kabinet kan bijvoorbeeld een taakgroep van ministers (die verantwoordelijk zijn voor het veiligheidsdomein) aan de slag om een meerjarige strategie vorm te geven die dekkend is voor de hoofdtaken. Deze strategie gaat niet in op de ontwikkeling en de inrichting van de krijgsmacht maar beschrijft heldere kaders voor wat er van de krijgsmacht verwacht wordt. Daarbij wordt ook ingegaan met welke landen op welke gebieden de samenwerking verder vormgegeven wordt/welke taken worden overgenomen

⁷⁴ Het Nederlandse leger heeft 3 hoofdtaken: (1) het eigen grondgebied (inclusief het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden) en dat van bondgenoten verdedigen; (2) de internationale rechtsorde en stabiliteit beschermen en bevorderen; (3) de overheid (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal.

⁷⁵ KMAR en MIVD zijn niet in de grondslag inbegrepen, derhalve betreft dit alleen een aanpassing bestaande budget. Voor de KMAR geldt dat het onderhoud van materieel voor een groot deel plaatsvindt bij de systeem logistieke bedrijven de krijgsmachtonderdelen, met name bij de Landmacht. Dit deel van het budget is i.h.k.v. AGW belegd bij de Landmacht en derhalve in deze reeks hier opgenomen. DOSCO is inbegrepen in de reeks van de eenheden als 2e/3e orde-effect. De grondslag gemiddeld over de periode 2020-2024 genomen, gelet op de ingroei van de reeks VJN2019 waar ook een investeringscomponent is inbegrepen die afloopt vanaf 2030.

door andere landen. Hierbij wordt rekening gehouden met de (budgettaire) omvang waarin Defensie zich ontwikkelt gedurende het regeerakkoord. De strategie vormt de kaderstelling waarbinnen de krijgsmacht vorm krijgt;

- De minister van Defensie gebruikt deze meerjarige strategie om de vormgeving en ontwikkeling van de krijgsmacht te bepalen en uit te werken, in nauw overleg met de ambtelijke top;
- Het afstoten van personele capaciteit en van materieel en vastgoed, kent een lange doorlooptijd en betreffen een keuze voor de lange termijn, ook vanwege de opbouwtijd van capaciteiten en het verlies van kennis;
- Realistische besparings- en intensiveringsopties zijn alleen te realiseren als deze worden vormgegeven binnen het netwerk van alle betrokken veiligheidsorganisaties en departementen (dit betreft de organisaties opgenomen in deze BMH maar ook breder). Dit vergt bij elke intensivering/besparing een verdere analyse op keteneffecten.

Bezwaren andere departementen tegen deze variant

Geen van de overige ministeries in de werkgroep steunt deze variant. Dat komt door de volgende bezwaren:

- De effecten van deze variant strekken veel verder dan ze worden voorgesteld (en dan de overige varianten). Het biedt geen inzicht in de negatieve effecten voor de gereedstelling en de inzetbaarheid van de overgebleven onderdelen van de krijgsmacht;
- Bij deze bezuinigingsvariant worden bepaalde veiligheidsrisico's aanvaard, die schuren met de grondwettelijke taken van Defensie. De variant geeft een vertekend, te simpel, beeld van keuzes en heeft verstrekkende gevolgen voor het optreden van de krijgsmacht – weggesneden onderdelen en capaciteiten hebben grote invloed op de inzetbaarheid van overgebleven onderdelen en capaciteiten. Ook zal de industriële basis van Nederland in deze variant eroderen waardoor de autonome uitvoer van essentiële militaire taken in gevaar komt waardoor de wezenlijke belangen van nationale veiligheid niet meer kunnen worden beschermd. Deze erosie leidt er ook toe dat Nederland een minder hoogwaardige bijdrage kan leveren aan de Europese Defensiemarkt en dus aan de Europese veiligheid;
- Indien er door een nieuw kabinet wordt gekozen voor een bezuiniging is het noodzakelijk om dan duidelijke keuzes te maken, bijvoorbeeld door het afschaffen van een krijgsmachtonderdeel (zie beleidsvariant A), waarbij vrijgevallen middelen eventueel kunnen worden ingezet voor het versterken van de overgebleven onderdelen;
- Deze variant leidt ertoe dat een groot aantal van de huidige inzetbaarheidsdoelen niet meer haalbaar zijn, waarbij enkele taken niet langer uitvoerbaar zijn bij verdediging van eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Bij taakspecialisatie moeten we ook denken aan de capaciteiten die Defensie beschikbaar stelt voor de nationale veiligheid en de ondersteuning van de civiele autoriteiten. Het is onvoorstelbaar om onze nationale veiligheid door partnerlanden te laten uitvoeren. Het verdedigen van het grondgebied van het Koninkrijk en het zo lang mogelijk ondersteunen van de civiele autoriteiten blijven (grond)wettelijke verplichtingen die niet af te stoten zijn;
- Deze variant negeert de bestaande internationale afspraken en versterkt het Nederlands freerider gedrag. Door te kiezen voor specialisaties die niet overeenkomen met de behoeften van en bestaande afspraken met de NAVO en EU, wordt internationale samenwerking zeer complex;
- Verdergaande samenwerking is met deze variant zeer onwaarschijnlijk. Als ingezet wordt op intensieve samenwerking, dan zou gekeken moeten worden

naar de behoeften van het partnerschap en daar voldoet deze variant niet aan. Dit zou in samenhang moeten worden gezien met de huidige afspraken die we binnen de NAVO en EU gemaakt hebben over taakspecialisatie. Taakspecialisatie zonder dat duidelijk is aan de voorkant wie de taken overneemt ondermijnt de onderhandelingspositie;

- De huidige internationale afspraken, waar de NAVO-capaciteitendoelstellingen het meest in het oog springen, zijn al gebaseerd op taakspecialisatie. De NAVO heeft eerst gekeken wat er in gezamenlijkheid nodig is, om vervolgens die taken en capaciteiten te verdelen onder de bondgenoten (waarbij rekening wordt gehouden met de kwaliteiten van het land en met voldoende mate van *burden sharing* en *risk sharing*). Op dit moment voldoet Nederland niet aan de afspraken die in internationaal verband gemaakt zijn hierover en binnen de NAVO bestaan tekorten op meerdere vlakken. Het is op dit moment dan ook irrealistisch te veronderstellen dat taakspecialisatie met een internationale partner of een groep van partners uitvoerbaar is en geld oplevert;
- Deze variant leidt tot een grotere afhankelijkheid van partners in een instabieler wereld. Het is in het kader van de huidige geopolitieke ontwikkelingen de vraag in hoeverre afhankelijkheden die met taakspecialisatie gepaard gaan gewenst zijn. Dat de krijgsmacht blijft beschikken over een verscheidenheid aan middelen, is te meer van belang in het licht van de onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie en geopolitieke ontwikkelingen. De EU moet zijn rol als veiligheidsactor nog vinden en dan waarmaken. Besluitvorming daarover is met unanimiteit, dus moeizaam. Binnen de NAVO is er sprake van zogenaamde *coalitions of the willing*. Dat laat zich moeilijk koppelen aan vergaande taakspecialisatie;
- Het huidige Nederlandse kabinet acht het van essentieel belang de soevereiniteit te behouden om te besluiten waar mensen en middelen in te zetten (EU, NAVO, VN, of anderszins)⁷⁶. De internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken over te gaan, is vooralsnog zeer beperkt. De verwachting is dat dit de komende jaren niet zal veranderen, omdat het voortkomt uit soevereiniteitsoverwegingen: het veronderstelt de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht te delen. Bovendien zijn de landen binnen de NAVO en Europa op dit moment onderling maar zeer beperkt interoperabel;
- De variant stelt voor om verschillende ministers aan het begin van een kabinetsperiode een strategie te laten bepalen die dekkend is voor de drie hoofdtaken van Defensie. Het is vreemd en onzamenhangend om een groep van ministers zich te laten buigen op slechts één van de instrumenten (Defensie) die beschikbaar zijn in het kader van veiligheid. Dit moet in samenhang gebeuren, bijvoorbeeld middels een geïntegreerde veiligheidsstrategie (op basis waarvan de verschillende departementen hun inrichting en samenstelling bepalen), maar niet apart voor Defensie;
- De varianten geven - naast het afstoten van capaciteiten - voor sommige capaciteiten een flinke uitbreiding bovenop de bestaande capaciteiten. Het moet nog verkend worden in hoeverre dit binnen een begrotingsperiode mogelijk is.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Nr.	Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1	Bezuiniging d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	-1.800	-1.800	-1.800
2	Budgetneutraal d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	0	0	0
3	Intensivering d.m.v. taakspecialisatie	0	0	0	1.800	1.800	1.800

⁷⁶ Kabinetsreactie op initiatiefnota van het lid Belhaj (D66) over 'een Europese krijgsmacht van en voor Europeanen', 24 mei 2019.

6 Bijlages

1. Taakopdracht BMH-15
2. Financiële grondslag
3. Appendix met groslijst maatregelen
4. Uitwerking alternatieve variant
5. Inzetbaarheidsdoelen per krijgsmachtonderdeel
6. Overzicht interviews
7. Overzicht gebruikte bronnen
8. Leden van de werkgroep BMH-15

6.1 Taakopdracht BMH-15

Inleiding

Nederland is voor zijn veiligheid, welvaart en vrede gebaat bij een effectief multilateraal stelsel van organisaties, incl. de EU, NAVO, VN en WTO. Nederland profiteert hiervan. Dit multilaterale stelsel en het functioneren van de (internationale) democratische rechtsorde staan echter onder druk. De toegenomen verwevenheid van geopolitiek, economie en veiligheid en een toenemende afhankelijkheid van digitale producten en processen maakt Nederland en Europa kwetsbaar. De verwevenheid tussen buitenlandse en binnenlandse ontwikkelingen komt ook naar voren bij de verschuivingen in het geopolitieke en economische krachtenveld. Dit kan effect hebben op het in stand houden en versterken van de nationale en internationale veiligheid, zowel fysiek als digitaal. Maar ook op de Nederlandse (veiligheids)inzet, binnen en buiten Europa, bijvoorbeeld gericht op het beschermen van grondgebied. Nederland moet zich rekenschap geven van deze veranderingen en hier het (toekomstig) beleid blijvend op evalueren en aanpassen.

Opdracht aan de werkgroep

Om de Nederlandse en Europese veiligheid in de toekomst te bevorderen wordt de werkgroep gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

Hoofdvragen

- Hoe bevorderen we de Nederlandse en Europese veiligheid in de toekomst en welke veiligheidsstrategie hoort daarbij?
- Hoe zijn de veiligheidscontext en de machtsverhoudingen veranderd in de wereld?
- Hoe kunnen de veiligheids- en daarmee samenhangende belangen binnen Nederland en Europa onder druk komen als gevolg van statelijke en non-statelijke dreigingen?
- Wat kunnen we doen om stabiliteit in Europa omringende gebieden te bevorderen?
- Hoe kunnen we de effectiviteit van multilaterale (vrijhandels)verdragen, instrumenten en instanties (o.a. VN, WTO, OVSE, NAVO) bevorderen; en wat betekent dit voor de rol van Nederland en de EU?
- Hoe dient Nederland voorbereid en weerbaar te zijn in geval van een grote dreiging op NAVO-grondgebied? En in geval van voortdurende, minder

zichtbare dreigingen (onder de NAVO art. 5 grens) in een meer hybride context, incl. cyber, tegen de Nederlandse samenleving?

- Vraagt bovenstaande om nieuw of verbeterd handelingsperspectief voor Nederland en wat betekent dit o.a. voor de inzet van instrumenten en middelen?

Afbakening en reikwijdte

Minimaal te betrekken regelingen (in mln. euro), stand begroting 2020, grondslag aangepast op voetnoten en discussie werkgroep.

	2020	2021	2022	2023	2024
Defensie ⁷⁷	8.988	9.367	9.716	9.550	9.620
BuZa: art. 1.1, 2	333	335	333	334	333
BuZa: art. 7 ⁷⁸	196	192	192	192	192
JenV (o.a. NCTV): art. 36	266	269	269	269	269
JenV (Nationale Politie): art. 31 ⁷⁹	20	20	20	20	20
BZK (AIVD): art.2	298	308	310	310	309

Samenstelling werkgroep

Defensie, BuZa/BHOS, JenV, BZK, EZK, AZ, FIN.

Overige departementen, o.a. IenW (i.v.m. vitale sectoren), kunnen agendalid worden.

⁷⁷ Defensiebegroting, excl. art. 10. De werkgroep bepaalt of evt. effecten van de beleidsopties op art. 10 worden meegenomen.

⁷⁸ Betreft de totaalstand op het apparaatsartikel van BuZa. De werkgroep bepaalt welk deel hiervan binnen de scope van het onderzoek valt.

⁷⁹ De werkgroep bepaalt of er evt. ook nog andere budgetten van de politie relevant zijn om mee te nemen bij de uitwerking van de beleidsopties.

6.2 Financiële grondslag

In de taakopdracht is de budgettaire reikwijdte van deze BMH vastgesteld. In de onderstaande tabel wordt deze grondslag specifiek gepresenteerd. In de taakopdracht stonden bij de budgettaire grondslag drie voetnoten met betrekking tot aspecten waarover de werkgroep zelf een nader besluit diende te nemen:

1. De werkgroep bepaalt of eventuele effecten van de beleidsopties op artikel 10 van de Defensiebegroting (zijnde het apparaat kerndepartement) worden meegenomen. De werkgroep heeft besloten dat artikel 10 van de Defensiebegroting buiten de grondslag van de BMH valt. Verder wordt slechts dat deel van de Koninklijke Marechaussee dat ingezet wordt voor veiligheidstaken in de grondslag opgenomen.
2. De werkgroep bepaalt welk deel van artikel 7 van de BZ-begroting (zijnde het BZ-apparaat: ministerie en postennet) binnen de scope van het onderzoek valt. De werkgroep heeft besloten om 24% van het BZ-apparaat in de grondslag op te nemen. Het gaat hier om die delen van het ministerie en de posten die relevant zijn voor het internationale veiligheidsbeleid.
3. De werkgroep bepaalt of er eventueel nog andere budgetten van de politie relevant zijn om mee te nemen bij de uitwerking van de beleidsopties. De werkgroep heeft besloten geen andere budgetten van de politie in de grondslag op te nemen. Eventuele effecten op andere budgetten van de politie worden alleen kwalitatief benoemd.

De werkgroep heeft geen andere wijzigingen aangebracht in de grondslagen van andere ministeries. De grondslag doet niet geheel recht aan de inhoud van deze BMH. Enerzijds zijn er bepaalde beleidsterreinen die niet in de grondslag zijn opgenomen, maar inhoudelijk wel raken aan het onderwerp van de BMH. Anderzijds zijn er in de grondslag budgetten opgenomen die slechts indirect het onderwerp veiligheid betreffen. De werkgroep heeft ervoor gekozen om voor deze betreffende ministeries de effecten in de beleidsvarianten kwalitatief te benoemen. Deze effecten kunnen consequenties hebben voor de begrotingen van die ministeries. Een voorbeeld hiervan is de MIVD. Deze is niet in de grondslag opgenomen, maar voor de inhoud van deze BMH wel relevant. De werkgroep adviseert op een later moment onderzoek te doen naar de kwantitatieve effecten.

Defensie	2020	2021	2022	2023	2024
1 Opdracht Inzet	195	195	195	195	195
2 Taakuitvoering Zeestrijdkrachten	926	929	922	924	924
3 Taakuitvoering Landstrijdkrachten	1521	1543	1574	1570	1577
4 Taakuitvoering Luchstrijdkrachten	847	860	846	846	845
5 Taakuitvoering Koninklijke Marechaussee	25	25	25	25	25
6 Investerings krijgsmacht	2865	3159	3488	3321	3387
7 Ondersteuning krijgsmacht door Defensie Materieel Org	1021	1039	1054	1057	1056
8 Ondersteuning krijgsmacht door Cdo Dienstencentra	1335	1303	1291	1293	1292
9 Algemeen	159	150	149	149	149
11 Geheime uitgaven	10	10	10	10	10
12 Nominaal en onvoorzien	84	153	163	159	161
TOTAAL GRONDSLAG DEFENSIE	8.988	9.367	9.716	9.550	9.620
Buitenlandse Zaken	2020	2021	2022	2023	2024
1.1 Goed functionerende internationale instellingen	49	49	48	48	48
2 Veiligheid en stabiliteit	284	286	285	285	284
2.1 Goede internationale samenwerking t.b.v. veiligheid	13	12	12	12	12
2.2 Bestrijding internationale criminaliteit en terrorisme	14	14	14	14	14
2.3 Wapenbeheersing	11	11	11	11	11
2.4 Bevordering van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde	217	219	218	219	218
2.5 Bevordering van transitie in prioritaire gebieden	30	30	30	30	30
7 Apparaat	196	192	192	192	192
TOTAAL GRONDSLAG BUITENLANDSE ZAKEN	529	527	525	526	525
JenV artikel 36	2020	2021	2022	2023	2024
2 Nationale veiligheid en terrorismebestrijding	254	256	256	256	256
1 Bijdrage agentschappen: Overig	0	0	0	0	0
2 Bijdrage ZBO/RWT	29	29	29	29	29
3 Bijdrage aan mede-overheden	197	199	199	199	199
4 Subsidies(regelingen)	5	5	5	5	5
5 Opdrachten	23	23	23	23	23
3 Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV)	13	13	13	13	13
20 Bijdrage ZBO/RWT	13	13	13	13	13
TOTAAL GRONDSLAG JenV ARTIKEL 36	266	269	269	269	269
JenV artikel 31: Nationale Politie	2020	2021	2022	2023	2024
o.a. HGIS gelden, aanpak uitreizigers, liaisons, screening buitenland	20	20	20	20	20
TOTAAL GRONDSLAG JenV ARTIKEL 31	20	20	20	20	20
BZK artikel 2 AIVD	2020	2021	2022	2023	2023
2 Nationale veiligheid	298	308	310	310	309
TOTAAL GRONDSLAG BZK AIVD	298	308	310	310	309
TOTAAL GRONDSLAG TAAKOPDRACHT BMH-15	10.101	10.491	10.839	10.675	10.743

6.3

Groslijst met maatregelen

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

variant A	beschrijving maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Afschaffen CZSK	Afschaffen Commando Zeestrijdkrachten	DEF	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
Afschaffen CLAS	Afschaffen Commando Landstrijdkrachten	DEF	-100	-350	-750	-1.250	-2.000	-2.000
Afschaffen CLSK	Afschaffen Commando Luchstrijdkrachten	DEF	-100	-250	-500	-1.000	-1.500	-1.500
Sluiting twee grote ambassadeposten	Betreft twee posten met hoge beveiligingskosten.	BZ	0	-4	-8	-8	-20	-20
Sluiting kleine ambassadeposten	Twee kleine posten buiten ring van instabiliteit	BZ	0	-1	-1	-1	-3	-3
Stabiliteitsfonds (75%)	Substantiële afschaling van activiteiten t.b.v. vrede en veiligheid.	BZ	-6	-16	-32	-49	-65	-65
Ring Oost (MATRA 50%)	Substantiële afschaling van activiteiten t.b.v. transitie in Centraal en Oost-Europa en de Balkan	BZ	-1	-2	-3	-5	-6	-6
Ring Zuid (Shiraka 50%)	Substantiële afschaling van activiteiten t.b.v. transitie in Noord Afrika en Midden-Oosten	BZ	-1	-2	-5	-7	-9	-9
Contraterrorisme-gelden (16%)	Vermindering activiteiten internationale samenwerking op contraterrorisme.	BZ	0	0	-1	-1	-2	-2
Cyber en Nieuwe Technologie (36%)	Vermindering activiteiten internationale samenwerking cyber en technologie.	BZ	0	0	-1	-1	-1	-1
Bezuiniging AIVD	De AIVD bezuinigt waardoor er geprioriteerd moet worden binnen de geïntegreerde aanwijzing (GA), hierdoor vermindert de inlichtingenpositie en de onderzoekscapaciteit.	BZK	-15	-30	-45	-55	-62	-62
Beperking inzet missies politie	Beperking inzet missies politie	JenV	0	-4	-4	-4	-4	-4

Schrappen preventie-activiteiten statelijke dreigingen, cybersecurity en bescherming vitale processen	Schrappen preventie-activiteiten statelijke dreigingen, cybersecurity en bescherming vitale processen	JenV	0	-1	-2	-2	-2	-2
Afschalen contraterrorismebeleid	Afschalen contraterrorismebeleid	JenV	-1	-1	-2	-3	-4	-4
Afschalen integrale aanpak nationale veiligheid	Afschalen integrale aanpak nationale veiligheid	JenV	0	-1	-1	-2	-2	-2
TOTAAL		Totaal	-124	-412	-854	-1.388	-2.180	-2.180

variant D	Beschrijving maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Struc.
Herstel krijgsmacht	Investerings in herstel van o.a. personele gereedheid, materiele gereedheid, voorraden, infrastructuur en ICT.	DEF	100	400	800	1.250	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750
Nationaal Plan	Intensivering in de versterking van de F-35 capaciteit, versterking van de vuurkracht op land, versterking van vuurkracht op zee en de doorontwikkeling van de Special Operations Forces	DEF	627	1.746	2.024	826	1.063	1.285	1.331	991	922	731	731	731	731	731	731	731
Cyber- en infodomein	Investerings in InformatieGestuurd Optreden (IGO) en het cyberdomein.	DEF	25	100	180	250	400	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Revitalisering HNS en TOC	Investerings ter versterking van de operationele civiel-militaire samenwerking.	DEF	18	8	24	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Priority Targets	Investerings in de capaciteiten die de NAVO met prioriteit van Nederland vraagt.	DEF	98	325	553	781	942	942	1.230	1.518	1.806	2.095	2.095	2.095	2.095	2.095	2.095	2.095
Overige NDPP-targets	Investerings in alle overige NAVO-capaciteitendoelstellingen waar Nederland zich aan gecommitteerd heeft.	DEF	0	0	0	834	1.669	2.503	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337	3.337
Voorraden	Investerings in voor gereedheid en inzet benodigde voorraden (munitie, rantsoenen, militaire kleding en uitrusting, geneeskundige verbruiksartikelen, operationele infrastructuur, reservedelen en bedrijfs- en brandstoffen).	DEF	250	678	990	1.408	723	450	422	250	208	50	50	50	50	50	50	50
Versterking departement en postennet	Effectievere multilaterale (NAVO, EU, VN) en bilaterale diplomatie (in Oost en Zuidflank Europa, China, veiligheid Nederlanders).	BZ	10	19	29	39	39											39
Beveiliging ambassades	Betreft beveiligingskosten van hoog risico posten	BZ	5	9	9	18	18											18
Stabiliteitsfonds	Meer activiteiten t.b.v. vrede en veiligheid	BZ	2	3	5	7	7											7
Internationale rechtsorde	Investering in effectiviteit en kracht van internationale rechtsspraak.	BZ	2	4	5	7	7											7

Ring Oost (MATRA)	Opschalen activiteiten maatschappelijke transitie in Centraal en Oost-Europa en Balkan.	BZ	2	3	5	6	6										6
Ring Zuid (Shiraka/Stabiliteitsfonds)	Opschalen activiteiten maatschappelijke transitie in Noord-Afrika en Midden-Oosten.	BZ	2	3	5	6	6										6
Cyber en nieuwe technologie	Opschalen activiteiten internationale samenwerking terzake.	BZ	2	3	5	6	6										6
Contraterrorisme - <i>Preventing Violent Extremism</i>	idem.	BZ	2	3	5	6	6										6
China/Azië - maatschappelijke samenwerking	Idem.	BZ	3	5	8	10	10										10
Intensivering AIVD	De AIVD kan met de extra middelen de taken en aandachtsgebieden zoals vastgelegd in de GA in de toekomst blijven uitvoeren en daarnaast voornamelijk intensiveren op landenonderzoek, informatiebeveiliging en extremisme.	BZK	12	22	38	49	62										62
Versterking politie-deelname aan civiele missies en crisisbeheersingsoperaties	Versterking politie-deelname aan civiele missies en crisisbeheersingsoperaties	JenV	0	4	4	4	4										4

Strenger toezicht op netwerk- en informatiesystemen van vitale aanbieders (oa door signaleringsfunctie NCSC)	Strenger toezicht op netwerk- en informatiesystemen van vitale aanbieders (oa door signaleringsfunctie NCSC)	JenV	1	2	2	2	2											2
Multidisciplinaire toetsing voor risicobeoordeling vitale infrastructuur (inrichting eenheid)	Multidisciplinaire toetsing voor risicobeoordeling vitale infrastructuur (inrichting eenheid)	JenV	1	2	3	3	3											3
Versterken contraterorisme aanpak (o.a. autoriteit <i>Terrorism Content online</i>) en bescherming burgerluchtvaart.	Versterken contraterorisme aanpak (o.a. autoriteit <i>Terrorism Content online</i>) en bescherming burgerluchtvaart.	JenV	1	1	1	1	1											1
Versterken Nationaal Crisiscoördinatie Centrum en integrale aanpak	Versterken Nationaal Crisiscoördinatie Centrum en integrale aanpak	JenV	0	1	1	1	1											1
		Totaal	1.160	3.341	4.694	5.519	6.728											8.646

Variant E	Beschrijving maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Oprichten conflict preventie pool	Oprichten van Rijksbrede Conflictpreventie Pool.	DEF	1	2,5	5	7,5	10	10
<i>Foresight/sensing</i> capaciteit	Versterken van strategische inlichtingencapaciteit voor geïntegreerd beeld van mogelijke bronnen van conflict.	DEF	0,5	1	2,5	3,5	5	5
IGO: IT-infrastructuur, IT-toepassingen en sensoren	Investerings in IT-infrastructuur, IT-toepassingen en sensoren.	DEF	250	500	750	1.000	1.500	1.500
Investerings cyberdomein	Investerings in cyber-weerbaarheid met de nadruk op preventie en de eigen verdediging en meer samenhang tussen de activiteiten van de verschillende actoren in het cyberdomein.	DEF	25	50	100	200	300	300
EDF	Investering in het Europees Defensie Fonds waar door middel van cofinanciering Europese initiatieven in defensie-industrie worden ontplooid.	DEF	63	63	63	63	63	63
Cyber en nieuwe technologie	Nieuwe unit ter intensivering cyberdiplomatie inclusief cyberdiplomaten, een cyber gezant en kennisopbouw op cyber.	BZ	1	2	4	5	5	5
Big Data Unit	Meer informatiegestuurde diplomatie aan hand van beter benutten van big data o.a. op preventie.	BZ	0	1	1	1	1	1
Stratcom (5 fte's)	Actievere inzet op bestrijding desinformatie in of vanuit het buitenland.	BZ	0	1	1	1	1	1
Programmamiddelen cyber en informatie	Versterking cyber en informatie capaciteit VN, EU, OVSE, NAVO en intensivering bilaterale samenwerkingsactiviteiten terzake.	BZ	5	10	15	20	20	20

Sanctie-unit (8 fte's)	Mede door Brexit ruimte voor NL om prominentere rol te spelen op EU sanctiebeleid.	BZ	0	1	1	1	1	1
Diplomatieke Preventie en Interventie Unit	Gaat op actievere wijze preventieve diplomatie uitvoeren op basis van sterkere <i>early warning</i> , met vast staf op ministerie en uit te zenden diplomaten.	BZ	3	6	9	12	12	12
China-Academie	Nieuwe school binnen de AIB om kennis en kunde over China en Chinese taal binnen BZ en rijksoverheid te verbeteren en mainstreamen.	BZ	1	1	2	2	2	2
Veiligheid Nederlanders	Voor preventieve fase van crises (risicoanalyse, dreigingsindicaties) en reactievermogen na veiligheidsincidenten (crisisrespons).	BZ	1	3	4	5	5	5
Diplomatieke gereedstelling	Investering in kwaliteit van (rijksbrede) diplomaten door structureel budget voor opleiding ter voorbereiding op nieuwe functies (kennis, taal, vaardigheden).	BZ	5	9	14	18	18	18
Strategisch vermogen	Beter zicht op lange termijn veiligheidsontwikkelingen door extra strategen op ministerie en budget voor kennisinstellingen.	BZ	1	2	2	3	3	3
Strategische detacheringen (20 fte's)	Versterking van effectiviteit multilaterale organisaties (NAVO, EU, VN) en NL invloed daarbinnen; o.a. meer junior professional officers.	BZ	1	3	4	6	6	6
Programmamiddelen preventie	Steun VN, EU, OVSE, NAVO; bilaterale samenwerking China/Azië, Ring Zuid en Oost; contraterrorisme/PVE; internationale rechtsorde.	BZ	8	16	24	32	32	32

		TOTAAL	366	669	999	1.379	1.983	1.983
--	--	---------------	------------	------------	------------	--------------	--------------	--------------

Variant G	Beschrijving maatregel	Dep.	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Taakspecialisatie	Bezuiniging d.m.v. taakspecialisatie	DEF	0	0	0	-1800	-1.800	-1.800
Taakspecialisatie	Budgetneutraal d.m.v. taakspecialisatie	DEF	0	0	0	0	0	0
Taakspecialisatie	Intensivering d.m.v. taakspecialisatie	DEF	0	0	0	1.800	1.800	1.800

6.4 Uitwerking alternatieve variant G

De invulling van de hoofdtaken gebeurt in deze variant met de volgende gevechts- en ondersteunende eenheden:

Min (20% besparingvariant)

Gevechtseenheid
2 gemechaniseerde brigades
3 Bataljon special forces
20 F35
24 Apaches
20 Chinooks
12 middelzware drones
8 Fregatten
5 mijnenjagers
Reservisten
MIVD
Kmar
DMO / DOSCO
Algemeen / BS centraal
Nominaal en onvoorzien
Inzet

Neutraal (budgettair neutraal)

2 gemechaniseerde brigades
4 Bataljons special forces
30 F35
32 Apaches
22 Chinook
30 middelzware drones
10 Fregatten
5 mijnenjagers
Reservisten
MIVD
Kmar
DMO / DOSCO
Algemeen / BS centraal
Nominaal en onvoorzien
Inzet

Plus (20% intensiveringsvariant)

Gevechtseenheid
3 gemechaniseerde brigades
4 Bataljons special forces
20 F35
32 Apaches
22 Chinook
20 middelzware drones
10 Fregatten
5 mijnenjagers

Reservisten
MIVD
Kmar
DMO / DOSCO
Algemeen / BS centraal
Nominaal en onvoorzien
Inzet

Bij de genoemde kosten is rekening gehouden met de benodigde ondersteunende functies deze zijn dus meegenomen in de jaarlijks terugkerende kosten.

6.5 Inzetbaarheidsdoelen per krijgsmachtsonderdeel

Deze bijlage bevat een verduidelijking van beleidsvariant A. De bezuinigingen in beleidsvariant A zijn schaalbaar als het kabinet ervoor kiest om minder dan 20% te bezuinigen. Voor Defensie kan gekozen worden voor het afschaffen van een deel van één specifiek krijgsmachtsonderdeel op basis van de inzetbaarheidsdoelen. Hieronder zijn de inzetbaarheidsdoelen per krijgsmachtsonderdeel beschreven.⁸⁰

Commando Zeestrijdkrachten

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
Maritieme taakgroep van 5 schepen (kortdurend)	1	NLMARFOR staf	Expeditionair maritiem hoofdkwartier inclusief (gevechts)ondersteuning
		Amfibische taakeenheid	Eenheid van schepen (zoals LPD, HOV, AMBV) en mariniers inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters) voor amfibische operaties
		of SOMTG	Eenheid van schepen (zoals LPD, HOV, AMBV) en mariniers inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters) voor maritieme speciale operaties
		Maritieme taakeenheid	Eenheid van schepen (zoals LCF, MFF, JSS) inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters) voor maritieme operaties
OF			
Maritieme capaciteit van oppervlakteschepen (langdurig)	2	Maritieme taakeenheid (expeditionair)	Schip (zoals LCF, MFF, JSS) inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)
		IAMD taakeenheid	Schip (LCF)

⁸⁰ Defensiebegroting 2020

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
Bataljon mariniers (kortdurend)	1	Mariniers-eenheid van bataljons-omvang	Infanterie eenheid van bataljonsomvang met eigen organieke CS en CSS
Maritieme logistieke capaciteit (kortdurend)	1	Maritiem logistieke taakeenheid	Schip (zoals JSS of AOR) inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)
EN ALTIJD			
Mijnenbestrijdingscapaciteit (langdurig)	1	Mijnbestrijdingstaakeenheid	Schip (AMBV) en Defensie Duikgroep inclusief ondersteuning
Onderzeebootcapaciteit (langdurig)	1	Onderzeeboot	Onderzeeboot
Permanente MARSOF capaciteit tbv kortdurende Speciale Operaties	1	SOMTG	MARSOF-eenheid van pelotonsomvang voor incidentele en onverwachte Speciale Operaties met een korte reactietijd inclusief (gevechts)ondersteuning
MARSOF eenheid tbv Speciale Operaties (langdurig, i.s.m. Koninklijke Landmacht)	1	SOMTG	MARSOF-eenheid voor geplande Speciale operaties inclusief (gevechts)ondersteuning
Permanente capaciteit NLD t.b.v. nationale veiligheid	1	Mijnenbestrijdingstaak eenheid	Schip (AMBV) met mijnbestrijdingstaak MMG
		Havenbeveiligingstaak eenheid	Eenheid voor veiligheid in havens (DDG/AMBV)
		Hydrografietaakeenheid	Schip (HOV) met hydrografische taak
		UIM	Marinierseenheid voor Speciale Interventies
Permanente capaciteit Caribisch gebied	1	CZMCARIB	Eenheid voor taken in het Caribische gebied inclusief ondersteuning
		Stationsschip Caribisch gebied	Schip (OPV) voor inzet in Caribisch gebied inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)

Commando Landstrijdkrachten

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
<i>Brigade combat team</i> (kortdurend)	1	HQ	Brigadehoofdkwartier inclusief (gevechts)ondersteuning
		<i>Battle groups</i>	Eenheden van bataljons omvang inclusief

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
			(gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)
		NSE	National Support Element voor logistieke ondersteuning van de inzet van het brigade combat team
		MTF	Medical Treatment Facility voor medische ondersteuning van de inzet van het brigade combat team
OF			
Battle group (langdurig)	1	Battle group staff	Bataljonshoofdkwartier inclusief (gevechts)ondersteuning
		Manoeuvre compagnieën	Eenheden van compagniesomvang inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)
		NSE	National Support Element voor logistieke ondersteuning van de inzet van het de battle group
		MTF	Medical Treatment Facility voor medische ondersteuning van de inzet van de battle group
Bataljon (kortdurend) en kleinere bijdragen (langdurig)	1	Battle group staff	Bataljonshoofdkwartier inclusief (gevechts)ondersteuning
		Compagnieën	Eenheden van compagniesomvang inclusief (gevechts)ondersteuning (zoals helikopters)
		NSE	National Support Element voor logistieke ondersteuning van de inzet van het bataljon
		MTF	Medical Treatment Facility voor medische ondersteuning van de inzet van het bataljon
HQ Brigade (langdurig)	1	HQ Brigade	Brigadehoofdkwartier voor de aansturing van operaties inclusief (gevechts)ondersteuning
EN ALTIJD			
KCT capaciteit tbv Speciale Operaties (langdurig i.s.m. Koninklijke Marine)	1	SOLTG	KCT-eenheid van compagniesomvang voor Speciale operaties inclusief (gevechts)ondersteuning.
Permanente KCT capaciteit tbv kortdurende Speciale Operaties	1	SOLTG	KCT-eenheid van compagniesomvang voor incidentele en onverwachte Speciale Operaties met een korte reactietijd inclusief (gevechts)ondersteuning

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
NLD/DEU Corps HQ (kortdurend)	1	NLD/DEU Corps HQ	Nederlands deel van het Hoofdkwartier voor de aansturing van landoperaties als land component command of als corps hoofdkwartier.
HQ (Re)deployment Task Force (kortdurend)	1	HQ (Re)deployment Task Force	Hoofdkwartier voor de aansturing van (re)deployment inclusief (gevechts)ondersteuning
Air Defense task force (kortdurend)	1	Patriot Fire Unit	Patriot-luchtverdedigingseenheid inclusief (gevechts)ondersteuning
		Army Ground Based Air Defence System (AGBADS)	Grondgebonden luchtverdedigingseenheid inclusief (gevecht)ondersteuning
Permanente capaciteit NLD t.b.v. nationale veiligheid	1	Bataljons Nationale Reserve	Eenheden van bataljonsomvang als Nationale reserve inclusief (gevechts)ondersteuning
		EODD teams	Explosievenopruimingsteams inclusief ondersteuning
		CBRN response eenheid	Team voor reactie bij biologische, radiologische en nucleaire dreiging.

Commando Luchtstrijdkrachten

Capaciteit	Aantal	Inzetbare eenheid	Omschrijving
Jachtvliegtuigen (kortdurend)	1	1 x vlucht F-16	Een groep jachtvliegtuigen inclusief (gevechts)ondersteuning
		Advanced Target Development	Een team ter ondersteuning van het targeting proces
Tactisch luchttransport (kortdurend)	1	C-130	C-130 inclusief (gevechts)ondersteuning
OF			
Jachtvliegtuigen (langdurig)	1	1 x vlucht F-16	Een groep jachtvliegtuigen inclusief (gevechts)ondersteuning
		Advanced Target Development	Een team ter ondersteuning van het targeting proces
Tactisch luchttransport (langdurig)	1	C-130	C-130 inclusief (gevechts)ondersteuning
EN ALTIJD			
Dual capable aircraft	1	1 x vlucht dual capable aircraft	Een groep jachtvliegtuigen met dual capable capaciteit inclusief ondersteuning

Strategisch luchttransport (langdurig) of AAR (kortdurend)	1	KDC-10	KDC-10 voor strategisch luchttransport of AAR inclusief (gevechts) ondersteuning
Strategic medevac	1	Aeromedical evacuation team	Medisch team voor evacuatie door de lucht
Onbemande luchtsystemen (langdurig)	1	Processing Exploration Dissemination (PED) Cell	Een team analisten en inlichtingenpersoneel ter ondersteuning van het joint ISR proces
Permanente capaciteit NLD t.b.v. nationale veiligheid		Luchtruimbewaking BENELUX	Een groep jachtvliegtuigen voor Quick reaction Alert inclusief (gevechts) ondersteuning

6.6 Overzicht interviews

Pieter-Jaap Aalbersberg	NCTV
Ahmed Aboutaleb	Gemeente Rotterdam
Rob Bauer	Defensie
Esther van Beurden	NCTV
Peter de Boer	Defensie
Olivier Bok	Defensie
Harry van Bommel	Op persoonlijke titel
Henny Bouman	Defensie
Margriet Drent	Clingendael
Marcel van Eck	Defensie
Marc Elsensohn	Defensie
Michiel van der Eng	NCTV
Patrick de Graaf	TNO
Frank Groenewegen	Fox-IT
Jan Gruiters	PAX
Joost Hiltermann	International Crisis Group
Ernst Hirsch Ballin	WRR
Jaap de Hoop Scheffer	Hoogleraar Universiteit Leiden (voormalig Buitenlandse Zaken en NAVO)
Karlijn Jans	Op persoonlijke titel
Renée Jones Bos	Voormalig Buitenlandse Zaken
Pieter-Jan Kleiweg de Zwaan	Buitenlandse Zaken
Christ Klep	Militair historicus
Ed Kronenburg	Voormalig Buitenlandse Zaken
Rick Meessen	TNO
John Remmerswaal	NCTV
Sebastiaan Reyn	Defensie
Dick Schoof	AIVD
Nico Schrijver	Universiteit Leiden / Raad van State
Hester Somsen	Buitenlandse Zaken
Nico Tak	Defensie
Hans de Vries	NCSC

Daarnaast zijn te gast geweest in bijeenkomsten van de werkgroep:

Frank Bekkers	HCSS
Danny Pronk	Clingendael
Dick Zandee	Clingendael

Tijdens het werkbezoek in Brussel is gesproken met:

James Appathurai	NAVO
Jean-Pierre van Aubel	Europese Dienst voor Extern Optreden
Joanneke Balfoort	Buitenlandse Zaken
Wiebe Baron	Defensie
Manon le Blanc	Europese Commissie
Robert in den Bosch	Defensie
Pierre Delsaux	Europese Commissie
Gaspard Fiévez	Defensie
Marisa Gerards	Buitenlandse Zaken
Michiel van der Laan	Defensie
Pawel Herczyński	Europese Dienst voor Extern Optreden
Lucien Kleinjan	Buitenlandse Zaken

Mariko Peters
Laurien Sillevs
Jan Zwart

Europese Commissie
Defensie
Buitenlandse Zaken

6.7

Literatuurlijst

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018). De toekomst van NAVO en de veiligheid van Europa. Den Haag.

Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2018). Jaarverslag. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2015). Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD. Den Haag.

Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2019). Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid. Den Haag.

Clingendael Strategic Monitor (2018-2019). Between Order and Chaos? The writing on the wall. Den Haag.

European External Action Service (2016). The EU Global Strategy. Brussel.

Grondwet (1815). Artikel 90: De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en artikel 97 Verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde. Den Haag.

International Military Council on Climate Change and Security (2020). "The world climate and security report 2020." Washington.

Kabinet Rutte III (2017). Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'. Den Haag.

Militaire inlichtingen en Veiligheidsdienst (2019). Jaarverslag. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018-2022 – Wereldwijd voor een veilig Nederland. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2018). Wereldwijd voor een veilig Nederland– Geïntegreerde Buitenland en Veiligheid Strategie 2018-2022. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019). Chinastrategie Nederland: China een nieuwe balans. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019). Ruslandstrategie. Den Haag.

Ministerie van Defensie (2001). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie. Den Haag.

Ministerie van Defensie (2011). Eindevaluatie ISAF. Den Haag.

Ministerie van Defensie (2018). Defensienota 2018 – Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid. Den Haag.

Ministerie van Defensie (2019). Evaluatie Nederlandse bijdrage aan missies en operaties in 2018. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). Onderzoeksrapport Beleidsdoorlichting Artikel 36.2 Nationale veiligheid en terrorismebestrijding. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). Beleidsinzet bescherming democratie tegen desinformatie. Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). Kamerbrief Tegengaan Statelijke Dreigingen. Den Haag.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016-2019). Cybersecuritybeeld. Den Haag.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). Nationale Veiligheid Strategie 2019. Den Haag.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). Nationale Veiligheid Strategie. Den Haag.

United Nations Development Programme (2013). Fast fact- Conflict prevention. New York.

Verenigde Naties (1945). Handvest van de Verenigde Naties. San Francisco.

Wereldbank en VN (2018). Pathways for Peace: inclusive approaches to preventing violent conflict. New York.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). Veiligheid in de wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid. Den Haag.

6.8 Werkgroep BMH-15

Leden Werkgroep:

- José Lazeroms, onafhankelijk voorzitter (ABD topconsult)
- Marc Elsensohn, werkgroeplid Defensie
- Maarten Boef, werkgroeplid BZ
- Michael Beltman, werkgroeplid Defensie
- Sabine Blokhuis, werkgroeplid BZ
- HP Schreinemachers, werkgroeplid JenV
- Lenny Verloop-van der Spek, werkgroeplid BZK
- Yvette van Eechoud, werkgroeplid EZK
- David van Weel, werkgroeplid AZ
- Betül Albayrak, werkgroeplid FIN
- Rene van der Helm, agendalid IenM

Plaatsvervangend leden werkgroep:

- Helen Kuyper, plaatsvervangend werkgroep lid Defensie
- Anita Conijn, plaatsvervangend werkgroep lid BZ
- Heleen van Gorcum, plaatsvervangend werkgroep lid Financiën
- Patricia Zorko, plaatsvervangend werkgroep lid JenV
- Haijo Albers, plaatsvervangend werkgroep lid BZK
- Flip van Helden, plaatsvervangend werkgroep lid EZK
- Pieterjan Rozenberg, plaatsvervangend werkgroep lid AZ
- Rob Hagman, plaatsvervangend agendalid IenM

Secretariaat:

- Sara Schreuder, Defensie
- Renske Berendsen, FIN
- Sander van der Sluis, BZ
- Nienke Dekens, FIN
- Jens Risberg, FIN