

Eindrapport

Verkenningen

Houvast

voor de krijgsmacht

van de toekomst

Samenvatting en conclusies

Nederland is een open en welvarend land in een veilige regio. Overal in de wereld zijn Nederlanders actief. Onze economie is de zestiende in de wereld. Nederland is een knooppunt voor internationale handels-, verkeers- en distributiestromen. We zijn de negende exportnatie. We zijn lid van de EU en de NAVO. Wat kan ons gebeuren?

Onze veiligheid, onze welvaart en ons welzijn lijken vanzelfsprekend te zijn. Het zijn echter verworvenheden waaraan in het verleden hard gewerkt en soms gestreden moest worden. Ook vandaag en morgen moeten zij worden behouden in een wereld waarvan de toekomst onzeker is. Sociale en economische ontwikkelingen elders op deze aardbol hebben hun weerslag op onze samenleving. De internationale kredietcrisis heeft de kwetsbaarheid van onze welvaart onmiskenbaar aangetoond. Economische, politieke en militaire machtsverhoudingen verschuiven. Oude bedreigingen verdwijnen, nieuwe doemen op. Het klimaat verandert en natuurlijke hulpbronnen worden schaarser. De wereldbevolking blijft groeien, maar de bevolking van Europa vergrijsst. Technologische ontwikkelingen gaan door en scheppen nieuwe kansen, maar ook nieuwe afhankelijkheden en risico's. In de veranderende wereld neemt het gevoel van onzekerheid over onze toekomstige positie toe.

De Nederlandse defensie-organisatie draagt bij aan de veiligheid en daarmee aan de welvaart en het welzijn van alle Nederlanders. Onze militairen spannen zich daarvoor in binnen- en buitenland in, zelfs met gevaar voor eigen leven. Een moderne en capabele krijgsmacht moet onze samenleving wapenen tegen voorziene en onvoorziene veiligheidsrisico's. De Nederlandse krijgsmacht representeert wie wij zijn en voor welke belangen en waarden we staan. Bij een welvarend en ontwikkeld land als Nederland, met zijn grote economische belangen, zijn sterke afhankelijkheid van het buitenland en zijn

verplichtingen in de NAVO en de EU, past een professionele krijgsmacht die is toegesneden op haar taken.

Maar welke krijgsmacht hebben wij de komende jaren precies nodig? Waar moeten we ons op voorbereiden? Wat zijn onze opties? Om houvast te krijgen voor besluiten over de toekomst van de krijgsmacht heeft het kabinet Verkenningen laten uitvoeren. Daarmee wordt een inhoudsvolle en wetenschappelijk verantwoorde bijdrage geleverd aan de politieke en publieke oordeelsvorming over de toekomst van onze krijgsmacht. De Verkenningen zijn een uitdrukking van de politieke wil ook voor de toekomst recht te doen aan de vereisten van een kerntaak van de overheid en een belangrijk instrument van onze staat en samenleving.

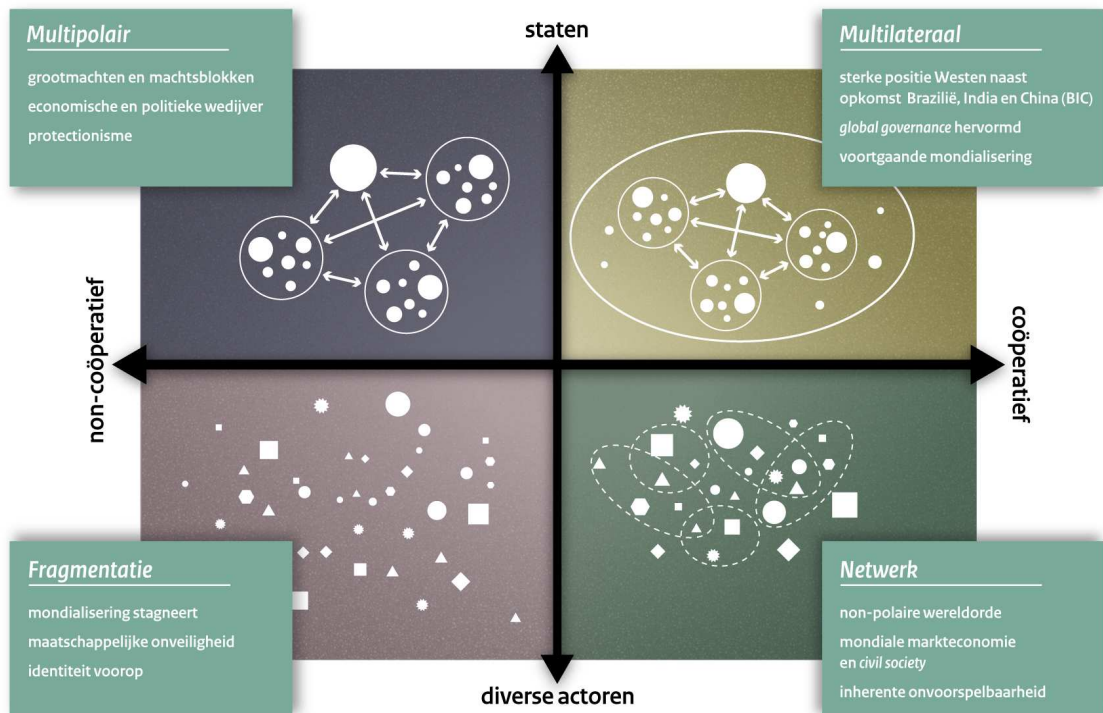
Niet eerder is in Nederland op defensiegebied een interdisciplinaire, interdepartementale of internationale benadering gevolgd die zich laat vergelijken met die van de Verkenningen. Historisch onderzoek van het Nederlandse Instituut voor Militaire Historie (NIMH) stelt het unieke karakter van het project onomstotelijk vast. Een groot aantal deskundigen in binnen- en buitenland en van binnen en buiten Defensie heeft aan de totstandkoming van dit rapport meegewerkt. De Verkenningen hebben dan ook meer opgeleverd dan alleen dit rapport. Het wordingsproces was zeker zo belangrijk en uitdagend, en dat proces krijgt een structureel vervolg in het kader van de beleidsontwikkeling bij Defensie. Met de analyse, de scenario's en de beleidsopties van de Verkenningen kan het volgende kabinet bovendien de stap zetten naar visieontwikkeling en een duurzaam plan voor de krijgsmacht van de toekomst.

De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Hierdoor is het belang van de gedegen basis voor verantwoorde politieke besluitvorming die in dit rapport wordt gelegd nog verder toegenomen. Het is hoe dan ook van belang dat onze defensie-inspanning kan blijven bogen op brede politieke en maatschappelijke steun. Militairen en burgers die in het belang van onze samenleving risico's lopen, moeten het perspectief behouden op een moderne en capabele krijgsmacht die op haar taken is berekend. De grillige wereld waarin wij thans leven staat niet toe dat wij nonchalant met onze krijgsmacht omgaan. Het garanderen van veiligheid is immers een waarborg die de burger legitiem van de overheid vraagt.

Het hoofddoel van de Verkenningen was het bieden van een gezaghebbende en objectieve basis voor toekomstbestendige politieke keuzes over de Nederlandse defensie-inspanning. Dit rapport helpt voor de langere termijn een koers voor de krijgsmacht te bepalen. De keuze uit de beleidsopties en het bepalen van het niveau van defensie-uitgaven is vanzelfsprekend voorbehouden aan de politiek. Dit rapport bepaalt deze keuze niet. Wel biedt het een solide basis voor de besluitvorming daarover, die hieronder wordt samengevat.

VIER TOEKOMSTSCENARIO'S

De Verkenningen hebben vier toekomstscenario's opgeleverd. De scenario's **MULTILATERAAL**, **MULTIPOLAIR**, **NETWERK** en **FRAGMENTATIE** maken vooral duidelijk hoe – en met welke gevolgen – de wereld zich de komende twee decennia op hoofdlijnen zou kunnen ontwikkelen. De vier scenario's hangen samen met de vraag: om welke actoren gaat het in de toekomst en hoe gaan zij met elkaar om? De scenario's helpen de wereld beter te begrijpen en de betekenis van hedendaagse gebeurtenissen, ontwikkelingen en onzekerheden te doordenken. Zij zijn gebruikt als toetssteen voor de beleidsopties.



figuur 34. Het scenarioraamwerk

De scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR zijn staatscentrisch, ook al blijven niet-staatelijke actoren ook in deze scenario's een rol spelen. Zij lijken daardoor een klassiek en relatief herkenbaar beeld op te roepen. Van een 'terugkeer naar de geschiedenis' is in deze scenario's echter geen sprake. Zo is in beide scenario's het zwaartepunt verschoven van het Westen naar Azië, zij het in verschillende mate en met verschillende uitkomsten. Technologische ontwikkelingen hebben nieuwe perspectieven geopend. Nieuwe veiligheidsvraagstukken en coalitievormen hebben zich aangediend. In MULTILATERAAL is sprake van een verder ontwikkeld systeem van internationale samenwerking in het kader waarvan wordt gewerkt aan de oplossing van conflicten en belangentegenstellingen. In MULTIPOLAIR hebben zich machtsblokken gevormd en zijn internationale belangentegenstellingen scherper naar voren getreden.

De scenario's NETWERK en FRAGMENTATIE hangen nauw samen met de opkomst van niet-statelijke actoren en trekken deze ontwikkeling verder door, al blijven staten in deze scenario's aanwezig. In deze scenario's komen begrippen als nationale soevereiniteit, het geweldsmonopolie van de staat en de internationale rechtsorde in een nieuw en dikwijls nog onbekend daglicht te staan. Zij zijn daardoor wellicht minder herkenbaar, maar daardoor niet minder plausibel of minder relevant. In het bijzonder deze twee scenario's brengen de breuklijnen in kaart die zijn ontstaan in reactie op de in de afgelopen twee decennia voortgeschreden mondialisering. In NETWERK zet het proces van mondialisering door, zij het dat een deel van de wereldbevolking de aansluiting hierop heeft verloren. In FRAGMENTATIE hebben de tegenkrachten van mondialisering de overhand gekregen en staan de handhaving van eigen identiteit, welvaart en veiligheid voorop.

STRATEGISCHE FUNCTIES VAN DE OVERHEID

Het zorgen voor veiligheid is een kerntaak van de Nederlandse overheid. De krijgsmacht levert daaraan in binnen- en buitenland een bijdrage. Om tot uiteenlopende beleidsopties voor de krijgsmacht te komen, is het van belang te verduidelijken hoe de overheid in de veiligheid van ons land voorziet en waaruit in dit bredere verband de bijdrage van de krijgsmacht bestaat. In het kader van de Verkenningen is het daarbij zinvol gebleken de veiligheidscheppende rol van de overheid uit te splitsen in de onderstaande zeven strategische functies. Deze functies bieden een goede basis voor een samenhangende benadering van onze veiligheid en voor het bepalen van de rol van de krijgsmacht daarbinnen.

De rol van Defensie bij de uitvoering van de strategische functies spitst zich vanzelfsprekend toe op de inzet van militaire middelen van de krijgsmacht. In de Verkenningen zijn de strategische functies een belangrijk hulpmiddel geweest om op een logische en doordachte manier tot de beleidsopties van de Verkenningen te komen.



figuur 44. Strategische functies Defensie

VIER BELEIDSOPTIES

De vier beleidsopties die in het kader van de Verkenningen zijn ontwikkeld, bieden uiteenlopende keuzemogelijkheden bij het bepalen van de Nederlandse defensie-inspanning in een langetermijnperspectief. De vier beleidsopties VEILIG BLIJVEN, KORT EN KRACHTIG, VEILIGHEID BRENGEN en VEELZIJDIG INZETBAAR geven dus geen blauwdruk van de krijgsmacht in de toekomst, maar ze schetsen een ontwikkelrichting waar de komende jaren naartoe kan worden gewerkt. De beleidsopties onderscheiden zich van elkaar doordat in elke optie andere accenten worden gelegd op de strategische functies van de overheid en van de krijgsmacht.



In **VEILIG BLIJVEN** ligt het hoofdaccent op de strategische functie *Beschermen*. De krijgsmacht treedt in deze beleidsoptie ook op ter bescherming – en zo nodig verdediging – van het grondgebied van de NAVO en de EU en ter bescherming van het Koninkrijk en zijn onderdanen tegen een scala aan veiligheidsrisico's en bedreigingen.



In **KORT EN KRACHTIG** ligt het hoofdaccent op de strategische functie *Interveniëren*. In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt bij het handhaven – en zo nodig afdwingen – van de internationale rechtsorde in het kader van de tweede hoofdtaak en de verdediging van de belangen van het Koninkrijk buiten de landsgrenzen. De krijgsmacht is in dat verband in staat in internationaal of multinationaal verband in het voorste gelid bij te dragen aan snelle conflictbeslechting. Het kan daarbij gaan om militair ingrijpen binnen, tussen of tegen staten of individuen en groeperingen.



In **VEILIGHEID BRENGEN** ligt het hoofdaccent op de strategische functie *Stabiliseren*. De krijgsmacht richt zich in deze beleidsoptie primair op de bevordering van de internationale rechtsorde door de deelneming aan stabilisatieoperaties en door militaire samenwerking met andere landen en militaire assistentie aan veiligheidsorganisaties in fragiele staten en regio's. De centrale gedachte daarbij is dat de belangen van het Koninkrijk zijn gediend bij het mondiaal bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling. Het zwaartepunt ligt in deze beleidsoptie bij de tweede hoofdtaak.



Tot slot wordt in **VEELZIJDIG INZETBAAR** een balans getroffen tussen de drie strategische functies: beschermen, interveniëren en stabiliseren. In deze beleidsoptie ligt het zwaartepunt op de veelzijdigheid en de flexibele inzetbaarheid van de krijgsmacht in het licht van de drie hoofdtaken van Defensie. Deze beleidsoptie ligt in het verlengde van inspanningen sinds de jaren negentig om de krijgsmacht om te vormen tot een krijgsmacht die onder zeer uiteenlopende omstandigheden kan worden ingezet ter verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied, ter bescherming van de Nederlandse belangen in den vreemde en in dienst van de internationale rechtsorde. De beleidsoptie trekt deze omvorming door, waarbij rekening wordt gehouden met de in Verkenningen gesignaleerde veranderingen in de veiligheidssituatie.

INZICHTEN VAN DE VERKENNINGEN OM REKENING MEE TE HOUDEN

Bij het bepalen van politieke keuzes over de toekomstige Nederlandse defensie-inspanning moet ten minste rekening worden gehouden met de volgende inzichten die in het kader van de Verkenningen zijn opgedaan.

1. **Bij besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de uit de omgevingsanalyse van de Verkenningen gebleken fundamentele onzekerheid.** Onzekerheid over de toekomst is van alle tijden. De omgevingsanalyse die in het kader van de Verkenningen is uitgevoerd, maakt duidelijk dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de internationale en de nationale veiligheidssituatie in de komende twintig jaar groter is dan ooit sinds het einde van de Koude Oorlog. Zij gaat gepaard met nieuwe kansen én nieuwe risico's. Zeker lijkt dat de wereld er in 2030 anders voorstaat; onzeker is hoe anders en met welke gevolgen. Zeker lijkt ook dat het *potentieel* voor conflicten groeit en het palet van veiligheidsrisico's en kwetsbaarheden zich verbreedt; onzeker is of dit metterdaad tot meer conflicten leidt en in welke vorm deze conflicten zich manifesteren. De fundamentele onzekerheid over de komende twee decennia hangt samen met de volgende factoren van structurele aard:
 - ❖ de spreiding van de politieke, economische en militaire **macht** in het wereldsysteem over meer landen, waardoor de Verenigde Staten de komende decennia een minder bepalende positie kunnen innemen en opkomende grootmachten als China zich in toenemende mate manifesteren;
 - ❖ de 'verdichting' van het **wereldsysteem** waardoor wederzijdse afhankelijkheden worden versterkt en complexer worden, in combinatie met een geleidelijke 'verdunning' van de staatsmacht als gevolg van de opkomst van niet-statelijke actoren;

- ❖ de ontwikkeling van nieuwe **technologieën** en de verspreiding van bestaande technologieën zo als die nodig zijn om kernwapens en raketten met een groot bereik te vervaardigen. De voortsnellende technologische progressie houdt zowel kansen als bedreigingen in;
- ❖ de opeenstapeling van **grensoverschrijdende uitdagingen**, waaronder de dreigende of al bestaande schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, de opwarming van het klimaat en de onevenwichtige groei van de wereldbevolking, die samenlevingen en de bestaande institutionele kaders onder grote druk zetten. Tegelijkertijd kunnen deze uitdagingen kansen op samenwerking en vernieuwing bieden.

2. **De fundamentele onzekerheid vergt versterking van het vermogen tot anticiperen en voorkomen.**

Defensie draagt op verschillende manieren bij aan het voorbereid zijn op voorziene en onvoorziene ontwikkelingen en gebeurtenissen die de veiligheidsbelangen van het Koninkrijk of de internationale rechtsorde kunnen beïnvloeden. Ten eerste dekt Nederland zich, samen met bondgenoten en partners, in tegen onverhoopt verslechterende veiligheidsomstandigheden door een voldoende capabele en flexibele krijgsmacht in stand te houden. De krijgsmacht heeft in die zin het karakter van een “verzekeringspolis” waarvoor een “premie” moet worden betaald. Ten tweede moet Defensie zelf zich, zeker in het licht van de grotere onzekerheid, optimaal inrichten voor de strategische functie *Anticiperen*. De inzichten die met de Verkenningen zijn opgedaan bieden hiervoor een goede basis. Ook het voorkomen van conflicten door militaire samenwerking is van groeiende betekenis om te verhinderen dat de wereld een ongewenste richting inslaat, of positiever gesteld, bij te dragen aan de internationale vrede en veiligheid.

3. **Veiligheid is ondeelbaar.** Veel problemen in onze samenleving hebben door het proces van mondialisering en de samenhang tussen interne en externe veiligheid een belangrijke internationale dimensie. Nationale grenzen hebben daarbij als demarcatielijn voor de veiligheid van het grondgebied van het Koninkrijk en van de Nederlandse samenleving onmiskenbaar aan betekenis ingeboet. De kernvraag is of de veiligheid van het Koninkrijk het best kan worden bevorderd door in de bescherming van het eigen grondgebied te investeren of door problemen bij de bron – dus vaak ver buiten de eigen landsgrenzen – op te lossen. Door de nauwe samenhang tussen onze interne en externe veiligheid sorteert een combinatie van inspanningen het meeste effect. Het investeren in collectieve veiligheid blijft daarbij per saldo effectiever en goedkoper dan het investeren in alleen nationale veiligheid.

Ook de verbreding van het veiligheidsbegrip hangt samen met reële ontwikkelingen die inherent zijn aan het proces van mondialisering en laat de krijgsmacht niet onberoerd. Het werkterrein van de krijgsmacht is dichterbij dat van civiele organisaties komen te liggen. Zo worden militaire operaties

tegenwoordig vaak gezien als onderdeel van een veel bredere, geïntegreerde aanpak. In eigen land wordt op de krijgsmacht een beroep gedaan om civiele instanties te ondersteunen bij crisisbeheersing. Tegen deze achtergrond is sprake van een verbreding van het veiligheidsspectrum waarbinnen de krijgsmacht optreedt. Naast het optreden bij conflicten en het afweren van (militaire) dreigingen krijgen in de taakstelling van de krijgsmacht ook het tegengaan van potentiële dreigingen, kwetsbaarheden en veiligheidsrisico's voor de samenleving als geheel meer accent.

4. **De analyse van de mondiale, Europese en nationale veiligheidssituatie geeft de komende jaren geen aanleiding tot een vermindering van de defensie-inspanning.** Dit hangt samen met de volgende inzichten:

- ❖ **minder dominante positie van het Westen.** De veiligheid van Nederland wordt op langere termijn onverminderd beïnvloed door geopolitieke verhoudingen en de verschuivingen daarin. Vooral de opkomst van China en – in mindere mate – India en Brazilië heeft invloed op deze verhoudingen. De toekomstige stabiliteit van Rusland is in hoge mate onzeker. Als gevolg van geopolitieke verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee decennia waarschijnlijk toe. Als gevolg van de door de financieel-economische crisis veroorzaakte begrotingstekorten bestaat er een gerede kans dat veel NAVO- en EU-lidstaten de komende jaren hun defensie-uitgaven (tijdelijk) verlagen, terwijl de militaire uitgaven in de wereld als geheel blijven stijgen;
- ❖ **groeïende kwetsbaarheid van de Nederlandse samenleving voor massale ontwrichting en 'samengestelde' dreigingen.** De omgevingsanalyse geeft geen aanleiding te veronderstellen dat het grondgebied van Nederland de komende twee decennia zal blootstaan aan een grootschalige conventionele militaire dreiging. Wel wordt de Nederlandse samenleving, mede door haar groeiende complexiteit en afhankelijkheden, potentieel kwetsbaarder voor massale ontwrichting, bijvoorbeeld als gevolg van pandemieën, overstromingen, terroristische aanslagen, ernstige ongeregelde heden of de grootschalige uitval van communicatie- en informatiesystemen;
- ❖ **inbreuken op de rechtshandhaving van het Koninkrijk in de Caribische regio.** Vooral internationale drugssyndicaten vormen hiervoor een bedreiging. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat zich de komende decennia in het Caribische gebied spanningen of conflicten tussen staten voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de soevereiniteit van in het bijzonder Curaçao en Aruba;
- ❖ **blijvende instabiliteit in de 'gordel' van Latijns Amerika via Afrika en het Midden-Oosten naar Zuid- en Centraal-Azië.** De komende twee decennia zien landen in deze gordel van

instabiliteit zich voor grote, elkaar versterkende uitdagingen geplaatst. De veiligheidsbelangen van Europa en van het Koninkrijk worden op tal van manieren door de instabiliteit in dit gebied geraakt. Het Midden-Oosten en Centraal-Azië blijven daarbij de komende twee decennia de belangrijkste leveranciers van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd wordt dit deel van de wereld geplaagd door instabiliteit, waarbij zich zowel inter- als intrastatelijke conflicten kunnen voordoen;

- ❖ **groeïend strategisch belang voor Europa van het gebied rondom de Indische Oceaan.** Een belangrijk deel van de economische groei in de wereld komt tot stand in het gebied rondom de Indische Oceaan. De oceaan het toneel van groeiende wedijver tussen India, China en de Verenigde Staten. Hoewel het gebied van de Stille Oceaan in toenemende mate het politieke, economische en militaire zwaartepunt in de wereld vormt en de kans op een grootschalig interstatelijk conflict er het grootst is, valt niet te verwachten dat Europa of Nederland er de komende twee decennia een vooraanstaande militaire rol zullen spelen;
- ❖ **groeïende druk op de 'openbare ruimten' van de wereld.** Mede gelet op de sterke internationale oriëntatie van zijn economie is Nederland er zeer bij gebaat dat de groeiende druk op de vrije zee, de atmosfeer, de ruimte en het internet niet ten koste gaat van zijn belangen en van de internationale rechtsorde. Als gevolg van de opwarming van de aarde wordt de Noordelijke IJszee de komende decennia bevaarbaar en worden uiteenlopende economische activiteiten mogelijk. De kans op militair conflict in of rondom de Noordelijke IJszee wordt vooralsnog als laag beoordeeld;
- ❖ **een dynamisch conflictspectrum.** De ervaringen op de Balkan, in Irak en Afghanistan hebben duidelijk gemaakt dat ook bij stabilisatieoperaties rekening moet worden gehouden met een wisselende en soms hoge geweldsintensiteit. Deze ontwikkeling zet zich de komende twee decennia waarschijnlijk voort en houdt in dat het in het huidige ambitieniveau gemaakte onderscheid tussen hoog en laag in het geweldspectrum aan betekenis heeft ingeboet. In vrijwel alle militaire operaties moet rekening worden gehouden met een wisselende en mogelijk ook hoge geweldsintensiteit en met zowel reguliere als irreguliere strijdmethodes. Ook de aard, de intensiteit en de reikwijdte van een conflict als geheel kan gaandeweg veranderen;
- ❖ **groeïende migratiedruk op – de grenzen van – de Europese Unie.** Dit hangt nauw samen met de sterke bevolkingsgroei in ontwikkelingsregio's die dichtbij Europa liggen (vooral Afrika en het Midden-Oosten), de aanhoudend slechte vooruitzichten in deze regio's en de behoefte in Europa aan arbeidskrachten (mede door de vergrijzing van de Europese bevolking). Ook Nederland wordt de komende twee decennia geconfronteerd met een verder groeiende migratiedruk. De mate waarin de migratiedruk zich voordoet, is te beïnvloeden door beleidsmaatregelen die de stabiliteit en de economische vooruitzichten bevorderen. Bovendien is niet alleen sprake van ongewenste maar ook van gewenste migratie;

- ❖ **technologische vooruitgang.** De technologische vooruitgang gaat de komende decennia in hoog tempo door, waarbij civiele technologieën in toenemende mate worden gebruikt voor militaire toepassingen. Veel wijst erop dat de belangrijkste voortgang wordt geboekt op het terrein van ruimtetechnologie, biotechnologie, nanotechnologie, energietechnologie, informatietechnologie, geavanceerde materialen en cognitieve wetenschappen. De convergentie van oorspronkelijk gescheiden velden van onderzoek en innovatie kan leiden tot kwalitatief nieuwe technologische mogelijkheden met mogelijk revolutionaire gevolgen. Deze vooruitgang biedt veel kansen, ook voor de krijgsmacht, maar roept tevens nieuwe veiligheidsvraagstukken op. Het bezit van moderne en hoogwaardige wapensystemen wordt bereikbaar voor meer landen en niet-statelijke groeperingen. De groeiende afhankelijkheid van technologie van moderne open samenlevingen verhoogt de kwetsbaarheid voor maatschappelijke ontwrichting;
- ❖ **de kracht van percepties.** De snelheid waarmee nieuws wordt verspreid, heeft de afgelopen decennia een hoge vlucht genomen, mede als gevolg van nieuwe en gemakkelijk beschikbare communicatievormen zoals het internet. Deze ontwikkeling zet vrijwel zeker door, waarbij ook irreguliere tegenstanders beschikken over ruime communicatiemogelijkheden. In deze 'battle of the narrative' is het Westen niet noodzakelijkerwijs in het voordeel. Het behoud van politieke en maatschappelijke steun voor operaties vereist permanente communicatie over de toegevoegde waarde van het militaire optreden. Tegelijkertijd moet er rekening mee worden gehouden dat percepties die elders over de doelstellingen en het karakter van ons politieke handelen en militair optreden bestaan, op gespannen voet staan met ons zelfbeeld. Percepties zijn onderdeel van de werkelijkheid waarin de krijgsmacht optreedt. Het is van belang ons in deze percepties en hun achtergronden te verdiepen. Dit maakt het mogelijk rekening te houden met reacties in onze omgeving en de effectiviteit van ons handelen te vergroten.

5. **Er is een groeiend belang om te investeren in de Europese defensiesamenwerking.** De afgelopen twee decennia zijn in NAVO- en EU-verband opeenvolgende initiatieven ontplooid om belangrijke militaire capaciteitstekorten op te heffen en de nationale defensie-inspanningen op elkaar af te stemmen. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon – en daarmee van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) – biedt nieuwe mogelijkheden de Europese samenwerking te verdiepen. Het belang om van deze mogelijkheden gebruik te maken neemt de komende jaren onmiskenbaar toe, waarbij Nederland met gelijkgezinde landen evenals in het verleden een voortrekkersrol kan vervullen. De positie en de veiligheid van Europa – en daarmee ook die van Nederland – worden namelijk beïnvloed door geopolitieke krachtsverhoudingen en verschuivingen daarin. Als gevolg van de in dit rapport beschreven economische, politieke en militaire verschuivingen neemt het conflictpotentieel de komende twee

decennia mogelijk toe. Bovendien zijn de Europese lidstaten van de NAVO en de Europese Unie op veiligheidsgebied waarschijnlijk in toenemende mate op zichzelf aangewezen, wat de noodzaak van een krachtiger Europees defensiebeleid verder versterkt. Tegelijkertijd heeft de financieel-economische crisis juist geleid tot druk op Europese overheidsbegrotingen en, afhankelijk van politieke besluitvorming, mogelijk ook op defensiebegrotingen. Samen met de geopolitieke logica zou dit voor de Europese lidstaten aanleiding moeten zijn hun samenwerking te verdiepen, al valt als gevolg van deze samenwerking zeker op de korte termijn geen grote doelmatigheidswinst te verwachten. Het investeren in collectieve veiligheid blijft per saldo effectiever en goedkoper dan het investeren in alleen nationale veiligheid. Ook een sterke transatlantische relatie blijft voor Europa van groot belang. Op mondiaal niveau zijn er geen actoren die wat betreft waarden, visie en optreden dichter bij elkaar staan dan de lidstaten van de NAVO.

6. **Defensie moet zich steeds afvragen welke taken de krijgsmacht in hoge mate zelfstandig moet kunnen uitvoeren en welke taken aan andere landen of organisaties kunnen worden overgelaten.** Taakspecialisatie en rolspecialisatie hebben als voordeel dat afzonderlijke landen hun defensie-inspanning kunnen richten op een afgebakend pakket van taken en middelen, waardoor bovendien in multinationaal verband versnippering en duplicatie wordt voorkomen. De internationale bereidheid om tot een onderlinge verdeling van taken en capaciteiten over te gaan blijft beperkt. Vooral taakspecialisatie waarbij landen in onderling overleg volledige krijgsmachtdelen afstoten, veronderstelt het vertrouwen en de bereidheid van landen hun soevereine beslissingsbevoegdheid over de inzet van hun krijgsmacht te delen. Deze mate van politieke convergentie ontbreekt vooralsnog tussen de Europese partners. Ook oefenen krijgsmachten nationale taken uit die moeilijk aan andere landen kunnen worden overgedragen. Overigens sluiten de toekomstscenario's van deze Verkenningen taakspecialisatie voor de komende decennia niet uit. De mogelijkheid hiertoe komt sneller binnen bereik in de scenario's MULTILATERAAL en MULTIPOLAIR, waarin sprake is van een verdere verdieping van de Europese samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie. Zolang daarover nog onzekerheid bestaat blijft een zekere mate van autonomie het uitgangspunt voor de omvang en de inrichting van de Nederlandse krijgsmacht. Dat de krijgsmacht blijft beschikken over een verscheidenheid aan middelen, is te meer van belang in het licht van de fundamentele onzekerheid over de toekomstige veiligheidssituatie.
7. **Vooral de stijging van de kosten van het defensiematerieel vormt een risico voor de toekomstige bedrijfsvoering van Defensie.** Volgens wetenschappelijk onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en de inzichten van het Europese Defensie Agentschap (EDA) zijn de kosten van investeringen in militair materieel met naar schatting twee tot zeven procent per jaar sneller gestegen dan de inflatie. Het Britse ministerie van Defensie gaat uit van een blijvende stijging van de investeringskosten van militair materieel. Nader onderzoek is nodig om te bepalen in welke mate

ook de Nederlandse krijgsmacht door deze ontwikkeling wordt geraakt. Dit onderzoek zou dan tevens betrekking moeten hebben op mogelijke aanvullende maatregelen om de reële kosten van defensiematerieel en –personeel te beheersen. In de afgelopen jaren hebben zich verder vooral in de exploitatiesfeer tekorten voorgedaan. Tot dusver zijn deze tekorten onder andere verwerkt met behulp van doelmatigheidsmaatregelen. Hoewel vooralsnog onzeker is in welke omvang de tekorten in de exploitatiesfeer zich de komende jaren blijven voordoen, is de verwachting dat Defensie voor het bestendigen van de huidige krijgsmacht in de exploitatiesfeer jaarlijks tussen de 100 en 150 miljoen euro tekort komt. Binnen de huidige budgettaire kaders kan dit tekort alleen worden opgevangen door het treffen van aanvullende doelmatigheidsmaatregelen en het verlagen van het ambitie- en activiteitsniveau.

8. **Kiezen voor één van de beleidsopties van de Verkenningen, is kiezen voor een lange termijn perspectief voor de krijgsmacht waar de komende jaren naar toe moet worden gewerkt. Om daarbij een stabiele en doelmatige ontwikkeling van de krijgsmacht mogelijk te maken, is ook houvast op de langere termijn wenselijk.** Voor welk niveau van defensiebestedingen de politiek kiest, is in de eerste plaats afhankelijk van het ambitieniveau en van de krijgsmacht die vervolgens nodig is om dit ambitieniveau te realiseren. Bij het bepalen van dit niveau gaat het bovendien om de vraag welk niveau in overeenstemming wordt geacht met de financiële mogelijkheden van ons land, zowel op de korte als op de lange termijn. De beleidsopties van de Verkenningen hebben betrekking op de periode 2020 tot 2030. De economische crisis noopt de komende jaren op een breed terrein echter onvermijdelijk tot pijnlijke financiële maatregelen, die de krijgsmacht hoogstwaarschijnlijk niet ongemoeid laten. Onder deze omstandigheden is het belang van een langetermijnperspectief als houvast voor de krijgsmacht nog verder toegenomen.
9. **Bij besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de in dit rapport in kaart gebrachte consequenties.** Militaire eenheden en middelen kunnen, als zij eenmaal zijn opgeheven of afgestoten, niet binnen korte tijd opnieuw worden gegenereerd. Het verlies van deskundigheid heeft vaak blijvende effecten. Bovenal moet bij ieder besluit over de krijgsmacht het evenwicht tussen ambitie, taken en middelen zijn gewaarborgd. Is dit niet het geval, dan worden de politieke beleidsdoelstellingen niet gehaald. Ook wordt de krijgsmacht dan sluipenderwijs uitgehold. Dat is niet verantwoord tegenover het personeel van Defensie, van wie herhaaldelijk bijzondere inspanningen worden gevraagd.

Uit de Verkenningen blijkt dat een besluit ter verhoging van het niveau van defensie-uitgaven met structureel 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030 een aanzienlijke versterking van de krijgsmacht mogelijk zou maken in aanvulling op de opheffing van structurele knelpunten in de bedrijfsvoering. De omgevingsanalyse van de Verkenningen geeft vooralsnog geen aanleiding een

dergelijke vergaande verhoging te overwegen, al valt de noodzaak daarvan in de toekomst niet uit te sluiten.

Een besluit ter verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met structureel 1,5 miljard euro zou tot het tegenovergestelde effect leiden: een vergaande verkleining van de krijgsmacht en een dienovereenkomstige verlaging van het ambitie- en activiteitsniveau. De omgevingsanalyse van de Verkenningen geven echter evenmin aanleiding tot een verlaging van de defensie-inspanning. De professionaliteit, de kwaliteit en de geloofwaardigheid van de krijgsmacht zouden dan eveneens ernstig in het geding komen. Een verlaging van het niveau van defensie-uitgaven met 1,5 miljard euro in de periode 2020 tot 2030 is alleen mogelijk bij een aanzienlijke verlaging van het ambitie- en activiteitsniveau en vergaande keuzes ten aanzien van het takenpakket van de krijgsmacht. Bij een dergelijke verlaging is een zodanige vermindering van de gevechtskracht aan de orde dat van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht geen sprake meer is. De beleidsoptie "Veelzijdig inzetbaar" veronderstelt immers een breder palet aan taken en inzetmogelijkheden dan de andere beleidsopties, waarin de krijgsmacht op een andere leest wordt geschoeid.

VIJF STRATEGISCHE VRAGEN VOOR DE POLITIEK

Politieke besluiten over de toekomst van de krijgsmacht moeten bovenal berusten op een integrale afweging waarin de belangen en de doelstellingen van het Koninkrijk voorop staan. Bij deze afweging doen zich voor de politiek de hieronder gestelde vijf strategische vragen voor:





- 1. Welke militaire bijdrage wil Nederland in internationaal verband en ten opzichte van andere landen leveren? Wat willen we in de wereld betekenen? Voor welke belangen en waarden staan we pal? Wie zijn we?**
- 2. Welke defensie-inspanning is nodig of wenselijk in het licht van de omgevingsanalyse van de Verkenningen? Hoe gaan we om met de fundamentele onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen?**
- 3. Welke balans moet worden getroffen tussen de bescherming en zo nodig verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied en het optreden bij de bron van bedreigingen van onze veiligheid (al dan niet ter bevordering van de internationale rechtsorde)?**

4. **Welke bijdrage moet de krijgsmacht binnen de landsgrenzen leveren aan de veiligheid van onze samenleving in het licht van de groeiende kwetsbaarheid voor maatschappelijke ontwrichting?**

5. **Welke afhankelijkheden van andere landen kan Nederland op veiligheids- en defensiegebied aanvaarden? Tot welk punt willen we onze autonomie behouden?**

Annex A: overzicht consequenties van de beleidsopties gezien vanuit het perspectief van de Verkenningen

In de onderstaande tabel zijn de consequenties van de beleidsopties en hun varianten in één overzicht verwerkt. Daartoe is gebruik gemaakt van een kleurcode. Per consequentie is met de kleur rood, geel of groen tot uitdrukking gebracht of een variant op dit punt overwegend negatief, gemengd of overwegend positief is beoordeeld. Deze kleurcode is gebaseerd op de teksten die in het rapport die bij de desbetreffende varianten en hun consequenties zijn opgenomen. Voorts is het van belang te onderstrepen dat de consequenties zijn beoordeeld vanuit het perspectief van de Verkenningen en dat geen rekening is gehouden met de relatieve effecten van alternatieven op andere beleidsterreinen op deze kleurcode. Bij de uiteindelijke afweging ligt het voor de hand deze consequenties af te zetten tegen de consequenties van eventuele maatregelen op andere beleidsterreinen. De tabel beoogt in één oogopslag een indruk te geven van de consequenties per beleidsoptie en hun varianten. Ze spoort aan om terug te gaan in de teksten van de consequenties om opvallende kleurcodes nog eens na te lezen. Het spreekt vanzelf dat deze beoordeling geen enkele beperking oplegt aan politieke besluitvorming en dat politieke weging van de consequenties afhankelijk is van tal van factoren. Deze tabel volstaat met een overzichtswegge van de consequenties zonder daaraan een weging te verbinden.

	 Veilig blijven <i>beschermen</i>			 Kort en krachtig <i>interveniëren</i>			 Veiligheid brengen <i>stabiliseren</i>			 Veelzijdig inzetbaar		
	MIN	GELIJK	PLUS	MIN	GELIJK	PLUS	MIN	GELIJK	PLUS	MIN	GELIJK	PLUS
POLITIEK-STRATEGISCH												
Toekomstbestendigheid	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Uitvoering drie hoofdtaken	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Relatie tot het huidige ambitieniveau	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green
Nederlandse veiligheidsbelangen	Yellow	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Bredere regeringsdoelstellingen	Red	Red	Yellow	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Internationale positie van Nederland	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green
Opheffing militaire tekorten NAVO en EU	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green
Samenwerking met nationale partners	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Sterke en zwakke punten krijgsmacht	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Haalbaarheid	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Doelmatigheid	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Nederlandse economie	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
MILITAIR-OPERATIONEEL												
Interoperabiliteit	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Escalatie-dominantie	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Flexibiliteit	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green
Professionaliteit	Red	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
Invloed op militaire besluitvorming	Red	Red	Yellow	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green
Operationele-logistieke zelfstandigheid	Red	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Green

 overwegend positieve beoordeling
 gemengde beoordeling
 overwegend negatieve beoordeling