

# Een pasklare krijgsmacht voor Nederland

Kees Homan en  
Dick Zandee

Repliek op diverse reacties op: 'Van veelzijdig naar pasklaar. De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht' door Kees Homan en Dick Zandee in *Atlantisch Perspectief* nr. 1, 2012.

Ons pleidooi voor een pasklare krijgsmacht heeft een aantal interessante reacties opgeleverd. Hiermee is een eerste doel bereikt: de discussie openen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Deze discussie is nodig gezien het gebrek aan financiële middelen voor instandhouding en modernisering van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht – kernpunt van ons betoog. De komende Tweede Kamerverkiezingen geven een belangrijke politieke wending aan de discussie. Het toekomstige kabinet zal ook voor Defensie een vernieuwde koers kunnen uitstippelen. In dit tweede artikel reageren wij op de schriftelijke reacties op ons betoog voor een pasklare krijgsmacht.<sup>1</sup> We doen dit aan de hand van de onderwerpen die overheersten (of ontbraken) in de commentaren.

Wij stelden ook aan de orde dat de Nederlandse krijgsmacht meer moet samenwerken met andere landen. De meeste commentatoren ondersteunen dit. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft eveneens opgeroepen tot meer Europese defensiesamenwerking (zie ook de artikelen eerder in deze editie).<sup>2</sup> Op 18 april heeft minister van Defensie Hillen met zijn Belgische en Luxemburgse collega's een intentieverklaring ondertekend voor intensivering van de Benelux-samenwerking. De verklaring is een belangrijke stap op weg naar verdere integratie van de strijdkrachten van de drie landen.

## Financiële realiteit

Het kan niet voldoende herhaald worden: uitgangspunt voor onze beschouwing is dat financiële aspecten in plaats van veiligheidspolitieke overwegingen de hoogte van het Nederlandse defensiebudget bepalen. In Engelse termen: ons defensiebudget is *finance driven*. Sinds het einde van de Koude Oorlog geeft ons land vanwege bezuinigingen dan ook steeds minder aan Defensie uit. Een paar feiten: de defensie-uitgaven daalden van 2,7 tot 1,4 procent van het bruto nationaal product. Met de nieuwe bezuinigingen daalt het percentage verder naar ongeveer één procent.

De defensie-uitgaven als percentage van de rijksuitgaven zijn gedaald van 8,6 tot minder dan vijf procent in 2011. Uiteraard is

dit geen Nederlands fenomeen. In bijna alle Europese landen gaan de defensie-uitgaven substantieel omlaag. Nederland is met een daling van twaalf procent tegen 2016 de slechtste leerling van de klas in noordelijk Europa (Duitsland -6,5%, Verenigd Koninkrijk -8%). De budgetten in zuidelijk Europa (Italië -26%, Griekenland -20%) dalen overigens nog meer, wat uiteraard verband houdt met de drastische overheidsbesparingen in deze landen ten gevolge van de eurocrisis. In nominale termen is Nederland nog steeds subtopper in Europa. Met een budget van ongeveer acht miljard euro (2012) geeft Den Haag aanzienlijk meer uit aan Defensie dan vergelijkbare partners zoals België (2,7), Noorwegen (6) of Zweden (4). Spanje (45 miljoen inwoners) heeft een defensiebudget dat nagenoeg gelijk is aan het Nederlandse. Alleen Duitsland, Frankrijk, het VK en Italië geven meer uit aan Defensie dan Nederland.

Wij juichen de daling van het Nederlandse defensiebudget niet toe, maar beschouwen het wel als een gegeven. *Herben* bestrijdt politieke werkelijkheid met wenselijkheid wanneer hij meldt: "Voor tien miljard euro zouden we een fantastische krijgsmacht kunnen hebben." Een defensiebegroting van deze omvang betekent een verhoging van ongeveer 25 procent ten opzichte van het huidige budget. De realiteit is dat in Nederland de bevolking vooral op defensie en ontwikkelingssamenwerking wil bezuinigen en meer geld bepleit voor gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en veiligheid op straat.<sup>3</sup> Wij zetten Defensie dan ook niet "in het beklagdenbankje

(..) als ‘onbetaalbaar’, zoals *Herben* beweert. Wij constateren dat regering en parlement niet voldoende financiële middelen beschikbaar stellen om de eveneens politiek goedgekeurde ambities van een ‘veelzijdig inzetbare’ krijgsmacht te kunnen realiseren. Dit ambitieniveau was al verminderd met vijftig procent. Terwijl onze krijgsmacht in 1993 in staat moest zijn tegelijkertijd aan vier vredebeurende operaties deel te nemen, is dit vanwege de voortdurende bezuinigingen in 2003 teruggebracht tot drie. Vanwege de nieuwe financiële reducties is onze krijgsmacht momenteel nauwelijks nog in staat tegelijkertijd aan twee operaties deel te nemen. De voortgaande bezuinigingen maken verdere aanpassing van het ambitieniveau onvermijdelijk. De krijgsmacht is al niet meer inzetbaar in de gehele breedte – marine, land- en luchtmacht; van laag tot hoog in het geweldsspectrum in alle mogelijke scenario’s – en in de toekomst wordt dit nog lastiger. *Herben* oordeelt dat wij een “hersenschim” najagen met dit betoog. Helaas vertoefde Mat Herben met zijn budget van tien miljard zelf in dromenland.

*Bosman* blijft de veelzijdig inzetbare krijgsmacht verdedigen, maar vermijdt de discussie met ons aan te gaan over financiële haalbaarheid. Wel beweert hij dat in de toekomst een operatie zoals *Task Force Uruzgan* niet meer tot de mogelijkheden behoort. Hiermee geeft hij aan dat financiële nood – waarvoor de VVD medeverantwoordelijkheid draagt – de ambities van de Nederlandse krijgsmacht behoorlijk beperkt.<sup>4</sup> Ook is *Bosman* niet consistent wanneer hij ons in zijn conclusie beschuldigt van risico’s nemen door afscheid te nemen van militaire middelen. Welk kabinet heeft de Nederlandse Leopard-tanks afgeschafte? Overigens schrijft *Bosman* ten onrechte de transformatie van de krijgsmacht geheel toe aan oud-minister van Defensie Henk Kamp. Het proces van aanpassing en herstructurering begon al onder minister Relus ter Beek begin jaren negentig en blijft zich voortzetten. Minister Kamp leverde essentiële bijdragen aan de transformatie, maar bovenal is aan hem toe te schrijven dat Nederland het Srebrenica-syndroom achter zich kon laten door actieve troepeninzet op de grond in Irak en Afghanistan, inclusief deelname aan gevechtshandelingen.

*Voordewind* sluit zich bij ons aan. Ook hij meent dat nieuwe keuzes onvermijdbaar zijn ten gevolge van de bezuinigingen. Hij kiest voor inzet waar Nederland meerwaarde kan leveren. *Voordewind* ziet dit vooral in stabilisatieoperaties, waarin Nederland de 3D-benadering kan toepassen. In ons artikel hebben wij evenzeer onderstreept dat de Nederlandse krijgsmacht in staat moet blijven

*Pasklaar impliceert dat ambitieniveau en middelen in balans komen met beschikbare financiën*

te participeren in stabilisatieoperaties. Maar wij pleiten evenzeer voor een krijgsmacht die kan deelnemen aan operaties hoog in het geweldsspectrum. Juist hiervoor zijn nieuwe keuzes nodig omdat de middelen voor geweldsinterventies de meest kostbare zijn. Helaas laat *Voordewind* de belangrijkste vraag onbeantwoord, namelijk welke keuzes Den Haag hiervoor zou moeten maken.

### Capaciteit landoptreden

De Commandant Landstrijdkrachten, luitenant-generaal *Mart De Kruif*, heeft in zijn interview wat kritische noten geplaatst over ons pleidooi voor de taakgroepen voor landoptreden. Wellicht zijn we niet duidelijk genoeg geweest wat we bedoelen. Ter verduidelijking: onderscheid dient te worden gemaakt tussen de brigade als *organisatie-eenheid* en het optreden op *brigadeniveau*. Het ging ons er om dat Nederland met het afstoten van de tanks niet langer met een eigen brigade als *organisatie-eenheid* op het laagste niveau van verbonden wapens in het hoogste geweldsspectrum kan optreden. In het verleden kon een Nederlandse brigade in een multinationale troepenmacht worden ingebracht. Alle gevechtsmiddelen, gevechtssteun, gevechtsverzorgingssteun en commandovoeringseenheden waren dan Nederlands. Het betreft hier dus de brigade als organisatie-eenheid. *De Kruif* stelt dat de verloren tankcapaciteit door samenwerking met andere landen kan worden opgevangen. Hij verwijst naar het voorbeeld van gebruik van Deense tanks in Afghanistan. Maar dat is uiteraard wat anders dan inzet van een complete brigade met alles erop en eraan in klassieke oorlogsscenario’s. Dat was ons punt. Uiteraard kunnen de Apache-gevechtshelikopters vuurkracht leveren om vijandige tanks uit te schakelen, maar Nederland beschikt over een zeer beperkt aantal van deze helikopters en bovendien bezetten helikopters geen grondgebied.

Wij zijn het echter volkomen eens met *De Kruif* dat de Koninklijke Landmacht wel op *brigadeniveau* moet kunnen opereren. Wij zien hiervoor in de praktijk meer taakgerichte gevechtsgroepen optreden. Wij noemen niet voor niets als voorbeeld van een taakgerichte gevechtsgroep de *Task Force Uruzgan*, die ook door *De Kruif* wordt vermeld als een optreden op brigadeniveau. Het betreft hier overigens een taakgroep die bestond uit verschillende delen van de krijgsmacht, zoals veelal gebruikelijk is.<sup>5</sup> Voor dit niveau moet de landmacht beschikken over de juiste commandovoeringseenheid, het brigadehoofdkwartier, of in onze termen het taakgroephoofdkwartier. Het betreft hier een aparte eenheid die op brigadeniveau de hersenen en coördinatie vormen van de door ons voorgestelde taakgerichte gevechtsgroepen.

### Capaciteit luchtop treden

Ons voorstel het aantal F-16-squadrons te halveren van vier naar twee en collocatie met de Belgische F-16-toestellen na te streven



heeft de meest kritische reacties opgeroepen. *Bosman* bestrijdt ons op het punt dat Europa over voldoende jachtvliegtuigen beschikt. Hij noemt het een “makkelijke conclusie”. Als bron voor zijn kritiek verwijst hij naar een publicatie van Frans Osinga, die al in 2005 betoogde dat Europa rond 2020 waarschijnlijk over ongeveer 975 moderne jachtvliegtuigen zal beschikken (tegenover 2.248 in 2000).<sup>6</sup> Wij hebben onze conclusie niet gebaseerd op *bean counting*. Dergelijke tellingen – gebruikelijk in de Koude Oorlog voor getalsmatige vergelijkingen met de Sovjetunie en het Warschaupact – negeren factoren als kwaliteit, beschikbaarheid en inzetvermogen. De vraag moet luiden: over welke inzetbare luchtcapaciteiten moeten de Europese landen kunnen beschikken voor de meest waarschijnlijke operaties?

Bij de beantwoording van deze vraag kan men allereerst kijken naar de lessen die zijn getrokken uit luchtoptreden in recente (Libië) of nog voortgaande operaties (Afghanistan). Zool tekorten bestaan aan jachtvliegtuigen voor dergelijke NAVO-operaties heeft het te maken met politieke onwil van lidstaten ze in te zetten (bijvoorbeeld Duitsland voor de Libië-operatie). Het nijpende tekort is van een andere aard: Europa heeft te weinig tankervliegtuigen, inlichtingen- en verkenningcapaciteit en precisie-eenheden. De NAVO wijst de Europese lidstaten nadrukkelijk op de noodzaak deze capaciteiten te verbeteren. Nieuwe multinationale projecten zoals *air-to-air refuelling* in het kader van de *pooling & sharing* activiteiten van het

Europees Defensie Agentschap (EDA) en *Intelligence and Strategic Reconnaissance* (ISR) onder NAVO's *Smart Defence*-initiatieven hebben ten doel deze tekortkomingen op te heffen. Overigens is Nederland uit het bestaande NAVO-project *Allied Ground Surveillance* gestapt terwijl dit juist beoogt de ISR-capaciteit van het bondgenootschap te versterken.

Wat betreft de toekomst duiden analyses eerder op de waarschijnlijkheid van asymmetrische conflicten dan grootschalige klassieke oorlogvoering. Technologische superioriteit blijft hiervoor vereist, maar verlangt steeds meer de inzet van andere middelen zoals *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's of *drones*). Nederland wil een (beperkte) *Medium-Altitude Long-Endurance* (MALE) UAV-capaciteit verwerven. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk streven naar een bewapende UAV-capaciteit tegen 2030. Op termijn ontstaat een mix van bemande en onbemande vliegtuigen. Ook hierdoor voldoen de tellingen van alleen Europese jachtvliegtuigen niet langer.

*Herben* zit nog volledig op de lijn van een grootschalig conflict. Volgens hem zijn de Europese luchtmachtcrachten te zwak om het luchtverwicht “tijdens een groot conflict” te garanderen. Hij vreest “gaten in de luchtverdediging” boven Europa “die niet langer door de Amerikanen worden gevuld”. *Herben* slaat de plank tweemaal mis. Ten eerste is de kans op een grootschalig conflict in Europa nagenoeg nihil. In de nieuwe Amerikaanse veiligheids-

strategie is dit nadrukkelijk onderkend: “Most European countries are now producers of security rather than consumers of it.”<sup>7</sup> Hierin ligt de grondslag voor de Amerikaanse troepenvermindering in Europa en uiteraard ook de oproep van Washington aan Europa een groter deel van de inspanningen op zich te nemen en de tekortkomingen op te heffen zoals onder meer geconstateerd in de Libië-campagne.

Ten tweede blijft de Amerikaanse artikel 5-garantie volledig van kracht.<sup>8</sup> In het (onwaarschijnlijke) geval van een grootschalig conflict in Europa blijven de Verenigde Staten volop bereid hun Europese bondgenoten bij te staan. Vanwege hun grote mobiliteit is versterking van Amerikaanse luchtmacht in dat geval het eerst te verwachten. *Herben* zou zich dus veel drukker moeten maken over de voorziene terugtrekking van twee

Amerikaanse *combat brigades* uit Europa. Landstrijdkrachten vereisen immers veel meer trans-Atlantische verplaatsingstijd dan luchtmacht. Zoals gezegd: een dergelijk scenario is uiterst onwaarschijnlijk. De proliferatie van ballistische

raketten vormt een grotere dreiging voor Europa. Nederland kan een centrale rol spelen met de Patriot-luchtverdedigingsraketten en de SMART-L-radars op de LCF-fregatten, samen met de Amerikanen en Europese partners zoals Duitsland. Hiervoor hebben wij nadrukkelijk gepleit. Het is opvallend dat de commentatoren hierop niet ingaan, terwijl *missile defence* een hoofdonderwerp is op de NAVO-top van Chicago.

De essentiële vraag blijft hoe Nederland in de toekomst met beperkte financiële middelen een geloofwaardige luchtmacht in stand kan houden. Wij handhaven onze mening dat de huidige omvang en structuur (vier squadrons, twee operationele F-16-bases) financieel niet haalbaar zullen blijken. In het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over de vervanging van de F-16 is zeer gedetailleerd berekend dat het evenwicht tussen gelijkblijvende ambities en de capaciteit jachtvliegtuigen van Nederland steeds verder onder druk komt te staan.<sup>9</sup> Minister Hillen onderschrijft in zijn reactie deze conclusie.<sup>10</sup> Wanneer bezuinigingen voortgaan rest slechts de keuze het ambitieniveau bij te stellen. Die discussie vermijden de tegenstanders van ons voorstel het aantal F-16-squadrons te halveren. Ze houden vast aan een capaciteit die in de huidige vorm al niet financieel te handhaven is, laat staan in de toekomst met het steeds duurder wordende JSF-jachtvliegtuig.

*Het ambitieniveau  
voor internationale  
operaties kan  
worden verlaagd*

Er zijn wel degelijk mogelijkheden de huidige inzetopties aan te passen. Met twee squadrons kan de Koninklijke Luchtmacht zijn taken blijven uitvoeren.<sup>11</sup> Door de *Quick Reaction Alert*-capaciteit (QRA) – de permanente beschikbaarheid van twee F-16's ter bewaking van het Nederlandse luchtruim – te combineren met België is de QRA-capaciteit te halveren. Minister Hillen onderzoekt deze mogelijkheid al. Hetzelfde geldt trouwens voor andere Europese landen die hun QRA-capaciteiten gaan combineren. De permanente beschikbaarheid van twee squadrons voor de NAVO is terug te brengen tot één. Terecht merkt de Rekenkamer op dat de NAVO “zelden” een beroep doet op twee Nederlandse squadrons.

Ook het ambitieniveau voor internationale operaties kan worden verlaagd. Dit bedraagt thans een eenmalige bijdrage aan interventieoperaties met een squadron of een langdurige bijdrage aan stabilisatieoperaties met gemiddeld acht toestellen als uitgangspunt. De praktijk toont aan dat aantallen variëren afhankelijk van bijdragen van partners. Zelden is sprake van inzet van een volledig squadron. Bovendien heeft Nederland in het verleden succesvol samengewerkt met andere F-16-landen in *Deployable Task Forces*, zoals met België boven de Balkan. In de toekomst kan dit zelfs verder gaan door niet alleen gezamenlijk te opereren maar ook gebruik te maken van elkaars middelen. Minister Hillen streeft met andere landen die de JSF willen aankopen naar vergaande samenwerking in aanschaf, training, onderhoud en gebruik. *Tjepkema* juicht dit toe, maar wijst dan meteen op de risico's van beperking van “de vrijheid van handelen” en “sterke implicaties voor de industrie”. Het laatste riekt naar ondersteuning van economische protectie, die nog steeds kenmerkend is voor grote delen van de defensie-industrie, maar onhoudbaar wordt vanwege inkrimpende afzetmarkten. De vrijheid van handelen gaat helemaal verloren wanneer een land de eigen capaciteit uiteindelijk verliest. Multinationale samenwerking leidt in dat geval juist tot behoud van capaciteiten. De AIV merkt in dit verband op in zijn eerder aangehaalde advies:

“Wanneer men soevereiniteit opvat als ‘het vermogen om via extern handelen nationale belangen optimaal te dienen’, dan is nauwere samenwerking in Europees en breder internationaal verband meer dan ooit essentieel ter verzekering van onze belangen en de verwerving van invloed.”<sup>12</sup>

### Tot slot

De Nederlandse krijgsmacht zal meer pasklaar moeten worden, gebaseerd op aangepaste ambities. Het huidige spoor volgen van veelzijdige inzetbaarheid is wenselijk – ook wij onderschrijven dat – maar financieel onhaalbaar. Een pasklare krijgsmacht betekent geen keuze voor de marine waarvan *Herben* en *Tjepkema* ons beschuldigen, overigens zonder enige argumentatie. Wij hebben immers ook voor verdere aanpassing van de Koninklijke Marine gepleit. Pasklaar impliceert dat voor de gehele krijgsmacht (marine, land-

en luchtmacht) ambitieniveau en middelen in balans komen met beschikbare financiën.

De komende verkiezingsstrijd en de formatie van een nieuw kabinet vormen het politieke kader voor de discussie over de toekomst van Nederlandse krijgsmacht. Die krijgsmacht moet *passen* bij de ambities die Nederland wil nastreven. Deze ambities moeten reëel zijn, *passend* bij de Nederlandse internationale positie en belangen. Dat betekent dat Nederland nog altijd kan deelnemen aan internationale operaties van laag tot hoog in het geweldsspectrum. De bijdragen zullen echter in sommige gevallen meer *tailor-made* moeten zijn, omdat ons land niet alle capaciteiten zal kunnen leveren. Daarvoor zijn nieuwe keuzes nodig en structurele intensivering van multinationale samenwerking. Daarover moet de discussie gaan.

Kees Homan en Dick Zandee zijn als onderzoekers verbonden aan het Instituut Clingendael.

Wilt u reageren? Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

reductie veel groter. Zie: 'USAF challenges beyond the defense budget', *Strategic Comments 2012*, International Institute for Strategic Studies.

1. Maarten Katsman, "'Militairen hebben geen nationale grenzen meer'", een interview met Mart de Kruif', *Atlantisch Perspectief*, nr. 1, 2012, pp.10-15; André Bosman, 'De VVD kiest bewust voor veelzijdig inzetbare krijgsmacht', *Atlantisch Perspectief*, nr. 2, 2012, pp. 12-16; Mat Herben, 'Pasklare krijgsmacht is een hersenschim', *ibidem*, pp. 16-19; Joël Voordewind, 'Kies voor inzet meerwaarde Nederlandse defensie', zie elders in deze editie van *Atlantisch Perspectief*; Anne Tjepkema, 'Samenwerken kost geld. AIV-rapport Europese defensiesamenwerking nader beschouwd', *ibidem*.
2. 'Europese Defensiesamenwerking. Soevereiniteit en handelingsvermogen', Adviesraad Internationale Vraagstukken, januari 2012.
3. 'Burgerperspectieven 1001/4', Sociaal en Cultureel Planbureau, 2012, p. 10.
4. Zo meldde het VVD-verkiezingsprogramma 2010-2014 'Orde op Zaken' op pagina 39, na het constateren van tekortkomingen op materieels- en personeelsgebied: "De VVD wil daarom de dalende lijn in de defensiebegroting een halt toeroepen en draait de voorgenomen bezuinigingen op de krijgsmacht terug".
5. De *Actualiseringsbrief 2006* actualiseerde onder meer het ambitieniveau door vooral concreter te beschrijven wat de krijgsmacht desgevraagd moest kunnen leveren. Daarbij werd al verwezen naar taakgroepen, aangezien de militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in de regel naar gelang de taak werden samengesteld uit verschillende delen van de krijgsmacht.
6. De Amerikaanse luchtmacht had midden jaren negentig 4.200 jachtvliegtuigen, in 2000 ongeveer 2.300 en momenteel minder dan 2.000. Het aantal daalt verder in de komende jaren. Procentueel is de vermindering in de VS ongeveer gelijk aan de daling van het aantal jachtvliegtuigen in Europa. In absolute getallen is de Amerikaanse

7. 'Sustainable U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', Department of Defense, Washington D.C., januari 2012, p. 3.
8. Zie onder meer Ivo Daalder, 'NATO and the Transatlantic Alliance, the American Perspective', speech bij de Chicago Council of Global Affairs, Chicago, 1 maart 2012.
9. 'Monitoring verwerving Joint Strike Fighter', Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 300, nr. 27, 3 april 2012, p. 21.
10. J.S.J Hillen, 'Bestuurlijke reactie conceptrapport Monitoringsonderzoek 2011 Project Vervanging F-16', 14 maart 2012.
11. Door bezuinigingen stevent het Verenigd Koninkrijk eveneens af op een halvering van het aantal squadrons jachtvliegtuigen (van thans twaalf naar zes tegen 2020).
12. *Ibidem* 2, p. 30. Analyse.