

Krijgsmacht van de toekomst: politiek is nu aan zet

Eerder dit jaar presenteerde Instituut Clingendael een eigen visie op de krijgsmacht van de toekomst als advies aan regering en parlement. De reacties daarop liepen uiteen van instemming – vooral in de landelijke dagbladen – tot stevige kritiek van een aantal defensie-experts. In dit artikel zetten we de hoofdlijnen van onze visie nogmaals uiteen en reageren wij op de commentaren.¹

Veelzijdig of anders

In ons rapport oordelen wij dat de veelzijdige Nederlandse krijgsmacht is achterhaald en bieden wij alternatieven. Dit heeft de nodige reacties opgeroepen. Sommige critici beschuldigen ons zelfs van vooringenomenheid, politieke keuzes en gebrek aan analyse.² Het is daarom van belang nogmaals uiteen te zetten welke uitgangspunten en welke methodieken zijn gehanteerd bij de totstandkoming van 'Clingendael's visie'.

In 2010 kwam na een lang voorbereidingstraject het document *Verkenningen* uit. De opstellers van dit rapport pleitten voor instandhouding van een veelzijdige krijgsmacht, gezien het diverse karakter van de veiligheidsrisico's en de daarmee verbonden bedreigingen en gevaren voor onze veiligheid. In de praktijk bleek deze optie moeilijk vol te houden. De slijtage van de krijgsmacht als gevolg van de Uruzgan-operatie vereiste jaren van herstel. Het kabinet Rutte-1 onderschreef de doelstelling van behoud van een veelzijdige krijgsmacht, maar kortte het defensiebudget met een miljard euro. Toenmalig minister van Defensie Hans Hillen zette in april 2011 uiteen dat de doelstelling van een veelzijdige krijgsmacht in de komende jaren niet haalbaar was. In een volgende kabinetsperiode was dat alleen mogelijk met een aangepast (lees: stijgend) budget.³ Vervolgens kortte het kabinet Rutte-2 nog eens 250 miljoen euro structureel op de defensiebegroting met ingang van 2014. Wanneer minister Hillen al in 2011 constateerde dat de veelzijdige krijgsmacht niet meer in stand te houden is – tenzij er meer geld bij komt, *quod non* – dan kunnen wij in 2013 niet

anders dan concluderen dat die doelstelling is verlaten.

Wij verbazen ons over reacties dat wij de veelzijdige krijgsmacht “zomaar terzijde schuiven” en dat hierover “niet langer gesproken kan worden”.⁴ We hanteren de realiteit als uitgangspunt, niet de wenselijkheid van instandhouding van een veelzijdige krijgsmacht, die wij overigens zouden onderschrijven. Ook het pleidooi om de juiste volgorde aan te houden – eerst ambities bepalen en dan de bijbehorende militaire middelen vaststellen⁵ – kunnen wij steunen. Maar in werkelijkheid worden ambities en structuur van de krijgsmacht aangepast aan de bandbreedte van de beschikbare financiële middelen. Dat is niet onze keuze, maar de Haagse politieke gang van zaken.

De ‘beschikbare financiële middelen’ zijn evenzeer uitgangspunt voor minister van Defensie Hennis-Plasschaert bij de opstelling van de regeringsvisie op de toekomst van de krijgsmacht.⁶ Het kabinet zal doelstellingen en ambities van de Nederlandse krijgsmacht moeten aanpassen en in overeenstemming brengen met het beschikbare budget. De kernvraag is wat de Nederlandse krijgsmacht zelf nog moet kunnen, los van de vraag naar de mate van samenwerking met bondgenoten. Daarbij vraagt de vervanging van de F-16 bijzondere aandacht, omdat de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig een groot beslag gaat leggen op het beschikbare budget.

Ko Colijn is directeur van het Instituut Clingendael. **Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood** en **Dick Zandee** zijn als wetenschappelijk medewerkers verbonden aan dit Instituut.



F16 in de lucht. Foto
Ministerie van Defensie

Belangen

Tegen deze achtergrond hebben wij gekozen voor een methodiek waarbij de Nederlandse belangen centraal staan. Dat betekent niet dat de internationale veiligheidssituatie en de daarmee verbonden risico's genegeerd zijn, zoals sommige critici beweren.⁷ Wij verwijzen naar de *Defensieverkenningen* en de *Clingendael Strategische Monitor 2012 en 2013*, die duiden op een internationale omgeving van toenemende onzekerheid. De Monitor constateert dat er een grote diversiteit aan dreigingen blijft bestaan, van cyber tot oplopende spanningen in Zuidoost-Azië. Dit dreigingsbeeld is echter zó breed en divers, dat daaruit voor een relatief klein land als Nederland niet valt af te leiden hoe de krijgsmacht ingericht moet worden. Ook in dit opzicht moeten keuzes worden gemaakt. Relevant is wel dat de verschuiving van de Amerikaanse aandacht naar Azië de Europese verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de eigen periferie doet toenemen. Dat zou kunnen betekenen dat Nederland vooral

moet inzetten op verdere intensivering van de defensiesamenwerking met Europese partners.

Wat betreft de belangen hebben we onszelf gevraagd: 'welke belangen zijn het meest zwaarwegend voor Nederland?' Wij kozen voor vier hoofdbelangen – internationale invloed; economie en welvaart; duurzame stabiliteit en veiligheid; mensenrechten en humaniteit – waaraan vier types krijgsmacht zijn gekoppeld: de 'vliegende' interventiemacht; de 'maritieme' handelsmacht; de 'robuuste' stabilisatiemacht; en de 'ondersteunende' vredesmacht. Voor de samenstelling van de vier types krijgsmacht is het dominerende belang echter niet de enige bepalende factor. Tevens is gekeken naar de comparatieve voordelen van de Nederlandse krijgsmacht ('waar zijn we goed in') en naar de optimale bijdragen aan de gezamenlijke vermogens van de EU en de NAVO. Uiteraard spelen daarbij de tekortkomingen van de collectieve Europese capaciteiten een vooraanstaande rol. Wij sommen ze

niet op,⁸ omdat ze sinds jaar en dag bekend zijn. De opname van capaciteiten voor luchttransport (vliegtuigen en helikopters), bijtanken in de lucht en mobiliteit van grondtroepen in alle vier types getuigt van verwerking van de tekortkomingen in EU- en NAVO-verband. Bovendien hebben we – vanuit de optiek van het comparatieve voordeel – specifiek aandacht besteed aan instandhouding van Nederlandse *niche*-capaciteiten, zoals de Patriotraketten en de SMART-L radars op de luchtverdedigingsfregatten die belangrijk zijn voor *NATO Missile Defence*. Ten slotte hebben we met *Michelinsterren* de mate van geschiktheid van de vier types krijgsmacht aangegeven voor alle vier belangen.

	Belang 1	Belang 2	Belang 3	Belang 4	totaal
'Vliegende' interventiemacht	***	*	*	X	****
'Maritieme' handelsmacht	*	***	*	*	*****
'Robuuste' stabilisatiemacht	**	**	***	**	*****
'Ondersteunende' vredesmacht	X	*	**	***	*****
*** geschikt	** beperkt geschikt				
* nauwelijks geschikt	X ongeschikt				

Uit de matrix blijkt dat de 'robuste' stabilisatiemacht de meeste sterren oplevert en dus het beste van de vier types krijgsmacht meerdere belangen dient. Daarmee heeft Clingendael geen politieke keuze gemaakt en is het niet vooringenomen. De uitkomst is het resultaat van een analyse, gebaseerd op veiligheidsoverwegingen, de Nederlandse belangen en de best daarbij passende krijgsmacht.

JSF

De specifieke aandacht voor de vervanging van de F-16 is logischerwijs het gevolg van de grote aanslag die de aanschaf van een nieuw gevechtstoestel legt op het defensiebudget. Tijdens de formatie van het kabinet Rutte-2 heeft minister Hillen gemeld dat de aanschaf van de *F-35 Joint Strike Fighter* in de periode 2018-2026 bijna 36% van het investeringsbudget zal opeisen, uitgaande van 58 toestellen.⁹ Daarmee overstijgt de JSF ruim de F-16, die bij aanschaf maximaal 28% van de investeringsmiddelen verbruikte; dit was alleen mogelijk door verhoging van het defensiebudget in de jaren tachtig van de vorige eeuw – een voorwaarde die thans ontbreekt.¹⁰ Al eerder had de Algemene Rekenkamer gewezen op het gevaar van aantasting van de operationele vermogens van de

Nederlandse krijgsmacht, gezien de oplopende kosten van de JSF.¹¹ Minister Hillen was nog explicieter: de JSF-aankoop zou Defensie kunnen dwingen "voorgenomen investeringen te heroverwegen". Hij noemde onder meer de vervanging van transportvliegtuigen en de M-fregatten. Bovendien bleek uit Hillens rapportage dat de exploitatiekosten van de JSF tweemaal hoger zouden zijn dan voor de F-16, een gegeven dat nooit eerder was gemeld.¹²

Uiteraard zal bij aankoop van lagere aantallen de pijn voor de krijgsmacht verminderen. Daar staat tegenover dat de Koninklijke Luchtmacht met 35 tot 40 gevechtstoestellen het ambitieniveau nog verder moet bijstellen dan het al moet bij vervanging van 68 F-16's door 56 JSF's. Vooral langdurige inzet – zoals het geval is bij de NAVO-operatie in Afghanistan – komt dan in de gevaarzone. Aanschaf van de JSF leidt onvermijdelijk tot aantasting van de operationele vermogens – en dus het ambitieniveau – van de Nederlandse krijgsmacht. Het aantal JSF's bepaalt de mate waarin dit geschiedt. Natuurlijk geldt dezelfde redenering bij de aankoop van een andere opvolger voor de F-16. Maar een goedkoper toestel – in aanschafprijs en exploitatiekosten, bijvoorbeeld de F-18 Super Hornet of de Gripen NG – zal minder vérgaande gevolgen hebben voor de beperking van de operationele vermogens.

Daarmee dient zich de vraag aan: welk toestel is het beste voor Nederland, gezien de meest voorkomende inzet van de F-16 in het verleden en het meest waarschijnlijke optreden in de toekomst? In bijna geen van de commentaren is op deze cruciale vraag ingegaan. Alleen Wijninga stipt dit onderwerp aan, met verwijzing naar het optreden van de Koninklijke Luchtmacht in de Balkan, maar hij vergeet daarbij te vermelden dat de Verenigde Staten nodig waren om mobiele vijandelijke luchtdoelraketten uit te schakelen. De

De
'robuste'
stabilisatiemacht dient
het beste van de vier types
krijgsmacht meerdere
belangen

Nederlandse luchtmacht ontbeert deze capaciteit.¹³ Wat betreft de toekomst verwijst hij naar de gevaren in Azië (vooral China). Hoe waarschijnlijk is Nederlandse militaire betrokkenheid bij een conflict in Azië en zeker in de eerste fase (lucht-campagne)? Kortom: in het verleden was er geen deelname van de Koninklijke Luchtmacht in de initiële fase van een groot conflict (Golfoorlog, Afghanistan, Irak) en dit is eveneens onwaarschijnlijk in de toekomst. Zelfs wanneer dit het geval zou zijn, dan nog blijft de Nederlandse luchtmacht alleen in staat te opereren in een omgeving met grote dreiging van moderne luchtverdedigingsraketten wanneer de Verenigde Staten (en/of Europese partners, zoals het Verenigd Koninkrijk) hun specifieke middelen inzetten om deze systemen uit te schakelen.

Op basis hiervan hebben wij geconcludeerd dat voor drie van de vier types krijgsmacht de JSF niet per se noodzakelijk is. Hiermee is bedoeld: wanneer JSF-aanschaf financieel toch mogelijk blijkt – wellicht met een lager aantal dan 58 – dan is het toestel ‘nice to have’. Snijdt de aanschaf van de JSF te diep in de operationele vermogens van de krijgsmacht in zijn geheel, dan leidt ‘need to have’ tot de keuze voor een verbeterd 4de generatievliegtuig.¹⁴ Ter vergelijking: met een Lamborghini kun je uitstekend overweg in druk stadsverkeer, maar het is wel een zeer dure wagen voor dat type vervoer.

Resteert het argument van verlies van meer dan 1 miljard investeringen, technologische kennis en werkgelegenheid wanneer toch besloten zou worden uit de JSF te stappen – een argument dat voor oud-minister Van Eekelen doorslaggevend is voor de aanschaf van de F-35. Los van de vraag of de gevolgen bij uitstap zo ernstig zijn,¹⁵ gaat deze redenering voorbij aan de kernvraag: moet Nederland koste wat het kost een gevechtsvliegtuig aanschaffen wanneer dit leidt tot essentiële aantasting van de operationele vermogens van de Nederlandse krijgsmacht? Wanneer dit risico (te) groot is, dan is het beter het verlies van gedane investeringen te accepteren om behoud van bredere capaciteiten te garanderen.

Internationale samenwerking

‘Clingendael’s visie’ geeft aan wat de Nederlandse krijgsmacht zelf nog moet kunnen, maar dit sluit niet uit dat capaciteiten in allerlei varianten van *pooling & sharing* met partners worden gedeeld. Sterker nog: in vele gevallen is dit onvermijdelijk omdat Nederland zelfstandig niet alle capaciteiten in stand kan houden. Wij besteden hieraan ruim aandacht door bij alle types aan te geven welk internationaal samenwerkingspotentieel voorhanden is. Zoals eerder gesteld, is bij elk type krijgsmacht tevens een afweging gemaakt over de bijdrage aan het inzetpotentieel van de EU en de NAVO. De kritiek dat we die mogelijkheden niet schetsen, is dan ook ongefundeerd. Ook volgen wij de redenering niet dat Nederland bij lage(re) bestedingen weinig potentiële bondgenoten zal vinden om nauwer mee samen te werken.¹⁶ Nagenoeg alle Europese landen zitten met hetzelfde probleem van dalende defensiebudget-

ten en juist dat heeft de druk om meer onderlinge samenwerking te zoeken vergroot. Zie de groeiende defensiesamenwerking in de Benelux of tussen Nederland en Duitsland.

Alleen in het type ‘maritieme’ handelsmacht pleiten wij voor instandhouding van de onderzeedienst. Ook hier is het wellicht mogelijk door intensivering van internationale samenwerking in de toekomst deze capaciteit te behouden.

De bouw van een nieuwe generatie onderzeeboten in Nederland lijkt onwaarschijnlijk.

Misschien kan samen met Duitsland worden toegewerkt naar een nieuwe klasse conventioneel voortgedreven onderzeeboten in een bi- of multinational verband, waarbij de kosten voor ontwikkeling en verwerving, maar ook voor training, exploitatie en onderhoud, worden gedeeld. Alleen maar kritiek leveren dat afschaffing leidt tot verlies van operationeel vermogen, technologische kennis en werkgelegenheid, is onvolgende.¹⁷ Wat zijn de alternatieven? Hoe kan met minder budget een capaciteit toch behouden blijven door verdergaande samenwerking over de landsgrens heen? Dat zijn de vragen die beantwoord moeten worden, niet alleen voor de onderzeedienst, maar ook voor andere capaciteiten.



In veel gevallen is
pooling & sharing
voor Nederland
onvermijdelijk

Tot slot

Minister Hennis-Plasschaert heeft de opdracht voor eind 2013 een visie op de toekomst van de krijgsmacht te presenteren, niet alleen een besluit over de vervanging van de F-16. Wij hebben hetzelfde vertrekpunt gekozen bij de opstelling van de Clingendael-bijdrage. Daarbij is de leidraad geweest: gezien de ontwikkelingen van de internationale veiligheidssituatie, meewegend de internationale verplichtingen in de EU en de NAVO en uitgaand van het beschikbare budget volgens het regeerakkoord Rutte-2, hoe kan de krijgsmacht optimaal bijdragen aan de behartiging van de meest zwaarwegende Nederlandse belangen? Blijven inzetten op de veelzijdige krijgsmacht is geen optie, omdat de financiële middelen ontoereikend zijn. Daarmee heeft Rutte-2 zelf afstand

genomen van de doelstelling die Rutte-1 nog onderschreef.

Voor een krijgsmacht anders dan een veelzijdige, heeft Clingendael een menu aangeboden aan regering en parlement. De keuze is niet beperkt tot vier types. Mengvormen zijn mogelijk, zoals nadrukkelijk vermeld in ons rapport. De analyse leidt ertoe dat de 'robuuste' stabilisatiemacht het beste tegemoet komt aan de Nederlandse belangen. Dat is niet het resultaat van vooringenomenheid en gebrek aan analyse, maar de uitkomst van een studie gebaseerd op realistische uitgangspunten en een consistente methodiek. Een voorkeur hebben wij bewust niet aangegeven. De keuze is nu aan de Nederlandse politiek.

NOTEN

- 1 We reageren op de volgende commentaren: Rob de Wijk in 'Rapport Clingendael over JSF is "gekleurd"', *De Telegraaf*, 15 februari 2013; Anne Tjepkema, 'Riemen vast! Alweer twee houvasten voor de toekomst van de krijgsmacht', *Atlantisch Perspectief*, april 2013, nr. 2; Marcel de Haas, 'Defensie: hoe nu verder?', *Reformatisch Dagblad*, 1 maart 2013; Peter Wijninga, 'De F-35 en het nationaal belang', *Liberaal Reveil*, maart 2013; Wim van Eekelen, 'We kunnen het niet alleen', *Liberaal Reveil*, maart 2013; Bram Stermerdink, 'De wijde wereld in voor minder geld', in dit nummer van de *Internationale Spectator*.
- 2 De Wijk, Tjepkema, Wijninga.
- 3 *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Ministerie van Defensie, 8 april 2011.
- 4 De Wijk respectievelijk Wijninga.
- 5 De Haas en Stermerdink.
- 6 Zie Regeerakkoord van het kabinet Rutte-2.
- 7 De Wijk en Tjepkema.
- 8 Kritiek van o.a. Tjepkema.
- 9 Brief van de Minister van Defensie drs. J.S.J. Hillen aan de minister-president en Minister van Algemene Zaken drs. M. Rutte, 11 oktober 2012.

- Deze brief is op 12 oktober door de minister-president toegezonden aan de informateurs H.G.J. Kamp en W.J. Bos.
- 10 Eric Jan De Bakker & Robert Beeres, 'Vervanging van de F-16: financiële lessen uit het verleden', *Internationale Spectator*, april 2013, blz. 36-40.
 - 11 Algemene Rekenkamer, *Rapport Uitstapkosten Joint Strike Fighter*, 25 oktober 2012, blz. 33-34.
 - 12 Zie noot 9.
 - 13 In het jargon: 'Suppression of Enemy Air Defence'. Hiervoor zijn specifieke middelen en bewapening nodig.
 - 14 Overigens bestempelt Boeing de F-18 Super Hornet ook als een 5^e generatie jachtvliegtuig.
 - 15 Zo heeft onafhankelijk onderzoek uitgewezen dat de gevolgen voor de werkgelegenheid beperkt blijven tot verlies van 350 tot 1.350 netto arbeidsjaren in een beperkte periode van vier jaren. Zie: *F-35: Rapport van SEO inzake de industriële en werkgelegenheidsconsequenties van diverse scenario's*. Brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie drs. M.J.M. Verhagen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 oktober 2012.
 - 16 Tjepkema.
 - 17 De Haas.