



De noodzaak van keuzes

Laatste essay uit een serie van negen
over de toekomst van de luchtmacht.



Clingendael Centre for Strategic Studies



Serie essays over de toekomst van de luchtmacht

Dit is het negende en laatste essay uit een serie van negen over de toekomst van de Koninklijke luchtmacht. De focus van deze serie is *air power*, letterlijk ‘luchtmacht’: gevechtskracht vanuit de lucht. De nadruk ligt dus niet op de luchtmacht als organisatorische eenheid binnen de Nederlandse krijgsmacht.

De essays verschijnen om de maand in de periode januari 2006 tot januari 2007. Doel is het entameren van een publieke discussie over de toekomst van het luchtwapen, als onderdeel van de Nederlandse krijgsmacht en als instrument van de politiek waarmee een bijdrage aan internationale coalities kan worden geleverd. Velen dachten dat de rol van krijgsmachten na het einde van de Koude Oorlog grotendeels was uitgespeeld. Het tegendeel bleek waar: de afgelopen vijftien jaar is de Nederlandse krijgsmacht vaker dan ooit ingezet. Aan het begin van de 21^e eeuw wordt onder deskundigen zelfs weer voorzichtig gespeculeerd over grootschalige militaire operaties ter bescherming van vitale belangen. Dit betekent dat de taken en eisen gesteld aan de krijgsmacht, dus ook aan de luchtmacht, permanent evolueren. Met de essayserie hopen we het debat over deze keuzes te stimuleren en informatie aan te dragen om de meningsvorming te scherpen.

Opbouw van de essayserie

De eerste vier essays richten zich vooral op de ‘richtings’-vraagstukken van de luchtmacht. Wat is de rol en positie van Nederland in de wereld en welke krijgs- en luchtmacht hoort daarbij (*essay 1*). Hoe heeft het denken over militaire (lucht)inzet zich in de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld en hoe is dat vertaald in feitelijke operaties; welke lessen voor de toekomst kunnen we uit de aldus opgedane ervaringen trekken (*essay 2*). Wat betekent de ambitie om de krijgsmacht wereldwijd te kunnen inzetten enerzijds (*essay 3*) en de positionering van Defensie als structurele veiligheidspartner in de binnenlandse veiligheid anderzijds (*essay 4*) voor de luchtmacht.

De volgende vier essays behandelen de ‘inrichtings’-vraagstukken die voortvloeien uit de discussie over de toekomstige richting van de luchtmacht. Hoe gaat de luchtmacht de nieuwe technologische en operationele concepten toepassen die een antwoord moeten vormen op de moderne dreigingen van terrorisme, falende staten en de proliferatie van massavernietigingswapens (*essay 5*). Hoe vertalen die nieuwe concepten zich achter-eenvolgens in de samenwerking van de luchtmacht met andere delen van de krijgsmacht en in internationaal verband (*essay 6*); de rol van de militair in een steeds verder geautomatiseerde omgeving (*essay 7*); en de behoefte aan nieuwe platformen en systemen voor *air power* (*essay 8*).

De serie wordt afgesloten met een synthese van het voorafgaande. Gegeven de beperkte financiële middelen: welke afwegingen en keuzes liggen voor, waar zet Nederland op in, welke luchtmacht past ons (*essay 9*).

Debat naar aanleiding van de essays

Parallel aan de publicatie van de essays hebben in 2006 drie discussiebijeenkomsten plaatsgevonden. In april stond de ontwikkeling in de 'richting' van de luchtmacht centraal naar aanleiding van de eerste vier essays. In september, na de tweede tranche van vier essays, hebben we gedebatteerd over de toekomstige 'inrichting' van het luchtwapen. In november richtte de slotdiscussie zich op het onderwerp van het laatste essay, de confrontatie tussen wens en werkelijkheid in de toekomst van de luchtmacht. De bevindingen van dit laatste debat zijn in dit essay verwerkt.

Het Clingendael Centrum voor Strategische Studies

De essayserie is een initiatief van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS), in opdracht van het Commando Luchtmacht. CCSS is een *joint venture* van het instituut voor internationale betrekkingen Clingendael en de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO. Door te putten uit het brede expertisebereik van beide moederorganisaties, heeft CCSS een bijzondere kennispositie op het gebied van politiek-strategische en militaire beleidsvorming en planning.

De essays komen tot stand in een team van auteurs, waaronder enkele experts niet verbonden aan CCSS, Clingendael of TNO.

De verantwoordelijkheid voor vorm en inhoud van de essays ligt volledig bij CCSS.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder uitdrukkelijke bronvermelding.

Copyright © 2007 Clingendael Centrum voor Strategische Studies

Nieuw evenwicht?

Dit essay vormt het sluitstuk van de serie van negen essays over de toekomst van (de) luchtmacht. Deze toekomst is niet los te zien van de keuzevraagstukken over de rol, missies en taken van de krijgsmacht als geheel. De vraag die in dit essay centraal staat is of de *richting* van Defensie zodanig is vastgelegd dat de keuzes betreffende de *inrichting* van de krijgsmacht er eenduidig uit voortvloeien. Twee kamerbrieven spelen daarbij een sleutelrol. De Prinsjesdagbrief van 2003 beschrijft een nieuw te bereiken evenwicht tussen middelen en taken. In de Actualiseringsbrief van 2006 is dit nieuwe evenwicht in grote lijnen bestendigd. De laatste ontwikkelingen zijn erin verwerkt en de verdere ontwikkelingsrichtingen van de krijgsmacht voor de komende jaren gekenschetst.

De krijgsmacht moet in een breed spectrum aan operaties, over de gehele wereld en onder alle omstandigheden kunnen optreden, nadrukkelijk ook in het kader van de nationale veiligheid. De krijgsmacht moet daarvoor over een zekere kritische massa ten behoeve van het voortzettingsvermogen beschikken. Dat alles moet op een vergelijkbaar hoog niveau als de grote strategische partners de VS, het VK, Duitsland en - in mindere mate - Frankrijk. In de vorige essays bleek dat deze ambitie te veelomvattend is en te weinig prioriteiten stelt - of teveel, wat op hetzelfde neerkomt - om een duidelijke afbakening voor inrichtingskeuzes te vormen.

De Actualiseringsbrief wijst tussen de regels door al enigszins in die richting. De financiële noodklok wordt geluid. Er is structureel meer geld voor Defensie nodig om de brede ambitie mogelijk te maken. Alleen al de instandhouding van het militaire vermogen op het gewenste hoge niveau vraagt de komende jaren forse (vervangings-)investeringen. Ook de transformatie van de krijgsmacht kost het nodige. De investeringsquote is gestegen tot ruim boven de 20%. Bovendien stijgen ten gevolge van de vele operaties de exploitatiekosten sterk. Er vanuit gaande dat het defensiebudget niet fors zal groeien, moet er iets gebeuren.



Figuur 1: De luchtmacht investeert in hoogwaardig materieel

Naar ons inzicht is het ‘nieuwe evenwicht’ uit de Prinsjesdagbrief en Actualiseringsbrief geen eindstation. Ontwikkelingen in de context van militaire inzet en financiële beperkingen dwingen tot verdere keuzes. Het huidige ambitieniveau biedt onvoldoende houvast. Van bovenaf aanscherpen heeft weinig zin als er niet nadrukkelijk rekening wordt gehouden met bottom-up overwegingen. Het belangrijkste product van de krijgsmacht, gevechtskracht – in vredesoperaties omgezet in een ‘veiligheidsparaplu’ –, komt tot stand door de gecombineerde inzet van een scala aan capaciteiten volgens een nauwkeurig uitgewerkte en vaak beoefende doctrine en door een goed ingespeelde organisatie. Deze steeds meer krijgsmachtbrede samenhang is essentieel. De kennis erover is verankerd in het vakmanschap van de militair en wordt gevoed door lessen uit daadwerkelijke operaties. Deze maken ook de grenzen van wat het militaire instrument wel en niet vermag – soms pijnlijk – duidelijk. Er is, kortom, een wederzijdse beïnvloeding van ‘richtings’- en ‘inrichtings’-vraagstukken. De consequentie is ook dat Defensie een eigen visie moet ontwikkelen over richtingsvraagstukken, en zich moet uitspreken over zaken die nominaal op het bordje van de politiek liggen. De politiek, de samenleving en de ‘internationale gemeenschap’ vragen immers meer dan het budget toelaat en zijn maar beperkt in staat onderbouwde prioriteiten te stellen.

De eerste acht essays bevestigen het bovenstaande beeld. De aangegeven ontwikkelingen houden veelal zowel een verbreding als een verdieping van de missies en taken van de krijgs- en luchtmacht in. Maar, zoals gezegd, alles tegelijk is niet haalbaar en betaalbaar. Dit slotessay tracht tot een synthese te komen. Niet door de definitieve antwoorden te geven, maar door een aantal belangrijke keuzes op een rijtje te zetten, de overwegingen die daarbij spelen te duiden en een benaderingswijze om hier zinvol en transparant over te discussiëren voor te stellen.

Het vervolg van dit essay bestaat uit twee delen. In het eerste deel geven we een overzicht van, om met wijlen Mr. G.B.J. Hilterman te spreken, ‘de toestand in de wereld’. Dit doen we op basis van de eerdere essays. In het tweede deel presenteren we een aantal profielen voor de toekomstige krijgs- en luchtmacht. Deze profielen vormen een illustratie voor de hierboven aangehaalde benaderingswijze om tot een transparante discussie te komen over de toekomstige inrichting van (de) luchtmacht.

De toestand in de wereld

Wat zijn de omstandigheden, randvoorwaarden en uitgangspunten die de keuzes betreffende de richting en inrichting van *air power* bepalen, voortvloeiend uit de ontwikkelingen in de wereld om ons heen? De eerste acht essays leiden tot de volgende synopsis.



De wereld na de Koude Oorlog

Na de Koude Oorlog was kort sprake van een gevoel van euforie. Toenmalig president George Bush sprak van een 'nieuwe wereldorde', een tijdperk waarin wereldwijde vrede en voorspoed dichterbij was dan ooit. Al snel maakten de ervaringen met de VN-operaties in voormalig Joegoslavië een einde aan dit optimisme. De wereld bevindt zich thans in een situatie die een scala aan risico's kent: terrorisme, internationale criminaliteit en piraterij, burgeroorlogen in falende staten, agressie van schurkenstaten, proliferatie van massavernietigingswapens en raketten en ontworpen maatschappijen waarin de mensenrechten op grote schaal worden geschonden. Maar ook kunnen natuurrampen of pandemieën die honderdduizenden slachtoffers eisen of economische ontwrichting door een dollarcrisis onvoorspelbare gevolgen voor de internationale veiligheid hebben.

De plaats van Nederland hierin

Nederland neemt in deze instabiele en onzekere wereld een relatief vooraanstaande plaats in. Nederland is een belangrijke economische mogendheid en heeft als exportnatie wereldwijde belangen. Bij deze plaats in de wereld past een actieve bijdrage in het handhaven van de internationale rechtsorde en stabiliteit van de internationale betrekkingen. De veiligheid, maatschappelijke orde en welvaart van Nederland is immers sterk afhankelijk van de stabiliteit elders in de wereld.

Het Nederlandse defensiebeleid

De hoofddoelstelling van het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid is het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat. Voor het verwezenlijken hiervan is het van belang de verschillende beleidsinstrumenten – diplomatieke, economische, financiële, humanitaire en militaire – op een samenhangende manier toe te passen.

Het defensiebeleid heeft als doelstelling het formeren, in stand houden en inzetten van een krijgsmacht in het kader van dit veiligheidsbeleid. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse opdrachten. De krijgsmacht kan in het kader van beide opdrachten worden ingezet. De veiligheidssituatie van de laatste jaren laat een toenemende verwevenheid zien tussen interne en externe veiligheid.

De Nederlandse krijgsmacht: een hoogwaardige gereedschapskist

De Nederlandse krijgsmacht is niet in staat grotere operaties zelfstandig uit te voeren. Het is een *complementaire* krijgsmacht, die een 'geloofwaardige bijdrage' levert aan internationale coalities. In het licht van de verscheidenheid aan belangen enerzijds en risico's anderzijds, is hierbij een overheersende politieke eis: flexibiliteit. De politiek heeft het liefst de beschikking over een militaire gereedschapskist waaruit, afhankelijk van de situatie, de juiste middelen kunnen worden gehaald om een passende bijdrage te kunnen leveren.

Voor de krijgsmacht als geheel is het vermogen tot *force projection* het eerste criterium. Daarnaast moeten de middelen waarin de krijgsmacht investeert modern en van hoge kwaliteit zijn en interoperabel met de voornaamste partners (complementariteit). Bovendien moeten ze breed inzetbaar zijn in het conflictspectrum (flexibiliteit) en bij voorkeur schaarste opvullen bij de NAVO en de EU. Een laatste overweging is de samenhang en balans van de gereedschapskist als geheel, met als uitgangspunt militaire effectiviteit. Deze wordt bepaald door het geheel van wapensystemen, sensor-, communicatie- en informatiesystemen, inlichtingen en logistieke ondersteuning.

De luchtmacht en *air power*

Air power is het vermogen om met gebruikmaking van de derde dimensie politieke en militaire doelstellingen te helpen. Flexibiliteit of snelle aanpassing aan de omstandigheden, het vermogen om snel grote afstanden te overbruggen zijn belangrijke kenmerken.

De vraag naar *air power* neemt toe. Politiek en maatschappij verlangen in toenemende mate dat de inzet van militaire middelen in korte tijd resultaten oplevert. *Air power* is snel ter plekke, is niet afhankelijk van gunstige terreinomstandigheden en kan nauwkeurig worden ingezet. Dit laatste, in combinatie met het gebruik van verbeterde informatievoorziening, tactieken en technologie, leidt tot minder verliezen aan eigen zijde én reductie van onbedoelde materiële en humanitaire nevenschade.

Het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) levert met haar wapensystemen *air power* in de vorm van strategische luchtoperaties, luchtverdediging, luchtsteun, verkenning en transport. Maar *air power* – *luchtmacht* – is breder dan het CLSK, de luchtmacht als organisatieonderdeel. Ook maritieme helikopters en luchtverdediging door landstrijdkrachten en fregatten zijn onderdeel van *air power*. De nationale krijgsmacht streeft met de oprichting van het *joint* helikoptercommando en de samenwerking op luchtverdedigingsgebied nadrukkelijk naar een krijgsmachtbrede benadering van *air power*. Dit is verstandig omdat het accent van de inzet van het luchtwapen de afgelopen jaren verder verschoven is naar de ondersteuning en beïnvloeding van landoperaties en de bestrijding van gronddoelen. Daarnaast is sprake van een verschuiving van luchtoverwicht naar grondoverwicht, waarbij het luchtwapen wordt ingezet om het slagveld voor te bereiden op de succesvolle inzet van landstrijdkrachten. Bovendien heeft de luchtmacht een ondersteunende rol die ook door tanks en artillerie wordt vervuld. Lichte, mobiele infanterie en speciale eenheden ondersteunen op hun beurt de luchtmacht als doelaanwijzers.

Air power is echter geen wondermiddel. Soms is *air power* beslissend, maar meestal is *air power* ondersteunend en voorwaardenscheppend voor grondoperaties.

Taken en middelen van het Nederlandse luchtwapen

De F-16 jachtvliegtuigen vormen het hart van de Nederlandse luchtmacht. Sinds hun *mid-life update* zijn de F-16's in staat om onder alle weersomstandigheden en 's nachts operaties uit te voeren, met de nieuwste precisiewapens. Meer nadruk op het vermijden van verliezen en nevenschade, alsmede de opkomst van precisiewapens hebben geleid tot een verschuiving in de wijze van opereren: minder laagvliegen en meer *medium altitude* ondersteuning van het landoptreden.

Op het gebied van helikopters luidde de oprichting van de luchtmobiele brigade een keerpunt in. Deze expeditionaire eenheid moet overal ter wereld inzetbaar zijn met ondersteuning door Chinook- en Cougar-transporthelikopters en Apache-gevechtshelikopters. De Apaches leveren ter ondersteuning van grondtroepen aanzienlijke gevechtskracht vanuit de lucht, zowel tijdens gevechts- als stabilisatieoperaties, terwijl de transporthelikopters inmiddels integraal deel uitmaken van vrijwel iedere Nederlandse militaire operatie. Marinehelikopters hebben traditioneel een belangrijke rol in onderzeebootbestrijding. In het moderne maritieme optreden dicht bij de kust is de logistieke rol belangrijker geworden. Alle helikoptercapaciteit wordt in een *joint* commando opgenomen.

De vraag naar luchttransport is binnen de Nederlandse krijgsmacht aanzienlijk gestegen. Het bestand aan transporttoestellen is daarom ook uitgebreid met een derde en vierde Hercules transportvliegtuig en een derde DC-10.

De Groep Geleide Wapens, uitgerust met Patriot luchtdoelraketten, is verantwoordelijk voor de grondgebonden luchtverdediging. Met de gemoderniseerde PAC-3 variant van de Patriotraket beschikt Nederland momenteel over een van de modernste systemen tegen ballistische raketten. Ook de maritieme luchtverdediging is van hoog niveau.

Air power in internationale en nationale operaties

Op operationeel gebied moet het luchtwapen (internationale) strijdkrachten een beschermende paraplu geven, overal waar nodig. Van nature zullen luchtoperaties dus een *joint* – samen met andere krijgsmachtdelen – en *combined* – samen met internationale coalitiepartners – karakter hebben. *Joint* en *combined* optreden wordt steeds meer als kritische succesfactor beschouwd. Het belang van interoperabiliteit, het vermogen om met andere krijgsmachtdelen van diverse nationaliteiten samen te werken, kan in dit verband nauwelijks worden overschat. Alleen dan is snel expeditionair optreden binnen een op maat gesneden multinationale coalitie waar ook ter wereld goed mogelijk. De pogingen om interoperabiliteit binnen de NAVO te vergroten zijn er, maar te vaak nog leiden nationale belangen tot toepassing van eigen standaarden en technologieën. De invoering van *joint* en *combined* commandovoerings- en informatienetwerken is momenteel misschien wel de belangrijkste sleutelfactor in het bevorderen van samenwerking. De volgende decennia staan dan ook in het teken van de ontwikkeling van genetwerkt optreden. Daarnaast is ook nauwere samenwerking met niet-militaire partijen noodzakelijk.

Op het gebied van nationale veiligheid voert het luchtwapen een aantal taken op permanente basis uit, taken ten behoeve van de integriteit van het luchtruim, *search and rescue*, luchttransport en explosievenopruiming. In het kader van de intensivering van de civiel-militaire samenwerking moet de luchtmacht daarnaast de volgende taken gaan leveren: overname van luchtverkeersleidingtaken van Schiphol; beveiliging vanuit de lucht met onbemande vliegtuigen; inzet van helikopters na calamiteiten; uitbreiding van de bewaking van het luchtruim; en vergroting van de luchtmachtteams van EOD en NBC. Door additionele nationale taken neemt de beslaglegging op de luchtmacht toe. Op zich is dat niet bezwaarlijk, mits het gepaard gaat met personele en materiële uitbreiding. Als de vereiste extra financiële middelen er niet komen dan zouden de nationale veiligheidstaken wel eens ten koste kunnen gaan van de andere hoofdtaken van defensie.



Figuur 2: De Explosieven Opruimingsdienst (EOD) aan het werk in Irak

Materieel en logistiek

Een belangrijk logistiek knelpunt is het tekort aan strategisch transport. Een alternatief voor het aanschaffen van eigen materieel is het leasen, inhuren of uitbesteden. In de civiele wereld overdenken bedrijven hun *core business*. Alles wat niet tot de kerntaken behoort wordt uitbesteed aan andere bedrijven. De militaire wereld loopt bij deze ontwikkelingen achterop. Een andere oplossing is het poolen van middelen, wat echter nog al eens leidt tot het bundelen van inefficiënties. Een optie is publiek-private constructies te gebruiken als katalysator voor meer samenwerking tussen landen. Een voorbeeld hiervan is de *Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)* overeenkomst tussen zestien NAVO- en EU-landen en de firma Ruslan-Salis GMBH.

Het optreden ver van huis, in gebieden met zeer beperkte lokale faciliteiten, stelt hoge eisen aan de logistieke ondersteuning. De frequente inzet van vliegend materieel onder moeilijke klimatologische omstandigheden, veelal vanaf slechte infrastructuur, leidt tot een veel grotere behoefte aan onderhoud dan bijvoorbeeld voor passagiersvliegtuigen. Daarbij vormt voor een relatief kleine luchtmacht het proces van voorraadvorming voor essentiële onderdelen een groot probleem. Om de kosteneffectiviteit te vergroten bieden logistieke ketens bij uitstek de mogelijkheid tot variaties in het militair of civiel beheren respectievelijk bemensen van de verschillende schakels in de keten.

Versterking van het luchttransport, verkleining van de logistieke *footprint* en een doeltreffend en doelmatig onderhouds- en bevoorradingssysteem zijn dan ook belangrijke aandachtspunten voor de toekomstige inrichting van de luchtmacht.

Personeel



Figuur 3: Technisch opgeleid personeel is schaars

De luchtmacht is bovenal een organisatie van mensen die gezamenlijk, onder fysiek en mentaal vaak moeilijke en gevaarlijke omstandigheden een klus klaren. Dat doen ze in een hoogtechnische omgeving. De luchtmachtmilitairen zijn door intensieve training en opleiding voorbereid op het werken in uitdagende omgevingen met een grote dynamiek. Het aanbod van mensen die dit leuk vinden en aankunnen is echter beperkt; ook andere werkgevers vissen in dezelfde vijver. Een extra probleem voor de toekomst vormt de vergrijzing van Nederland, waardoor de kansen zullen verminderen om voldoende personeel te werven. Zeker voor de termijn tot 2010, maar mogelijk ook daarna, vormt de schaarste aan technisch opgeleid personeel een groot knelpunt.

Financiën

Het defensiebudget is sinds het einde van de Koude Oorlog voortdurend gedaald. Het budget is in absolute termen anno 2005 ongeveer even hoog als in 1990, terwijl een stijging van enkele tientallen procenten, bijvoorbeeld voor prijscompensatie, verwacht zou worden. Het resultaat is een gestage afkalving van de omvang van en variëteit binnen de krijgsmacht. Omdat de exploitatielast relatief hoog blijft, is de ruimte voor investeringen beperkt. De defensiebegroting zal, bij gelijkblijvende ambitie, de komende jaren daadwerkelijk moeten stijgen om geld beschikbaar te hebben voor modernisering en noodzakelijke uitbreiding in verband met de uitzenddruk.

Trends

Op het gebied van de oorlogvoering in de lucht zijn een aantal belangrijke trends te onderkennen. In de eerste plaats is er de opkomst van onbemande vliegtuigen (*Unmanned Aerial Vehicles* – UAV's). Nu al worden onbemande vliegtuigen ingezet voor een scala aan activiteiten die voor mensen te saai, te smerig of te gevaarlijk zijn. Waarneming vanuit de lucht vindt in toenemende mate onbemand plaats, waarbij de mens nog onmisbaar is bij het toekennen van betekenis aan waarnemingsbeelden. Daarnaast maken de grotere precisie en

explosieve kracht van wapensystemen het mogelijk steeds kleinere wapens te produceren, geschikt voor kleinere onbemande platformen. De Amerikanen zetten al zeer regelmatig één van hun UAV's, de Predator, bewapend in.

In Nederland is de behoefte gesteld voor twee systemen met in totaal acht *airframes* van een zogenaamde *Medium Altitude Long Endurance* UAV. Deze Male UAV moet op een hoogte tussen de 5 en 10 kilometer langdurig (>12 uur), ver (>3000 km totaal) en onder alle omstandigheden (24/7) waarnemingen kunnen verrichten die worden doorgezonden naar een grondstation.

Een tweede trend is dat vredesoperaties vaak een zaak van lange adem zijn. Het bewaken van grote gebieden en lange lijnen, zoals buiten grenzen, olie- en gasleidingen, crisis- en missiegebieden en aan- en afvoerroutes, kan vaak het kosteneffectiefst vanuit de lucht plaatsvinden. Maar ook het waarborgen van onze binnenlandse veiligheid vereist voortdurende waakzaamheid, zoals de laatste jaren hebben aangetoond. Waarneming van bovenaf, vanuit de lucht en de ruimte, is een element daarin. Onbemande platformen met een groot 'uithoudingsvermogen' kunnen in de toekomst 24 uur per dag, zeven dagen per week hiervoor zorg dragen.

Een derde trend is dat *joint* netwerken belangrijk worden. Gebaseerd op theoretische concepten uit de systeemleer en de biologie, kan gesteld worden dat flexibiliteit en aanpassingsvermogen groeien met het aantal elementen waaruit een werkend systeem bestaat. Hoe de verschillende capaciteiten van krijgsmachtdelen in wisselende combinaties 'operationele output' genereren, moet in *joint* structuren worden bewaakt en via *joint* netwerken worden geoperationaliseerd. Dit betreft niet alleen operationele netwerken. In de opbouw van een capabele krijgsmacht is versterking van de organisatorische netwerken nodig, voor het samenbrengen van specifieke kennis en ervaring uit verschillende hoeken en het op basis daarvan creëren van nieuw vakmanschap in het *joint* opereren. Bovendien zijn er in een *joint* krijgsmacht vaak verschillende systemen beschikbaar die vergelijkbare taken kunnen vervullen. De vervangingvraag van een bepaald systeem moet derhalve in het bredere *system-of-systems*-kader worden gezien.

Transformatie

De recente NAVO-top in Riga heeft de noodzaak tot transformatie van de bondgenootschappelijke krijgsmachten opnieuw onderschreven. Oorspronkelijk geïnduceerd om de verworvenheden van de ICT-revolutie in de krijgsmacht uit te buiten, heeft de transformatie steeds meer het karakter van een *transformation of strategic affairs* gekregen. De lessen uit het failliet van de Amerikaanse aanpak in Irak, de grote moeite die het kost om in Afghanistan aan echte wederopbouw toe te komen, de dreigingen van terrorisme, georganiseerde misdaad en massavernietigingswapens betreffen zeker niet alleen de inrichting en wijze van optreden van de krijgsmacht. Het gaat om een fundamentele heroverweging over de rol en de waarde van het militaire instrument in een brede veiligheidspolitieke context. Het onderkennen van de samenhang is essentieel om in de toekomst vrede en veiligheid enigszins te garanderen. Het optreden van militairen in de hedendaagse complexe operaties is geen monodisciplinaire aangelegenheid (meer).

Profielen voor de krijgs- en luchtmacht

In de zoektocht naar een balans tussen 'breedte' (van inzet spectrum en takenpakket) en 'diepte' (van kwaliteit, kritische massa en voortzettingsvermogen) van de capaciteiten van de krijgsmacht, biedt het geldende ambitieniveau onvoldoende houvast. De huidige inrichting van de krijgsmacht past redelijk, maar dat zou ook gelden voor diverse alternatieve inrichtingen. Om deze bewering te onderbouwen, hebben we een overzicht gemaakt van de overwegingen die voortvloeien uit de ambitie en ontwikkelrichtingen voor de krijgsmacht (zie de bijlage). Deze overwegingen kunnen worden beschouwd als toetsingscriteria om mogelijke inrichtingsopties te beoordelen. Afhankelijk van het onderlinge belang dat aan de criteria wordt toegekend, komen verschillende inrichtingsopties - op zich dus allen passend bij het ambitieniveau! - boven drijven.

Er moet dus een aanscherping van de *richting* komen om beter in staat te zijn keuzes over de *inrichting* van de krijgsmacht te maken. Wat is het leidmotief hierbij? Het streven naar zo groot mogelijke flexibiliteit en aanpassingsvermogen om in staat te zijn in een breed spectrum aan operaties een groot scala aan, soms snel wisselende, omstandigheden te kunnen optreden is op zich uitstekend. Het gevaar ligt echter op de loer dat de krijgsmacht wordt ingericht om alles te kunnen, maar in concrete situaties tekort schiet omdat de capaciteiten te veel verdund zijn om robuust te kunnen optreden. Wij stellen dat de volgende stap in de ontwikkeling van het defensiebeleid moet zijn te besluiten waar Nederland écht op inzet – een duidelijk profiel kiest. Bij zo'n profiel past ook de, eventueel impliciete maar bewuste, keuze dat de nationale krijgsmacht in bepaalde situaties in beginsel níét zal worden ingezet, domweg omdat ze niet of minder geschikt is voor het optreden onder de dan geldende condities. Uiteraard zal de profielkeuze bij voorkeur in nauwe afstemming met de internationale partners moeten plaatsvinden. Aspecten van het militair vermogen die niet passen in het Nederlandse profiel kunnen dan door anderen worden afgedekt. Rol-, taak- en/of middelenspecialisatie dus, liefst in Europees verband, maar zo nodig unilateraal, in lijn met de aanbevelingen van het AIV-rapport "Militaire samenwerking in Europa" van 2003. Dit is iets dat sluipenderwijs toch al aan het gebeuren is, maar dan zonder duidelijke achterliggende totaalvisie vanuit Defensie.

Welke profielen kan Nederland hanteren? Gegeven de beperkte mogelijkheden van een klein tot middelgroot land, waar ligt het accent voor de Nederlandse krijgsmacht? Uit deze richtingskeuze vloeien vrij natuurlijk bepaalde inrichtingskeuzes voort. Hieronder zijn een viertal opties aangegeven, waarbij de overwegingen genoemd in de bijlage terugkomen, maar dan selectief, passend binnen het specifieke profiel. Uiteraard zijn ook andere profielen mogelijk. De hier gekozen profielen hebben ieder een duidelijk eigen accent, maar zijn niet extreem, en zijn zeker niet in flagrante strijd met het huidige ambitieniveau. Toch leiden ze tot duidelijke andere keuzes voor de inrichting van *air power*.

Het is niet onze bedoeling volledig of exact te zijn, maar om een manier te presenteren waarop naar ons idee een zinvolle, transparante discussie over de richting en inrichting van de krijgs- en luchtmacht gevoerd zou kunnen worden.

Profiel 1: Het vermogen om te vechten is leidend

Wat voor krijgs- en luchtmacht? Dit profiel past bij een realistische - sommigen zouden zeggen: cynische - kijk op de huidige ontwikkelingen in de wereld. De veiligheidsrisico's zijn veelvuldig en divers. Er heerst grote onzekerheid over waar de geopolitieke machtsverschuivingen en het proces van globalisering op termijn toe leiden. In dit 'tijdperk van complexiteit' staat het verdedigen van nationale belangen voorop, zonodig met militaire dwang, ook tegen militair goed toegeruste tegenstanders. Dát is de kerntaak van de krijgsmacht. Politieel optreden, assistentie bij wederopbouw of ondersteuning van civiele autoriteiten kunnen hierop aansluiten, maar zijn niet leidend in de afweging welke capaciteiten wel en niet te ontwikkelen. Ook het groeiende belang van gezamenlijke inzet van alle machtsinstrumenten van de staat bij veiligheidsrisico's maakt een duidelijke positionering als *militaire* organisatie van belang.

Effectiviteit in reguliere oorlogsvoering. De focus ligt op de militaire effectiviteit in conventionele, reguliere conflicten tegen een technologisch gelijkwaardige tegenstander. Omdat een symmetrische tegenstander op lange termijn redelijkerwijs denkbaar is en de krijgsmacht in rap tempo het vermogen op grootschalige reguliere confrontaties heeft afgebouwd, dient in ieder geval het regeneratievermogen, het vermogen om binnen enkele jaren op te schalen naar grotere reguliere formaties, in stand te worden gehouden. Dit moet niet worden onderschat!

Expeditionaire inzet. De krijgsmacht zal vooral expeditionair optreden. In dit profiel blijft dat dan ook dé drijvende factor voor de inrichting van de krijgsmacht. Specifieke behoeften voor de nationale inzet zijn hoogstens aanvullend hierop. Het adagium is *out of area or out of business*.



Figuur 4: Een Chinook transporthelikopter kan op veel locaties troepen afzetten

Gerichte belangenverdediging. De expeditionaire inzet betreft vooral relatief kortdurende, gerichte missies voor het wereldwijd verdedigen van concrete nationale en Westerse vitale

belangen, bijvoorbeeld leveringszekerheid van grondstoffen. Slecht afgebakende en langdurige operaties gericht op abstracte belangen als ‘stabiliteit in de wereld’ en ‘bevordering van de internationale rechtsorde’ worden zoveel mogelijk vermeden. De capaciteiten voor snelle, in tijd en plaats relatief beperkte, maar wel doorslaggevende verrassingsacties worden versterkt. Zo wordt bijvoorbeeld de luchttransportcapaciteit geschikt gemaakt voor inzet in gevechtssomstandigheden, dus stevige zelfbeschermingsmiddelen voor platformen als C-17, DC-10, Chinook en Cougar. De bestrijdingscapaciteit is vooral gericht tegen ‘harde’, militaire doelen en infrastructuur – gepantserd, duidelijk herkenbaar. Dit komt tot uiting in de samenstelling van het munitiepakket, en mogelijk in de al dan niet *stand-off* inzet en wijze waarop de eindgeleiding plaatsvindt.

Offensieve oriëntatie. Dit profiel omvat nadrukkelijk de mogelijkheid van een offensieve *first-in* rol. De focus is op bemane vliegtuigen vanwege hun offensieve kwaliteit en flexibiliteit, waarbij onbemande vliegtuigen aanvullend zijn. Binnen de budgettaire ruimte wordt een maximaal aantal opvolgers van de F-16 aangeschaft.

Primaire oriëntatie *air power*. We beschouwen twee varianten. De ene variant past bij een keuze voor het opbouwen van een evenwichtige nationale mix van *joint* capaciteiten. *Air power* wordt gedimensioneerd op zijn voorwaardenscheppende rol voor en ondersteuning van (nationale) landstrijdkrachten en opereert psychologisch, doctrinair en fysiek dicht bij de grond. *Close air support* is een belangrijke taak. De opvolger van de F-16 krijgt een beperkt bereik en vluchttijd, zoals in de *Advanced Short Take-Off and Vertical Landing* (ASTOVL) versie van de F-35. De luchtverdediging is gericht op de bescherming van (eigen) land- en zeestrijdkrachten. De krijgsmachtbrede grondgebonden luchtverdediging wordt bij de *Land Component Commander* ondergebracht. Het *Future Ground Based Air Defense System* (FGBADS) wordt op middellange termijn opgewaardeerd. Er wordt niet geïnvesteerd in maritieme theater luchtverdediging. De mix van bemane en onbemande vliegtuigen, ruimteplatformen en eventueel lichter-dan-lucht platformen voor grondwaarneming vanuit de lucht wordt bepaald door de tactische inlichtingenbehoefte. Tactische UAV's hebben een belangrijke rol daarbij.

In de andere variant wordt *air power* strategisch ingezet voor missies die ver in het vijandelijke luchtruim kunnen reiken. De inzet van *air power* richt zich daarbij vooral op internationale schaarstegebieden en hightech nichecapaciteiten. Dit sluit aan bij een focus op het leveren van geloofwaardige bijdragen aan internationale operaties en het inzetten op taakspecialisatie. In deze variant komt er waarschijnlijk een expansie hoog in de atmosfeer en richting de ruimte. Naast een aantal fregatten wordt ook de opvolger van de F-16 uitgerust met kruisvluchtwapens om zijn werkingsgebied te vergroten. De luchtverdediging is vooral gericht op bescherming van doelen van hoge waarde op theaterniveau. In deze variant blijft NL een duidelijke internationale rol spelen in de verdediging tegen ballistische raketten en kruisvluchtwapens, in nauwe samenwerking met de VS, waarbij er nog keuze is tussen het inrichten van een volledige ‘*sensor-to-shooter*’-keten, dan wel leveren van een specifieke bijdrage, bijvoorbeeld op sensorgebied. De grondgebonden luchtverdediging wordt bij de *Air Component Commander* ondergebracht en er wordt een maritieme capaciteit tegen ballistische raketten ontwikkeld. Er dient een uitbreiding van de huidige, subkritische Patriotcapaciteit te komen. De mix van lucht- en ruimteplatformen voor grondwaarneming wordt bepaald door de strategische behoefte. Deze bestaat voor een deel uit missieafhankelijke inzet, zoals langdurige monitoring ten behoeve van vroegtijdige

waarschuwing. Een NAVO-capaciteit heeft de voorkeur boven duplicerende nationale capaciteiten. Concreet betekent dit aanschaf van lange afstands-UAV's met een groot duurvermogen en Nederlandse deelname aan internationale satellietprogramma's voor grondwaarneming.



Figuur 5: Afvuren van een Patriotraket tijdens een oefening op Kreta

Kwaliteit. Bij dit profiel past een hoge kwaliteit. Nederland volgt de (vooral Amerikaanse) ontwikkelingen naar steeds geavanceerdere systemen die voldoen aan operationele eisen die zijn ontleend aan 'worst case' scenario's en (daarmee) ook geschikt voor een breed spectrum aan minder veeleisende scenario's. De flexibiliteit van de krijgsmacht zit intrinsiek in de surplus prestaties van de platformen verankerd. De investeringsquote gaat naar rond de 30%.

Voortzettingsvermogen. De bijdrage van de nationale *air power* aan een internationale operatie op het niveau van een squadron jachtvliegtuigen of op een vergelijkbaar niveau van belasting voor andere onderdelen is in beginsel gelimiteerd tot 1 jaar.

Logistiek uit- of inbesteden. We geven twee varianten die beiden passen in dit profiel. De afweging is een pragmatische. In de ene variant is het motto 'uitbesteden tenzij'. Alle logistieke taken worden in beginsel uitbesteed, tenzij er zwaarwegende operationele argumenten tegen zijn. De bewijslast ligt bij inbesteden. De doelmatigheid staat voorop; de 'leveringszekerheid' wordt contractueel zoveel mogelijk vastgelegd en de focus is op openheid en inplugbaarheid van andere partijen.

In de andere variant geldt 'inbesteden tenzij'. Alle logistieke taken blijven in eigen hand, tenzij aangetoond kan worden dat dezelfde producten en diensten tegen veel lagere kosten en met gegarandeerde beschikbaarheid kunnen worden ingekocht. De bewijslast ligt bij uitbesteden.

Profiel 2: Geloofwaardige bijdragen aan internationale operaties

Wat voor krijgs- en luchtmacht? In dit profiel blijft de politieke ambitie sterk verbonden met het handhaven van de internationale rechtsorde, het bevorderen van stabiliteit en conflictpreventie. Het buitenlandbeleid is bij voorkeur ingebed in een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. Maar ook het versterken van de transatlantische band is onderdeel van dit beleid. Als belangrijke handelsnatie neemt Nederland zijn internationale verantwoordelijkheid. Inzet van de krijgsmacht in internationale operaties moet vooral in dit licht worden gezien. Politieke en operationele afstemming in internationaal verband, maar tenminste met de strategische partners, is van groot belang.



Figuur 6: Een Provinciaal Reconstructieteam (PRT) legt contact

Effectiviteit in complexe stabiliteitsoperaties. De inrichting van de krijgsmacht moet geschikt zijn voor het brede takenpakket in complexe stabiliteitsoperaties, inclusief reconstructie- en wederopbouwtaken. Zo wordt de omvang van het helikopterbestand vergroot. Verder is er behoefte aan bestrijdingscapaciteit tegen 'zachte', 'irreguliere' doelen - vaak individuen, die moeilijk te (onder)scheiden zijn omdat ze opgaan in de omgeving. Niet-letale wapens passen bij uitstek in dit profiel.

Expeditionaire inzet. Ook in dit profiel blijft expeditionair optreden dé drijvende kracht voor de inrichting van de krijgsmacht. Specifieke behoeften voor de nationale taak zijn slechts aanvullend hierop.

Escalatie-dominantie. In profiel 1 vanzelfsprekend, maar ook hier een voorwaarde. De effectieve uitvoering van complexe stabiliteitsoperaties, die de bulk van de feitelijke inzet bij dit profiel vormen, is niet mogelijk zonder het vermogen om in (zeer) korte tijd te kunnen opschalen bij oploeiend geweld.

Interoperabiliteit met partners. Nederland bevordert actief standaardisatie, interoperabiliteit en internationale samenwerking. De positionering is daarbij die van een hoogwaardige krijgsmacht die in interoperabel is met de technologisch geavanceerde strategische partners de VS, het VK, Duitsland en Frankrijk te opereren.

Verminder structurele Europese tekorten. De krijgsmacht investeert in dit profiel bij voorkeur in capaciteiten op gebieden waar binnen de NAVO en de EU op langere termijn schaarste heerst en die bijdragen aan de onafhankelijkheid van de Europese strijdkrachten ten opzichte van de VS.

Sluit aan bij internationale ontwikkel- en aanschaftrajecten. De nationale krijgsmacht zal in dit profiel niet als eerste nieuwe taken aannemen of hoofdwapensystemen invoeren. Nederland is in de ontwikkeling van capaciteiten volger van de grote strategische partners of, bij uitzondering, partner in materieeltrajecten van meerdere kleinere landen. Wel kan de krijgsmacht nieuwe manieren ontwikkelen om bestaande taken met bestaande systemen uit te voeren, met de intentie deze zoveel mogelijk in te bedden in de *joint & combined* (NAVO) doctrine.

Primaire oriëntatie *air power*. In dit profiel wordt *air power* vooral gedimensioneerd op zijn voorwaardenscheppende rol voor en ondersteuning van (nationale) landstrijdkrachten en opereert psychologisch, doctrinair en fysiek dichtbij de grond. Zie voor verdere uitwerking de eerste variant onder profiel 1.

Kwaliteit. Ook in dit profiel is kwaliteit belangrijk, maar beperkter dan in profiel 1. De uitdagende eisen zitten vooral aan de beschermingskant. Zo past in dit profiel investeringen om de dreiging van kortereafstands raketten en artillerie- en mortiergranaten, die in uitzendgebieden een actueel probleem vormen, tegen te gaan. Op wapengebied zijn goede maar geen superieure systemen acceptabel. Verdergaan met de nieuwste generatie F-16 als 'opvolger' van de F-16 is het overdenken waard. NL is volgend in de introductie van genetwerkt optreden. De verschillende stadia van genetwerkt optreden worden stapsgewijs doorlopen, waarbij het zeker niet gezegd is dat iedere stap door een volgende wordt gevolgd. De investeringsquote zit op ongeveer 20%.

Voortzettingsvermogen. De bijdrage van de nationale *air power* aan een internationale operatie op het niveau van een squadron jachtvliegtuigen of op een vergelijkbaar niveau van belasting voor andere onderdelen kan een termijn van 1 jaar overstijgen (en in beginsel onbeperkt doorgaan).

Multinationale logistiek. In dit profiel zet Nederland actief in op het komen tot een multinationaal logistiek systeem in plaats van naast elkaar staande nationale systemen.

Profiel 3: Accent op ondersteunende rol in binnen- en buitenland

Wat voor krijgs- en luchtmacht? Defensie doet een fors beroep op gemeenschapsmiddelen. Wil zij dit met succes doen dan is draagvlak bij de politiek, maar ook in de Nederlandse samenleving essentieel. De zichtbaarheid van de krijgsmacht is daarbij van belang. Militaire inzet in verre buitenlanden wordt weliswaar vrij breed ondersteund, maar op een vrijblijvende manier. ‘Bijdragen aan de internationale vrede en veiligheid’ is voor velen eigenlijk te abstract en te ver van het eigen bed. In discussies over de besteding van gemeenschapsgeld is Defensie dan ook al vele jaren aan de verliezende hand. Om dit tij te keren moet de krijgsmacht een veel prominenter gezicht in de eigen maatschappij krijgen. Dit past in de ontwikkeling dat de Nederlander zijn ‘overheid op afstand’ weer nadrukkelijk aanspreekt op zijn traditionele kerntaak, het garanderen van de veiligheid van de burger. Deze nationale oriëntatie is goed te verenigen met een rol van de krijgsmacht in stabiliteits- en reconstructieoperaties en noodhulp in het buitenland. De ondersteuning van civiele autoriteiten, de interactie met vele andere partijen, de bijdragen aan de openbare orde zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar. Hetzelfde geldt voor de benodigde capaciteiten. Samenvattend staat in dit profiel de inzet van militaire capaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten, maar soms ook van private partijen en NGOs, centraal.



Figuur 7: Hulp bij Tsunamiramp in Zuidoost-Azië

Capaciteit voor nationale taken. De ontwikkeling waarin de krijgsmacht optreedt als structureel partner in de nationale veiligheid met kracht voortgezet. Het adagium in dit profiel luidt *in-area or in trouble*. Het defensiebeleid wordt ingebed in het brede veiligheidsbeleid zoals dat in het project Nationale Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken vorm begint te krijgen¹. In het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is afgesproken dat zo'n 25% van de militaire capaciteit gegarandeerd beschikbaar is voor ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten. Deze toezegging wordt verder uitgebouwd. Nieuwe nationale taken, bijvoorbeeld op het gebied van langdurige monitoring en bewaking worden afgesproken. De krijgsmacht investeert in specifieke capaciteiten voor dergelijke taken, ook als deze niet of maar beperkt bruikbaar zijn voor expeditionaire operaties. Een voorbeeld van een concrete invulling is het afbouwen van de huidige tankercapaciteit, terwijl uitbreiding van het aantal helikopters juist wel past. Defensie wordt de beheerder van het overheidsbrede helikopterbestand. Verder wordt er serieus werk gemaakt van de wederzijdse aansluiting van de commandovoerings- en informatieprocessen binnen de overheid en met de civiele hulpdiensten, op deelgebieden leidend tot geïntegreerde systemen. De werkwijze en de organisatie worden hierop aangepast.

Capaciteit voor stabilisatieoperaties. In dit profiel is de inrichting van de krijgsmacht tevens geschikt voor het brede takenpakket in complexe stabiliteitsoperaties, inclusief reconstructie- en wederopbouwtaken. Bij internationale stabiliteitsoperaties wordt de effectiviteit van de krijgsmacht vooral afgemeten aan de voorwaardenscheppende rol voor en ondersteuning van civiele partijen in het normalisatieproces en de wederopbouw. De vaak langdurige inzet in dergelijke operaties is gericht op het bereiken van een toestand van orde en gezag en het leveren van een 'veiligheidsparaplu'. Ook uit dit oogpunt is versterking van het helikopterbestand aan de orde.

Defensieve oriëntatie. De nadruk ligt op defensieve inzet, met het accent op monitoring en preventieve ontplooiing bij conflictbeheersing en een beschermende rol bij stabilisatieoperaties. Ook monitoring en bewaking voor het nationale grondgebied maakt deel uit van dit profiel. Een voorbeeld van een concrete invulling is een relatief snelle en omvangrijke overstap naar onbemande vliegtuigen voor grondwaarneming en inlichtingenverzameling. Dit betekent een beperkte 'eerste batch' opvolgers van de F-16 aanschaffen en de budgettaire ruimte benutten voor opkomende onbemande alternatieven. Op het gebied van de luchtverdediging zou de uitbreiding van de Nederlandse nichecapaciteit op het gebied van *Theatre Ballistic Missile Defence* (TBMD) om de burgerbevolking en civiele infrastructuur te beschermen te overwegen zijn. Het stimuleren

¹ Dit overheidsbrede project onder regie van Binnenlandse Zaken, gestart in 2006, beoogt het overheids-handelen rond nationale veiligheid te stroomlijnen en interdepartementaal te coördineren. De eerste fase, die medio 2007 moet zijn afgerond, betreft het opstellen van een strategie voor nationale veiligheid. Nederland kent tot op heden niet een dergelijke strategie. De behoefte eraan ontstaat met de toenemende complexiteit van de Nederlandse samenleving en de groeiende afhankelijkheid van een aantal vitale (technische) systemen. Om het risico op en de gevolgen van mogelijke voorstoringen, moedwillig of anderszins, te beperken is samenwerking noodzakelijk tussen alle organisaties die voor deelaspecten van de integrale veiligheidsvraagstukken verantwoordelijk zijn, zoals de diverse ministeries, andere overheids- of semi-overheidsinstanties en het bedrijfsleven. In dit profiel is deze ontwikkeling sterk medebepalend voor de ontwikkeling van het defensiebeleid.

en bijdragen aan een Europees dan wel NATO ‘rakettenschild’ - met de VS, eventueel met Rusland – zou in dit profiel kunnen passen.

Civiel-militaire interactie. Op het gebied van civiel-militaire interactie kent dit profiel twee varianten. In de ene variant geschiedt de civiel-militaire interactie bij specialistische eenheden en individuen (*liaisons*) met specialistische systemen op het koppelvlak tussen de militaire en civiele wereld. Daarmee is de directe invloed op de inrichting van *air power* beperkt. Een voorbeeld van een concrete invulling is, dat de krijgsmacht zich blijft richten op goed beveiligde netwerken voor (internationaal) militair gebruik. Deze netwerken zijn gebaseerd op eigen ‘geclassificeerde’ standaarden, maar wel internationaal interoperabel. In de andere variant vindt de civiel-militaire interactie breed door de organisatie plaats en is deze ingebed in de normale (staf-)processen en procedures op strategisch, operationeel en tactisch niveau. Daarmee heeft deze directe invloed op de commandovoerings- en informatievoorzieningsaspecten van *air power*. Een voorbeeld van een concrete invulling is dat de krijgsmacht overgaat op ‘open’ netwerken voor niet-militaire partners, zowel in fysieke zin (koppelbare fysieke netwerken) als qua informatieoverdracht (gedeelde informatiemodellen en koppelbare informatiesystemen), gebaseerd op civiele standaarden.

Profiel 4: Breed in te zetten, hoogwaardige maar selectieve gereedschapskist

Wat voor krijgs- en luchtmacht? In dit profiel staat centraal dat de Nederlandse krijgsmacht in een scala aan missies en flexibel binnen een missie is in te zetten. Het verschil met het huidige beleid is dat de overgang van een complete krijgsmacht met vier volwaardige krijgsmachtdelen naar een selectieve gereedschapskist, in de Prinsjesdagbrief heel voorzichtig begonnen, met volle kracht wordt doorgezet.

Specialisatie. In dit profiel zet Nederland in op hightech capaciteiten, zeker als deze ook internationale schaarstegebieden betreffen. Ook in de krijgsmachtbijdrage aan de binnenlandse veiligheid wordt de nadruk gelegd op specialistische, vaak unieke capaciteiten. Het onderscheid tussen de krijgsmachtdelen verdwijnt volledig. Het optreden wordt tot op het laagste tactisch niveau *joint*. De organisatie past zich hierop aan en vormt zich rond de gekozen capaciteiten. Ook werving, selectie, opleiding en carrière moeten hier op aansluiten. Van groot belang is verder dat Defensie het eigen leervermogen én het borgen en ontsluiten van de in de organisatie aanwezige kennis beter gaat managen. Ook het aanhalen van de banden met externe kennisleveranciers hoort hierbij.

De keuze welke specialismen te versterken en waar af te bouwen wordt mede geleid door pragmatische en historische overwegingen. Gebieden waar de Nederlandse krijgsmacht een hoop expertise en ervaring bezit en internationaal erkende kwaliteit levert hebben een streepje voor.

Hoogwaardig en technisch geavanceerd. De krijgsmacht staat garant voor kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen aan zowel nationale als internationale operaties. Bij voorkeur sluit dit aan bij de sterkten van onze industrie en de nationale kennispeerpunten. De flexibiliteit van de krijgsmacht zit intrinsiek in de surplus prestaties van de platformen verankerd. Het grote verschil met het huidige beleid, dat ook inzet op hoge

kwaliteit, is dat in dit profiel daadwerkelijk ruimte wordt gemaakt om op selectieve gebieden fors te investeren. De investeringsquote gaat naar minimaal 30%.

Multifunctionele capaciteiten. Gezien de omvang van de Nederlandse krijgsmacht in relatie tot de breedte van het inzet spectrum is in beginsel iedere militair en ieder platform of systeem in te zetten in iedere type missie – uiteraard met inachtneming van het gegeven dat sommige systemen beter passen bij een bepaalde situatie dan andere. Modulariteit en multi-inzetbaarheid op eenheid- en organisatieniveau zijn belangrijke factoren hierbij. Ook binnen een missie kunnen de taken en omstandigheden sterk variëren. Mensen en middelen moeten een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen hebben om in veel verschillende situaties naar behoren te presteren. Dit betekent dat ook op systeemniveau (incl. het ‘soldaatsysteem’) modulariteit en multifunctionaliteit van belang zijn.

Genetwerkt optreden. In dit profiel is ‘genetwerkt optreden’ niet een inrichtingskeuze maar een maatstaf. De invoering van een geïntegreerd netwerk tussen militaire en niet-militaire entiteiten heeft hoge prioriteit. Alle nieuwe systemen worden dwingend getoetst op hun vermogen om in een genetwerkte omgeving te kunnen functioneren. In doctrinaire en organisatietermen komt het ‘netwerkparadigma’ tot uiting in een coherente, intern genetwerkte en *joint* krijgsmacht.

Zelfstandig en interoperabel. In dit profiel vormen de nationale bijdragen aan internationale coalities een zoveel mogelijk samenhangend geheel. Afhankelijkheid van anderen vermindert de (snelle) inzetbaarheid en effectiviteit en vrijheid van politiek en militair handelen. Nederland moet de ‘klussen’ die het belangrijk vindt binnen een internationale operatie in beginsel zelfstandig kunnen klaren. Een voorbeeld van een concrete invulling van dit en het vorige punt is de versterking van de nationale capaciteit om in de lucht bij te tanken; voor bemande vliegtuigen en in de toekomst (ook) voor onbemane vliegtuigen. Deze autonomie vraagt om een commandostructuur die operationele en logistieke processen kan verwerken en laten samensmelten. Zo wordt de effectiviteit en het overlevingsvermogen van deze schaarse eenheden beter gewaarborgd. De netwerkbenadering betekent dat de door Nederland te leveren capaciteiten eenvoudig ‘ingeklikt’ moeten kunnen worden in internationale verbanden. Interoperabiliteit is van belang.

Primaire oriëntatie *air power*. *Air power* is van nature hoogtechnologisch. Bovendien heeft de Nederlandse luchtmacht op een aantal deelgebieden een uitstekende, internationaal erkende capaciteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de jachtvliegtuigen. Dit is typisch een gebied waar in dit profiel fors op wordt ingezet door aanschaf van het maximale aantal binnen de financiële randvoorwaarden passende F-35’s. Aanvullend zou Nederland eigen C2- en stafcapaciteit kunnen opbouwen om leiding te kunnen geven aan een luchtoperatie. Ook is het raadzaam om de kennis en ervaring op het gebied van *Theatre Missile Defence* te behouden en uit te bouwen. De huidige, subkritische Patriotcapaciteit wordt uitgebreid en geïntegreerd met een, te ontwikkelen, maritieme capaciteit tegen ballistische raketten. Aan de andere kant is luchttransport relatief eenvoudig te betrekken van andere landen of civiel in te huren. In dit profiel wordt die capaciteit afgebouwd.

De noodzaak van keuzes, de noodzaak van debat

We sluiten deze serie niet af met een eenduidige blauwdruk voor de toekomstige richting en inrichting van *air power*. Zo kiezen we niet voor een profiel, omdat in belangrijke mate politieke voorkeuren deze keuze bepalen en we slechts een bijdrage aan de gedachtevorming willen leveren.

We geloven in de noodzaak van versterking van het publieke debat over defensie- en veiligheidsaangelegenheden om enerzijds het draagvlak voor Defensie en anderzijds de kwaliteit van de keuzes waar de krijgsmacht voor staat te vergroten. We hopen met deze serie veel van de overwegingen die een rol zouden moeten spelen in het debat te hebben gemeld. Alle overwegingen bij elkaar tellen op tot een krijgs- en luchtmacht die niet betaalbaar is. Vandaar dat deze serie het begin van een discussie vormt, niet het slotakkoord ervan. De drie debatten die in het verlengde van de essays zijn gehouden waren een voorproefje. We hopen op vervolg.

Rest ons waardering en dank uit te spreken voor het Commando Luchtstrijdkrachten dat ons in de gelegenheid heeft gesteld om deze essayserie te maken en de bijbehorende debatten te organiseren. Dank ook vooral aan u, lezer en deelnemer aan de debatten, voor uw aandacht en bijdrage. Graag tot bij een volgende gelegenheid.



Bijlage: Toetsingscriteria

Onderstaande overwegingen zijn in lijn met het ambitieniveau, de (politieke) randvoorwaarden en de ontwikkelrichtingen voor de krijgsmacht uit Prinsjesdagbrief en Actualiseringsbrief. Ze kunnen worden gezien als toetsingscriteria voor verschillende keuzeopties aangaande de inrichting van de krijgsmacht.

positionering	
versterkt de gevechtskracht	De kerntaak van de krijgsmacht betreffen de toepassing van en bescherming tegen (grootschalig) geweld. De krijgsmacht heeft het monopolie hierop. Politieel optreden, assistentie bij wederopbouw of ondersteuning civiele autoriteiten kunnen hierop aansluiten, maar zijn niet leidend in de initiële afweging welke capaciteiten wel en niet te ontwikkelen. Het groeiende belang van gezamenlijke inzet van alle machtsinstrumenten van de staat bij veiligheidsrisico's vraagt een duidelijke positionering als <i>militaire</i> organisatie.
draagt bij aan het profiel van een hoogwaardige krijgsmacht	Prominent element in het ambitieniveau is dat de krijgsmacht garant staat voor "kwalitatief en technologisch hoogwaardige militaire bijdragen aan internationale operaties in alle delen van het geweldsspectrum". Ook voor de nationale veiligheid stelt de krijgsmacht "hoogwaardige en specialistische capaciteiten beschikbaar voor, bijvoorbeeld, de bestrijding van (de gevolgen van) chemische en biologische aanslagen, de beveiliging van havens en de bewaking van objecten." (beide citaten uit de Actualiseringsbrief van juni 2006).
draagt bij aan betere ondersteuning van civiele partijen	De inzet van militaire capaciteiten ter ondersteuning van civiele autoriteiten, maar soms ook voor private partijen en NGOs, bijvoorbeeld in het kader van wederopbouw, wordt steeds belangrijker. In het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is afgesproken dat zo'n 25% van de militaire capaciteit gegarandeerd beschikbaar is voor ondersteuning van de nationale civiele autoriteiten. Dit betekent onder meer (wederzijdse) aansluiting van de commandovoerings- en informatieprocessen. Ook aan de karakteristieken van platformen en systemen en de vaardigheden van militairen kunnen andere, in beginsel aanvullende, eisen worden gesteld.
heeft maatschappelijk draagvlak	Defensie doet een fors beroep op gemeenschapsmiddelen. Wil zij dit met succes doen dan is draagvlak bij de politiek, maar ook de Nederlandse samenleving essentieel. De positionering van de krijgsmacht is daarbij van belang. Hierbij moet opgemerkt worden dat een belangrijk element van het draagvlak niet zozeer de richtings- en inrichtingskeuzes zelf betreffen, maar de feitelijke inzet en het succes of falen daarvan.
internationale inbedding	
is interoperabel met strategische partners	De inzet van de krijgsmacht buiten de nationale taken gebeurt vrijwel altijd in internationaal verband. Mede daarom wil NL standaardisatie, interoperabiliteit en internationale samenwerking bevorderen. De nationale krijgsmacht treedt bij voorkeur op met de strategische partners VS, VK, Duitsland en in mindere mate Frankrijk. De positionering is daarbij die van een hoogwaardige krijgsmacht in staat 'op niveau' met deze technologisch geavanceerde partners te opereren.
maakt zelfstandige coalitiebijdragen (beter) mogelijk	De nationale bijdragen aan internationale coalities moeten een zoveel mogelijk samenhangend geheel zijn. Afhankelijkheid van anderen vermindert de (snelle) inzetbaarheid en effectiviteit en vrijheid van politiek en militair handelen. NL moet de 'klussen' die het belangrijk vindt binnen een internationale operatie in beginsel zelfstandig kunnen klaren.

vermindert structurele Europese tekorten	De krijgsmacht investeert bij voorkeur in capaciteiten op gebieden waar binnen de NAVO en de EU (op langere termijn) schaarste heerst en die bijdragen aan de onafhankelijkheid van de Europese strijdkrachten t.o.v. de VS.
draagt bij aan het buitenlandbeleid	De krijgsmacht moet in staat zijn maximaal bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelen van buitenlands beleid – bij voorkeur ingebed in een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid. Overigens is ook het versterken van de trans-Atlantische band onderdeel van dit beleid.
sluit aan bij internationale ontwikkel- en aanschaftrajecten	De Nederlandse krijgsmacht zal niet als eerste nieuwe taken aannemen of ‘grote’ platformen en systemen zelfstandig invoeren. NL is in de ontwikkeling van capaciteiten volger van de grote strategische partners of, bij uitzondering, partner in materieeltrajecten van meerdere kleinere landen. Wel kan de krijgsmacht nieuwe manieren ontwikkelen om bestaande taken met bestaande systemen uit te voeren, met de intentie deze zoveel mogelijk in te bedden in de <i>joint & combined</i> (NAVO) doctrine.
operationele inzetbaarheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen	
versterkt de effectiviteit in reguliere oorlogsvoering	Betreft de militaire effectiviteit in conventionele, reguliere conflicten tegen een technologisch gelijkwaardige tegenstander. Omdat een symmetrische tegenstander op lange termijn redelijkerwijs denkbaar is, en de krijgsmacht daarom in rap tempo het vermogen op grootschalige reguliere confrontaties heeft afgebouwd, is een wellicht meer toepasselijke variant op dit criterium: houdt het regeneratievermogen (het vermogen om binnen enkele jaren op te schalen naar grotere reguliere formaties) in stand.
versterkt de effectiviteit in complexe stabiliteitsoperaties	Betreft zowel de militaire effectiviteit als de effectiviteit van de voorwaardenscheppende rol voor en ondersteuning van civiele partijen in (complexe) stabiliteitsoperaties, met inbegrip van de aansluitende reconstructie. Inzet gericht op het bereiken van een toestand van orde en gezag en het leveren van een veiligheidsparaplu voor wederopbouw. Kent asymmetrisch dreigingen en plaatselijke en tijdelijke confrontaties met hoog geweldsniveau en is vaak langdurig.
versterkt de effectiviteit in nationale operaties	Betreft de effectiviteit van de voorwaardenscheppende rol voor en ondersteuning van civiele autoriteiten en hulpdiensten in nationale taken. Inclusief langdurige monitoring en <i>early warning</i> .
versterkt de effectiviteit in snelle, chirurgische operaties	Betreft de militaire effectiviteit in beperkte en snelle ingrepen om bedreigde vitale belangen wereldwijd te verdedigen. Gekenmerkt door snelle inbreng en terughalen van militaire macht met een grote mate van zelfstandigheid, strategische en tactische verrassing, hoog operationeel tempo, ‘ <i>overwhelming</i> ’.
versterkt de effectiviteit in humanitaire operaties	Betreft de effectiviteit van ondersteuning in humanitaire operaties en noodhulp.
is in scala aan missies en binnen een missie flexibel in te zetten	De omvang van de Nederlandse krijgsmacht in relatie tot de breedte van het inzet-spectrum houdt in dat in beginsel iedere militair en ieder platform of systeem in te zetten is in iedere type missie. Modulariteit en multi-inzetbaarheid op eenheid- en organisatieniveau zijn belangrijke factoren hierbij. Ook binnen een missie kunnen de taken en omstandigheden sterk variëren. Mensen en middelen moeten een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen hebben om in veel verschillende situaties naar behoren te presteren. Wel is van belang om hierbij ook grenzen te (h)erkennen: de specifieke rol van het militaire instrument in scenario’s waarin vele gouvernementele, institutionele en private partijen een rol spelen moet helder afgebakend zijn. Modulariteit en multifunctionaliteit op systeemniveau (incl. het ‘soldaatsysteem’) is een belangrijke factor hierbij.

versterkt de coherentie van de krijgsmacht	'Genetwerkt optreden' is eerder een middel dan een doel. Toch is het langzamerhand eerder een maatstaf dan ene inrichtingskeuze aan het worden. De Defensieorganisatie houdt alle investeringsplannen langs de 'net-ready'-meetlat. In doctrinaire en organisatietermen komt dit tot uiting in een coherente, intern genetwerkte en <i>joint</i> krijgsmacht.
is snel en eenvoudig aan te passen aan gewijzigde operationele eisen	De wens tot flexibiliteit wordt heel actueel als de omstandigheden in daadwerkelijke operaties noodzaken tot snelle maatregelen. Nieuwe instrumenten als <i>Fast Track Development</i> en <i>Fast Track Procurement</i> maken het mogelijk om buiten de reguliere ontwikkelings- en verwervingsprocessen om te investeren in aanpassingen en uitbreidingen van de bestaande 'gereedskapskist'.
continuïteit bedrijfsvoering	
bouwt voort op bestaande sterktes van de krijgsmacht	Voor de krijgsmacht, ingebed in internationale organisaties waarin de verdeling van 'wie doet wat' er operationeel gesproken niet zo veel toe doet (als het maar gebeurt), is het onverstandig om capaciteiten waarin het verleden fors geïnvesteerd is en die een hoge kwaliteit hebben af te bouwen ten faveure van nieuwe capaciteiten. Het belang van continuïteit is juist voor lerende, adaptieve organisatie van groot belang.
is goed in te passen in de organisatie(-processen)	De 'eenvoud' van de keuzeoplossingen en daarmee van de praktische haalbaarheid is erg belangrijk. Beperking van het aantal verschillende C2- en wapensystemen, organisatievormen, procedures en doctrines, opleidingen e.d. is er onderdeel van. Dit geldt ook voor het zoveel mogelijk op elkaar laten aansluiten van de bedrijfsprocessen in de ondersteuning van, de voorbereiding op en de uitvoering van operaties. Hier zit ook een element in van gezond conservatisme. Tegenover de schone beloften van transformatie staat de grote last die altijd ontstaat al veel tegelijkertijd moet veranderen.
is betaalbaar en financieel beheersbaar (\geq kritische massa)	In 'betaalbaarheid' komen deelaspecten als 'beschikbaar budget', 'kosten' (investerings- en <i>life cycle</i> kosten) en 'kosteneffectiviteit' tezamen. Ook het risico en de beheersbaarheid van tegenvallers als minder budget, stijgende kosten en tegenvallende opbrengsten is van belang. Dit criterium is pas goed toepasbaar als keuzeopties gekwantificeerd worden. Van belang is dat opties een zekere kritische massa overstijgen. Slechts dan is continuïteit in termen van bedrijfsvoering en van operationele waarde tegen redelijke kosten vol te houden. Dit geldt zowel kwantitatief als kwalitatief: ook het hoge kennisniveau passend bij het profiel van de Nederlandse krijgsmacht is niet vol te houden bij een te omvang kleiner dan een bepaalde kritische massa.

