

Luchtmacht: noodzaak of luxe?

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

Serie essays over de toekomst van de luchtmacht

Dit is de eerste uit een serie van negen essays over de toekomst van de Koninklijke luchtmacht – sinds 5 september 2005 officieel *Commando Luchtstrijdkrachten* geheten. 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 tot oktober 2006. 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 krijgsmacht 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 structureel veiligheidspartner in de binnenlandse veiligheid anderzijds (*essay 4*) voor de luchtmacht.

De volgende vier essays behandelen de ‘irrichtings’-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 praktische toetsing 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

Na publicatie van essays vinden in 2006 drie discussiebijeenkomsten plaats. In april staat de ontwikkeling in de 'richting' van de luchtmacht centraal naar aanleiding van de eerste vier essays. In juni, na de tweede tranche van vier essays, debatteren we over de toekomstige 'inrichting' van het luchtwapen. In oktober tot slot richt de discussie zich op het onderwerp van het laatste essay, de confrontatie tussen wens en werkelijkheid in de toekomst van de luchtmacht.

De bedoeling is om de negen essays tezamen met een slotbeschouwing naar aanleiding van de debatten in de bijeenkomsten te bundelen en in boekvorm uit te brengen. Publicatie hiervan wordt begin 2007 verwacht.

Het Clingendael Centrum voor Strategische Studies

De essayserie is een initiatief van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies (CCSS), in opdracht van het Commando Luchtstrijdkrachten. CCSS is een *joint venture* van het instituut voor internationale relaties Clingendael en de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO. Door de 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 van buiten 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 © 2006 Clingendael Centrum voor Strategische Studies

Welke krijgsmacht past landen?

In Europa worstelen veel politici met de vraag wat voor 'n krijgsmacht bij hun land past. In Nederland leidde deze discussie in de jaren negentig van de vorige eeuw tot een *krijgsmacht*, die vooral als *vrede*s*macht* is ingezet. De laatste jaren wordt getracht de politieke ambities in lijn met de feitelijke capaciteiten van de krijgsmacht te brengen. Behalve de luchtmacht wordt nu ook de krijgsmacht als geheel vaker voor risicovollere gevechtsoperaties ingezet. Dit essay, de eerste in een reeks van negen, schetst de context waarbinnen het denken over *air power*, gevechtskracht vanuit de lucht, zich de afgelopen vijftien jaar heeft ontwikkeld en zich de komende jaren gaat ontwikkelen. Allereerst wordt ingegaan op de vraag naar het soort krijgsmacht waarover een land als Nederland dient te beschikken.

In de Verenigde Staten wordt deze vraag ook gesteld, maar voor de meeste Amerikanen is het antwoord simpel: de Verenigde Staten is de enige overgebleven supermacht met mondiale belangen die zo nodig met militaire macht moeten worden beschermd.



Figuur 1: Amerikanen in Irak, combinatie van machtspolitiek en 'force for the good'-ideologie (bron: www.mnf-iraq.com).

De Amerikanen zijn de belangrijkste spelbepaler in de wereld en houden zich in tegenstelling tot de Europese bondgenoten bezig met het bedrijven van geopolitiek. Diplomatieke kracht wordt aangewend ter bescherming van belangen en beïnvloeding van de machtsverhoudingen in de wereld. Deze kracht is gebaseerd op politieke wil en een duidelijke buitenlandagenda enerzijds, en economische en militaire macht anderzijds. Een krijgsmacht waarmee overal ter wereld grootschalige gevechtsoperaties kunnen worden uitgevoerd past bij een dergelijke ambitie.

Europa, ofwel de Europese Unie, ontbeert zowel een duidelijke buitenlandagenda als het scala aan instrumenten om macht te kunnen uitoefenen. Alleen als de Europese Unie zich

ontwikkelt tot superstaat zouden de Europeanen in staat zijn tot het voeren van een buitenlandse politiek waarin economische en militaire macht als geloofwaardige instrumenten voor het behalen van gezamenlijk geformuleerde politieke doelen kunnen worden ingezet. Maar dat zit er, zeker na het Nederlandse en Franse 'nee' tegen de ontwerpgrondwet, niet in. Dit roept de vraag op waarvoor krijgsmachten in Europa en die van Nederland in het bijzonder dan wél dienen. Dient Nederland aan te haken bij de Amerikaanse buitenlandse politiek? Laten wij de bescherming van belangen en geopolitiek geheel aan anderen over of moeten wij ons eigen plan trekken? Leggen wij ons toe op crisisbeheersingsoperaties? Of moeten wij ook onze vitale belangen kunnen beschermen door militair machtsvertoon? Zijn er verschillen met de Europese bondgenoten? Wat betekent dit alles voor de Nederlandse defensie en de luchtmacht in het bijzonder?

De luchtmacht staat daarbij niet op zichzelf. Het is een instrument van het buitenlands en veiligheidsbeleid en ondersteunt de inzet van de marine en de landmacht. De vraag over welke luchtmacht Nederland moet beschikken kan dus niet los worden gezien van de vraag welke krijgsmacht ons land moet hebben.

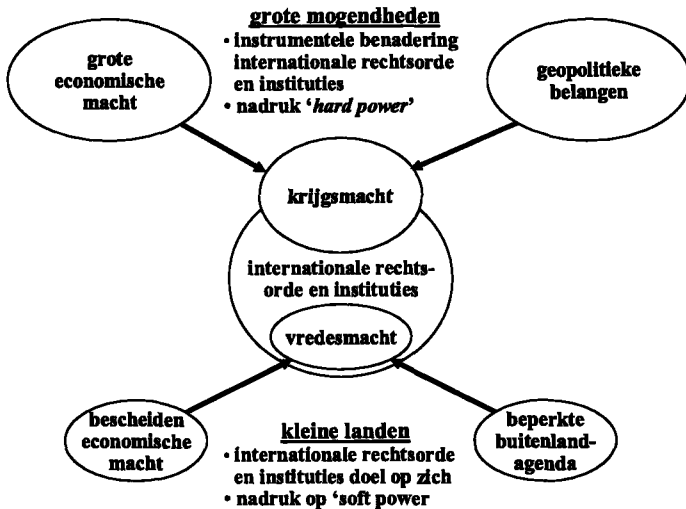
Verschillende visies op veiligheid en defensie

Het debat over veiligheid en defensie wordt gedomineerd door drie, elkaar deels overlappende thema's waarover internationaal meningsverschillen bestaan. Dat laatste verklaart waarom vergaande, multinationale defensiesamenwerking zo moeilijk van de grond komt. Het eerste thema is de wijze waarop landen stabiele internationale betrekkingen willen scheppen. Een supermacht als de Verenigde Staten en belangrijke Europese mogendheden als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn meer bereid tot een harde, op eigenbelang gerichte buitenlandse politiek, met inbegrip van de inzet van militaire macht of het dreigen daarmee, dan hun kleinere Europese bondgenoten. Grote landen kunnen door onderlinge samenwerking de internationale verhoudingen beïnvloeden. Dat geldt vooral voor de Verenigde Staten en verklaart de instrumentele kijk van dit land op de internationale instituties als de Verenigde Naties en het internationale recht. Het zijn instrumenten die de Amerikanen in staat stellen tot het voeren van een activistische buitenlandse politiek, waarvoor zij twee machtsmiddelen hebben: economische en militaire macht.

Kleinere, vooral hoogontwikkelde, geïndustrialiseerde democratieën hebben een geheel andere visie. Voor een activistische buitenlandse politiek missen zij de economische en vooral de militaire machtsmiddelen. Het creëren van stabiele internationale verhoudingen door sterke instituties en een hechte internationale rechtsorde is voor hen doel op zich. Sterke instituties, zoals de Verenigde Naties, en een goed functionerend internationaal recht zijn van essentieel belang voor het scheppen van orde in een wereld waarin anders het recht van de sterkste zou zegevieren; een visie die overigens door de eerder genoemde Europese grootmachten wordt gedeeld.

Deze verschillende invalshoeken leiden tot verschillend denken over defensie. Grote landen leggen de nadruk op een volwaardige krijgsmacht waarmee grootschalige gevechtsoperaties mogelijk zijn. Crisisbeheersingsoperaties zijn voor hen veelal een bijproduct. Of zoals de Amerikaanse commentator John Hillen het ooit uitdrukte: "*Superpowers don't do windows*". Grote landen leggen de nadruk op de verwerving van het modernste materieel, dat veelal in eigen land wordt geproduceerd. Er is dus een directe relatie tussen de positie

van een land in de wereld, de defensie-industriepolitiek en de vrijheid van handelen in de internationale betrekkingen.



Figuur 2: buitenlands- en veiligheidsbeleid van grote en kleine landen.

In kleinere landen lopen de meningen over het type krijgsmacht veel meer uiteen. Zij worden enerzijds gedreven door budgettaire beperkingen, anderzijds door de overtuiging dat machtspolitiek en belangenbehartiging niet voor hen is weggelegd. Vooral politici in het linker deel van het politieke spectrum zien de krijgsmacht als vredesmacht voor vredesmissies of stabilisatieoperaties ter ondersteuning van de internationale rechtsorde en vrede en veiligheid in de wereld. Het rechter deel van het politieke spectrum heeft meer oog voor een krijgsmacht waarmee kan worden aangehaakt aan gevechtsoperaties, geleid door de grote landen. Voor links en rechts scoren mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking veelal hoger dan een actieve veiligheidspolitiek. Een blik in de verkiezingsprogramma's van de Nederlandse politieke partijen onderstreept deze constatering. De preoccupatie met de 'zachte' kant van het veiligheidsbeleid verklaart ook de worsteling met deelname aan gevechtsoperaties en de aanschaf van speciaal daarvoor bestemde militaire middelen die in zo veel kleinere, hoog ontwikkelde landen zichtbaar is.

Ten tweede zijn er binnen Europa verschillen in machtspolitieke oriëntatie. De nieuwe toetreders tot de NAVO en de Europese Unie hebben door hun verleden een meer traditionele kijk op veiligheid. Voormalige lidstaten van het Warschaupact zien het lidmaatschap van de NAVO als de belangrijkste garantie voor hun veiligheid en leggen de nadruk op Artikel 5, de collectieve verdedigingsclausule, van het Verdrag van Washington. Voor deze landen dient de krijgsmacht vooral de landsverdediging. Dit leidt tot krijgsmachten met dienstplichtigen en een territoriale taak, die nauwelijks gevechtstaken buiten het eigen grondgebied kunnen uitvoeren. De Europese Unie wordt door deze landen vooral gezien als middel om economische sprongen voorwaarts te maken. Als gevolg van het proces van Europese integratie dat voor ongekende welvaart en stabiliteit heeft gezorgd, richten de

oude lidstaten de blik meer naar buiten. Veel van deze landen namen na de Koude Oorlog het initiatief hun krijgsmachten om te vormen tot expeditionaire krijgsmachten voor vredes- en gevechtsoperaties ver buiten het eigen grondgebied.

Ten derde zijn er binnen Europa verschillen in transatlantische oriëntatie. Frankrijk wil van de Europese Unie een belangrijkere mondiale speler maken. Om haar Europese identiteit te benadrukken zet het zich geregeld af tegen de Amerikaanse buitenlandse politiek. Dit was duidelijk zichtbaar tijdens de crisis om Irak in 2003, toen Frankrijk met België, Luxemburg en Rusland actief probeerde de Amerikaanse politiek te beïnvloeden. Dit leidde tot de ernstigste transatlantische crisis ooit, met als gevolg dat de NAVO buiten spel kwam te staan. Andere Europese landen, onder aanvoering van het Verenigd Koninkrijk, streven om historische en machtspolitieke redenen naar meer evenwicht tussen een transatlantische en een Europese benadering. Het verschil tussen deze twee benaderingen komt tot uitdrukking in politieke discussies over de deelname aan door Amerika geleide operaties en defensie-industriepolitiek. Europees georiënteerde landen hechten aan Europese projecten. Wat gevechtsvliegtuigen betreft, zijn de *Eurofighter* of de *Rafale* voor deze landen noodzakelijk om hun defensie-industrie in stand te houden en minder afhankelijk van de Amerikanen te worden. Voor de landen zonder industriële basis of voor de meer transatlantisch georiënteerde landen ligt dat anders. Als de prijs-kwaliteitverhouding van Amerikaanse producten beter is, dan wordt aan de andere kant van de Oceaan gekocht. In deze landen viel daarom de keuze op de *Joint Strike Fighter* (JSF).



Figuur 3: Eurofighter, JSF en Rafale.

Enige nuanciering in het beeld dat grote landen meer nadruk op gevechtsoperaties en kleine landen op crisisbeheersingsoperaties leggen is wel op zijn plaats. In de westerse wereld is sprake van een algehele trend naar beperking van 'onbedoelde nevenschade' en eigen verliezen. Verliezen aan beide zijden worden nauwelijks meer getolereerd; een ontwikkeling die door veel onderzoekers is terug te voeren op de invloed van de televisie en het teruglopende kindertal per gezin. Risicovermijding is een van de belangrijkste politiek-militaire ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Investeringen in geavanceerde, steeds nauwkeurigere sensoren en wapensystemen zoals *Precision Guided Munitions* (PGM's) enerzijds en de invoering van doctrines gebaseerd op bij het informatietijdperk passende concepten als *Network Centric Warfare* (NCW) en *Effects Based Operations* (EBO)¹ anderzijds, moeten de effectiviteit van militaire operaties vergroten en (daarmee) de duur van conflicten verkorten en het menselijk lijden en de materiële schade beperken.

¹ Deze begrippen worden uitgebreid behandeld in het vijfde essay van deze serie over het moderne militaire optreden.



Figuur 4: F-16 met 'slimme munitie'².

De aard van het Westerse militaire optreden is derhalve de afgelopen decennia ontegenzeggelijk veranderd en luchtmachten hebben hierbij een dominante rol gespeeld. Zo dominant zelfs, dat het laatste decennium van de vorige eeuw wel het decennium van *air power* is genoemd. Door de relatief snelle en 'schone' overwinningen die tijdens de Golfoorlog (1991) en de luchtacties om Kosovo (1999)³ werden behaald, ontstond in de wetenschappelijke literatuur een debat over de vraag of overwinningen alleen met het luchtwapen zouden kunnen worden behaald. Deze vraag is nooit definitief beantwoord, al was het maar dat in de noodzakelijke en steeds langduriger wordende stabilisatieoperaties na afloop van de grootschalige gevechtshandelingen een hoofdrol voor landstrijdkrachten was weggelegd. Maar zeker is dat *air power* een belangrijke rol in de transformatie naar postmoderne krijgsmachten speelt. *Air power* is uiterst aantrekkelijk als instrument van *coercion*: dwangoperaties die met weinig eigen verliezen en een aanvaardbare hoeveelheid schade, snel en succesvol kunnen worden beëindigd. Dit is een ontwikkeling die het voor kleinere landen met *high tech* materieel politiek aantrekkelijker maakt ook aan gevechtsoperaties deel te nemen. De Nederlandse deelname aan operatie *Allied Force* in Kosovo is daarvan een voorbeeld.

Het Nederlandse zelfbeeld

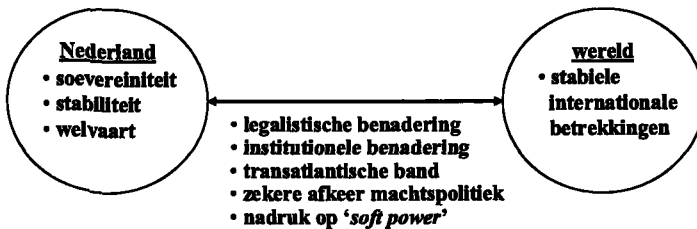
Hoe staat Nederland in dit krachtenspel? Veel van de benadering van kleine landen komt ook in het Nederlandse debat tot uitdrukking. Sinds het einde van de Gouden Eeuw beschouwen velen Nederland als een weliswaar welvarend en hoogontwikkeld land, maar uiteindelijk een kleine natie die er in de wereld nauwelijks toe doet. Dit zelfbeeld is terug te

² Aan de buitenzijde AIM-120 AMRAAM radargeleide lucht-luchtraketten, in het midden GBU lasergeleide bommen (van oorsprong "vrije val" bommen die zijn voorzien van een laserrichtkop en stuurvinnen). Aan de binnenzijde zitten extra brandstof tanks.

³ Dankzij de toepassing van *air power* op grote schaal was operatie *Allied Force* de eerste oorlog in de geschiedenis die zonder eigen verliezen werd gevoerd.

voeren op een aantal historisch verklaarbare benaderingen van de buitenlandse politiek die tevens passen binnen de stromingen die hiervoor zijn genoemd.

Zo is de opvatting wijd verbreid dat het Nederlandse belang gediend is bij stabiele internationale betrekkingen. Deze dragen ertoe bij dat Nederland niet bedreigd wordt, economisch kan floreren en intern stabiel blijft. Een morele, ethische politiek en een zekere afkeer van machtspolitiek is daarom een rationele keuze. Typisch Nederlands is ook een *legalistische benadering* van de buitenlandse politiek. Er is sprake van een eeuwenlange preoccupatie met internationaal recht, waarvan Hugo de Groot een van de grondleggers is. Het gevolg is veel ruimte voor een ethische en normatieve buitenlandse politiek. Bovendien loopt Nederland voorop bij het afsluiten van internationale verdragen.



Figuur 5: Nederlandse belangen in de wereld.

Een *internationale institutionele benadering* versterkt de *legalistische benadering*. Er is de nadrukkelijke wens de internationale rechtsorde en instituties als de Verenigde Naties te versterken en te handhaven om de vrijheid van handelen van grootmachten enigszins te beperken. Geen wonder dat Nederland aan de bakermat heeft gestaan van de Europese integratie en aan de wieg van instituties zoals de VN en de Wereldbank.

De van oorsprong *maritieme*, anticontinentale benadering met prioriteit voor de transatlantische verhoudingen is ook typisch Nederlands. Na het echech tijdens de Spaanse successieoorlog van 1713, werd door Nederland noodgedwongen neutraliteit op het Europese continent nagestreefd, waarbij men zich steeds meer buiten Europa oriënteerde. De Verenigde Oost- en West-Indische Compagnieën vormden daartoe de belangrijkste instrumenten. Het belang van de maritieme politiek ten opzichte van de continentale, Europees georiënteerde politiek groeide. De kiem voor de latere transatlantische politiek werd gelegd. De meest zichtbare uitdrukking van deze oriëntatie is de NAVO als richtsnoer voor het beleid. De nadruk op de transatlantische verhoudingen heeft dus een diepere achtergrond dan de noodzaak de Amerikanen via de NAVO bij de verdediging van Europa tegen de Sovjetunie en het Warschaupact te betrekken. Nederland heeft bovendien eeuwenlang getracht maximale politieke speelruimte ten opzichte van de continentale grootmachten te krijgen. Dat kon slechts door hechte relaties met het Verenigd Koninkrijk en later de Verenigde Staten aan te gaan. Nog steeds zijn deze landen natuurlijke defensiepartners voor Nederland. Dat het continentaal georiënteerde Duitsland inmiddels een belangrijke defensiepartner is geworden heeft te maken met de Europese integratie en het feit dat tijdens de Koude Oorlog de veiligheid van Nederland nauw met die van Duitsland was verbonden.

Tot slot heeft Nederland van oudsher een zekere *afkeer van militaire macht* als instrument van het buitenlands- en veiligheidsbeleid, anders dan om de internationale rechtsorde buiten Nederland te bevorderen. Dit heeft te maken met invloeden van religieus-humanistische aard en het ontstaan van een burgerlijke maatschappij waarin elk gevoel van heroïek ontbreekt. Al eeuwenlang worstelt de Nederlandse politiek met de vraag of, en zo ja hoe, militaire macht als instrument van buitenlandse politiek moet worden gehanteerd. De Pruisische koning Frederik de Grote was dat ook opgevallen: “*La Hollande est pacifique par principe et guerrière par accident*”. Het pacifisme van de Hollandse regenten in de 17^e eeuw was overigens ook door eigenbelang ingegeven. Afzijdigheid van het krijgsgewoel tussen de Europese grootmachten stelde hen in staat zich aan de overzeese handel te wijden. De tamelijk beperkte instrumentele rol van de krijgsmacht heeft er wel toe geleid dat de hedendaagse Nederlandse politiek, ethisch en praktisch moeite heeft met het hanteren van de krijgsmacht als machtsinstrument.

De Grondwet is een uitdrukking van de voorgaande waarnemingen en weerspiegelt de morele en ethische gerichtheid van de Nederlandse buitenlandse politiek. Artikel 90 bepaalt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Daarmee is Nederland – met Suriname – één van de weinige landen dat een dergelijke bepaling in de grondwet heeft opgenomen. Dit past geheel in het streven naar *rules based* internationale betrekkingen met goed functionerende internationale instituties zoals de Verenigde Naties en effectief internationaal recht. Artikel 97 van de Grondwet noemt de taken van de krijgsmacht: de verdediging van ons land, de bescherming van de belangen van het Koninkrijk, evenals de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.

Het zelfbeeld van Nederland is dus historisch goed verklaarbaar, maar in het buitenland wordt er vaak wat vreemd tegen aan gekeken. Dit heeft te maken met de vraag of Nederland een klein land is of een grootmacht in broekzakformaat. Nederlanders vinden over het algemeen het eerste; buitenlanders nemen vaak met enige verbazing kennis van die opvatting. De fysieke omvang van een land is inderdaad niet alleen bepalend voor zijn positie in de wereld.

Vredesmacht of krijgsmacht

De vraag wat die positie van Nederland nu eigenlijk is, leidde na het einde van de Koude Oorlog tot diepgaande debatten over de vraag of Nederland een *krijgsmacht* of *vredesmacht* moest hebben. Het resultaat was een krijgsmacht waarmee vooral vredesoperaties werden uitgevoerd. Gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw was er sprake van een belangrijke aanpassing van de *mind set* van publiek en politiek. Nederland deed als trouwe bondgenoot mee aan operaties op de Balkan, maar kwam er door het drama van Srebrenica achter de rauwe werkelijkheid van de militaire inzet. Een belangrijke conclusie was dat in een dergelijke situatie een lichtbewapende vredesmacht niet volstond.

Vanaf het midden van de jaren negentig kwam een voorzichtige kentering. In 1995, na het drama van Srebrenica, kwam de internationale gemeenschap overeen om de luchtstrijdkrachten van de NAVO rond Bosnië te versterken. Na de val van de enclave breidde het bondgenootschap bovendien zijn dreigement uit om luchtacties tegen de Bosnische Serviërs uit te voeren als zij een van de resterende moslimenclaves zouden aanvallen. In eerste instantie maakte dat geen indruk, totdat eind augustus de NAVO operatie *Deliberate Force*

lanceerde tegen de Bosnisch-Servische luchtafweer, munitiefabrieken en -depots en opslagplaatsen van militair materieel. Dit leidde er na twee weken toe dat de Bosnische Serviërs akkoord gingen met de voorwaarden van de NAVO. De Koninklijke luchtmacht nam met achttien F-16 jachtbommenwerpers aan de operatie deel en voerde na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk het grootste aantal vluchten uit, namelijk 198.

val van de muur	1989	
	1990	1990-1991 Irak/Koeweit: tweede Golfoorlog, vredesafdwinging, humanitaire interventie, aftwingen embargo; ca. 6000 militairen
	1991	
	1992	1992-heden voormalig Joegoslavië: vredesbewaring, ca. 44.500 militairen 1992-1993 Cambodja: mijnenruiming, vredeshandhaving, ca. 2600 militairen
Prioriteitennota	1993	1993-1996 Haïti: vredeshandhaving, ca. 1000 militairen
	1994	
Srebrenica	1995	
	1996	
ingang opschorting dienstplicht	1997	
	1998	1998 – 2001 Cyprus: vredeshandhaving, ca. 600 militairen
	1999	1999-2000 Kosovo: vredesafdwinging, vredeshandhaving, ca. 5000 militairen
Defensienota	2000	2000-2001 Ethiopië, Eritrea en Djibouti: vredeshandhaving, ca. 1400 militairen
	2001	2001-2002 Macedonië: ontwapening, beveiliging verkiezingswaarnemers, ca. 550 militairen 2001-heden Enduring Freedom: internationale strijd tegen terrorisme, ca. 2000 militairen
	2002	2002-heden Afghanistan: veiligheidsmacht, ca. 2200 militairen
Prinsjesdagbrief	2003	2003-2005 Irak: stabilisatiemacht voor wederopbouw, ca. 3700 militairen
	2004	
	2005	

Figuur 6: overzicht belangrijkste vredesmissies in periode 1989-2005.

De omslag werd nog duidelijker in 1999 met de deelname van de Koninklijke luchtmacht aan operatie *Allied Force* om een eind te maken aan de humanitaire ramp in Kosovo. De oorlog om Kosovo werd niet gedekt door een resolutie van de Veiligheidsraad en was daarom naar de maatstaven van het internationaal recht illegaal; een situatie waarmee de Nederlandse politiek duidelijk worstelde. De Nederlandse regering vermeed het woord 'oorlog' maar sprak van luchtacties, waarbij het humanitaire karakter voortdurend werd benadrukt. Sterker, de Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen voerden hun taken niet onder het oorlogsrecht uit, wat de Nederlandse ambivalentie tekende. De deelname aan operatie *Enduring Freedom*, de strijd tegen het internationale terrorisme die na de verschrikkelijke aanslagen van 11 september 2001 van start ging, versterkte de ingezette kentering. Een Parlementaire Commissie onder leiding van D66'er Bakker en het rapport over de val van Srebrenica van het NIOD leidden er voorts toe dat militaire haalbaarheid en robuustheid van inzet nadrukkelijker in de politieke besluitvorming werd meegenomen en dat pragmatisme en realisme nadrukkelijker aan de orde komen.

De omslag van het beleid ging hand in hand met de feitelijke ontwikkelingen. Met de Defensienota 2000 werd een nieuwe koers ingeslagen. Deze nota pleitte voor een 'een actief veiligheidsbeleid', terwijl de voorgaande nota's nog voor een reactief veiligheidsbeleid stonden. De legalistische benadering die had geresulteerd in een ethische en morele politiek, bleek in zijn huidige vorm niet meer houdbaar. Minister Henk Kamp ging in de in september 2003 gepresenteerde kamerbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren* een stap verder. In de Defensienota 2000 werd het woord 'expeditionaire krijgsmacht' nog nadrukkelijk vermeden; in deze kamerbrief vormde het de rode draad.

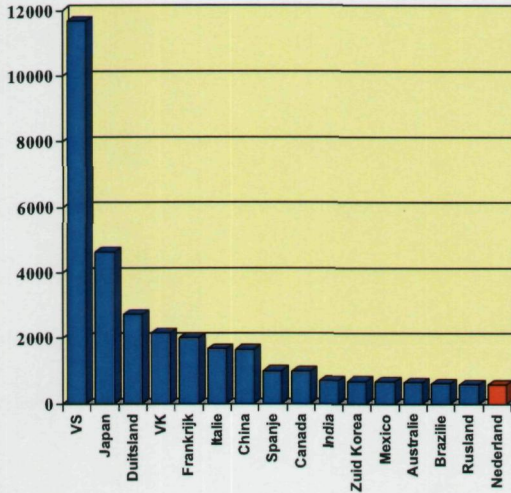
Zo werd de basis gelegd voor belangrijke nieuwe besluiten in 2005 als het zenden, nu onder het oorlogsrecht, van commando's naar Afghanistan, en de voorgenomen aanschaf van kruisvluchtwapens voor fregatten van de Koninklijke marine. Minister Kamp maakte daarmee duidelijk dat de politieke leiding én de defensieorganisatie de mentale ommezwaai van vredesmacht naar krijgsmacht definitief hadden gemaakt. Uiteraard was die stap al deels met de deelname aan operatie *Allied Force* gezet, maar minister Kamp trachtte nu ook korte metten te maken met de Nederlandse aversie tegen de inzet van landstrijdkrachten voor gevechtsoperaties. Dat dit niet zonder slag of stoot ging bleek eind 2005, toen de voorgenomen inzet van Nederlandse militairen in een van de gevaarlijkste gebieden van Afghanistan niet op brede steun binnen het parlement kon rekenen en de besluitvorming binnen het kabinet verlamde.

De gevolgen van de nieuwe koers zijn groot. Tot dan toe leek de Koninklijke luchtmacht het krijgsmachtdeel bij uitstek voor offensieve gevechtsoperaties: de risico's voor mens en materieel waren relatief beperkt en door te investeren in precisiewapens kon 'onbedoelde nevenschade' zo veel mogelijk worden beperkt. Echte *joint* operaties waren niet goed mogelijk. Daarin komt verandering nu de maritieme strijdkrachten met kruisraketten worden uitgerust en landstrijdkrachten voor gevechtstaken worden ingezet. *Joint* optreden wordt beter mogelijk. Daarmee wordt de krijgsmacht als geheel effectiever.

De plaats van Nederland in de wereld

De ommezwaai onder minister Kamp duidt op een realistischer zelfbeeld van Nederland. Enerzijds is de wijziging in het beleid verklaarbaar op grond van negatieve ervaringen met crisisbeheersingsoperaties; anderzijds realiseren velen zich dat Nederland een prominente plaats in de wereld inneemt. Deze plaats laat zich samenvatten in de volgende drie aspecten.

Nederland is een van de belangrijke economische mogendheden in de wereld. Volgens de Wereldbank is Nederland gemeten naar Bruto Nationaal Product (BNP) de 16^e economie in de wereld (zie figuur 7). Binnen de OESO, de organisatie van rijke, geïndustrialiseerde landen, staat Nederland op de 12^e plaats, binnen de Europese Unie op de 6^e plaats en binnen de NAVO op de 8^e plaats.



Figuur 7: Top-16 BNP in Miljarden \$ in 2004 (bron: Wereldbank).

Nederland heeft wereldwijde belangen. Volgens cijfers van de Wereld Handelsorganisatie is Nederland de 6^e exportnatie in de wereld (zie figuur 8). De Nederlandse belangen strekken verder dan stabiele exportmarkten. De veiligheid van handelsroutes en de leveringszekerheid van grondstoffen en energie zijn evenzeer van belang. Het internationale terrorisme, de internationale criminaliteit, de gevolgen van lokale of regionale conflicten, onbetrouwbare of agressieve regimes in schurkenstaten en imploderende falende staten kunnen onze economische belangen zodanig schaden dat onze welvaart en stabiliteit op de tocht komen te staan. Daarom kan het onontkoombaar zijn dat Nederland in coalitieverband deelneemt aan operaties om de internationale vrede en veiligheid te herstellen of door middel van crisisbeheersingsoperaties de stabiliteit te handhaven.

	exporteur	waarde miljard \$	% wereld		importeur	waarde miljard \$	% wereld
1	Duitsland	912	10,0	1	VS	1525	16,1
2	VS	819	8,9	2	Duitsland	717	7,6
3	China	593	6,5	3	China	516	5,9
4	Japan	565	6,2	4	Frankrijk	465	4,9
5	Frankrijk	449	4,9	5	VK	463	4,9
6	Nederland	358	3,9	6	Japan	454	4,8
7	Italië	349	3,8	7	Italië	351	3,7
8	VK	347	3,8	8	Nederland	319	3,4
9	Canada	316	3,5	9	België	285	3,0
10	België	306	3,3	10	Canada	280	2,9

Figuur 8: Top 10 exporteurs en importeurs op de wereldmarkt in 2004 (bron: WTO).

Nederland heeft verplichtingen in de wereld. Als het adagium 'de sterkste schouders dragen de sterkste lasten' niet alleen van toepassing is op de binnenlandse politiek, levert de plek van Nederland in de internationale betrekkingen een belangrijke bouwsteen op voor de vraag over wat voor krijgsmacht Nederland moet beschikken. Een welvarende, hoog ontwikkelde geïndustrialiseerde mogendheid als Nederland is mede verantwoordelijk voor de inrichting en de stabiliteit van de internationale betrekkingen. In coalitieverband zal Nederland daarom bijdragen aan een scala van militaire operaties, variërend van vredesmissies tot belangenbehartiging met militaire macht.

In de Prioriteitennota van 1993 werd het begrip 'politiek ambitieniveau' geïntroduceerd. De politieke ambities van Nederland werden daarin helder omschreven. Allereerst waren er de taken van de krijgsmacht: de verdediging van het grondgebied en dat van de NAVO-partners, de bescherming van overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk en deelname aan crisisbeheersingsoperaties. Ten tweede werd de bijdrage bepaald: voor crisisbeheersingsoperaties werd vastgesteld dat de bijdrage op het niveau van een bataljon of een equivalent daarvan ligt (zoals een squadron jachtvliegtuigen) en dat er voldoende capaciteit moet zijn om aan vier operaties tegelijkertijd deel te nemen en deze gedurende een bepaalde tijd te kunnen volhouden. Vanwege budgettaire beperkingen stelde het eerste Kabinet Balkenende het politieke ambitieniveau overigens neerwaarts bij van vier naar drie gelijktijdige operaties. In de Prioriteitennota werd voorts bepaald dat de gehele krijgsmacht, inclusief een te mobiliseren deel, voor de verdediging van Nederland en de NAVO-bondgenoten, kon worden ingezet.

Inmiddels zijn de tijden veranderd. De verdedigingstaak werd in de loop van de jaren negentig anders ingevuld omdat een directe aanval op de NAVO niet meer aan de orde is. Met betrekking tot de verdedigingstaak kwam vanaf 2001 de nadruk steeds meer te liggen op het optreden tegen terroristen elders in de wereld die een risico voor Nederland vormden. De deelname aan operatie *Enduring Freedom* is hiervan een voorbeeld. Te verwachten valt dat de bescherming van belangen hoger op de politieke agenda komt. De leveringszekerheid van grondstoffen, vooral olie, en onze handelsroutes kunnen worden bedreigd door veiligheidsrisico's binnen de zone van conflicten en instabiliteit (zie figuur 9). Een complicerende factor is de opkomst van de Aziatische grootmachten India en China en de steeds grotere rol die militaire krachtsverhoudingen in Azië spelen. Door deskundigen wordt daarom weer voorzichtig gespeculeerd over de terugkeer van het grote conflict. Hoewel ver van huis, kunnen Europeanen zich ten behoeve van hun economische overleven en als afgeleide daarvan hun binnenlandse stabiliteit, niet aan de nieuwe veiligheidsrisico's en de nieuwe geopolitieke realiteit onttrekken. Maar de klassieke territoriale verdedigingsfunctie lijkt voorlopig plaats gemaakt te hebben voor de voorwaartse verdediging van belangen.



Figuur 9: De zone van conflicten en instabiliteit (bronnen: *Center for Non-proliferations Studies, Arms Control Association*, eigen CCSS onderzoek).

Ook kan de ontwikkeling van de krijgsmacht tot 'structureel veiligheidspartner' van andere ministeries en lagere overheden ten behoeve van de nationale veiligheid als nieuwe invulling van de verdedigingstaak worden gezien. Dat laatste werd bijvoorbeeld zichtbaar tijdens de oefening *Bonfire* in 2005; een geënceneerde aanslag op de Amsterdam Arena waar de krijgsmacht een rol speelde in de contraterorisme-operatie en de rampenbestrijding.⁴

Tot slot zijn vredesoperaties geëvolueerd naar complexe stabilisatieoperaties; een mix van klassieke *peace keeping*, *peace enforcement*, politietaken, contraterreur- en contraguerrilla-operaties, wederopbouw en reconstructie. Bovendien wordt erkend dat deelname aan missies buiten Nederland de risico's voor het Nederlandse grondgebied kan vergroten. Bondgenoten hebben dat al aan den lijve ondervonden. De aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 en in Londen in juli 2005 werden bijvoorbeeld in verband gebracht met de Spaanse respectievelijk Engelse deelname aan de stabilisatiemissie in Irak.

Gevolgen voor de krijgsmacht

De omgeving waarin Nederland moet optreden kent een scala aan veiligheidsrisico's: terrorisme, internationale criminaliteit en piraterij, burgeroorlogen in falende staten, agressie

⁴ Deze ontwikkeling wordt uitgewerkt in het vierde essay van de serie die handelt over de ondersteuningstaak aan de civiele autoriteiten.

van schurkenstaten, proliferatie van massavernietigingswapens en raketten en ontwrichte 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 Nederlandse veiligheid hebben.

Plaats in de wereld	Landen in deze categorie	Verwachte politieke ambities	Bijpassende militaire gereedschapskist
Supermacht	Verenigde Staten	Mondiale spelbepaler en verdediger van belangen; leider van grootschalige operaties	Volledig gevuld met capaciteiten voor alle denkbare uitdagingen: een 'full spectrum force'
Grootmacht	Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en Spanje	Regionale spelbepaler en verdediger van belangen; leider van middelgrote gevechtsoperaties	Goed gevuld met een brede verscheidenheid aan capaciteiten voor grootschalige gevechtsoperaties en complexe vredesmissies: een <i>brede expeditionaire krijgsmacht</i>
Middelgrote, geïndustrialiseerde landen	Nederland , Canada; in potentie Turkije en Polen	Coalitiepartner voor grootschalige gevechtsoperaties; leider van vredesmissies	Selectief gevuld met capaciteiten voor gevechtsoperaties en vredesmissies: een <i>selectieve expeditionaire krijgsmacht</i> .
Kleine geïndustrialiseerde landen	Scandinavische landen, Portugal, Griekenland, Ierland, België; Hongarije, Tsjechoë, Slovenië, Slowakije	Coalitiepartner voor kleinschalige gevechtsoperaties, maar nadruk op vredesmissies	Nichecapaciteiten voor gevechtsoperaties en selectieve capaciteiten voor vredesmissies: een <i>bepert expeditionaire krijgsmacht</i>
Kleinste geïndustrialiseerde of industrialiserende landen	Baltische Staten, Luxemburg, Malta	Coalitiepartner voor vredesmissies en gevechtsoperaties en nichespeler	Nichecapaciteiten voor eenvoudige vredesmissies: een <i>vredesmacht</i>

Figuur 10: plaats, ambities en krijgsmacht van NAVO- en EU-lidstaten.

Deze ontwikkelingen vergen een voortdurende aanpassing van de inrichting, uitrusting en voorbereiding van de krijgsmacht. Bovendien vereisen ze maximale flexibiliteit. Dat laatste wordt gevonden door de krijgsmacht te zien als gereedschapskist. Modules worden aangeboden aan internationale coalities van wisselende samenstelling en onder wisselend commando. De NAVO is niet langer het enige kader waarin de krijgsmacht wordt ingezet. *Operation Iraqi Freedom* (OIF) in Irak en *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan zijn ad-hoc coalities onder Amerikaanse leiding; de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan wordt door de NAVO geleid; en in Bosnië leidt de Europese Unie de stabilisatiemacht.

De plaats van Nederland in de wereld, de omgeving waarin de krijgsmacht wordt ingezet en de coalitiepartners waarmee wordt opgetrokken bepalen niet alleen de politieke ambities, maar ook de aard, samenstelling en omvang van de krijgsmacht. In figuur 10 worden de politieke ambities van de lidstaten van de Europese Unie en de NAVO en de wijze waarop deze zichtbaar worden in de inrichting van de krijgsmacht samengevat.

Als wordt bezien hoe de krijgsmachten van deze landen feitelijk scoren dan blijkt het beeld redelijk overeen te komen met de te verwachten situatie (zie figuur 11). Opmerkelijke *underperformers* zijn (voorlopig) Duitsland, Ierland, Oostenrijk en Turkije. Duitsland kampt met een erfenis uit het verleden en is op zoek naar een rol in de internationale betrekkingen. Ierland en Oostenrijk voeren een neutraliteitspolitiek en Turkije's krijgsmacht heeft een belangrijke binnenlandse taak.

'Full spectrum force'	Verenigde Staten*
Brede expeditionaire krijgsmacht	Frankrijk*, Verenigd Koninkrijk*. Na herstructurering: Italië* en Spanje*
Selectief expeditionaire krijgsmacht	Nederland*, Canada*. Na herstructurering: Duitsland
Beperkt expeditionaire krijgsmacht	Alle Scandinavische landen, België*, Griekenland. Na herstructurering: Hongarije*, Slovenië*, Slowakije*, Polen, Tsjechië*, Turkije.
Vredesmacht	Ierland*, Luxemburg*, Malta*, Oostenrijk, Portugal*, alle overige nieuwe toetreders van de Europese Unie en de NAVO.
* beroepskrijgsmacht of in transitie	

Figuur 11: inschatting van de feitelijke positie van de krijgsmachten van NAVO- en EU-lidstaten.

Evenwicht tussen ambities en krijgsmacht?

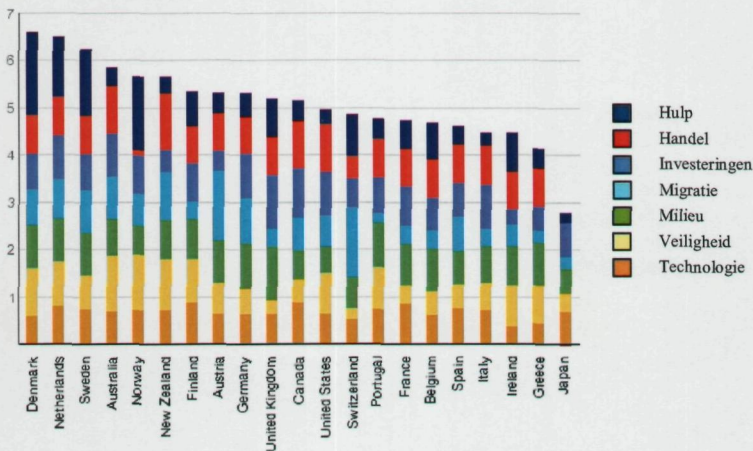
Nederland beschikt dus over een krijgsmacht die bij haar positie in de wereld past. Nederland scoort hoog omdat in het begin van de jaren negentig met de Prioriteitennota 1993 de overgang van een klassieke kader-militie krijgsmacht naar een expeditionaire macht met beroepsmilitairen werd ingezet. Er werd bewust gekozen voor een selectieve expeditionaire krijgsmacht met een palet aan capaciteiten. Aanvankelijk was *air power* het belangrijkste instrument voor offensieve gevechtsoperaties. Door de eerder geschetste aanpassingen wordt *joint* optreden echter steeds beter mogelijk.

Aanvankelijk liep Nederland binnen de NAVO voorop in de aanpassing van zijn krijgsmacht aan de nieuwe tijd. Bovendien wierpen investeringen in nieuw materieel, zowel wapensystemen als transportmiddelen, hun vruchten af. Dat was goed zichtbaar tijdens operatie *Allied Force*. Tachtig procent van de gevechtsvluchten werd uitgevoerd door de Amerikanen. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland voerden elk vijf procent van de vluchten uit; alle overige landen de resterende tien procent (zie figuur 12).

soort vlucht	Frankrijk	Duitsland	Italië	Nederland	VK
aerial refueling	389	0	90	126	291
combat air patrol	458	0	362	656	148
close air support	396	0	358	110	686
battlefield air interdiction	821	0	90	319	415
supression enemy air defence	0	414	170	0	4
reconnaissance	230	205	10	41	205
airborne early warning	49	0	0	0	163
electronic intelligence	71	17	1	0	38

Figuur 12: bijdragen van Europese landen aan operatie Allied Force.

Dit betekent niet dat Nederland de meer ‘zachte’ kant van het buitenland- en veiligheidsbeleid verontachtzaamt. In de jaarlijkse vergelijking ‘Ranking the Rich’ worden de 21 rijkste landen gerangschikt naar hun hulp aan de ontwikkelingslanden. Criteria zijn onder meer de bijdragen van troepen aan VN operaties, ontwikkelingshulp, handel- en milieubeleid. In 2004 stond Nederland op de tweede plaats, met Denemarken op de eerste plaats.



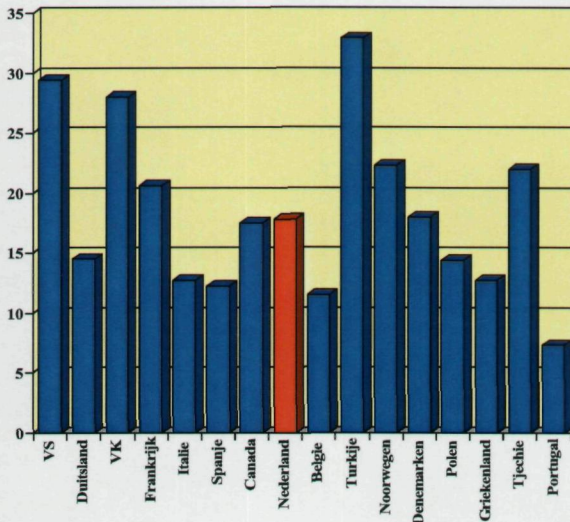
Figuur 13: ‘Ranking the rich’ (bron: Center for Global Development, Ranking the Rich 2004).

Daarbij moet worden opgemerkt dat geïndustrialiseerde landen met een geavanceerde krijgsmacht steeds minder bijdragen aan relatief eenvoudige crisisbeheersingsoperaties in VN-verband, maar zich meer richten op complexe, meer risicovolle stabilisatieoperaties, zo mogelijk in NAVO-verband. Als naar de frequentie en kwantiteit van de inzet wordt gekeken, scoort Nederland een vijfde plaats. Hierbij is overigens sprake van een duidelijke spagaat. Zoals eerder opgemerkt, heeft het eerste kabinet Balkenende het ambitieniveau van vier naar drie gelijktijdige operaties terug gebracht. Maar in werkelijkheid is de uitzenddruk niet verminderd. Het aantal uitzendingen blijft hoog, de operationele complexiteit wordt

groter en geleidelijk worden steeds risicovollere taken uitgevoerd. Mede door deze internationale betrokkenheid kan Nederland in internationale fora als de NAVO en de Europese Unie soms disproportionele invloed uitoefenen.

Als voorlopige conclusie kan worden gesteld dat bij de positie van Nederland in de wereld een hoog technologische, selectief expeditionaire krijgsmacht past. De argumentatie kan als volgt worden samengevat:

- De veiligheid en stabiliteit van Nederland als belangrijke geïndustrialiseerde natie is afhankelijk van de veiligheid en stabiliteit elders in de wereld. Nederland heeft belang bij stabiele internationale verhoudingen en draagt bij aan vredesafdwingende operaties.
- Nederland heeft in het verlengde hiervan belang bij een stabiele internationale rechtsorde waarin bijvoorbeeld de mensenrechten worden geëerbiedigd en neemt daarom veelvuldig deel aan vredesmissies, die zich geleidelijk tot complexe stabilisatiemissies hebben ontwikkeld.
- Nederland wordt geconfronteerd met nieuwe dreigingen voor het eigen grondgebied zoals terrorisme en criminaliteit. De krijgsmacht is voor andere ministeries en lagere overheden een structurele veiligheidspartner.
- Nederland kan zich als rijke geïndustrialiseerde natie een *high tech* krijgsmacht veroorloven die past bij de wat risicomijdende en enigszins antimilitaristische houding van Nederland. Een technologisch geavanceerde krijgsmacht maakt deelname aan kortdurende operaties met geringe eigen verliezen en weinig nevenschade mogelijk.



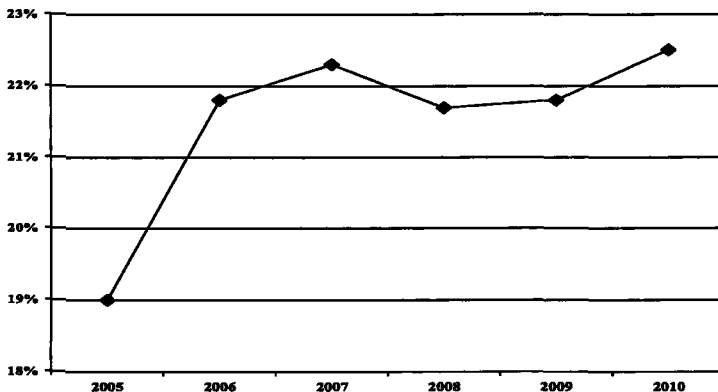
Figuur 14: % defensiegeld door NAVO lidstaten besteed aan materieel en R&D in 2003 (bron: 2004 *Allied Contributions to the Common Defense*).

Als bij Nederland een selectieve expeditionaire krijgsmacht past, dan luidt de conclusie dat ons land over een *high tech* krijgsmacht moet beschikken waarmee ver van huis zowel vredes- als oorlogstaken kunnen worden uitgevoerd. Daarmee is tevens de vraag

beantwoord of een land als Nederland over een *redesmacht* of *krijgsmacht* moet beschikken. Omdat de laatste jaren wordt getracht politieke ambities in lijn te brengen met de capaciteiten van de Nederlandse krijgsmacht, dreigt in die zin geen *underperformance*. Maar het defensiebudget is in absolute termen anno 2005 ongeveer even hoog als in 1990, terwijl een stijging van enkele tientallen procenten, bijvoorbeeld voor prijscompensaties, verwacht zou worden. Omdat binnen de relatief afnemende defensiebudgetten de exploitatielast relatief hoog blijft, is in veel NATO-landen de ruimte voor nieuwe investeringen beperkt. Ook Nederland heeft hier last van (zie figuur 14).

Het resultaat is een gestage afkalking van de omvang en samenstelling van de krijgsmacht. De gevolgen werden in september 2003 zichtbaar in de eerder genoemde kamerbrief *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren*. Voor het eerst sinds de Defensienota 1991 werden delen van de krijgsmacht afgestoten: de maritieme patrouillevliegtuigen en de meervoudige raketwerper (MLRS). Sommige delen van de krijgsmacht werden verkleind. Zo ook onderdelen van de Koninklijke luchtmacht: het aantal jachtvliegtuigen ging van 137 naar 108 en het aantal gevechtshelikopters werd van 30 naar 24 verlaagd. Door dit soort ingrepen dreigt wél *underperformance*. Voor een nieuwe missie in centraal Afghanistan waarover het kabinet eind 2005 een beginselbesluit nam, bleken bijvoorbeeld geen middelzware transporthelikopters meer beschikbaar te zijn. Deze moesten door andere landen worden geleverd.

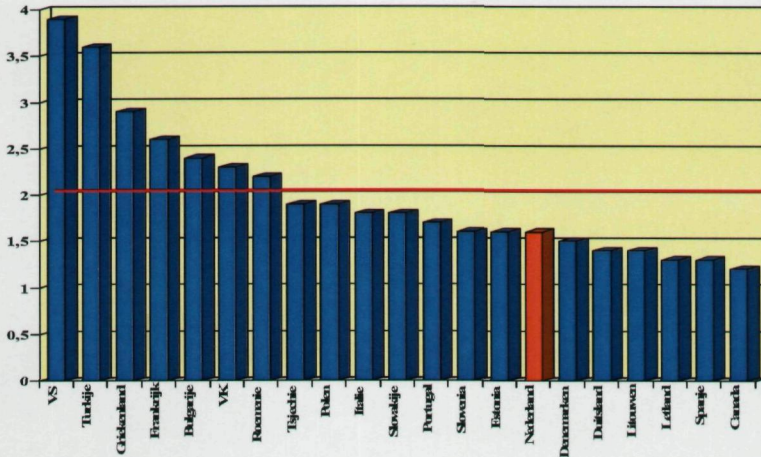
Voorals zal de investeringsquote de komende jaren niet alleen in de plannen (zie figuur 15) maar ook daadwerkelijk moeten stijgen, om meer geld beschikbaar te hebben voor modernisering en noodzakelijke uitbreiding in verband met de uitzenddruk. Gebeurt dit niet, dan zou de Nederlandse krijgsmacht een beperkt expeditieair karakter kunnen krijgen of niet langer kunnen deelnemen aan internationale operaties.



Figuur 15: Planmatige ontwikkeling investeringspercentage
(bron: Defensiebegroting 2006).

Nederland glijdt dan ongewild af naar een *free rider*-status, wordt voor haar veiligheid afhankelijk van anderen en zal internationaal prestige en invloed verliezen. Wat de defensieuitgaven betreft scoort Nederland al lager dan op grond van zijn positie in de wereld mag

worden verwacht. Binnen de NAVO is meermaals afgesproken dat de defensie uitgaven verhoogd moeten worden tot minimaal 2% van het BNP om onder meer de ‘*capability gap*’ met de VS enigszins te dichten. Nederland voldoet daaraan niet (zie figuur 16).



Figuur 16: -uitgaven NAVO lidstaten als percentage van het BNP in 2004 (bron: NAVO).

De vraag naar *air power* neemt toe

Oorlogen duren tegenwoordig kort en ze worden meestal gevolgd door langdurige stabilisatieoperaties. De Balkan, Afghanistan en Irak zijn hiervan goede voorbeelden. Voorts worden operaties steeds verder van huis uitgevoerd. Maar ook biedt de toepassing van geavanceerde technologie de mogelijkheid om het effect van de operatie nauwkeurig te bepalen. Tot slot is het zwaartepunt de afgelopen jaren verder verschoven naar de ondersteuning en beïnvloeding van landoperaties en naar de bestrijding van landdoelen. Door deze ontwikkelingen is de invloed van *air power* toegenomen. Door gebruik van verbeterde informatievoorziening, tactieken en technologie kunnen verliezen aan eigen zijde én het risico op onbedoelde materiële en humanitaire nevenschade worden gereduceerd. De volgende trends dragen bij aan de toenemende vraag naar *air power*.

Meer nadruk op precieze effecten en snelheid. Politiek en maatschappij verlangen in toenemende mate dat de inzet van militaire eenheden in korte tijd resultaten oplevert (zie essay 3). *Air power* is snel ter plekke en kan snel en nauwkeurig worden ingezet.

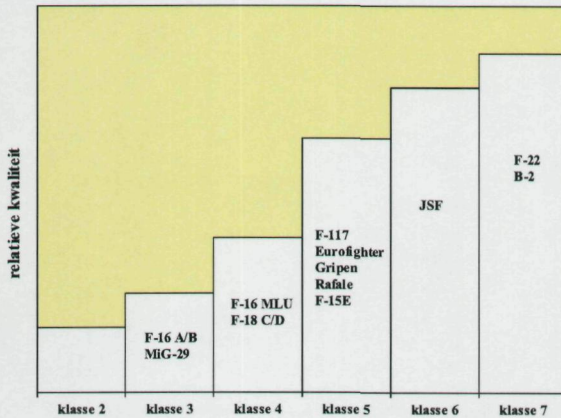
Van luchtoverwicht naar grondoverwicht. In de openingsfase van een gevechtsoperatie speelt het luchtwapen een voorwaardenscheppende, soms doorslaggevende rol. *Air power* wordt ingezet om het slagveld voor te bereiden op de succesvolle inzet van landstrijdkrachten.

Van ondersteunend naar ondersteund. Sinds operatie *Allied Force* in 1999 is een fundamentele wijziging zichtbaar in de manier waarop gevechtskracht door samenwerkende krijgsmachtdelen wordt ontwikkeld. De luchtmacht heeft nu een ondersteunende rol die ook door tanks en artillerie wordt vervuld. Tevens ondersteunen lichte, mobiele infanterie of speciale eenheden de inzet van het luchtwapen door op te treden als doelaanwijzers.

Toenemend observatievermogen. Technologische doorbraken zorgen ervoor het dat het sensoren van luchtstrijdkrachten onder alle omstandigheden functioneren. Daardoor kan de situatie op de grond beter in kaart worden gebracht en andere eenheden van informatie worden voorzien. Daardoor ontwikkelt *air power* zich tot een belangrijk middel om vijandelijke eenheden te lokaliseren, te identificeren en te neutraliseren.

Luchtmacht: noodzaak of luxe?

Air power speelt dus een cruciale, veelal voorwaardescheppende rol bij vredes- en gevechtsoperaties. De samenstelling van het Commando Luchtstrijdkrachten – sinds september 2005 de officiële naam van de Nederlandse luchtmacht – is in lijn met de eisen die aan de krijgsmacht van een land als Nederland mag worden gesteld. Met de buiten de VS modernste variant van de F-16 (F-16 MLU voor *Mid Life Update*) beschikt de luchtmacht over een modern jachtvliegtuig dat toch achterop raakt (zie figuur 17). Daarom wordt deelgenomen aan de ontwikkelingsfase van de *Joint Strike Fighter* die mogelijk leidt tot de aanschaf van een nog te bepalen aantal toestellen vanaf 2013.



Figuur 17: relatieve kwaliteit verschillende typen vliegtuigen (Bron: CCSS rapport Een verkenning van militaire en veiligheidspolitieke trends in relatie tot *air power*⁵).

Daarnaast zijn er bewapende Apache-helikopters die veelvuldig ter ondersteuning van landoperaties, maar ook los daarvan zijn ingezet. Ook de maritieme helikopters zullen onder het nieuw te vormen Defensie Helicopter Commando worden gebracht.

⁵ Zie www.ccss.nl

Het Commando Luchtstrijdkrachten beschikt voorts over modern transportmaterieel dat op korte termijn wordt uitgebreid met een derde en vierde Hercules C-130 transportvliegtuig. Eind 2004 is een derde (gebruikte) DC-10 aangeschaft. Dit toestel wordt momenteel aangepast en is naar verwachting in januari 2007 operationeel. Verder heeft de luchtmacht een luchtverdedigingscapaciteit met Patriotraketten. Daarmee speelt Nederland, samen met de Verenigde Staten en Duitsland, een voortrekkersrol bij de verdediging tegen ballistische raketten, of *Ballistic Missile Defence* (BMD). De jaarlijkse luchtmachtoefening *Joint Project Optic Windmill* wordt internationaal als de belangrijkste BMD-oefening in Europa gezien.

Deze kwaliteiten leiden er toe dat de Nederlandse luchtmacht veelgevraagd is. Patriotraketten zijn meerdere malen ingezet voor de bescherming van landen in en nabij het Midden Oosten; jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters leveren steun aan landstrijdkrachten of worden zelfstandig ingezet; en het luchttransport wordt vrijwel continu overal ter wereld voor de ondersteuning van crisisbeheersingsoperaties en rampen gebruikt. Maar ook wordt personeel van het Commando Luchtstrijdkrachten voor 'branchevreemde' taken ingezet, zoals voor de uitvoering van een Provinciaal Reconstructie Team in Afghanistan.

Kortom, Nederland beschikt over een veelgevraagde *high tech* luchtmacht. Dat is kostbaar. Nederland behoort tot de groep landen met de 'sterkste schouders' en kan zich dit veroorloven. Gezien die positie van ons land in de wereld, de aard en omvang van de internationale en nationale veiligheidsrisico's en de huidige politieke ambities is dit noodzaak, geen luxe.