

Samenwerken moet – maar is het mogelijk?

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

Serie essays over de toekomst van de luchtmacht

Dit is de zesde uit een serie van negen essays 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 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 krijg- 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 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

Parallel aan de publicatie van de 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 september, na de tweede tranche van vier essays, debatteren we over de toekomstige 'inrichting' van het luchtwapen. In november 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 tijdens 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 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 © 2006 Clingendael Centrum voor Strategische Studies

Samenwerken moet

De tijd van (dreigende) massale oorlogen is voorlopig voorbij. De Golfoorlogen vroegen wel om intensieve inzet van de luchtmacht, maar er waren geen grootschalige luchtslagen meer. Wel bleek meer dan eens dat de luchtmacht alleen maar kon acteren als een deel van een internationale coalitie en dat haar taak uiteindelijk voornamelijk voorwaardenscheppend was voor eenheden op het land, die in de stabilisatiefase na de militaire overwinning voor rust en wederopbouw zorgden. De luchtmacht moet (internationale) strijdkrachten een beschermende paraplu geven waaronder zij kunnen werken, overal waar nodig. Van nature zullen luchtoperaties dus een *joint* – samen met andere krijgsmachtdelen – en *combined* – met internationale coalitiepartners – karakter hebben.

Voor de inrichting van onze luchtmacht, die tijdens de Koude Oorlog ingebed was in de NAVO-luchtmachtenstructuur, heeft deze heroriëntatie op *joint & combined* niet zulke grote gevolgen. Binnen de NAVO was de luchtmacht ingedeeld bij de *2nd Allied Tactical Air Force* die nauw verbonden was met de *Northern Army Group*. *Combined joint* optreden was binnen de NAVO een gegeven. Wat wél grote gevolgen heeft is het feit dat steeds meer *nationaal joint* wordt samengewerkt tijdens stabilisatieoperaties en bij inzet voor nationale taken.



Figuur 1: Internationale samenwerking.

Ook nauwere samenwerking met niet-militaire partijen is noodzakelijk. Dit gaat verder dan de traditionele civiel-militaire coördinatie (CIMIC), gericht op het verwerven van steun van lokale autoriteiten bij het bereiken van *militaire* doelen. Met zijn expeditionair vermogen speelt de luchtmacht een duidelijk rol in het bevorderen van stabiliteit en het bewaken van vitale nationale belangen op allerlei plaatsen in de wereld. Dit zijn *politieke* doelen waar de luchtmacht – en de defensieorganisatie als geheel – een bijdrage aan levert, naast vele

andere partijen in de brede politieke context: andere ministeries, internationale organisaties (IOs) en niet-gouvernementele organisaties (NGOs). We noemen dit *inter-agency* samenwerking. Bij inzet voor nationale taken is het belang van deze vorm van samenwerking natuurlijk ook duidelijk.

Uit de voorgaande essays rijst het beeld op dat de luchtmacht zich de afgelopen jaren behoorlijk heeft ontwikkeld en goed past in het profiel dat Nederland voor zijn luchtmacht voor ogen staat: geschikt voor zowel expeditionair optreden hoog in het geweldsspectrum als voor ondersteuning van het landoptreden in complexe stabilisatieoperaties. Belangrijke accenten in deze, nog voortgaande, ontwikkeling betreffen de vergroting van de precisie van de wapensystemen, uitbreiding van de helikopter- en luchttransportcapaciteit, verlengd bereik van jachtvliegtuigen door extra tankercapaciteit, het handhaven van de hoge paraatheid en het versterken van het vermogen om de verschillende *air power* capaciteiten modulair te kunnen inzetten – als losse gereedschappen in een gereedschapskist.

Daarop voortbordurend geven we in dit essay geven eerst een overzicht van de huidige stand van zaken en ontwikkelingen op het gebied van *joint*, *combined* en *inter-agency* samenwerking. Hoe past die samenwerking in het profiel van de luchtmacht? De samenwerking moet versterkt worden, maar hoe dan en met wie? Welke samenwerkingsvormen zijn wél en welke niét haalbaar? Op welke initiatieven moet de Nederlandse luchtmacht inzetten?

Samenwerking *joint & combined*

De Koude Oorlog. Ten tijde van de Sovjetdreiging maakte de luchtmacht deel uit van het geïntegreerde luchtverdedigingssysteem van de NAVO (en doet dat overigens nog). In dat systeem werkten de Nederlandse luchtmacht nauw samen met andere luchtmachten en met landmachten in de *Northern Army Group*. De twee hoofdtaken van de NAVO-luchtmacht waren de luchtverdediging met grondgebonden raketsystemen en jachtvliegtuigen en het terugdringen van de vijandelijke opmars met jagerbommenwerpers. De luchtdoel-raketsystemen Nike, Hawk en later Patriot vormden een vaste verdedigingsgordel langs het gehele IJzeren Gordijn tegen de verwachte golven van aanvallers in de lucht. De tactische luchtmachten van de NAVO zorgden er gezamenlijk voor dat de capaciteiten van de vijand op de grond konden worden aangevallen. Daarnaast verzorgde de groep lichte vliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht met lichte vliegtuigen en later helikopters de verkenningen en liaisonvluchten voor de Koninklijke Landmacht in de Noordduitse laagvlakte. Naast deze *joint* samenwerking werkte de groep lichte vliegtuigen ook *joint & combined* samen met Duitsers en Engelsen in aangrenzende legervakken.

De luchtmacht ondersteunde de zeestrijdkrachten met luchtverdediging en *anti shipping* bombardementen. Dit werd beoefend in *Joint Air Navy Exercises*. Gezien het bereik van de jachtvliegtuigen kon dat nagenoeg alleen boven de Noordzee plaatsvinden. Pas ruim na de invoering van de F-16 kregen de jachtvliegtuigen een '*swing-role*', waarbij zij zowel lucht-luchttaken als tactische ondersteuningstaken moesten beheersen.

Warschau-Pact exit. Na 1989 nam de NAVO initiatieven om de mobiliteit van de eigen zee- en landstrijdkrachten aanzienlijk te verbeteren door verplaatsing door de lucht. In Nederland werden de oriëntatie en organisatie van de krijgsmacht bijgesteld.



Figuur 2: Oefening van 11 Air Manoeuvre Brigade.

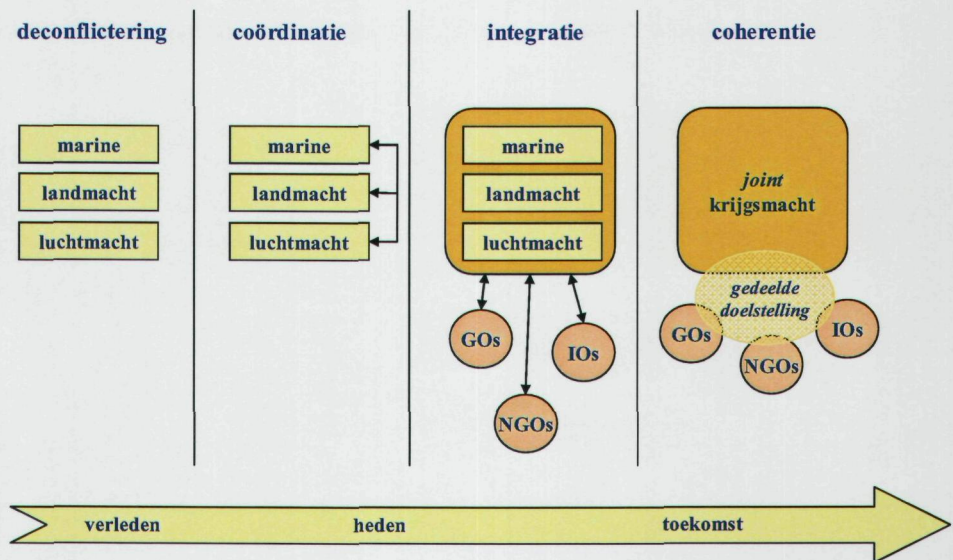
De *joint* samenwerking moest beter en voor grotere operaties het *combined* optreden in wisselende coalities. De 11e Luchtmobiele Brigade van de landmacht en de Tactische Helikopter Groep van de luchtmacht werden opgericht en uitgerust met transport- en gevechtshelikopters. Deze eenheden zijn geëvolueerd tot een *Air Manoeuvre Brigade*, waarin een met transporthelikopters door de lucht verplaatsbare lichte infanterie-eenheid en Apache gevechtshelikopters tezamen een *joint* aanvalseenheid vormen.



Figuur 3: Een Sea King helikopter stijgt op vanaf het dek van het amfibisch transportschip de HMS Rotterdam.

Ook oriënteerde de luchtmacht zich op de nieuwe taken van de marine. Proeven met Cougars op het amfibische transportschip (ATS) hadden weliswaar een positief resultaat, maar daarop is nog te weinig voortgeborduurd. De invoering van twee ATSen en van de NH-90 *Marinised Tactical Transport Helicopter* betekent dat er een concrete lucht-zeecapaciteit ontstaat die de samenwerking een stimulans moeten geven. Deze capaciteit is vooral van belang voor amfibische operaties, waarin ook landeenheden en mariniers een rol spelen. Transport van Chinook- en Apachehelikopters aan boord van het ATS is beperkt mogelijk en kan de kracht van deze *joint* taakgroepen nog versterken.

De oprichting van het Defensie Helikoptercommando, waarin alle helikoptereenheden van de krijgsmacht worden ondergebracht, vormt een belangrijke structurele stap in de nationale *joint* samenwerking. Meer begrip van elkanders (on-)mogelijkheden en werkelijke bundeling van krachten komt hiermee goed op gang. In algemene zin kan gesteld worden dat in deze tijd van vredesoperaties de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen veel intensiever is geworden. *Joint* opereren is / wordt de standaard. Bijna iedere uitzending heeft al het karakter van ‘samen op pad, samen weer naar huis’, waarbij de luchtmacht onmisbaar is geworden en steeds meer het cement van *joint* optreden vormt. De stap van ‘coördinatie’ naar ‘integratie’ in Figuur 4 lijkt daarmee gezet.



Figuur 4: Ontwikkelingsmodel voor een *joint* krijgsmacht, in combinatie met *inter-agency* samenwerking.

Strategische luchtmobieliteit. Expeditionair optreden vereist mobiliteit. De luchtmacht zal bij inzet van Nederlandse eenheden in een gewapend conflict of crisissituatie ergens ter wereld allereerst mee moeten helpen de troepen snel en effectief te verplaatsen naar het operatiegebied. Tijdens deze ontplooiingsfase zullen grote hoeveelheden middelen en personeel moeten worden aangevoerd. Bij intercontinentale verplaatsingen, zoals naar Irak

of Centraal-Azië zal het meeste over zee worden aangevoerd. Waar snelheid geboden is of waar bruikbare zeehavens ontbreken zal transport door de lucht een onontbeerlijke schakel vormen. Voor dit doel heeft de luchtmacht momenteel twee KDC-10s beschikbaar, vanaf 2007 aangevuld met een derde toestel. Deze kunnen voldoende troepen over grote afstanden verplaatsen, maar hebben geen capaciteit voor groot materieel ('*outsized cargo*') zoals 20-voets containers, Patriotsystemen, tanks en kanonnen. Ook de Chinook, Cougar en de troepentransportversie van de NH-90 passen er niet in. Daarnaast zijn de KDC-10s in de ontplooiingsfase een schaars middel, omdat ze tevens als tankervliegtuig fungeren ten behoeve van de verplaatsing van jachtvliegtuigen naar het operatiegebied. De huidige twee en vanaf 2008 vier C-130 Herculesvliegtuigen van de luchtmacht hebben weliswaar een behoorlijk capaciteit voor vervoer van bijvoorbeeld kleinere gevechtsvoertuigen, maar ook deze kunnen het probleem van de *outsized cargo* niet aan. De interim-oplossing, huur van Antonovs via de SALIS-pool (*Strategic Air Lift Interim Solution*), biedt weliswaar enig soelaas door de garantie van twee vliegtuigen binnen 72 uur, maar deze mogen in missies met een hoog risico slechts tot aan de rand van het inzetgebied vliegen. Als het er op aankomt zou dit tot een ernstig probleem kunnen leiden, dat reeds voordat de missie begint een succesvolle uitvoering ervan ernstig kan belemmeren. Het is dus van essentieel belang dat Defensie andere oplossingen zoekt, hetzij door verbeterde afspraken over gebruik van capaciteit van anderen, hetzij door samenwerking te zoeken binnen een internationaal verband dat deze capaciteit aanschaff. Er bestaat natuurlijk ook een optie zelf zwaar luchttransport te verwerven, maar de kosten daarvan zullen niet meevallen. Vorming van een internationale *combined* pool zou nog beter zijn.



Figuur 5: Antonov A124 strategisch *outsized* luchttransportmiddel.

Luchttransport binnen een inzetgebied. Ook tijdens een operatie is luchttransport van belang, des te meer als de infrastructuur is beschadigd of, naar gelang het gebied, niet aanwezig. C-130 Herculesvliegtuigen verzorgen vervoer over grotere afstanden en

Chinooks, NH-90s en Cougars over kortere trajecten. Nederland kan natuurlijk routinetransporten ook combineren met andere landen. Indien luchttransport echter een sleutelfactor is, bijvoorbeeld bij de inzet van *special forces* en antiterreureenheden, dan is afhankelijkheid risicovol. Belangrijk is verder de medische evacuatietaak van deze helikopters. Ook adequate voorziening van basislevensbehoeften (voedsel, water, brandstof) kan door de luchtmacht snel en gedurende langere tijd worden aangevoerd.

Voor wat betreft helikoptertransport blijken in de praktijk de Chinooks meer ingezet dan voorzien en moeten bondgenoten bijspringen. Het organieke aantal van 13 stuks (na het recente verlies van twee toestellen nu nog 11) is nauwelijks voldoende om één uitzending van het type Uruzgan te bedienen door ongeveer de helft in te zetten. De andere helft is in Nederland nodig voor recuperatie, opleiding en nationale taken. In het kader van *combined* samenwerking zou een oplossing zijn Chinooks of andere systemen van andere naties te 'lenen'. De betreffende naties nemen op die wijze hun materieelaandeel in de uitzending. Als dit structureel gebeurt zou zo een internationale pool van materieel ontstaan en kunnen ook de verliesrisico's worden gedeeld. Een dergelijke oplossingsrichting is momenteel nog een stap te ver. Landen dragen desnoods goederen of financiële middelen bij, maar lenen niet volledige wapensystemen uit. Zo wilde de Defensie Materieel Organisatie voor de Uruzganmissie pantservoertuigen lenen, Dingo's van de Duitsers of Niala's van de Canadezen. Dit bleek vanwege zaken als overname-inspecties en claims bij verlies, beschadiging of slijtage uiterst lastig. Nu wordt, uiteraard tegen kosten, de industrie ingeschakeld. Die leent materieel van het ene leger en leent dat op commerciële basis weer uit aan het leger van een ander land, uiteraard met politieke toestemming.

Inlichtingen. Voor en vooral tijdens een operatie is de behoefte aan *real time* inlichtingen groot. Het luchtbeeld wordt zo nodig verzorgd door AWACS of mobiele radarstations, aangevuld met genetwerkte sensoren (zie verderop) vanuit jachtvliegtuigen. Daarnaast hebben de commandanten te land en op zee een grote behoefte aan het actuele grond- en zeebeeld, gebaseerd op zowel radar- als video- en infraroodinformatie. Alleen grote landen beschikken op dit moment over voldoende strategische middelen, zoals satellieten of AWACS-achtige systemen, om een continu actueel omgevingsbeeld te kunnen genereren. In coalitieverband met de VS kunnen wij over die gegevens beschikken, ofschoon veel informatie *US eyes-only* blijft. Voor beperkte operaties zijn wij op ons zelf aangewezen. De toekomstige door de luchtmacht te verwerven *Medium Altitude Long Endurance* UAVs, uitgerust met radar-, optische en infraroodsensoren, kunnen continu een behoorlijk gebied bestrijken. Afhankelijk van de gevraagde detaillering moeten ook nog andere middelen op lagere hoogte worden ingezet. Het *RecceLite*-systeem van de F-16, het multi-sensorpakket van de F-35, aangevuld met mini- en micro-UAVs die nu al op de markt zijn of in specifieke gevallen de KL Sperwer, kunnen deze inlichtingbehoefte in de toekomst invullen. Een belangrijke aanvulling voor inlichtingen blijft de bemanningen in de lucht.

Luchtoverwicht. Bij een conflict in het hoge deel van het geweldsspectrum moeten in coalitieverband de zware *air power* middelen, zoals gevechtsvliegtuigen, het luchtoverwicht behalen. Kruisvluchtwapens kunnen bijdragen door inzet tegen vliegvelden. De Apache kan beperkt tegen bepaalde vormen van luchtdreiging worden ingezet. Ook in een beperkt conflict, waarbij een tegenstander nog zelf een luchtmacht heeft of civiele vliegtuigjes en helikopters inzet, moet de luchtmacht een beschermende paraplu bieden tegen alle soorten

van aanvallen door de lucht, zoals vliegtuigen, kruisvluchtwapens, op afstand afgeworpen precisiebommen en aanvallen door speciale eenheden in helikopters. Daarmee wordt vrijheid van handelen gecreëerd voor zee- en landstrijdkrachten. Beheersing van het luchtruim verlangt te allen tijde een centraal, volledig en gevalideerd luchtbeeld. *Airspace Management* en doeltoekenning dienen centraal te worden geregeld om bijvoorbeeld gevechtskracht te kunnen concentreren en broedermoord te voorkomen. De opdracht aan een Nederlandse F-16 om een Servische Fulcrum in het Kosovo-conflict neer te halen werd door een gevechtsleider aan boord van een AWACS-vliegtuig aan de vlieger gegeven, gebaseerd op een betrouwbaar luchtbeeld. In het concept van *total volume air defence* waarin Patriots, jachtvliegtuigen, gevechtshelikopters en de korte-dracht luchtverdedigingsmiddelen van de landmacht samenwerken, zou het logisch zijn om de commandovoering over al deze middelen in één hand te geven. Momenteel wordt binnen Defensie nagedacht over het onderbrengen van alle oppervlaktegebonden luchtverdedigingsmiddelen binnen één commando.

Power projection. In een gewapend conflict moeten de zware *air power* middelen door middel van precisiebombardementen er toe bijdragen dat de tegenstander de strijd snel opgeeft. Ook in de stabilisatiefase van operaties moet, als de nood aan de man komt, *power projection* mogelijk blijven (escalatiedominantie). Tegen vaste doelen zijn tactische kruisvluchtwapens, afgevuurd vanaf schepen of vanaf jachtvliegtuigen, geschikt. Sommige doelen moeten zo precies worden geraakt dat andere middelen nodig zijn, bv. laserbommen of precisieraketten. Om dit onder alle weersomstandigheden te kunnen uitvoeren hebben jachtvliegtuigen zeer geavanceerde optische, radar- en infraroodsensoren aan boord. Hierdoor kan het doel al op grote afstand worden opgespoord. Omdat de raketten c.q. bommen ook op steeds grotere afstand en hoogte kunnen worden afgevuurd, is het jachtvliegtuig de laatste decennia steeds effectiever geworden. Ook gevechtshelikopters kunnen met hun Hellfire-raketten, zij het op lagere hoogte en in een beperkt gebied, een bijdrage leveren. Voorwaarde voor dit soort inzet is 100% identificatie van het doel teneinde de kans op raken van eigen troepen en burgerbevolking te minimaliseren. Hiertoe is de koppeling van jachtvliegtuigen en helikopters, ook transporthelikopters, aan *joint* informatienetwerken van groot belang. Zo kan de eigen waarneming worden aangevuld en gecontroleerd met informatie vanuit andere bronnen.

Een specifiek voorbeeld is de koppeling van *air power* middelen aan het ISIS/BMS-informatiesysteem van de landmacht. Voor de Apaches, die ook bij duisternis op grote afstand onderscheid moeten maken tussen vriend of vijand, is deze koppeling een basisvoorwaarde om effectief op te kunnen treden en ongewenste nevenschade te beperken. Ook internationaal zijn aanvullende investeringen nodig om aan te kunnen sluiten bij NAVO en/of coalitienetwerken. Voor de luchtmacht is het Link 16 communicatiesysteem hierbij een belangrijke, maar niet een volledige oplossing. Link 16 geeft wel een verbinding naar en van het netwerk, maar dat netwerk moet per uitzending worden opgezet en gevoed met data door gebruikers en sensoren. Belangrijke aanvulling is verder de invoering van *Photo Reconnaissance Intelligence Strike Module* of PRISM voor de jachtvliegtuigen. Met dit systeem kunnen digitale beelden tussen lucht- en grondstrijdkrachten worden uitgewisseld. Een *forward air controller* kan op die manier een F-16 van exacte doelgegevens voorzien en zelfs intekenen vanuit welke richting de aanval het beste kan geschieden. Omgekeerd kan de F-16 de *forward air controller* van omgevingsbeeld voorzien. Indien

PRISM ook bij Apaches wordt ingevoerd, kunnen zij op soortgelijke manier met grondstrijdkrachten beelden uitwisselen, maar – en dat is nieuw – ook met F-16s.

Integratie van staven en genetwerkt optreden. Integratie van staven van de verschillende krijgsmachtonderdelen tijdens operaties is hét middel om synergie, effectiviteit en efficiëntie te verkrijgen. Dit geldt in het bijzonder bij beperkte operaties, bijvoorbeeld de huidige inzet in Afghanistan, waar de commandovoering van de grond- en luchtcomponent is geïntegreerd. Bij grotere operaties, bijvoorbeeld de Golfoorlogen, was nog sprake van separate staven op tactisch niveau. De coördinatie geschiedde op het operationele niveau van oorlogvoering. Een voorbeeld is het in 1990 naar Saoedi-Arabië vooruitgeschoven hoofdkwartier van *US Central Command* van Generaal Norman Schwarzkopf. Door koppeling van verschillende netwerken werd ook toen al in beperkte mate voorzien in de informatiedistributie tot op het tactische niveau.

De invoering van *joint & 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. In het concept krijgt de commandant meer doorzicht in de verschillende niveaus onder hem. Hiermee blijkt de organisatie platter te kunnen worden: tenminste één hiërarchisch niveau kan worden geschrapt. Zo kan het aantal stafofficieren worden verminderd en tegelijkertijd de effectiviteit verbeterd.

Omdat Nederland sinds de jaren '50 niet zelfstandig op grote schaal operaties heeft uitgevoerd, ontbreekt het in ons land aan het zogenaamde 'operationele niveau van oorlogvoering', het niveau van de *Joint Force Commander*. Hierdoor Nederland beschikt nog niet over een *joint* commandovoerings- en informatienetwerk (een netwerk van deelnetwerken). Slechts op deelgebieden is er sprake van een zekere mate van koppeling. Met name op het gebied van Link 16 is al vooruitgang geboekt. Dit netwerk wordt gebruikt door zowel marine, landmacht, als luchtmacht. Het gebruik ervan vereist goede onderlinge afstemming. Daartoe is het Nationaal Datalink Management Centrum (NDMC) opgericht. Dit centrum is *joint*, maar organisatorisch ondergebracht bij het Commando Luchtsrijdkrachten. Bij elke operatie wordt op basis van het operationeel concept een Link 16-netwerk ontworpen door het NDMC. Het NDMC verzorgt ook het operationeel beheer van het netwerk.

Een dergelijk *joint* netwerk dient in ieder geval een actueel omgevingsbeeld te leveren, gevoed door informatie uit verschillende bronnen. De gegevens die door verschillende sensoren worden geleverd zijn niet zo maar geschikt voor verspreiding in het netwerk. Combinatie, sortering, validatie etc. vereist een data-analyseorganisatie ondersteund door een geautomatiseerd systeem. Nederland beschikt thans niet over een dergelijke organisatie. Deze zal parallel met het netwerk moeten worden opgezet en beoefend. Genetwerkt optreden vereist verder een evolutie van de doctrine van *joint & combined* optreden, alsmede een verdere omslag in denken van leiders, stafofficieren en uitvoerenden, waarin de luchtmacht als voorwaardenscheppende component wordt aanvaard.

Integratie op uitvoerend niveau. Hier stuiten we op de grenzen van *joint & combined* integratie. De integratie van de commandovoering bestaat al in belangrijke mate en zal door

genetwerkt optreden alleen maar intensiever worden. Op uitvoerend niveau ligt dit anders. Hier wordt men geconfronteerd met de behoefte aan langdurig opgebouwde specifieke vaktechnische en tactische kennis die nodig is om mensen goed op te leiden en de juiste beslissingen te kunnen laten nemen. Het enig doel is het leveren van hoge kwaliteit. Daar waar die opbouw van dergelijke vakkennis een volledige loopbaan omvat en zeer specifiek is gericht, is het niet efficiënt om mensen te wisselen naar andere delen van de organisatie met een geheel ander kennisgebied. Specifieke cultuur en technische en tactische kennis, die heeft geleid tot hoogwaardige *air power* capaciteiten, zou bij een te grote mate van ‘verpaarsing’ van de krijgsmacht verwateren en wellicht verloren gaan. Wel is er behoefte om de ontwikkeling en borging van specifieke kennis op het gebied van *joint* opereren beter in de organisatie te verankeren, Zie hiervoor Trend 3 in essay 5. Die beweging is al zichtbaar in het ontstaan van de *joint* commando's, voor helikopters en voor luchtverdediging bijvoorbeeld. Op uitzendingen gerichte *joint* training geschiedt nu al op beperkte schaal, maar het is zaak hiervoor een beter fundament te leggen, bijvoorbeeld door:

- Een jaarlijkse grootschalige oefening met alle drie de operationele commando's.
- Regelmatig kleinere oefening tussen de verschillende onderdelen van de operationele commando's.
- Het vastleggen van budgetten voor en het door de Commandant der Strijdkrachten laten inspecteren van deze oefeningen.



Figuur 6: Een Nederlandse F-16 in formatie met een Slowaakse MIG29.

Combined. De deelname van de Nederlandse luchtmacht aan operaties heeft ons in de afgelopen jaren één ding geleerd: om echt mee te kunnen doen moet je over een hoogwaardige capaciteiten beschikken. Interoperabiliteit, aansluiting op de internationale netwerken en geoefendheid in internationaal verband vormen verdere randvoorwaarden. De Nederlandse luchtmacht voldoet aan deze zaken. De grote vlucht van de technologie, vooral op gebied van computers en netwerken, laat toe dat informatie en activiteiten met andere landen kunnen worden gedeeld en tegelijkertijd goed beheerst. Capaciteiten die voor kleinere luchtmachten als de onze te kostbaar zijn - zoals AWACS, Joint Stars etc. - kunnen

zo door de NAVO of de VS worden geleverd. Indien men dergelijke capaciteiten ook in EU-verband zou willen gaan invullen, dan kunnen computernetwerken ervoor zorgen dat de zeggenschap erover ook binnen de EU wordt gedeeld, zonder dat er direct een formele EU defensieorganisatie voor hoeft te worden ingericht. Aansturing van gespecialiseerde taken kan vanuit verschillende locaties in Europa virtueel aan elkaar worden gekoppeld en zo één beheersorganisatie vormen.

Tot nog toe heeft *combined* samenwerking zich vooral gericht tot op gezamenlijk kunnen optreden, gebaseerd op gezamenlijke procedures, interoperabiliteit van wapensystemen en logistiek en afspraken over gezamenlijke commandovoering. In de toekomst zou dit verbreed kunnen worden naar de vorming van bijvoorbeeld een multinationalaal UAV-squadron. Deze zou bestaan uit nationale eenheden onder een 'virtueel' gezamenlijk commando. Ieder nationaal parlement behoudt controle over zijn specifieke eenheid en met gezamenlijke instemming kan het gehele squadron voor crisisbeheersing worden ingezet.

Interoperabiliteit. Tijdens de Koude Oorlog is deze term ontstaan om tekorten in de samenwerking op uitvoerend niveau te kunnen opheffen. Het wordt vaak verward met alleen 'Amerikaans' of 'Europees' kopen. Dit zijn verschillende dingen. Interoperabiliteit betreft het op elkanders systemen kunnen aansluiten door standaardisatie van het koppelvlak tussen systemen. Standaardisatieafspraken zijn verre van compleet en hebben zich vooral beperkt tot het kunnen gebruiken van elkanders brandstof, wapens en in beperkte mate reservedelen. Zo paste in de Golfoorlog de AMRAAM-raket van de *US Navy* F-18 niet op de Australische (*US-made*!) F-18 door verschillende aansluitingen. Op softwaregebied is de situatie dramatisch. Omdat hier niet voldoende modulair en met generieke protocollen wordt gewerkt is snelle inpassing van wapens van een andere natie zelden mogelijk. Grote industrieën hebben er commercieel belang bij om niet voluit aan standaardisatie mee te werken. Interoperabiliteit, de grondslag van *combined* samenwerking, dient vooral door overheden te worden afgedwongen: bij het opzetten van doctrines en procedures, het inrichten van netwerken en het ontwikkelen en verwerven van materieel. Alleen op die wijze kan operationele en logistieke uitwisselbaarheid écht worden verbeterd. Gezien de aard van het verdrag moet niet de NAVO, maar vooral de EU hierin het voortouw nemen. Omdat echter ook nationale overheden vaak de prioriteit geven aan nationale industriële boven gemeenschappelijkebelangen, is dit wel een kwestie van lange adem.

Op welke landen moet Nederland zich nu primair richten bij het bewerkstelligen van standaardisatie en interoperabiliteit? Laten we de verschillende verbanden waarin we *combined* samenwerken eens beschouwen. In de eerste plaats de constatering dat Nederland zich bij voorkeur aansluit bij de grotere landen met een hoogwaardige krijgsmacht. Wij achten onszelf immers niet in staat grotere operaties te leiden. Binnen de NAVO zijn dat vooral de VS en het VK. Frankrijk zou ook kandidaat kunnen zijn, maar zit niet in de militaire structuur van de NAVO. Duitsland heeft op dit moment niet de juiste structuur en capaciteiten om expeditieaire operaties van enige omvang te leiden en is daar ook terughoudend in. Het is wel begonnen met een moderniseringsprogramma, maar heeft hier onvoldoende geld voor. Dit neemt niet weg dat op langere termijn Duitsland, als onze belangrijkste buur en handelspartner, ook in militaire opzicht een belangrijke partner vormt (en dat voor de landmacht al is). Ook Spanje moderniseert, en is wellicht op termijn interessant als partnerland. Binnen de EU komen we weer dezelfde naties tegen, uiteraard

met uitzondering van de VS. Hier is Frankrijk wel een belangrijke speler die regelmatig van zich laat spreken. Binnen VN-verband zijn er twee vormen van operaties. 'Blauwhelm'-operaties onder VN-leiding vinden uitsluitend plaats in het lage geweldsspectrum. Dergelijke beperkte operaties zijn voor Nederland ook slechts beperkt interessant. Meer risicovolle operaties worden door de VN uitbesteed aan derden. Onder leiding van de NAVO of een *lead nation* wordt een *coalition of the able and willing* gevormd. De keuze van de deelnemende landen ligt in de praktijk bij de *lead nation*. De voor Nederland interessante *lead nations* zijn weer dezelfde: de VS, het VK en Frankrijk – deze laatste vooral in het ook door Nederland als belangrijk aangemerkte Afrika -, en op termijn Duitsland en mogelijk Spanje. Al deze landen behoren derhalve tot de groep waarop onze interoperabiliteitsinspanningen gericht moeten zijn.

Uitwisseling personeel. De uitwisselingsprogramma's voor vliegtuigbemanningen zorgen ervoor dat ervaringen tussen luchtmachten worden gedeeld. Dit leidt tot hogere kwaliteit en bekendheid met en begrip van elkaars procedures en doctrines. Hoewel er structureel niet veel wordt gedaan met de wederzijds opgebouwde kennis, leidt het wel tot uitgebreide netwerkcontacten die bij het uitvoeren van gezamenlijke operaties of projecten regelmatig van pas komen. Op technisch gebied is er weinig uitwisseling, mede op grond van voortdurende schaarste aan specialisten. Bij inzet wordt internationale aanvulling van tekorten van bijvoorbeeld vliegtuigbemanningen niet overwogen, vanwege de langdurige opleidings- en opwerkingstrajecten. Het is zinvoller de opleidingscapaciteit te intensiveren. Hierbij is het delen van opleidingsmodules wel degelijk een optie. Dit gebeurt in de praktijk ook. Bij opleiding van helikopter- en jachtvliegers wordt intensief samengewerkt met andere landen.

Air power in nationale taken

De krijgsmacht voert van oudsher in nationaal verband activiteiten uit ter ondersteuning van de civiele (Nederlandse) autoriteiten. In beginsel kunnen hierbij alle middelen van Defensie worden ingezet. In essay 4 is daar gedetailleerd op ingegaan. Hier belichten we de met *air power* samenhangende toekomstige ontwikkelingen van betekenis voor de invulling van nationale taken.

UAVs. Defensie wil MALE UAVs voor expeditonair gebruik aanschaffen, maar kan deze ook gebruiken voor nationale taken. Essay 4 gaat hier op ingegaan. Wil de luchtmacht in 2008-2009 kunnen beschikken over een reeds beproefde MALE UAV dan moet met de aanschaf haast worden gemaakt. Hoewel deelname aan een Europees ontwikkelingstraject serieus overweging verdient, dient daarbij wel rekening te worden gehouden met het feit dat dergelijke trajecten lang duren, zeer kostbaar zijn en dat ook binnen Europa nationale industriële belangen van grote partners prioriteit krijgen boven de belangen van kleine partners zonder nationale industrie. Daarom zal bij dit soort projecten altijd ook moeten worden gekeken naar een *off the shelf* Israëlisch of Amerikaans product.

Voor het gebruik van UAVs voor opsporings- en/of surveillanceactiviteiten in de kader van bijstand/steunverlening, zullen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie vooraf moeten bepalen waaruit hun behoefte precies bestaat. Samen met de operationele behoefte van Defensie moet dit tot de gewenste UAV-capaciteit leiden. Bij daadwerkelijke verzoeken tot inzet wordt de tijd tussen aanvraag en inzet mede bepaald door de gereedstellingstijd en

de vliegduur naar het doelgebied. De toekomstige wijze van inzet van UAVs zal op bepaalde punten sterk afwijken van die bij F-16s en transporthelikopters. Tegenover een relatief beperkte inzetduur van vliegtuigen en helikopters staat een veel langere inzetduur van UAVs. Ze kunnen reeds in de waarschuwingsfase een wachtpatroon in de lucht volgen om op enig tijdstip direct naar een doelgebied te worden gedirigeerd. Dit geeft een zeer korte reactietijd. Meer dan voorheen zal veel tijd besteed moeten worden aan het correleren en analyseren van de grote hoeveelheden ontvangen informatie door zowel specialisten van Defensie als hiervoor speciaal op te leiden analisten van BZK en/of Justitie.

Aerostats. MALE UAVs vliegen op grotere hoogte en kunnen grote afstanden overbruggen. Voor het bewaken van beperkte gebieden of objecten, zoals evenementen, zijn ze echter relatief duur. De VS hebben als alternatief zogenaamde aerostats in operationeel gebruik in Irak. Deze met helium gevulde luchtballonnen met een totale lengte van 17 meter kunnen sensoren meenemen met een totaalgewicht van ongeveer 100 kg. Het systeem is mobiel en binnen 2 uur na ontplooiing op een hoogte van 300 meter operationeel. De aerostats zijn uitgerust met infrarood, en/of optische sensoren. Afhankelijk van terrein en weersomstandigheden kunnen lucht en/of gronddoelen ontdekt en gevolgd worden op afstanden tussen de 4 en 14 km. Het systeem is relatief goedkoop, is eenvoudig toe te passen en vereist beperkte mankracht.



Figuur 7: De inzet van een zogenaamde Rapid Aerostat Initial Deployment (RAID) eenheid van de US Army.

Een andere verschijningsvorm van aerostats zijn onbemande luchtschepen van ongeveer dezelfde omvang, die met eigen voortstuwing zijn uitgerust en die op een positie blijven, gestuurd door een computer en GPS. Deze worden thans ontwikkeld. Met de invoering van aerostats kan op relatief goedkope wijze een continue surveillance capaciteit worden verkregen tegen een lage prijs en met een relatief lange ingebruikstelling. Het systeem kan prima worden ingezet bij grote publieksevenementen waarbij videobeelden worden doorgegeven naar de civiele autoriteiten.

Bewaking luchtruim. Bij een terroristische luchtdreiging moet snel worden gereageerd. Op de Vliegbasis Leeuwarden staan hiervoor twee F16s continu paraat als *Quick Reaction Alert* (QRA). Bij ophoging van het actuele dreigingsniveau is, vanwege de korte reactietijden gekoppeld aan de geringe dimensie van het NL luchtruim, het gereedstellen van een QRA-eenheid op Vliegbasis Volkel geen overbodige luxe. Het aantal QRA-vliegtuigen wordt dan tijdelijk opgeschaald van twee naar vier.

Er zijn ook situaties denkbaar dat bestrijding van terrorisme op zeer lage hoogte noodzakelijk is. In het uiterste geval zou inzet van gewapende helikopters voor binnenlandse veiligheidstaken kunnen worden overwogen.



Figuur 8: F-16s van de QRA stijgen op.

Interdepartementale aansturing en oefeningen. Teneinde effectief gebruik te kunnen maken van militaire middelen als UAVs, gevechtshelikopters en aerostats voor civiele doeleinden, zal een nauwe samenwerking noodzakelijk zijn tussen de ministeries van Defensie, BZK en Justitie. Een hiervoor in te richten operatiecentrum als gezamenlijke uitwijklocatie, mogelijk gecoloeerd op een van de Ministeries en bemand door specialisten en operationele managers van de betreffende ministeries, moet zorg dragen voor een snelle besluitvorming en zeer korte communicatielijnen. Voor een goede civiel-militaire samenwerking is het essentieel dat de besluitvormingsprocessen en informatievoorziening op de diverse operatiecentra naadloos op elkaar aansluiten. Om informatie snel te distribueren moet een gezamenlijk interdepartementaal datanetwerk worden gerealiseerd ten behoeve van informatie-uitwisseling, naar analogie van de netcentrische benadering binnen de krijgsmacht zelf. Onderzoek hiernaar vindt op dit moment plaats. Bij realisatie ervan kan naast effectieve distributie ook snelle feedback worden gewaarborgd en flexibele en efficiënte inzet van middelen zeker worden gesteld. Voorts moet het operatiecentrum de kern vormen van een oefenstaf die regelmatig de politiek-ambtelijke besluitvorming-procedures en de inzet van militaire middelen in gefingeerde situaties beoefent.

Enhanced Civil Military Cooperation

Het militaire middel voor het verdedigen van nationale belangen en het bereiken van buitenlands- politieke doelstellingen is het effectiefst als het gecoördineerd wordt ingezet met diplomatieke en economische maatregelen van de staat en internationale organisaties. Ook het werk van NGOs speelt hierin een rol. De voorbereiding en effectieve coördinatie van alle aspecten van een militaire operatie die van invloed zijn op de leefomgeving van de bevolking en omgekeerd wordt ook wel *enhanced civil-military cooperation* (CIMIC) genoemd. Deze civiel-militaire samenwerking is per operatie maatwerk, maar hoe beter structureel voorbereid hoe gemakkelijker en beter het per keer te regelen valt. Hierbij valt te denken aan afspraken met NGOs gebaseerd op kennis van en begrip voor elkaars doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden. Wanneer dit regelmatig tussen partijen is besproken, beoefend en in de praktijk uitgeteerd, kan het zelfs leiden tot een vastgelegde gezamenlijke benadering, een soort *inter-agency doctrine*.

Ook hier is gezamenlijke oefening misschien wel de meest belangrijke factor voor het creëren van het vertrouwen en het begrip dat nodig is voor echte samenwerking, bijvoorbeeld door:

- Het integreren van civiele autoriteiten en NGOs in militaire oefeningen gericht op stabilisatieoperaties teneinde gevoel te krijgen voor elkaanders werkwijzen en procedures.
- Het houden van stafoefeningen voor het testen en ontwikkelen van organisatie, procedures en werkwijze op de diverse koppelvlakken. Belang van gezamenlijke grondbeginselen en begrippenkaders (doctrine) en organisatorische ankerpunten om zinvol te kunnen communiceren en op te treden.
- Het plaatsen van permanente vertegenwoordigers (liaisons) in elkaar organisaties.
- Maar ook: het structureel toetsen van strategie, operationeel concept en eenheid-samenstelling voor stabilisatieoperaties met organisaties als Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen.



Figuur 9: Evacuatie van burgers met KDC-10 na oploeiend geweld in Ivoorkust.

In een gebied waar militaire operaties en hulpverleningstaken van civiele organisaties door elkaar lopen, is sprake van een precair evenwicht als gevolg van soms tegengestelde belangen. *Enhanced* CIMIC-activiteiten moeten dit evenwicht behouden. Denkbaar is dat de inzet van bijvoorbeeld vliegtuigen en helikopters vooraf wordt gegaan door consultatie van civiele partijen. Hiervoor moeten duidelijke doch flexibele procedures worden afgesproken

teinde snel te kunnen inspelen op plotselinge veranderingen in de veiligheidsomgeving. De rol van de luchtmacht hierbij is als volgt. Allereerst kan de luchtmacht overal duidelijk zichtbaar aanwezig zijn. Toekomstige inzet van UAVs zal de militaire commandant snel informatie kunnen verschaffen over de veiligheidssituatie in zijn operatiegebied zonder dat van de aanwezigheid van dit luchtvoertuig een dreiging uit gaat voor burgerbevolking en hulporganisaties. In het kader van de veiligheidstaak kunnen jachtvliegtuigen en gewapende en/of transporthelikopters worden ingezet in geval militaire eenheden vuur- of luchtsteun nodig hebben of de aanvoer van troepenversterking door de lucht noodzakelijk is. Een dergelijke inzet vindt alleen plaats na nauw overleg met de militaire commandant ter plaatse en de CIMIC-organisatie van zijn staf. Deze laatste draagt zorg voor de noodzakelijke coördinatie met de plaatselijke autoriteiten, IOs en NGOs.

Daar Defensie in toenemende mate betrokken is bij de aanpak van veiligheidsproblemen in Afrika is het noodzakelijk in een vroegtijdig stadium reeds contacten te leggen met gouvernementele organisaties in dit werelddeel. Te denken valt aan het op korte termijn houden van coördinatiebesprekingen met de Afrikaanse Unie om te kunnen komen tot arrangementen zoals het uitwisselen van liaisons en het opzetten van gezamenlijke oefeningen. Hierdoor kan men bekend raken met elkaars procedures zodat bij toekomstige (lucht)operaties in Afrika een zekere mate van interoperabiliteit kan worden gegarandeerd. Daar komt bij dat Nederland ervaring kan opdoen met de geografische, klimatologische, operationele en culturele omstandigheden ter plaatse opdat bij een daadwerkelijke uitzending de eenheden goed voorbereid zijn.

Vormen van materieelsamenwerking

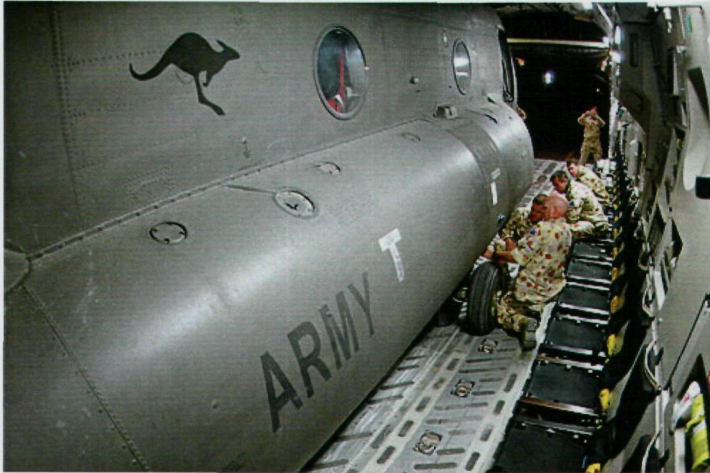
Het huidige Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) kent geen afspraken over gezamenlijke inrichting en instandhouding van de krijgsmachten van de EU-lidsstaten. Dit is vooralsnog een voornamelijk nationale verantwoordelijkheid. Landen willen over een zo breed mogelijk instrumentarium beschikken, want het opgeven van bepaalde capaciteiten betekent afhankelijkheid van anderen en dus minder van politieke beslissingsvrijheid. Op Europees niveau is hierdoor sprake van versnippering van militaire middelen en taken. Om hieraan toch enigszins het hoofd te bieden, worden diverse varianten van pooling en taak- of middelenspecialisatie bedacht en deels ook in de praktijk uitgeprobeerd. Daarmee ontstaan overzichtelijke tussenstappen op de lange weg naar een effectieve en efficiënte Europese militaire macht om een krachtig gemeenschappelijk EVDB geloofwaardigheid te geven. Dergelijke stappen betekenen wel het inleveren van de nationale politieke autonomie, maar op een beheersbare schaal.

Poolvorming of pooling is het samenbrengen van schaarse, vaak dure gelijksoortige militaire middelen van verschillende landen. Het biedt een zekere oplossing om enerzijds versnippering tegen te gaan en schaalvoordelen te halen, en anderzijds landen toegang te geven tot capaciteiten die ze anders niet (meer) kunnen betalen. Verder vergroot het de interoperabiliteit. Deze vorm van samenwerking is kansrijk en succesvol mits voldoende middelen in de pool worden ingebracht om de nationale behoefte af te dekken en nationale (bij)sturing mogelijk blijft. Pooling van luchttransportvliegtuigen, UAVs en tanker-vliegtuigen heeft goede mogelijkheden en krijgt deels al vorm.

Taakspecialisatie is een instrument om de doelmatigheid en effectiviteit van de eigen krijgsmacht te vergroten en om capaciteitstekorten weg te werken. Vooral middelgrote landen van het formaat van Nederland stellen zich de vraag of een brede overdekking van het militaire takenpakket nationaal nog wel te bekostigen valt en of er niet een keuze moet worden gemaakt om bepaalde taken niet meer te doen en andere taken te intensiveren. Hoewel op papier een goed idee, speelt het streven naar taakspecialisatie in het huidige beleid van de veel Europese landen nauwelijks of geen rol. Alleen sommige kleinere landen zien mogelijkheden. Nagenoeg alle grotere landen willen voor het bijdragen aan een militaire operatie alle opties open houden. Daartoe hebben zij een breed uitgeruste krijgsmacht nodig en zijn niet van zins bepaalde taken in dit kader af te stoten.

Om taakspecialisatie succesvol te kunnen maken moeten landen bereid zijn om een afhankelijkheidsrelatie aan te gaan met een ander land. Taakspecialisatie is niet zozeer een militair als wel een politiek probleem. Er moet consensus bestaan over de aard van de dreiging, over de doelstelling en taken, alsmede over de feitelijke uitvoering van de taken als deze in concrete gevallen politiek gevoelig ligt. Taakspecialisatie wordt ook wel gezien als een lange termijn streven waarbij een stapsgewijze samenwerking met derden geleidelijk moet worden geïntensiveerd en waar pas aan het eind van een dergelijk proces taakspecialisatie bespreekbaar en realiseerbaar zou kunnen worden. De overeenkomst tussen Nederland en België om de verdediging van het luchtruim bij toerbeurt op zich te nemen zou gezien kunnen worden als een eerste aanzet tot taakspecialisatie tussen twee landen. Na de gebeurtenissen van 11 september 2001 zegden beide landen evenwel de overeenkomst op vanwege nationale wetgevingverschillen en verantwoordelijkheden.

Groot obstakel bij taakspecialisatie is dat in de praktijk landen hun nationale belangen veelvuldig zwaarder te laten wegen dan die van hun partners. Indien men dus bijvoorbeeld de luchtransporttaak van de landen A, B & C belegt bij land A, kan het voorkomen dat indien land A, B en C gezamenlijk betrokken raken bij een operatie, niettemin de middelen van land A prioriteit krijgen bij het vervoeren naar het inzetgebied. Het is op korte termijn realistischer te streven naar uitbreiding van bi- en/of multinationale samenwerking, waar geen sprake is van taakspecialisatie maar van operationele samenwerking. Dit moet vooral tot grotere doelmatigheid leiden door het stroomlijnen van elkaars procedures, het delen van exploitatiekosten en, niet in de laatste plaats, het snijden in de overhead. De ervaringen hiermee bieden wellicht aanknopingspunten voor toekomstige wegen naar taakspecialisatie. Van operationele samenwerking is o.m. sprake bij de *Extended Air Defense Task Force* waarbij buiten de NAVO-structuur om in trinationalaal verband wordt samengewerkt met de VS en Duitsland. Nederland beschikt samen met deze landen over Patrioteenheden die bescherming tegen ballistische raketten bieden (*Theatre Ballistic Missile Defence* of TBMD). Er is sprake van Europese tekorten en de afhankelijkheid van de VS op het gebied van TBMD is groot. De bestaande Nederlandse TBMD capaciteit leent zich uitstekend voor poolvorming en eventueel taakspecialisatie door de bestaande capaciteit op te waarderen via moderniseringsprojecten. Dit laatste houdt een uitbreiding in van het aantal PAC-3 TBMD-raketten tot 64 stuks plus het COMPATRIOT-communicatiesysteem om de interoperabiliteit met andere landen, in het bijzonder de VS, te verbeteren. (Het Patriotproject wordt ook wel hét voorbeeld van eenzijdige Nederlandse taakspecialisatie genoemd. De vraag welke bijdrage als tegenprestatie andere landen gaan leveren in het kader van taakspecialisatie is echter tot op heden onbeantwoord gebleven.)



Figuur 10: Een Australische Chinook aan boord van een Amerikaanse C-17.

Luchttransport is bij uitstek een taak die met andere landen kan worden uitgevoerd. Pooling en specialisatie op type behoren tot de mogelijkheden. Zowel in NAVO- als EU-verband is er een tekort aan vliegtuigen die grote ladingen kunnen vervoeren, voorzien zijn van de benodigde zelfbescherming en kunnen opereren vanaf minder moderne of beschadigde vliegvelden. Nederland bezit geen dergelijke capaciteit maar neemt deel aan de multinationale *Strategic Airlift Interim Solution*-overeenkomst voor de huur van civiele vliegtuigen van het type Antonov. Op luchttransportgebied wordt verder operationeel samengewerkt in de *European Air Group* en de *European Air Transport Coordination Cell* op Vliegveld Eindhoven. Dit samenwerkingsverband van Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië zou op termijn een prima opstap kunnen vormen voor gemeenschappelijke verwerving en beheer of pooling bij een *European Air Transport Command* (EATC). Op initiatief van Duitsland en Frankrijk worden daartoe momenteel besprekingen gevoerd, waarbij het de bedoeling is dat elk land een groot deel van zijn luchttransportmiddelen overdraagt aan het multinationale EATC. In het licht van het Nederlandse ambitieniveau, de internationale tekortkomingen en de toename van expeditieactiviteiten, heeft Defensie behoefte aan de capaciteit van iets meer dan één vliegtuig van het type C-17. Vanwege het tekort aan dergelijke capaciteit binnen EU en NAVO, zou een eventuele aankoop uitstekend passen in een Europese pool van (strategische) transportvliegtuigen en zou Nederland bijvoorbeeld twee van dergelijke vliegtuigen kunnen gaan inbrengen. Deze pool zou kunnen worden aangestuurd door het EATC.

Ook op het gebied van tankervliegtuigen is poolvorming goed denkbaar. In de NAVO en de EU is thans een groot tekort aan deze capaciteit en is de afhankelijkheid van de VS erg groot. De Nederlandse KDC-10 is door de combinatie van tank- en transportcapaciteit in één vliegtuig flexibel inzetbaar, maar is door de grote vraag ook schaars. Omdat de KDC-10 een ander type bijvulstelsel gebruikt dat de meerderheid van de Europese luchtmachten,

lijkt poolvorming van dit type vliegtuig niet de meest efficiënte oplossing, tenzij wordt gekozen voor het installeren van beide types bijvulsystemen.

Overige materieelsamenwerking. Er zijn enkele min-of-meer succesvolle voorbeelden van samenwerking op het gebied van de ontwikkeling en verwerving van luchtmachtmaterieel, zoals de ontwikkeling van de F-35, de ontwikkeling en verwerving van de F-16 MLU, de A400M en van de NH-90.

Met de oprichting van het Europese Defensie Agentschap (EDA) op 12 juli 2004, zijn binnen de EU nieuwe mogelijkheden ontstaan voor materieelsamenwerking. Ook hier geldt weer dat het succes van EDA bepaald wordt door de ruimte die het krijgt van de nationale regeringen.

De gedachtenvorming rond het gezamenlijk onderhoud van de F-35 met EU-partners is interessant. In het uitgedachte concept kan een virtueel netwerk van gezamenlijk onderhoud met Europese partners worden opgebouwd via de zogenaamde *European Support Centres*, waarbij de MRO-functies (*Maintenance, Repair & Overhaul*) met andere landen worden gedeeld. Zo wordt getracht het F-35 motorenonderhoud uit te besteden aan een Europese combinatie van bedrijven, onder verantwoordelijkheid van onze luchtmacht. Met Italië is daarover in beginsel al overeenstemming, maar om een dergelijk initiatief te laten slagen moeten meer landen meedoen. Deze *Maintenance Valley*-ontwikkeling dient als voorbeeld voor onderhoud van andere systemen van onze krijgsmacht samen met Europese partners. Dat geldt ook voor een centrum in Nederland voor reparatie van F-35 LRUs (uitwisselbare onderdelen) teneinde een tegenwicht te vormen tegen de hegemonie van de VS op het gebied van reservedelen. Dit moet met de VS wel goed worden uitonderhandeld.

In extreme vorm komen we uit op gezamenlijke aanschaf en exploitatie van materieel. Deze optie biedt kansen als aan bepaalde militaire middelen een tekort is maar individuele landen de investering en exploitatie niet kunnen opbrengen. Nadeel is dat de inzet tot stand komt na een collectief besluit en nationaal slechts na goedkeuring van de NAVO over de middelen kan worden beschikt. Voorbeelden zijn de AWACS en mogelijk de toekomstige NAVO *Allied Ground Surveillance*-capaciteit. Voorts valt te denken aan een NAVO- of EU-tankervloot of *outsize cargo* luchttransport. Het besluitvormingsproces voor gemeenschappelijke aanschaf is langdurig, hetgeen inhoudt dat landen op de kortere termijn zelf invulling moeten geven aan de behoefte d.m.v. huur, lease of beperkte aanschaf.

Wat is mogelijk en wat niet?

De inrichting, voorbereiding en training in een *joint, combined & inter-agency* omgeving van een kleinere luchtmacht zoals de onze, vraagt om nauwkeurige besluitvorming inzake taken, materieel, personeel en hun voorbereiding. Uitgangspunt blijft het ambitieniveau van Nederland, als kleine binnen de groep van grote mogendheden, gericht op het verdedigen van onze belangen en de internationale rechtsorde. De luchtmacht moet zodanig zijn ingericht en voorbereid dat zij de taken kan uitvoeren zoals het beveiligen van het luchtruim, het zonodig toedienen van geweld, het faciliteren bij het vergaren en distribueren van inlichtingen en het verzorgen van luchttransport. Deze taken wordt uitgevoerd ten dienste van en in samenwerking met andere krijgsmachtdelen en coalitiepartners. Dit vereist dat de luchtmacht een netwerk vormt met deze partners en dat doctrine, regels en procedures

gericht zijn op geïntegreerd optreden met partners. Partners die overigens ook de civiele instanties en hulpverleners kunnen zijn.

We constateren dat er voor de luchtmacht op dit moment nog te weinig toegevoegde waarde te halen valt uit opties als taakspecialisatie, maar dat pooling binnen EU- of NAVO-verband waarschijnlijk uitkomst biedt. Ten aanzien van militaire samenwerkingsverbanden kan worden gesteld dat hoe groter de mate van integratie is, hoe groter de voordelen maar ook de prijs voor het opgeven van nationale beslissingsbevoegdheid. Vanwege zwaarwegende nationale belangen zijn landen zijn hiertoe (nog) niet of nauwelijks bereid. We moeten het kortom nog steeds hoofdzakelijk zelf rooien. Dit betekent ook dat grote investeringen noodzakelijk blijven om op het door Nederland gekozen ambitieniveau te kunnen acteren. Gelet op factoren als verlies en slijtage gekoppeld aan de intensieve inzet in operaties, de beperkte materiële- en personeelsomvang, de uitzendfrequentie en een beperkte internationale bereidheid tot deelname in coalities bij operaties als in Afghanistan, moeten we stellen dat de luchtmacht de grenzen van haar kunnen heeft bereikt en op deelaspecten mogelijk zelfs al overschreden. Dit zou gedeeltelijk kunnen worden opgelost door de aankoop van meer materiaal en de werving en opleiding van meer personeel. Hier stuiten we echter op financiële grenzen.

Binnen EU of NAVO kan alleen tot een dwingende uitruil van taken worden gekomen als landen bereid zijn een deel van hun soevereine bevoegdheden op het gebied van defensie op te geven. Het EU- en NAVO-kader voor samenwerking op het gebied van capaciteiten-opbouw bevindt zich in een pril stadium. Het biedt nog geen direct uitzicht op de uitruil van taken, maar wel reeds op een gezamenlijke capaciteit tegen gedeelde kosten. Toch zal op een bepaald moment de illusie van nationale soevereiniteit moeten worden losgelaten. Met de vorming van eenheden als de *NATO Response Force* (NRF) en de *EU Battle Groups* gaat de NAVO c.q. de EU al verder in de sfeer van gezamenlijke capaciteiten. Er is daarbij nog een heikele kwestie. Of Nederland en andere EU/NAVO landen doen met het beschikbaar stellen van capaciteiten voor deze internationale eenheden feitelijk in belangrijke mate afstand van hun nationale soevereiniteit of deze eenheden zijn in de praktijk nauwelijks inzetbaar. Alleen daadwerkelijke operationele inzet door EU of NAVO in geval van een gewapend conflict zal antwoord kunnen geven op deze kwestie. Als de illusie aan het vasthouden van nationale soevereiniteit eenmaal doorbroken is, kan pas echt worden gewerkt aan en met een EVDB en zijn varianten op een Europees leger zeker denkbaar. Uit het feit dat de Nederlandse regering onlangs heeft besloten dat voor het uitzenden van een *EU Battle Group* of *NRF* nationaal politieke instemming is vereist, blijkt dat er nog een lange weg dient te worden gegaan.

Op korte termijn ligt de mogelijkheid tot samenwerking bij vormen als pooling en gezamenlijke materiële aankoop die relatief het minst ingrijpend zijn. Dergelijke vormen kunnen en moeten op de duur leiden tot verdergaande vormen van samenwerking en moeten daarom worden opgenomen in de korte tot middenlange termijn plannen. Multinationale pooling en aansturing van middelen kan op termijn een redelijk alternatief vormen voor taakspecialisatie, waardoor de kosten voor elk land beheersbaar blijven, maar waarbij elk land op basis van zijn bijdrage toch aanspraak kan maken op gebruikmaking van de gezamenlijke capaciteit. Gezien de ontwikkeling van de kosten van defensiematerieel, lijkt dit op termijn onvermijdelijk.

Voor de luchtmacht betekent dit bijvoorbeeld:

- Doorgaan met opwaarderen van eigen militaire middelen voor specialistische taken.
- Voortzetten van samenwerkingsverbanden ter versterking van eigen capaciteiten.
- Serieus werk maken van het opzetten van een EU- of NAVO-pool met inbreng van eigen luchttransportcapaciteit.
- Verkenningstaken op termijn voornamelijk door UAVs uitvoeren die waar mogelijk gepoold worden, ook met partners voor de binnenlandse veiligheid.
- Inzetten op interoperabiliteit, vooral met de VS, het VK en Frankrijk; en op termijn met Duitsland en mogelijk Spanje.