

Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden **bijdrage van Alexander Mattelaer**

Prof Dr Alexander Mattelaer is de Assistent Directeur van het Instituut voor Europese Studies te Brussel en lid van het wetenschappelijk comité van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie en van het redactiecomité van European Geostrategy, een online magazine dat strategische kwesties vanuit Europees perspectief analyseert.

De Belgische krijgsmacht nadert een kruispunt. Verschillende trends bereiken na meer dan drie decennia stilaan een logisch eindpunt.¹ Zo zakte de Belgische defensie-inspanning (inclusief pensioenen) van 3,4% tot onder de 1% van het bruto binnenlands product. Het aandeel van materiaalinvesteringen als onderdeel van deze inspanning – een goede graadmeter voor uitrusting en modernisering – slonk binnen dezelfde periode van bijna 15% tot onder de 1%. De extrapolatie van deze historische trends maakt duidelijk dat – zonder ingrijpende koerswijziging – de krijgsmacht binnen afzienbare tijd zal doodbloeden. Dit essay heeft als opzet duidelijk te maken dat dit voor de Belgische samenleving allerminst een goede zaak zou zijn. Het bepleit dan ook de keuze voor een adaptieve krijgsmacht die de volgende generatie een minimum aan handelsvrijheid in een onzekere wereld kan verschaffen.

Een blijvende nood aan defensie

Heeft de Belgische samenleving nood aan een defensieapparaat in 2030? Het stellen van deze vraag illustreert eigenlijk het succes van het veiligheidsbeleid van de voorbije decennia. Een invasie van het Belgische grondgebied of het idee van oorlog waaraan we als samenleving niet zouden kunnen ontkomen, vallen moeilijk voor te stellen. Hoe kan het ook anders wanneer drie opeenvolgende generaties opgroeien in een periode van relatieve vrede en welvaartsexpansie? Het herdenken van de gebeurtenissen van 1914 herinnert er ons echter aan dat dit niet altijd het geval is geweest. De vrede die we als land hebben gekend in de tweede helft van de 20e eeuw – in schril contrast met de voorafgaande periode – kan bezwaarlijk toeval worden genoemd. Als we vrede willen koesteren, dan mogen we deze toestand niet als vanzelfsprekend beschouwen.

De veiligheidsomgeving zoals we die vandaag kennen is het product van Europese integratie. Historisch verliep de toename van Europese samenwerking langs verschillende paden. Veiligheidssamenwerking werd onder Amerikaanse leiding in het kader van de Navo georganiseerd, terwijl Europese economische samenwerking en de verzoening tussen Frankrijk en Duitsland uitgroeiden tot wat we nu kennen als de Europese Unie. België behoort tot de stichtende leden van beide fora en heeft zich doorheen de voorbije decennia steeds weten te handhaven als een land dat binnen de eigen mogelijkheden bijdroeg aan de engagementen die dit met zich meebracht.

Ons land is echter gaandeweg haar positie als voluntaristische partner aan het verliezen. Daar waar onze defensie-inspanning ons in de vroege jaren 1980 nog in het midden van het peloton positioneerde – gekoppeld aan een bovengemiddelde prestatie – zorgde de financiële en materiële uitholling van de krijgsmacht na afloop van de Koude Oorlog ervoor dat we steeds verder achterop raakten. Dit betrof niet alleen de kwantitatieve parameters, maar gaandeweg ook de kwalitatieve aspecten. Het opgeven van het vermogen om te land in het hoogste geweldsspectrum te kunnen opereren vormt het voorlopige dieptepunt van deze trend. Misschien nog zorgwekkender zijn de aanwijzingen dat België niet alleen wat defensie betreft in de risicozone terecht is gekomen, maar ook in tal van andere Europese vergelijkingsparameters. De structurele gezondheid van onze fiscale positie tengevolge van de vergrijzingsproblematiek is hiervan het meest prangende voorbeeld – precies omdat dit impliceert dat de overheidsbegroting langdurig onder druk zal blijven staan.²

Wanneer organisaties zoals de EU of de Navo volgens consensus een politiek ambitieniveau vastleggen, ontstaat er een verwachtingspatroon dat de lidstaten hier naar economische draagkracht evenredig toe bijdragen. Zo bepaalt het Europese Athena mechanisme dat België voor 2,95% instaat voor de gemeenschappelijke kosten van EU operaties. Als men deze redenering toepast op het Europese ambitieniveau een stabilisatieoperatie à la Bosnië te kunnen leiden (i.e. de zgn. Helsinki Headline Goal van 60.000 militairen) dan betekent dit dat men een Belgische bijdrage van ongeveer 1.770 manschappen zou verwachten. Dit Europese ambitieniveau slaat overigens enkel op crisis management. Op basis van het (geclassificeerde) Navo ambitieniveau – dat ook collectieve verdediging omvat – wordt van België verwacht dat het nog hogere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen zou halen. De praktische onmogelijkheid om aan deze verwachtingen tegemoet te komen maakt dat onze Europese en trans-Atlantische partners zich almaar kritischer uitlaten over de Belgische defensie-inspanning.

De Belgische desinteresse in defensievraagstukken – net als haar budgettaire vertaling – heeft alles te maken met de knusse geopolitieke positie waarin het land zich bevindt. Aangezien België wordt omringd door democratische en bevriende buurlanden lijken dreigingen op zijn minst ver weg te zijn. Dit is natuurlijk niet het geval voor onze partners, die elk vanuit hun eigen geografische positie en geschiedenis naar veiligheidsvraagstukken kijken. Hier dient dan ook rekening mee gehouden te worden bij de formulering van een gezamenlijk ambitieniveau. We moeten dus consequent zijn in onze analyse. Ofwel is Europese integratie een immer voortschrijdend proces dat lidstaten tot geleidelijke convergentie dwingt, zoals we dat nu reeds zien in tal van andere beleidsdomeinen. Ofwel kan Europese integratie niet als onomkeerbaar beschouwd worden, wat dan weer betekent dat de verwezenlijkingen van het naoorlogse Europa niet definitief verworven zijn. In beide gevallen stelt zich dezelfde imperatief: een Belgische defensie blijft nodig, Europees waar het kan en nationaal waar het moet.

Ondanks een sterke pro-Europese reflex kan de Belgische krijgsmacht haar voortrekkersrol in dit domein niet langer waarmaken.³ Omwille van financiële beperkingen is de Belgische bijdrage aan het Europese defensiebeleid op een heel laag pitje gedraaid. Door achteloos met internationale afspraken om te gaan – zoals de engagementen aangegaan op de recente Navo-top in Wales – draagt ons land bovendien bij tot de uitholling van de bestaande samenwerkingsverbanden. De nalatigheid om evenredig te investeren in modernisering van de krijgsmacht betekent dat deze trend zich in de eerstkomende jaren zal bestendigen. Ondertussen zetten sociaaleconomische spanningen binnen de Eurozone de toekomst van het integratieproces echter onder grote druk.

De eventuele desintegratie van de Europese politieke architectuur vormt voor België zonder meer een nachtmerriescenario. Spijtig genoeg lijkt dit scenario vandaag dichterbij als pakweg tien jaar geleden. De bankencrisis en bijhorende meningsverschillen over het Europees monetair en economisch beleid hebben de relaties onder Europese lidstaten immers op scherp gesteld. De trend tot renationalisering die over het Europese banklandschap is gerold doet zich ook in defensiemiddelen voelen. Hoe kunnen defensieplanners verwacht worden te doen alsof soevereiniteit van geen belang meer is wanneer de beslissingen over bankenreddingen en de Euro net het tegenovergestelde lieten zien? De beslissing van de Europese Centrale Bank om tot kwantitatieve versoepeling over te gaan maakte dit mathematisch duidelijk: zelfs binnen de Eurozone worden risico's uitgesplitst volgens een 20/80% verdeelsleutel. Als het er dus echt op aan komt, dienen lidstaten voor het grootste deel hun eigen boontjes te doppen. Fundamenteel nadenken over Belgische defensie impliceert dus ook dat we de ogen niet sluiten voor de economische competitie tussen Europese lidstaten.

Ongeacht of Europese integratie voortschrijdt dan wel afbrokkelt, één conclusie blijft staan als een paal boven water. België blijft nood hebben aan een krijgsmacht, hetzij om proportioneel te kunnen bijdragen tot het grotere

Europese en trans-Atlantische geheel, hetzij om als laatste redmiddel de belangen van ons land te vrijwaren wanneer niemand anders dit doet. In het beste geval gebruikt België haar defensie-inspanning als een middel om verdere Europese integratie te bespoedigen en het risico op desintegratie te verkleinen. Helaas kan hier binnen de huidige budgettaire parameters geen sprake van zijn. In plaats van de Europese avant-garde te leiden staat België nu internationaal te boek als het meest extreme voorbeeld van de uitholling van het Europese militair vermogen.⁴

Kernopdrachten of adaptief vermogen?

Op het meest fundamentele niveau dient de krijgsmacht een geopolitieke imperatief: het beschermen van de eigen gemeenschap tegen alle denkbare bedreigingen van buitenaf. Maar daarnaast dient het instandhouden van een defensieapparaat ook andere doelen, zoals het ondersteunen van het buitenlandbeleid, het stimuleren van technologische innovatie en het creëren van werkgelegenheid. Bovendien kan de krijgsmacht in uitzonderlijke situaties 'hulp aan de natie' verstrekken wanneer de middelen van politie en civiele bescherming ontoereikend zijn. In die zin vormt de krijgsmacht een veelzijdig instrument dat de democratische rechtsstaat belichaamt.

Hoewel de economische en maatschappelijke rol van de krijgsmacht bezwaarlijk de 'directe' bestaansreden van defensie genoemd kan worden, is het toch nuttig om even stil te staan bij het gewicht van deze 'indirecte' functie.⁵ Zo is het bijvoorbeeld geen toeval dat de industriële dimensie van het Europese defensiedebat springlevend is. Vaak gaat het immers om hoogtechnologische sectoren die een kritieke rol spelen in het stimuleren van innovatie. In eigen land stelde de FOD Economie dat er "hoogstwaarschijnlijk geen aeronautische industrie meer aanwezig zou zijn in België" indien het F-16 programma geen coproductieverbintenis zou ingehouden hebben.⁶ De vervanging van grote wapensystemen brengt met andere woorden steeds industriële en macro-economische overwegingen met zich mee. Ook fungeren grote defensie-installaties als werkgelegenheidspolen in de niet-centraal gelegen provincies van het land. De burgersamenleving gaat er bovendien van uit dat vele diensten aangeleverd door defensie vanzelfsprekend zijn, hoewel deze bezwaarlijk tot de kern van de verantwoordelijkheden van het departement kunnen worden gerekend. De *search and rescue* op zee, de medische expertise in brandwondenverzorging of nationale cartografie zijn slechts enkele voorbeelden hiervan.

De essentie van de krijgsmacht bestaat in de gevechtscapaciteit. In militaire operaties, zo schreef Carl von Clausewitz, heeft 'het gevecht' namelijk dezelfde functie als cash betaling in handel.⁷ Ook al hoeft het in de meeste gevallen (liefst) niet zover te komen, het gevecht vormt het ultieme beslissingsmoment in het kunnen beschermen van de eigen gemeenschap. Alle andere militaire capaciteiten zijn als dusdanig ondergeschikt. Zij zijn weliswaar vaak noodzakelijk om operaties te kunnen voeren, maar zij dienen de gevechtscapaciteit te ondersteunen. Met andere woorden, ondersteunende capaciteiten vormen geen middel op zich in die zin dat zij doorgaans geen politieke effecten kunnen sorteren op een hoger niveau als *showing the flag*. De kernopdrachten van defensie dienen bijgevolg in termen van gevechtscapaciteit opgevat te worden.

Precies omdat gevechtscapaciteit de essentie van de krijgsmacht vormt, is het echter onwenselijk om een 'definitieve' lijst van kernopdrachten vast te leggen. De logica van militaire competitie impliceert immers dat elke eventuele tegenstander een dergelijke lijst zou trachten om te buigen tot een strategisch voordeel. Krijgsmachten die uitblinken in conventionele capaciteiten worden geconfronteerd met onconventionele guerrillatactieken en omgekeerd. De zogenaamde 'hybride oorlogvoering' die we vandaag zien in Oekraïne is hier een sprekend voorbeeld van.⁸ Men mag met andere woorden niet verwachten dat een intelligente tegenstander speelt volgens de regels die men zelf wenst. Integendeel, in een militair conflict zal verwoed gezocht worden naar eventuele zwakheden. Een lijst van kernopdrachten riskeert daarom een reductionistische oefening te worden, terwijl precies de maximalisatie van aanpassingsvermogen centraal zou moeten staan.

De organisatie van de krijgsmacht dient zich te richten op een structuur die het vermogen tot *nadenken, handelen en aanpassen* aan de veiligheidsomgeving centraal stelt. Daar waar een exhaustieve lijst van kerntaken een vluchtige illusie creëert, stelt een focus op intellectuele en materiële agilititeit de krijgsmacht in staat om het hoofd te bieden aan een immer onzekere toekomst. Het vermogen tot constant bijsturen en waar nodig zichzelf heruit te vinden vormt misschien wel de centrale uitdaging voor de Belgische krijgsmacht vandaag. Tengevolge van de budgettaire beperkingen sorteren de personeelsproblematiek en investeringsdiscussies immers een verlamme reflex van zelfbehoud die haaks staat op de nood aan creativiteit. Het doorbreken van deze vicieuze cirkel slaat niet alleen op financiële en materiële aspecten, maar heeft bovendien een belangrijke psychologische component.

Een *adaptieve krijgsmacht* steunt op twee pijlers: een gemotiveerd en hoogopgeleid personeelskader enerzijds en een brede en toekomstgeoriënteerde waaier van gevechtscapaciteiten anderzijds. Het vermogen tot aanpassen zit niet zozeer in de materiële uitrusting als in de hoofden van zij die ermee werken. Het militair onderwijssysteem heeft hier een centrale rol te vervullen, met name in die domeinen waar civiele universiteiten geen expertise bezitten. Daarnaast dient het personeelsbeleid voorrang te verlenen aan het stimuleren van de motivatie. Dit heeft niet zozeer met statuten en verloning te maken als met de publieke waardering van diegenen die bereid zijn hun leven op het spel te zetten voor het welzijn van de gemeenschap.

Een talentrijk personeelskorps wordt best uitgerust met een veelzijdige gereedschapskist. Een adaptieve krijgsmacht berust daarom op een brede waaier van militaire capaciteiten die op regelmatige basis wordt getoetst aan de recente trends in militaire innovatie. Enkel een dergelijke waaier stelt de krijgsmacht in staat om in te spelen op een veiligheidsomgeving die permanent in verandering is en vervolgens die capaciteiten uit te bouwen waaraan de nood het hoogst is. Daarbij is het belangrijk om inzake doctrine en militaire technologie bij te blijven teneinde gevechtssituaties niet aan te moeten vatten vanuit een positie van achterstand. Aantallen zijn van secundair belang: een capaciteit die men beheerst inzake expertise en *know-how* kan men uitbouwen en comprimeren in functie van de operationele vereisten, ook al dient men soms met kritieke ondergrenzen rekening te houden.

Wie kan er beweren de uitdagingen van 2030 accuraat te voorspellen en zal ook ter verantwoording worden geroepen wanneer de analyse verkeerd blijkt? De adaptieve krijgsmacht pretendeert niet de toekomst te kunnen voorspellen, maar ze zet in op het vermogen te kunnen handelen en voortdurend te evolueren. Wat hier telt is niet het vermijden van alle tekortkomingen, maar het vermijden van onherstelbare vergissingen, zoals het opgeven van militaire vorming of het opgeven van gevechtscapaciteit in een ruimtelijke dimensie. Dergelijke beslissingen zouden de krijgsmacht immers met kritieke zwakheden belasten die slechts mits een enorme investering van tijd en middelen kunnen worden hersteld. Een strategische visie op lange termijn dient te voorkomen dat de krijgsmacht in deze positie zou belanden.

Niet van hier vertrekken...

De omslag van de Belgische defensie anno 2015 naar een adaptieve krijgsmacht zoals hierboven beschreven wordt geen sinecure. Een transformatieplan kan immers nooit helemaal van een wit blad vertrekken, maar bouwt noodzakelijkerwijs voort op de erfenis uit het verleden. Helaas is de krijgsmachtstructuur de voorbije decennia structureel uit balans geraakt. Het herstellen van evenwicht in het beheer van het departement is de noodzakelijke voorwaarde om tot een adaptieve krijgsmacht van bescheiden omvang te komen. Men zou deze kunnen opbouwen rond vijf polyvalente gevechtscapaciteiten, de bijhorende ondersteunende capaciteiten en een afgeslankte organisatorische structuur. In al deze domeinen dient te worden ingezet op multinationale synergie, teneinde ons eigen vermogen tot nadenken, handelen en aanpassen te maximaliseren.

De erfenis uit het verleden wat betreft de personeelsstructuur en de investeringsproblematiek is genoegzaam bekend. Beide uitgavenposten vormen communicerende vaten binnen een enveloppe-begroting. Het decennialang terugschroeven van het defensiebudget in termen van koopkracht veroorzaakte aldus een kat-en-muis spel tussen het neerwaarts herzien van de personeelspiramide en het opdrogen van investeringen bedoeld voor modernisering. Reeds in het Strategisch Plan 2000-2015 uitgewerkt door André Flahaut werd gewag gemaakt van het onevenwicht tussen personeel en investeringen. Als remedie mikte men op een afgeslankte personeelsstructuur van 39.500 effectieven teneinde het investeringsbudget te laten stijgen naar 497 miljoen euro in 2015 (i.e. van 7 naar 20%).⁹ Begin 2015 bedroeg de getalsterkte echter nog maar 31.931 effectieven en werden er slechts 14 miljoen euro vastleggingskredieten voor nieuwe investeringen voorzien (oftewel 0,62% van het budget). Het extrapoleren van deze trends, zoals hoger reeds aangegeven, suggereert niets minder dan het einde van de Belgische krijgsmacht.

De doelstructuur die hieronder wordt voorgesteld beoogt een minimum aan handelingsvermogen te verzekeren in de vijf dimensies waarin militair conflict plaatsvindt: op het land, op zee, in de lucht, in het cyberdomein, en doorheen de tijd. Deze wordt uitgetekend aan de hand van een personeelsbestand van minimum 25.000 effectieven. Dit cijfer vormt geen 'te bereiken' doel, maar wel een niveau waarop de getalsterkte dient te stabiliseren teneinde een adaptieve waaier van capaciteiten te kunnen aanbieden en weer te kunnen uitbouwen indien nodig. Als dusdanig wordt geen onherroepelijke voorafname gemaakt op de veiligheidssituatie zoals die zich in 2030 zal aandienen.

De landstrijdkrachten vormen de ruggengraat van elke krijgsmacht. Machtsuitoefening speelt zich uiteindelijk altijd af in de geografische omgeving waarin mensen leven. Omwille van het grote belang van de landomgeving – zowel in expeditieaire operaties als op het eigen of bondgenootschappelijke territorium – zijn twee maximaal verschillende gevechtscapaciteiten te land te rechtvaardigen. Deze vervullen respectievelijk de functie van defensief schild en expeditieaire speer. De ondergrens inzake getalsterkte schommelt hier rond de 9.000 effectieven. In belangrijke mate is dit echter een skeletstructuur die weer kan worden opgevuld indien de omgeving dit noodzakelijk maakt.

De bestaande mediane brigade op AIV en MPPV voertuigen wordt omgevormd tot een *gemotoriseerde brigade*. Deze omvat dubbele commandostructuren op het niveau van de interwapen-brigadestaf en voldoende eenheden om een battlegroup formatie te kunnen inzetten voor operaties. Dit wil zeggen dat België de expertise behoudt om landoperaties te kunnen aansturen, op roterende basis de leiding kan nemen van een Europese battlegroup en te land aan haar verplichtingen in het kader van het Navo defensie-planningsproces vorm kan geven. Inhoudelijk heeft deze capaciteit een sleutelrol te spelen in de verdediging van het Europese territorium, met name tegen de dreiging van hybride oorlogvoering aan de oostflank.¹⁰ Dit veronderstelt namelijk een verder uitbouwen van de alomvattende aanpak en het behoud van de kennis opgedaan in de stabilisatie-operaties van het recente verleden. Inzake bewapening dient er aandacht te gaan naar het verwerven van bijkomende vuurkracht onder de vorm van precisie-missiles met een dracht voorbij het gezichtsveld.¹¹ Mogelijks kan er voor deze capaciteit aansluiting worden gezocht bij de bestaande Nederlands-Duitse samenwerking. Indien de dreiging aan de Europese buitengrenzen zou toenemen, dan kan de bestaande commandostructuur worden ontubbeld teneinde weer een tweede brigade te vormen, wat het operationele outputniveau significant zou verhogen. Dit latente vermogen tot regeneratie vormt een inherent onderdeel van de adaptieve krijgsmacht.

De lichte brigade vormt op dit ogenblik een weinig coherent geheel, bestaande uit eenheden met inhoudelijk verschillende oriëntatie. In de adaptieve krijgsmacht wordt de tweede capaciteit ontworpen met het oog op maximaal verschil met de gemotoriseerde brigade. In plaats van een conventionele brigadestructuur wordt de

Special Forces Group beschouwd als de speerpunt van een *Speciale Operaties Commando (SOC)*. De bestaande eenheden paracommando worden daarbij geïntegreerd in een Special Forces Support Group. Inhoudelijk heeft dit Speciale Operaties Commando een focus op taken van militaire assistentie (de training van partners in expeditie operaties) en speciale verkenning (bijvoorbeeld met het oog op identificatie van doelwitten voor andere capaciteiten.) Daarnaast biedt deze capaciteit een scala van opties om tijdig te reageren op dreigingen ten aanzien van Belgische onderdanen in het buitenland (doorbreken van gijzelneming en evacuatie van landgenoten), om ons netwerk van diplomatiek posten te beveiligen, en waar nodig de inlichtingendiensten te ondersteunen. Inzake uitrusting bestaat een acute nood aan nieuwe snelle interventie voertuigen; bovendien kan worden gedacht aan een speciale configuratie van de reeds aangekochte NH90 transporthelikopters. Wat betreft internationale samenwerking kan er naast de bestaande verbanden toenadering worden gezocht bij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk omwille van hun expeditie ervaring en traditie in speciale operaties.¹²

De Belgische marine is reeds structureel geïntegreerd in de Koninklijke (Nederlandse) Marine. De maritieme staf *Admiraal Benelux* vormt aldus een toonvoorbeeld van verregaande multinationale samenwerking. Dit heeft aanzienlijke implicaties voor de toekomst van de Belgische marine. Wanneer deze in de modernisering en vervanging van schepen geen gelijke tred kan houden blijft op termijn immers enkel de Nederlandse marine over. De *maritieme escortcapaciteit* vormt de kern van onze bijdrage hieraan. In een wereld waarin het aantal van aanvalsonderzeeërs exponentieel toeneemt en waarin ons economisch welzijn in zeer belangrijke mate afhankelijk is van vrij gebruik van de maritieme communicatielijnen, dient elk land met een marine in deze capaciteit te investeren. De evoluties in onderzeese oorlogvoering dienen met veel aandacht bestudeerd te worden, ook met het oog op de vervanging van de Nederlandse Walrusklasse.¹³ Het spreekt voor zich dat België een autonome mijnenbestrijdingscapaciteit dient te behouden met het oog op het ten allen tijde kunnen open houden van de Westerschelde en de haven van Antwerpen. Men dient zich echter te realiseren dat dit op zich geen ernstige bijdrage aan het Europese geheel kan vormen. Als planningsrichtlijn geldt een personeelsenveloppe van circa 1.500 effectieven.

De Belgische luchtmacht staat of valt met de vervanging van de *luchtgevechtscapaciteit*. De hoge inzetbaarheid en functionele veelzijdigheid maakt van deze capaciteit een unieke speerpunt van de Belgische krijgsmacht. De lopende verkenning van de markt is reeds uitgebreid becommentarieerd.¹⁴ Naast militair-technische vereisten dient de selectie van een F-16 opvolger ook met vijf politieke criteria rekening te houden. Voorop komt de vraag van buitenlandpolitieke oriëntatie: welk land wordt onze belangrijkste wapenleverancier (en als dusdanig sponsor van onze veiligheid)? Daarnaast dienen ook industriële aspecten met betrekking tot de participatie van de Belgische industrie in productie en onderhoud duidelijk gemaakt te worden. Ten derde stelt zich ook de vraag van operabiliteit en internationale samenwerking: een platform identiek aan dat van een van onze buurlanden zou een belangrijk pluspunt kunnen vormen wat betreft de logistieke ondersteuning. Ten vierde dient de prijs zowel in aankoop als in onderhoud in rekening gebracht te worden, met inachtneming van de te verwachten levensduur. Tot slot dient men ook stil te staan bij de strategische gevechtsrol van een F-16 opvolger. Naast de welbekende rollen in het lucht-lucht en het lucht-grond gevecht heeft de F-16 immers ook een rol in nucleaire afschrikking. Hoewel men daar in België niet graag over communiceert, dient men toch aandacht te hebben voor de relatie tussen conventionele en nucleaire afschrikking. Een *dual-capable* luchtgevechtscapaciteit vormt momenteel immers de belangrijkste Belgische bijdrage aan de afschrikingspostuur van de Navo. Men kan dus verwachten dat een eventueel opgeven van de nucleaire rol belangrijke consequenties zal hebben voor de dimensionering van de overblijvende conventionele capaciteiten.

Afhankelijk van de geselecteerde opvolger dient er zich voor de luchtmacht een verdere verdieping van samenwerking met minstens een van onze buurlanden aan. Dit inachtgenomen zal de omvang van deze component

zich waarschijnlijk tegenaan de 5.000 effectieven situeren. Inzake ondersteunende capaciteiten mag men naast de luchttransportcapaciteit ook niet vergeten te denken aan de onbemande luchtvaart in al haar vormen. Industriële ontwikkelingen suggereren immers dat hier een hele toekomst voor is weggelegd. Binnen het bestek van een adaptieve krijgsmacht dient hier ook ruimte voor gezocht te worden. Dit kan een rol spelen in het bepalen van de dimensionering en de geografische inplanting van de luchtgevechtscapaciteit.

Mensen wonen dan wel te land, meer en meer leven we ook in cyberspace. De maatschappelijke afhankelijkheid van communicatienetwerken blijft toenemen. In de wereld van militaire competitie vormt dit zonder meer een kritieke zwakte. De discussie over de veiligheidspolitieke aspecten van de digitale samenleving staat in België echter nog in haar kinderschoenen. Recente incidenten zoals de hacking van Belgacom en de infiltratie van de servers van de FOD Buitenlandse Zaken dienen echter een waarschuwing te zijn dat de buitenwereld niet zal nalaten onze naïviteit dienaangaande te exploiteren voor eigen gewin. Hoewel het onderscheid tussen gevechtscapaciteit en ondersteunende capaciteit in cyberspace conceptueel onduidelijk is, staat het buiten kijf dat het Belgische veiligheidsbestel nood heeft aan het uitbouwen van een *cyber commando*. Dit heeft niet zozeer louter met onze inlichtingenpositie te maken als met het opbouwen van een eigen vermogen om met strategische competitie in de digitale wereld om te gaan – met inbegrip van industriële aspecten. Dit omvat het beschermen van het wetenschappelijk en economisch potentieel van de Belgische kenniseconomie en waar nodig het actief counteren van de plundercampagnes van de 21e eeuw. Hoewel het dimensioneren hiervan slechts giswerk kan zijn, lijkt een richtcijfer van 1.000 effectieven een duidelijk signaal van het gewicht van deze uitdaging.¹⁵

Het uitbouwen van een adaptieve krijgsmacht vergt naast de vijf bovengenoemde gevechtscapaciteiten ook een reeks van ondersteunende capaciteiten, een adequate stafstructuur, een systeem voor militair onderwijs, gepaste medische steun en een capabele buitenlandse inlichtingendienst. Medische steun en inlichtingen vormen belangrijke assets die zowel ten dienste staan van defensie als de samenleving in haar geheel. Daarom wegen zij stevig door wat effectieven betreft (respectievelijk ca. 1.500 en 1.000 effectieven). Gezien de demografie van de huidige personeelstructuur dringt zich dus echter een dramatische compressie van de organisatorische overhead op – zowel in de staf als in het onderwijs (gezamenlijk ca. 6.000 effectieven).¹⁶ Militair onderwijs vormt echter een kernbestanddeel van een adaptieve krijgsmacht. Daarom dient men de vragen te stellen welke algemene expertise dient te worden aangehouden binnen het militaire onderwijs en waar een rekrutering van universitair geschoolde jongeren uitkomst kan bieden.

Besluit

De bovenstaande schets van een adaptieve krijgsmacht geeft aan dat de toekomst van defensie om veel meer draait dan de opvolging van de F-16 of het voortzetten van het defensiebeleid van de laatste jaren. Het gaat om het handelingsvermogen van de volgende generatie. Hun weerbaarheid in een wereld die na een lange periode van relatieve welvaart meer volatiliteit kent, wordt mede bepaald door de mate waarin investeringen in een adaptieve structuur mogelijk worden. De recent aangekondigde besparingen op defensie staan haaks op deze trend.

Adaptief vermogen betekent echter vooral de wil om van elke situatie het beste maken. Wanneer men bereid is om het principe van de envelope-begroting op te geven en investeringsruimte te creëren onder de vorm van de aangekondigde programmawet, dan kan het doodbloeden van de krijgsmacht vermeden worden. Mits een gezonde invulling van de gecombineerde budgetlijnen en een doorgedreven strategische communicatie kan deze visie ook in budgettair moeilijke tijden gerealiseerd worden. De vergelijking met onze buurlanden maakt duidelijk dat het ons alvast niet aan economische draagkracht ontbreekt. Wat we nodig hebben is precies de mentale flexibiliteit om de nodige randvoorwaarden te creëren.

Noten (Endnotes)

- 1 Alle financiële data in dit essay zijn afkomstig uit het jaarlijkse compendium van defensie-uitgaven verzameld door de Navo (edities 1980-2014). Aanvullende informatie afkomstig van de Belgische defensiestaf en uit de jaarlijkse Military Balance gepubliceerd door het International Institute for Strategic Studies werd eveneens geconsulteerd. Meer toelichting en internationale vergelijkingen met betrekking tot deze trends zijn terug te vinden in: A. Mattelaer, *Strategic Insurance: The Future of the Belgian Armed Forces* (Brussel: Institute for European Studies, Policy Brief 2014/04) en W. Struys, *Les contraintes du financement de la Défense: Les quatre quadratures du cercle* (Namur: Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance, Débats, 2014).
- 2 Zo stelt de Europese Commissie reeds jarenlang dat België grote risico's loopt wat betreft de duurzaamheid van haar publieke financiën op lange termijn, zie bijvoorbeeld het Fiscal Sustainability Report 2012 (Brussel, Europese Commissie DG ECFIN, European Economy 8/2012).
- 3 Voor meer duiding bij dit thema, zie de bijdrage 'No more 'brave little Belgium' in the CSDP?' (European Geostrategy, 25 januari 2015).
- 4 Zo verwees de Financial Times naar de Belgische krijgsmacht als 'een welbewapend pensioenfonds' (G. Rachman, 'Disarmed Europe will face the world alone', 19 februari 2013). In The Telegraph werd recent nog de draak gestoken met het idee dat 96% van de defensie-inspanning wordt besteedt aan 'salarissen, pensioenen, en bourgondische kantines' (A. Evans-Pritchard, 'Putin could attack Baltic states warns former Nato chief', 5 februari 2015).
- 5 Voor een uitgebreid overzicht van deze materie, zie R. Flamant, *De waarde van de Belgische defensie* (Brussel: Ministerie van Defensie, Stafdepartement Strategie, 2014).
- 6 Zie de studie *Industrieel Participatiebeleid in het kader van Defensiebestellingen* (Brussel: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, maart 2008, p. 87).
- 7 C. von Clausewitz, *On War* (Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 40).
- 8 Vanaf de grens tussen Rusland en Oekraïne bieden de conventionele en nucleaire capaciteiten van de Russische krijgsmacht beschutting aan een campagne van destabilisatie die officieel ontken kan worden en die zowel militaire als niet-militaire instrumenten benut. Het inherente risico op escalatie, in combinatie met voortdurende twijfel wat er precies op het terrein gebeurt, sorteert aldus een verlamdend effect op de internationale gemeenschap.
- 9 A. Flahaut, *Strategisch Plan 2000-2015* (Brussel: Ministerie van Defensie DG IPR, februari 2003). Zie ook S. Biscop, 'Defensie in de Lage Landen: behoefte aan Europa' (Internationale Spectator, LVII, 10, pp. 472-476).
- 10 Voor een bespreking van wat dit betekent, zie J. Berzins, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy* (Riga: National Defence Academy of Latvia, April 2014). Het grote belang hiervan voor Europese defensie werd recent nog benadrukt door o.m. de Duitse bondskanselier Angela Merkel in haar rede op de jaarlijkse veiligheidsconferentie in München (7 februari 2015).
- 11 Het vroegere onderscheid tussen 'rechtstreeks vuur' en 'onrechtstreeks vuur' raakt immers almaar meer achterhaald door de vooruitgang in missiele-technologie. De toename in vuurkracht die moderne missies aan voertuigen verlenen betekent immers dat lichte voertuigen tegenwoordig het gevecht kunnen aangaan met zwaar gepantserde voertuigen. Zie bijvoorbeeld P. Tran en A. Chuter, 'France, UK Shaping Future Fleets' (DefenseNews, 12 oktober 2014).
- 12 Men kan hier in herinnering brengen dat de Belgische paracommandocapaciteit ooit is opgericht als onderdeel van de Britse Special Air Service. Zo nam eerst het bataljon 1PARA en vervolgens de Special Forces Group ook het SAS motto over, 'who dares wins'.
- 13 Zie B. Clark, *The Emerging Era in Undersea Warfare* (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, januari 2015).
- 14 Zie bijvoorbeeld Mattelaer, op. cit.; *Flemish Aerospace Group Dossier opvolging F-16* (Brussel: FLAG, Nota 2014-05); C. Wasinski en B. Vokar, *Remplacement des F-16: la vision de la Défense nationale* (Brussel: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, januari 2015).
- 15 Diegenen die een dergelijk cijfer met scepsis onthalen kunnen misschien even stilstaan bij het feit dat het Britse Government Communications Headquarters ten opzichte van de economie nog net iets groter is.
- 16 Ter vergelijking, een land als Denemarken dat een gelijksoortig operationeel outputniveau weet te realiseren als België, komt rond met een joint corporate structuur van 3.100 effectieven (Military Balance 2014).