

De ontwapeningswedloop

Europa beleeft de langste periode van ontwapening sinds de industriële revolutie.

Al 25 jaar lang hanteren politici 'de kaasschaafmethode' om het defensiebudget te verminderen.

Ze creëren zo krijgsmachten die in essentie verkleinde versies van de oorspronkelijke zijn.

Aan deze periode komt stilaan een einde. Kleine landen komen op het punt dat de kaasschaafmethode niet meer toepasbaar is. Dit roept de vraag op welk mechanisme dan wel voor verdere ontwapening kan worden gebruikt. Dit artikel vergelijkt de evoluties van de Noorse, Nieuw-Zeelandse, Oostenrijkse en Ierse defensie sinds 1989 met elkaar en identificeert de beleidskeuzes die een kleine krijgsmacht dimensioneren. De grote variatie in de wijze waarop deze kleine landen hun defensie organiseren toont aan dat die beleidskeuzes een brede waaier aan politieke oriëntaties mogelijk maken.

Lkol ir. E. A. Claessen*

Legerstaven van kleine landen hebben de neiging om zich aan grotere krijgsmachten te spiegelen. Ze doen dit om zo lang mogelijk over het volledig scala aan militaire capaciteiten te beschikken zodat de krijgsmacht breed inzetbaar blijft en op alle onzekerheden kan inspelen.

In de meest recente Nederlandse Defensienota komt de wens om breed inzetbaar te blijven bijvoorbeeld tot uiting in de keuze om 'de vervanging van het jachtvliegtuig zo vorm te geven dat er elders in de krijgsmacht geen verdringingseffecten optreden'.¹

Omdat deze wens vanaf een bepaald moment niet meer haalbaar is, richt dit artikel de blik op kleinere krijgsmachten. Aangezien de voorzienbare tendens er één is van verdere inkrimping, is het nuttig om de keuzes te begrijpen die landen maken wanneer ze de wens om hun defensie op een groot leger te laten lijken, moeten verlaten.

Opzet artikel

Het artikel plaatst de bewapening van de Koude Oorlog en de daarop volgende ontwapening in historisch perspectief. Het toont aan hoe de spanningen tussen de beleidskeuzes van individuele landen en de doelstellingen van de allianties waar zij lid van zijn, het huidige ontwapeningsmechanisme – de kaasschaaf – onhoudbaar maken.

Vervolgens wordt geanalyseerd hoe krijgsmachten hun gevechtscapaciteiten herstructureren wanneer de kaasschaafmethode niet meer bruikbaar is. Hiervoor worden Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en Ierland als ver-

* De auteur is werkzaam bij het departement Strategie van de Belgische Defensiestaf. Hij behaalde een Master in *Military Arts and Sciences* aan het *Command and General Staff College* te Fort Leavenworth en schreef het boek *Stalemate, An Anatomy of Conflicts between Democracies, Islamists and Muslim Autocrats*.

1 Brief van de minister van Defensie d.d. 17-09-2013 - Aanbieding nota over de toekomst van de krijgsmacht *In het belang van Nederland en Eindrapport Actualisering Vervanging F-16* (Kamerstuk 33763-1) 16.

gelijkingspunten gebruikt.² Deze landen hebben een kleiner defensieapparaat, maar zijn qua demografische evolutie, economische draagkracht en politieke organisatie vergelijkbaar met België.

Bovendien hebben zij hun uit de Koude Oorlog daterende hoofdwapensystemen – gevechtsvliegtuigen, marineschepen en pantservoertuigen – al vervangen.

Het artikel gaat ook na hoeveel het de belastingbetaler zou kosten als België het onderzochte model zou overnemen. Ten slotte worden de mogelijke beleidsopties voor de toekomst van kleine krijgsmachten opgelijnd.

Het mechanisme van de bewapeningswedloop

Tijdens de Koude Oorlog bestudeerden het Warschaupact en de NAVO hun onderlinge krachtsverhoudingen en lieten zich daardoor leiden bij de paraatstelling van steeds effectievere wapensystemen. Binnen de NAVO gold hierbij het principe dat elke lidstaat een bijdrage diende te leveren in overeenstemming

met zijn economische en demografische draagkracht.

Dit principe werd op een eenvoudige manier verzekerd. Het te verdedigen terrein tegen de verwachte massale aanval uit het oosten was verdeeld in sectoren, zodat elke lidstaat troepen in de eerste linie had staan. Een land dat zijn defensie verwaarloosde door in zijn sector onvoldoende, slecht getrainde of minderwaardig uitgeruste troepen op te stellen, liep als zwakste schakel het hoogste risico om het volle geweld van de aanval te moeten trotseren. Een lagere defensie-inspanning leidde onvermijdelijk tot een hoger risico.

De NAVO wist dat het Warschaupact een sterker leger op de been kon brengen. De vraag was alleen hoe groot dat militair overwicht mocht zijn alvorens het de collectieve verdediging onmogelijk zou maken. Bij de bepaling van die kritische krachtsverhouding ging men ervan uit dat het Warschaupact zijn overwicht zou uitbaten door alle aanvalskracht ervan in één sector te concentreren.

De sterkte van die aanvalskracht hing op disproportionele wijze af van de globale Warschaupact-NAVO krachtratio. Bij een globale ratio van 1.8:1 zou de aanvaller met een lokale overmacht van 7.4:1 de zwakste NAVO sector volledig verpletteren.³ Bij een globale ratio van 1.25:1 zou die lokale overmacht slechts 2:1 bedragen, wat de verdediging gemakkelijk, maar de defensiebudgetten onbetaalbaar zou maken.

De NAVO koos als norm dat geen enkele sector met een grotere overmacht dan 3:1 mocht worden geconfronteerd. De globale krachtsverhouding bedroeg dan 1.44:1.⁴ Alle sectoren moesten ook kwalitatief op niveau worden gebracht om zwakke plekken in het verdedigingsdispositief te vermijden. België had grote investeringen nodig om aan beide criteria te kunnen voldoen⁵ en verhoogde tussen 1971 en 1986 de defensie-uitgaven met 55 procent⁶ om daarmee zeven pantserinfanteriebrigades, 266 gevechtsvliegtuigen en vier fregatten paraat te stellen. Dat leger vormde voor België

- 2 Twintig westerse landen hebben een krijgsmacht die kleiner is dan de Belgische. Met 'westers' worden de landen bedoeld die lid zijn van EU en/of de NAVO, of die behoren tot het ABCA samenwerkingsverband. Landen zoals Malta, Cyprus, Slovenië, Kroatië, Albanië, Luxemburg, IJsland en de Baltische republieken zijn qua bevolking en/of BNP echter vele malen kleiner dan België. Finland, Zweden en Bulgarije baseren hun Defensie op een zeer groot landleger van tienduizenden dienstplichtigen en reservisten. Deze beleidsoptie werd door België definitief verlaten in de jaren negentig. De krijgsmachten van Denemarken, Tsjechië en Slovakije hebben de strategische beslissingen over de vervanging van uit de Koude Oorlog daterende hoofdwapensystemen nog niet genomen. Deze landen zijn daarom niet in de vergelijking opgenomen.
- 3 Congressional Budget Office, *Strengthening NATO: Pomcus and other Approaches* (Washington DC: The Congress of the United States, February 1979) 9-11.
- 4 Ibid., 12.
- 5 Ibid., 22. 'Overall, the Belgian corps is weak. With only two divisions to defend the Belgian sector, there do not appear to be sufficient forces to cover the front and form a mobile reserve force to counterattack penetrations. The mechanized infantry is equipped with obsolete antitank weapons and personnel carriers. The motorized infantry that constitutes one third of the combat power of a division would have difficulty defending against mechanized Warsaw Pact forces. Finally, the preponderance of light artillery and the obsolescence of a significant part of the heavier artillery would severely restrict the effectiveness of Belgian supporting fire.'
- 6 Williamson, C. *Factors Affecting the Feasibility of a Warsaw Pact Invasion of Western Europe* (Texas: A&M University, Senior Honors Thesis April 2008) 9.



FOTO NAVO

Na de Koude Oorlog was de stelregel dat lagere defensie-uitgaven zich direct vertaalden in een hoger gevaar voor de eigen militairen, niet langer geldig. De NAVO-krijgsmachten krompen snel en ongecoördineerd

vanaf 1989 het startpunt voor de ontwapeningswedloop die nu nog steeds aan de gang is.

De bewapeningswedloop verliep tijdens de Koude Oorlog dus gecoördineerd en volgens een mechanisme dat elke lidstaat aanspoorde om een rechtmatig deel van de lasten en risico's te dragen. Het contrast met de ontwapening die er in Europa op volgde, was groot.

De spontane Europese ontwapeningswedloop

De stelregel dat lagere defensie-uitgaven zich direct vertaalden in een hoger gevaar voor de eigen militairen was na 1989 niet meer geldig. De NAVO-krijgsmachten krompen snel en ongecoördineerd. Een Nederlandse krant sprak in 1993 van een ontwapeningswedloop en schreef dat *'Westerse landen over elkaar heen [tuimelen] in hun haast te bezuinigen op de defensie'*.⁷

Op aandringen van vooral de VS werd als nieuwe NAVO-norm aangenomen dat lidstaten minstens 2 procent van hun BNP aan defensie

moesten besteden. Dit maakte weinig indruk. De meeste Europese landen bleven verder bezuinigen op defensie. 'Kleiner, maar beter uitgerust' was hierbij het motto.

De wapensystemen werden sterk in aantal verminderd, maar waren beter aangepast aan de nieuwe expeditionaire opdrachten die eerder de stabilisering van een conflictgebied dan de overwinning op een zwaarbewapende vijand als doel hadden. Er lag echter geen gemeenschappelijke militaire NAVO-logica aan de basis van de ontwapening. Niemand berekende hoeveel 'kleiner' men mocht zijn en in welke mate men 'beter uitgerust' moest worden om de collectieve veiligheid te verzekeren. En het was ook niet langer zo dat wie minder bijdroeg aan de collectieve veiligheid dat betaalde met een hoger risico voor de eigen soldaten in de voorste linie. Er ontstond een *free rider* optie,

⁷ Amelink, H. 'Westen in ademnood door ontwapeningswedloop', *NRC Handelsblad*, 5 februari 1993.

waarvan sommige lidstaten effectief gebruik leken te maken.

De situatie is na een kwart eeuw nog niet gestabiliseerd. De Europese landen blijven hun defensiebudgetten inkrimpen, tot groeiende ergernis van de VS. In 2011 bracht de Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates deze ergernis in zijn afscheidsrede duidelijk onder woorden. '[I]f current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future US political leaders... may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost'.⁸ De meest recente Amerikaanse nationale veiligheidsstrategie bekrachtigde de nieuwe marsrichting door het zwaartepunt van de buitenlandse veiligheids-politiek van de Atlantic naar de Pacific te verschuiven.⁹

De defensiekeuzes die individuele Europese landen maken, rijmen dus steeds minder met de ambities van de alliantie waar ze lid van zijn. Europa wordt door deze transatlantische spanningen zelf voor de stabiliteit in de eigen periferie verantwoordelijk gesteld. Het is in die geopolitieke context dat verdere stappen in de ontwapeningswedloop zullen worden gezet.

Specialisten adviseren daarom om slimmer in defensie te investeren. Maar wat is slimmer? Welke beleidsopties kan de legerleiding van een kleine krijgsmacht aanreiken zodat de collectieve veiligheid tegelijkertijd gegarandeerd en betaalbaar blijft?

Het einde van de kaasschaaf

Bij defensiehervormingen moet men er rekening mee houden dat op een bepaald punt een

leger zo klein wordt dat het geen zin meer heeft om het als een kleinere versie van een groter leger te structureren. Dat punt kan men in kleine stapjes bereiken, maar om het te passeren moeten fundamentele keuzes gemaakt worden over de richting waarin de volgende stappen gezet zullen worden.

Dat omslagpunt is niet eenvoudig juist te situeren. Geen enkele westerse krijgsmacht die minder dan 25.000 militairen telt, is echter gestructureerd zoals een krijgsmacht die meer dan 50.000 militairen telt. Verscheidene legers die – zoals het Belgische – tussen 25.000 en 50.000 militairen tellen, zijn wel nog als een veelzijdige krijgsmacht gestructureerd, maar kunnen hun verouderende hoofdwapensystemen niet binnen de grenzen van het huidige budget vervangen. Zo heeft België op dit moment de ambitie om 850 militairen permanent in een conflictgebied te ontplooiën en besteedt 1 procent van het BNP (oftewel 343 euro per inwoner) aan defensie.

Dit bedrag is onvoldoende om de krijgsmacht in haar huidige vorm te behouden, zodat de omvang ervan permanent onder druk blijft staan. Volgens een Belgische journalist zal de Belgische defensie zich daarom wel moeten specialiseren. Volgens hem kan dat op twee



Minister van Defensie Robert Gates tijdens een persconferentie. Europese landen blijven hun defensiebudgetten inkrimpen, tot groeiende ergernis van de VS

8 Speech 'The Security and Defense Agenda (Future of NATO)', As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011.

9 'U.S. economic and security interests are inextricably linked to developments in the arc extending from the Western Pacific and East Asia into the Indian Ocean region and South Asia, creating a mix of evolving challenges and opportunities. Accordingly, while the U.S. military will continue to contribute to security globally, we will of necessity rebalance toward the Asia-Pacific region.' US Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington DC: Government Printing Office, January 2012) 2.



FOTO LOCKHEED MARTIN

Noorwegen beschouwt het NAVO-lidmaatschap als de belangrijkste garantie voor zijn veiligheid. Het zwaartepunt van de Noorse defensie ligt bij de luchtmacht en de marine

manieren: 'Ofwel gaan we die weg op door nu bewuste keuzen te maken. Ofwel wachten we af, bouwen we taken af naarmate het materieel het begeeft, en houden we die taken over waarvoor het materieel het toevallig het langste uithoudt. Het eerste is het meest verkieslijk, het tweede het meest waarschijnlijk'.¹⁰ Het zijn die bewuste keuzes die nu geïdentificeerd moeten worden.

Het belangrijkste verschil tussen grote en kleine krijgsmachten is de rationale die aan de basis ligt van de dimensionering ervan. Grote legers worden gedimensioneerd op basis van een toekomstig dreigingsbeeld. Een klein land kan die inschatting uiteraard ook maken, maar kan er geen adequaat antwoord op bieden. Het dreigingsbeeld is immers 'zó breed en divers, dat daaruit voor een relatief klein land [...] niet valt af te leiden hoe de krijgsmacht ingericht moet worden'.¹¹

Bevriende landen

Kleine Europese landen verzekeren tegenwoordig hun landsverdediging door zich te omringen met bevriende landen. Staten als Tsjechië zijn qua veiligheid meer gebaat met de diplomatieke uitbreiding van de NAVO en de Europese Unie dan met de militaire paraat-

stelling van een paar pantserdivisies. Door de uitbreiding van de EU en de NAVO verwijderden de grenzen waarbinnen de Europeaan zich vrij en veilig kan bewegen zich steeds verder van Brussel. Nooit tevoren ging ontwapening gepaard met een dergelijke uitbreiding van veiligheid en bewegingsvrijheid.

Geen vitale militaire dreigingen

Defensie is een discretionair beleidsdomein geworden dat nog maar weinig te maken heeft met het afweren van vitale militaire dreigingen. Landsverdediging vormt tegenwoordig het antwoord op de politieke vraag op welke wijze men wil bijdragen aan abstracte concepten als 'regionale stabiliteit' of 'een op regels gebaseerde internationale rechtsorde'. Een defensie-minister van een klein land heeft hierdoor paradoxaal genoeg meer beleidsopties dan zijn ambtsgenoten van grotere landen.

Een vergelijking van kleinere krijgsmachten kan deze beleidsopties blootleggen en tonen

¹⁰ Tegenbos, G. 'Leger weer leger, maar botst op grens,' *De Standaard*, 5 mei 2011.

¹¹ Ko Colijn, Margriet Drent, Kees Homan, Jan Rood en Dick Zandee, 'Krijgsmacht van de toekomst: politiek is nu aan zet', in: *Internationale Spectator* (67) (3) 28.

hoe de gevechtscapaciteiten van een krijgsmacht kunnen worden afgeslankt als het globale dreigingsbeeld niet langer als leidraad bruikbaar is.

Noorwegen

Noorwegen heeft zijn defensie na 1989 grondig afgeslankt. Het aantal gevechtsvliegtuigen verminderde van 82 naar 57 en de marineschepen van 86 naar 29. De inkrimping van de Noorse defensie ging echter vooral ten koste van de landmacht, die werd teruggebracht van dertien brigades tot één brigade met drie infanteriebataljons. In totaal telt de Noorse krijgsmacht 24.500 militairen.

De transformatie van de Noorse landmacht is een toepassing van het adagio 'kleiner, maar beter uitgerust'. Alle uit de Koude Oorlog daterende wapensystemen – tanks, infanteriegevechtsvoertuigen en houwitsers – werden in kleinere aantallen vervangen door moderne, hoogtechnologische equivalenten. De marine en de luchtmacht bleven beter op getalssterkte. De vijf verouderde fregatten werden door vijf moderne vervangen en aangevuld met en zes *Offshore Patrol Vessels* (OPV). Het grootste investeringsdossier is echter de vervanging van de 57 F-16 door 52 F-35 gevechtsvliegtuigen.

Geen verlaging van het budget

De afname van de getalssterkte ging door de resolute keuze voor topmaterieel niet gepaard met een verlaging van het budget. Dat budget is sinds 1990 in reële waarde gelijk gebleven en

zal tijdens de aankoopperiode van de F-35 tijdelijk met 2,6 à 3,3 miljard € stijgen.¹² Defensie kost Noorwegen nu jaarlijks 1091 euro per inwoner. Een krijgsmacht naar Noors model zou België jaarlijks 492 euro per inwoner kosten.

Noorwegen beschouwt het lidmaatschap van de NAVO als de belangrijkste garantie voor zijn veiligheid, maar ziet ook de tekortkomingen van de alliantie met betrekking tot het militair optreden in polaire gebieden.¹³ Bij een territoriale bedreiging in het hoge noorden zouden trouwens slechts enkele NAVO-landen in staat zijn daadwerkelijk bij te dragen aan de militaire verdediging.

Noorwegen kiest er daarom voor om binnen al zijn krijgsmachtdelen hoogtechnologische capaciteiten paraat te stellen die geschikt zijn voor operaties in Arctische gebieden.¹⁴ Hierdoor is Noorwegen in staat om daar een geloofwaardige drempel op te werpen tegen diplomatieke druk die met militaire middelen kracht wordt bijgezet.¹⁵ De nadruk ligt daarom op de beveiliging van het eigen grondgebied, de economische exclusieve zone op zee (EEZ) en het luchtruim daarboven.



- 12 Norwegian Ministry of Defence, 'The New Norwegian Long-term Defence Plan – Summary', 17 april 2012, www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Defence.
- 13 O'Dwyer, G. 'NATO rejects direct Arctic Presence', in: *Defence News*, May 29, 2013.
- 14 Zie: The Office of the Prime Minister, 'The Soria Moria Declaration on International Policy', 4 februari 2007, www.regjeringen.no/en/archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Office-of-the-Prime-Minister. 'The Defence must, to a greater extent than today, be geared towards the exercise of sovereignty and towards ensuring stability in our waters, especially in the North.'
- 15 Zie: Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Defence 2013: Facts and Figures, 2. Eén van de belangrijkste Noorse beleidsobjectieven inzaken veiligheid is 'to protect Norwegian freedom of action in the face of political, military or other pressure'. www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta-om-Forsvaret-2013_engelsk_oppdaterert-mai-2013.pdf

Zwaartepunt: luchtmacht en marine

Vanwege personeelsgebrek – Noorwegen telt slechts vijf miljoen inwoners – gaan deze keuzes ten koste van het voortzettingsvermogen in expeditionaire landoperaties. Daarentegen zijn de aantallen gevechtsvliegtuigen en marineschepen wel toereikend om – naast de beveiliging van het luchtruim en de EEZ – een langdurige en betekenisvolle bijdrage te leveren aan multinationale militaire interventies.¹⁶ Het zwaartepunt van de Noorse defensie ligt daarom duidelijk bij de luchtmacht en de marine.

Nieuw-Zeeland

Zoals Noorwegen is ook Nieuw-Zeeland verantwoordelijk voor een enorme EEZ, die een polair gebied omvat. Bovendien zijn de bevolking en de bevolkingsdichtheid van beide landen ongeveer even groot. Met 8.550 militairen is de Nieuw-Zeelandse krijgsmacht echter veel kleiner dan de Noorse.

Voor de Nieuw-Zeelandse marine ligt de nadruk op de beveiliging van de Economische Exclusieve Zone op zee (EEZ), in samenwerking met andere ministeries. De Nieuw-Zeelandse defensie is complementair aan andere ministeries en aan Australië. Nieuw-Zeeland is echter niet in staat om het eigen luchtruim te beveiligen



FOTO NEW ZEALAND DEFENCE FORCE

De Nieuw-Zeelandse krijgsmacht telde in 1991 nog 25.100 personeelsleden.¹⁷ Het land was zich daarom bewust van het feit dat het moeilijk zou zijn om het leger af te slanken zonder hoofdcapaciteiten op te geven. Deze hoofdcapaciteiten – rupsvoertuigen, fregatten en gevechtsvliegtuigen – waren trouwens allen tegelijk aan vervanging toe.

Toch was de regering in 1997 nog van plan om de kaasschaafmethode te hanteren. Het *white paper* definieerde voor elke hoofdcapaciteit de minimale omvang, die zodanig was dat *'the size must be such that it can operate as a distinct unit in any coalition operation, handle rotation and attrition losses, and train replacement personnel'*.¹⁸ De kritische massa bestond voor de luchtmacht uit achttien gevechtsvliegtuigen, voor de marine uit drie fregatten en voor de landmacht uit een brigade met twee infanteriebataljons. De som van de kritieke massa's werd als de minimale omvang van de krijgsmacht beschouwd omdat *'it is impossible to do away with a major capability and still have a military effective defence force able to support the Government's present policy in a credible fashion'*.¹⁹

Minimumeisen

De krijgsmachtdelen stelden ook kwalitatieve minimaleisen aan de hoofdwapensystemen. Voor de landmacht waren dat gepantserde rupsvoertuigen; voor de luchtmacht moderne gevechtsvliegtuigen; en volgens de marine was het fregat het kleinste platform dat al de vereiste opdrachten op zee kon uitvoeren. Met betrekking tot goedkopere OPVs – die volgens civiele in plaats van militaire normen gebouwd worden en enkel geschikt zijn voor

- 16 Volgens een rapport van de Nederlandse Rekenkamer zijn minimaal 37 toestellen nodig om de onafgebroken gelijktijdige expeditionaire inzet van vier gevechtsvliegtuigen te garanderen en 61 om er acht in te zetten. Met 52 toestellen zal Noorwegen dus in staat zijn om met ongeveer zes F35 bij te dragen aan een multinationale luchtoperatie. Algemene Rekenkamer, *Validering nota 'in het belang van Nederland'*, 19 september 2013, 15.
- 17 Donnini, F.P. *ANZUS in revision: Changing Defense Features of Australia and New Zealand in the Mid-1980s* (Maxwell: Air University Press, 1991) 97.
- 18 Ministry of Defence, *The shape of New Zealand's defence: A white paper* (Wellington: Ministry of Defence, 1997) 30.
- 19 *Ibid.*, 53.

operaties in het laagste deel van het geweldspectrum, zoals EEZ-beveiliging en anti-piraterijoperaties – stelde de marine dat *‘they cannot meet all of our requirements and they are thus costly for what they can do’*.²⁰

De defensiespecialisten volgden de conventionele logica *‘that sees a country’s defense force as an insurance against unforeseen circumstances’*.²¹ Deze logica leidt tot een *‘balanced force approach’*²² waarbij alle risico’s in elk domein afgedekt moeten worden met de meest doelmatige land-, zee- en luchtwapensystemen. Defensieanalyst Greener noemt deze houding *incrementalism*, waarbij *‘the decision-maker identifies few alternatives, none of which are radically different from those which have gone before’*.²³

Impasse

Deze aanpak uitte zich in het feit dat elk krijgsmachtdeel vroeg om verouderde wapensystemen door betere te vervangen, wat niet binnen de grenzen van het toenmalige defensiebudget gerealiseerd kon worden. Hierdoor kwam defensie in een impasse terecht, waarbij het materieel steeds verder verouderde zonder uitzicht op vervanging.

De regering Clark, die in 1999 aan de macht kwam, doorbrak deze impasse door de verzekeringslogica te verlaten en te stellen dat *‘the capabilities New Zealand can maintain at current funding levels will not be a major factor in*

regional military calculations’.²⁴ De redenering was dat indien Nieuw-Zeeland de geopolitieke machtsverhoudingen toch niet significant kon beïnvloeden, het land de schaarse bronnen beter kon concentreren *‘in areas where they are deemed to provide the highest current-day utility’*.²⁵

De *balanced force approach* werd vervangen door de *comprehensive approach to security*,²⁶ die het dagelijks nut van militaire capaciteiten wilde maximaliseren. Zo werden bijvoorbeeld Orion Maritime Patrol Aircrafts gemoderniseerd zodat ze gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van andere ministeries. *‘Immigration wanted to be able to focus on people in groups on the ground; Customs on ship movements and coastline activities; the Police on vehicles during the day and the night.’*²⁷

Landmacht

De regering vond dat de landmacht vooral in staat moest zijn om *‘independent operations in a discrete area’* zelfstandig uit te voeren.²⁸ Hiervoor werden de bataljons niet langer uitgerust met rupsvoertuigen, maar met voor vredesmissies geoptimaliseerde gepantserde wielvoertuigen. De vuursteun beperkt zich tot lichte 105 mm houwitser. Nieuw-Zeeland heeft de ambitie om drie jaar lang onafgebroken met een bataljon van 800 militairen te kunnen deelnemen aan een vredesmissie in een eigen verantwoordelijkheidsgebied,²⁹ wat zowel zijn internationale zichtbaarheid als de controle over de eigen interdepartementale aanpak van de stabilisatieopdracht garandeert.

Marine

Voor de marine ligt de nadruk op de beveiliging van de EEZ, in samenwerking met andere ministeries. Nieuw-Zeeland kocht hiervoor vier kleine *inshore* patrouillevaartuigen en twee grote OPVs. Het voorbehoud tegen de volgens commerciële normen gebouwde marineschepen werd opgegeven en complementariteit aan andere ministeries werd de regel. Al deze schepen *‘will be operated by the navy to conduct tasks for and with Customs, Conservation, Agriculture and Forestry, Foreign Affairs and Trade, Fisheries, the Maritime Safety Authority and New Zealand Police’*.³⁰

20 Ibid., 42.

21 Quigley, D. ‘The Evolution of New Zealand Defence Policy’, *Security Challenges* (2) (3) (October 2006) 59.

22 Ibid., 46.

23 Greener, P. *Timing is Everything: The Politics and Processes of New Zealand Defence Acquisition Decision Making* (Canberra: ANU E Press, 2009) 152.

24 Ministry of Defence, *Review of the Options for an Air Combat Capability* (Wellington: Ministry of Defence, 2001) 11.

25 Quigley, D., 59.

26 Ibid., 56.

27 Ibid., 58.

28 Ibid., 52.

29 Ministry of Defence, *Defence White Paper 2010* (Wellington: Ministry of Defence, 2010), 51. ‘Army strength sufficient for deployment of a Combined Arms Task Group of up to 800 personnel sustained for up to 3 years.’

30 Quigley, D., 57.

Doordat de operaties in de EEZ met patrouilleschepen worden uitgevoerd, kon het aantal fregatten worden verminderd van vier tot twee. De marine beschikt verder over een volgens commerciële normen gebouwd *Multi Role Vessel*, dat de *sealift* levert voor een infanteriebataljon. Hierdoor kan Nieuw-Zeeland een *Joint Amphibious Task Force* ontplooiën; hetzij onafhankelijk, hetzij als deel van een grotere interventie onder Australische leiding.

Luchtmacht

De marine en de landmacht werden dus gemoderniseerd, zij het niet op de in 1997 voorgestelde wijze. Bij onveranderd budget ging dit ten koste van de luchtmacht. De A4 Skyhawks-gevechtsvliegtuigen vereisten 13,5 procent van het exploitatiebudget en zouden bij vervanging door moderne F16 33 procent van alle beschikbare investeringskredieten opslorpen.³¹ Zelfs na vervanging zou de luchtgevechtscapaciteit slechts een marginale bijdrage van enkele toestellen aan een multinationale coalitie kunnen leveren.

De regering Clark koos er daarom voor de luchtgevechtscapaciteit af te schaffen. Nieuw-Zeeland is daardoor niet langer in staat om het eigen luchtruim te beveiligen. De luchtmacht levert nu vooral steun aan andere krijgsmacht-delen en aan andere ministeries in de vorm van *vertical lift*, strategisch luchttransport en *air surveillance*.

Budget

Nieuw-Zeeland besteedt jaarlijks 402 euro per inwoner aan defensie. Een kopie van hun krijgsmacht zou de Belg 166 euro kosten. Het zwaartepunt van die krijgsmacht ligt bij de marine en de landmacht, die bovendien op elkaar zijn afgestemd zodat ze een *Joint Amphibious Task Force* op eigen kracht en in een eigen verantwoordelijkheidszone kunnen ontplooiën, wat uitzonderlijk is voor zo'n kleine krijgsmacht.

Daarnaast is bij de materieelkeuze van de krijgsmacht rekening gehouden met de behoeftes van andere ministeries zodat defensie niet enkel in conflictgebieden, maar ook op het eigen grond-



Vredesoperaties werden na 1989 de hoofdplicht van de Oostenrijkse defensie. De landmacht is geoptimaliseerd voor robuuste expeditionaire stabilisatiemissies; de luchtmacht is gespecialiseerd in de beveiliging van het eigen luchtruim

gebied en in de eigen EEZ kan worden ingezet. In deze configuratie is de Nieuw-Zeelandse defensie complementair aan andere ministeries en aan Australië. Nieuw-Zeeland neemt echter een risico door het eigen luchtruim onverdedigd te laten.

Oostenrijk

Tijdens de Koude Oorlog leefden de Oostenrijkers in een geopolitieke muizenval. Het land zat beknelde tussen de NAVO en het Warschaupact, moest zich schikken in een opgelegde neutraliteit en mocht verdragsrechtelijk geen volwaardige luchtmacht ontwikkelen.³² Het land baseerde zijn verdediging daarom op 'massive resistance throughout the country, including guerrilla-style attacks from the rear by small, mobile groups'³³ met een conventionele, 15.000 militairen tellende landmacht en een 300.000 reservisten omvattende militie.

31 Ministry of Defence, *Review of the Options for an Air Combat Capability* (Wellington: Ministry of Defence, 2001) 37.

32 *State Treaty (with annexes and maps) for the re-establishment of an independent and democratic Austria*. Signed at Vienna, on 15 May 1955.

33 Schmidl, E.A. 'Austrian Security Policy after the End of the Cold War', in: Günter Bischof, Ferdinand Karhofer, eds., *Austria's International Position after the End of the Cold War* (UNO Press & Innsbruck University Press, 2013) 110.

Het land was ook een pionier in vredesoperaties. Sinds de vroege jaren zeventig leverde Oostenrijk vrijwel continu twee bataljons aan UNO-operaties.

Hervormingen

Na 1989 werden deze vredesoperaties de hoofdopdracht, of zelfs de *raison d'être*, van de krijgsmacht.³⁴ De omvang van de landstrijdkrachten werd teruggebracht van drie gemechaniseerde en elf infanteriebrigades, tot twee gemechaniseerde en twee infanteriebrigades, die in totaal twaalf gevechtsbataljons omvatten.

Oostenrijk beschikt zowel over voor conventionele gevechtsoperaties geoptimaliseerde tanks en gepantserde rupsvoertuigen als over gepantserde wielvoertuigen, die beter geschikt zijn voor vredesondersteunende operaties. Hiermee kan Oostenrijk tegelijk en voor onbepaalde tijd één robuust pantserinfanteriebataljon in een stabilisatiemissie en een tweede lichter bewapend bataljon in een vredesmissie inzetten. Oostenrijk kan permanent met 1100 van de 23.250 manschappen aan buitenlandse operaties deelnemen en tegelijk 12.500 militairen voor binnenlandse rampenbestrijding paraat houden.³⁵

De tweede belangrijke defensiehervorming bestond uit de modernisering van de luchtmacht, die vanaf haar oprichting werd gehinderd door een aparte handicap. Het staatsverdrag dat de geallieerde bezetting beëindigde, bevatte namelijk een clause die het gebruik van geleide *missiles* verbood.³⁶ Dit bemoeilijkte de beveili-

ging van het luchtruim, dat soms openlijk werd geschonden.

In 1958 vlogen bijvoorbeeld Amerikaanse transportvliegtuigen zonder toestemming door het Oostenrijkse luchtruim toen ze vanuit Duitsland troepen overvlogen naar Libanon.³⁷ Toen de Sovjet-Unie in reactie hierop aanbood om 'gerne mit der Überwachung und Sicherung des Luftraumes [zu] helfen',³⁸ begrepen de Oostenrijkers dat ze van hun *air policing* werk moesten maken. Ze kochten dertig Saab J-29F gevechtsvliegtuigen, die echter alleen met kanonnen waren bewapend en niet met radar uitgerust waren.

Symbolische luchtverdediging

Men vond deze tekortkomingen nochtans niet onoverkomelijk omdat een echte luchtverdediging tegen de NAVO of het Warschaupact toch onrealistisch was: 'Die Luftstreitkräfte sollten nun die Neutralität im Luftraum sichtbar, sie documentierbar machen um so Sicherheit zu suggerieren, ohne diese jedoch im Einsatzfall auch verteidigen zu können'.³⁹ Dat de luchtbeveiliging grotendeels symbolisch was, bleek toen de Oostenrijkse jagers tijdens de Praagse Lente telkens pas opstegen nadat de Sovjet-gevechtsvliegtuigen, die het Oostenrijkse luchtruim routinematig schonden, dat luchtruim al verlaten hadden.⁴⁰

Deze toestand bleef ongewijzigd tot de Joegoslavische burgeroorlog. Tijdens de Slovenië-crisis van 1991 schonden Joegoslavische Mig-21 regelmatig het Oostenrijkse luchtruim. Door het verdwijnen van het Warschaupact en de relatieve zwakte van de Joegoslavische luchtmacht was het voor de Oostenrijkse regering echter wel mogelijk om hier krachtig op te reageren. Er was geen reden meer waarom – gegeven de nieuwe geopolitieke constellatie – een land als Oostenrijk dit van een economisch en politiek zwakker buurland zou moeten pikken. De publieke opinie veranderde plots en de Oostenrijkse regering kon op korte tijd grondlucht en lucht-lucht *missiles* aankopen.⁴¹

Door de lagere waarschijnlijkheid van een groot conflict en de hogere waarschijnlijkheid van

34 Ibid., 115.

35 Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Weissbuch '12 (Wien: Heeresdruckzentrum, 2013) 18-19.

36 *State Treaty (with annexes and maps) for the re-establishment of an independent and democratic Austria*. Signed at Vienna, on 15 May 1955; Article 13.

37 Hoffmann, G. und N.M. Goll, 'Neutraler Luftraum. Die Entwicklung und Zäsuren der Österreichischen Luftstreitkräfte in der Zeit des Kalten Krieges (1955-1990)' in: *Airpower in 20th Century Doctrines and Employment: National Experiences* (The Hague: International Commission of Military History, 2011) 44.

38 Ibid., 45.

39 Ibid., 53.

40 Ibid., 46.

41 Ibid., 51-52.

regionale conflicten, met de daarbij horende neutraliteitsschendingen, won het luchtwapen aan belang.⁴² De Oostenrijkse luchtmacht werd vanaf 2007 met vijftien Typhoons – negen nieuwe en zes tweedehandse – uitgerust die enkel voor *air policing* worden ingezet. Deze specialisatie laat toe om het jaarlijks vliegplan te beperken tot 1500 vlieguur, wat de kosten drukt en de levensduur van de toestellen verlengt.⁴³

Oostenrijk heeft nooit overwogen om gevechtsvliegtuigen expeditionair in te zetten. Dat zou budgettair ook onhaalbaar geweest zijn. De ambitie om met een significant aantal gevechtsvliegtuigen aan multinationale luchtoperaties deel te nemen, vergt immers niet alleen drie maal zoveel toestellen; deze toestellen moeten daarnaast ook nog eens van absolute topkwaliteit zijn en veel meer uren vliegen.

De Oostenrijkse defensie evolueerde na 1989 dus van een op territoriale verdediging gerichte landmacht met een disfunctionele luchtmacht naar een voor robuuste expeditionaire stabilisatiemissies geoptimaliseerde landmacht, aangevuld met een luchtmacht die gespecialiseerd is in de beveiliging van het eigen lucht-ruim.

Rampenbestrijding

Daarnaast vervult de krijgsmacht een belangrijke rol in de rampenbestrijding. Daarvoor betaalt het land 288 euro per inwoner. Een gelijksoortige krijgsmacht zou België 227 euro per inwoner kosten. Dat bedrag is echter niet volledig vergelijkbaar met het Belgische omdat Oostenrijk vanwege het ontbreken van een kustlijn niet over een marine beschikt.

Ierland

Ierland is op het vlak van defensie altijd een buitenbeentje geweest. De Ieren werden pas onafhankelijk na de Eerste Wereldoorlog, namen niet deel aan de Tweede Wereldoorlog en lieten ook de Koude Oorlog aan zich voorbij gaan. De grootste bedreiging voor de veiligheid van Ierland werd gevormd door de tweedeling van het eiland en door de acties van rivalise-

rende gewapende groepen die deze tweedeling wilden beëindigen of, integendeel, bestendigen. Hieraan kwam een einde met de Goede Vrijdag-Akkoorden van 1998. Het Ierse scharnierjaar voor defensie was daarom niet 1989, maar 1998.⁴⁴

Kort samengevat bestond de hoofdpdracht van de krijgsmacht er vóór 1998 uit om de politie te ondersteunen. De nevenopdracht werd gevormd door deelname aan vredesondersteunende operaties onder UNO-mandaat. Na 1998 werd de volgorde van deze prioriteiten omgekeerd.⁴⁵ Hoe dan ook heeft de Ierse defensie in de capaciteitsopbouw van de slechts 8.900 militairen tellende krijgsmacht altijd naar een synergie tussen deze beide opdrachten gestreefd.

Het Ierse ministerie van Defensie is opvallend optimistisch over de bedreigingen van de toekomst

Optimistisch toekomstbeeld

In tegenstelling tot de strategische analyses van andere landen die de wereld als een steeds gevaarlijker oord afschilderen, is het Ierse ministerie van Defensie opvallend optimistisch over de bedreigingen van de toekomst.

Volgens het Ierse *White Paper on Defence* bevindt het land zich in 'a generally benign security environment'.⁴⁶

42 Ibid., 43.

43 Bericht des Rechnungshofes, Luftraumüberwachungsflugzeuge - Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up - Überprüfung, maart 2013, 399

44 Wenger, A. und Victor Mauer, *Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten* (Zürich: Center for Security Studies, 2010) 49.

45 Ibid., 50.

46 Minister for Defence, *White Paper on Defence* (Dublin: Department of Defence, February 2000) 11.



FOTO VAN N. PERRET

Ierland is op het vlak van defensie altijd een buitenbeentje geweest. Het land streeft naar de grootste mogelijke complementariteit tussen de krijgsmacht en de binnenlandse veiligheidsdiensten en heeft het laagste defensiebudget van de onderzochte landen. Per inwoner spenderen de Ieren slechts € 179 euro per jaar aan defensie

De Ieren zien hun krijgsmacht in de eerste plaats als een deelnemer aan vredesoperaties. Zij hebben zich wat betreft hun bijdrage daaraan gespecialiseerd in lichte infanterie. Hierdoor lijkt hun landmacht op de Nieuw-Zeelandse. De landeenheden zijn uitgerust met gepantserde wielvoertuigen en worden ondersteund met lichte 105 mm houwitser. Met acht bataljons in twee brigades is de Ierse landmacht wel groter, waardoor het mogelijk is om permanent met 850 militairen aan multinationale operaties deel te nemen.

De Ierse krijgsmacht is door het ontbreken van troepentransportschepen echter niet in staat zich op eigen kracht te ontplooien. De marine beschikt evenmin over fregatten, waardoor haar rol zich beperkt tot de beveiliging van de

EEZ met acht OPVs, die volgens commerciële normen gebouwd zijn.

Focus op vredesondersteunende operaties

Het Air Corps beschikt over vliegtuigen en helikopters voor opdrachten als *maritime air patrol*, *search and rescue*, luchtsteun aan de politie en VIP-transport. Deze opdrachten worden alleen in Ierland zelf uitgevoerd, omdat *'the Government have decided that the State will not seek to commit Air Corps equipment to an overseas operation'*.⁴⁷ Ierland heeft geen gevechtsvliegtuigen en beveiligd het eigen luchtruim niet. *'The State has never had an all weather twenty-four hour capability to secure or seek to secure an element of its air space'*.⁴⁸ Binnen de Ierse krijgsmacht ligt de focus dus duidelijk op het landoptreden in vredesondersteunende operaties.

Door die specialisatie in vredesondersteunende operaties is de krijgsmacht ook zeer geschikt voor een tweede grote taak: *Aid to Civil Power*.

⁴⁷ Ibid., 43.

⁴⁸ Ibid., 42.

In die rol vormen de Ierse militairen de gewapende *surge*-capaciteit van de grotendeels ongewapende politie, escorteren ze geldtransporten en het transport van gevangenen en verzekeren ze de gewapende beveiliging van grenzen, gevoelige punten en grote evenementen.

Ierland streeft dus naar de grootst mogelijk complementariteit tussen de krijgsmacht en de binnenlandse veiligheidsdiensten en heeft het laagste defensiebudget van de onderzochte landen. Per inwoner spenderen de Ieren slechts 179 euro aan defensie. Een krijgsmacht naar Iers model zou België jaarlijks nauwelijks 81 euro per inwoner kosten.

Beleidsopties

De onderzochte krijgsmachten verschillen sterk van elkaar omdat na 1989 fundamenteel andere politieke beleidskeuzes werden gemaakt. Deze kunnen worden onderverdeeld in drie algemene keuzes en negen keuzes die specifieke inzetdomeinen betreffen.

Kleine landen moeten eerst kiezen of ze de krijgsmacht wensen te beschouwen als een verzekering tegen bedreigingen of als een overheidsparaat dat dagelijks waar voor zijn geld levert. Noorwegen, dat aan de Europese periferie grenst, koos het eerste. Ierland, Oostenrijk en Nieuw Zeeland, die omringd zijn door bevriende landen of die in een stabiele regio liggen, kozen het tweede.

De tweede algemene keuze betreft de mate waarin men de krijgsmacht voor binnenlandse operaties ter ondersteuning van andere ministeries wil inzetten. Dit ligt het meest voor de hand bij landen die hun krijgsmacht niet volgens de verzekeringslogica dimensioneren.

De derde keuze betreft de vraag of de krijgsmacht supplementair dan wel complementair aan potentiële internationale partners wil zijn. In het eerste geval heeft men enkel als ambitie aan multinationale operaties bij te dragen met militaire capaciteiten die andere landen ook kunnen leveren.

In het tweede geval ontwikkelt men een militaire niche die zeldzaam is, zoals capaciteiten die kunnen opereren in Arctische gebieden (Noorwegen) of amfibische gevechtseenheden (Nieuw-Zeeland). Voor Nieuw-Zeeland laat deze optie het land trouwens ook toe om op eigen houtje een expeditionaire landoperatie van bataljonsniveau uit te voeren; iets waar de drie andere landen niet toe in staat zijn.

Wat betreft het militair optreden ter zee zijn de beleidsopties:

- Of de marine zich richt op de beveiliging van de EEZ dan wel of ze zich daarnaast ook richt op expeditionaire multinationale zeeoperaties.
- Of de marineschepen volgens militaire dan wel commerciële normen gebouwd worden.
- De mate waarin de marine gedimensioneerd is om steun te leveren aan het landoptreden in de vorm van troepentransport en logistieke ondersteuning.

Voor landcapaciteiten zijn de basiskeuzes:

- Of men de capaciteiten wil optimaliseren voor conventionele gevechtsoperaties of voor expeditionaire vredesoperaties.
- Indien men opteert voor het tweede:
 - of men in staat wil zijn om op eigen kracht de troepen in het conflict te ontplooiën;
 - of men de vaardigheden die de militairen trainen voor vredesoperaties en de uitrusting die ze daarbij gebruiken al dan niet ook in eigen land wil laten renderen voor beveiligingsopdrachten.

De dimensionering van het luchtwapen hangt af van het antwoord op de vragen:

- Of men het eigen luchtruim onverdedigd laat of niet.
- Of men naast de beveiliging van het luchtruim ook met gevechtsvliegtuigen aan expeditionaire luchtoperaties in het hoogste deel van het geweldsspectrum wenst deel te nemen.
- In welke mate de luchtmacht gedimensioneerd is om steun te leveren aan het landoptreden in de vorm van strategisch luchttransport en logistieke ondersteuning.



FOTO REUTERS, F. LENOIR

De Belgische koning Philippe inspecteert de troepen op het hoofdkwartier in Brussel. Een krijgsmacht naar Iers model zou België per inwoner slechts 81 euro per jaar kosten. Kleine landen moeten politieke beleidskeuzes maken, bijvoorbeeld over de mate waarin de krijgsmacht supplementair dan wel complementair dient te zijn aan potentiële internationale partners

Conclusie

Hoe kan men rationeel van een bewapeningswedloop naar een ontwapeningswedloop overgaan? De ervaring van een kwart eeuw ontwapening heeft aangetoond dat het antwoord op die vraag voor een grote krijgsmacht vrij eenvoudig is: door met de kaasschaaf de omvang ervan te verkleinen.

Voor krijgsmachten die minder dan 25.000 militairen in hun rangen tellen, is deze methode echter niet toepasbaar. Door de evoluties van de Noorse, Nieuw-Zeelandse, Oostenrijkse en Ierse defensie sinds 1989 met elkaar te vergelijken, identificeert dit artikel de beleidskeuzes die een kleine krijgsmacht dimensioneren. De grote variatie in de wijze waarop deze kleine landen hun defensie organiseren, toont aan dat die beleidskeuzes een brede waaier aan politieke oriëntaties mogelijk maken. Ook het met de politieke oriëntatie verbonden defensiebudget loopt enorm uiteen. Naar de Belgische situatie vertaald, zou een defensie naar Iers model de Belg minder dan honderd euro per jaar kosten, terwijl hij voor een defen-

sie naar Noors model vijf keer meer zou moeten neertellen. Daarnaast blijkt een defensie-minister van een klein land paradoxaal genoeg meer beleidsopties te hebben dan zijn ambtgenoot in een groot land.

Het is niet aan defensiespecialisten om die keuzes te maken. Specialisten moeten de beleidsopties enkel aanreiken en hun implicaties, risico's en voor- en nadelen bepalen. Politici streven bij het maken van hun keuzes het beste een zo breed mogelijke consensus na. Investeringen in defensie vergen, naast grote sommen geld, vooral veel tijd. De paraatstelling van militaire capaciteiten overspant al snel twee à drie legislaturen. Een onvoldoende gedragen toekomstvisie op defensie zal van elke grote investering die noodzakelijk is voor de uitvoering ervan, een politiek hoofdpijndossier maken. Grote investeringen in wapensystemen zijn immers slechts mogelijk als alle partijen van de meerderheid erachter staan en geen enkele oppositiepartij zich er geloofwaardig op kan profileren. ■