



Geen leger, is onbetaalbaar

Jo Coelmont

Het belang van het debat dat momenteel in ons land wordt gevoerd over de “kerntaken van defensie” verdient meer dan routine aandacht. De gemaakte keuzes zullen immers doorslaggevende gevolgen hebben. De impact zal verstrekkend zijn in de tijd en zelfs verder reiken dan louter Defensie. Het gaat niet langer om een zoveelste hoofdstuk toe te voegen aan de lange reeks van (onafgewerkte) reorganisatieplannen die sinds het einde van de Koude Oorlog werden opgesteld. Ditmaal staan we op een keerpunt. Sinds 1945 werd een zelfde veiligheidsbeleid gevoerd. Nu dient beslist of dat beleid wordt voortgezet dan wel of een andere richting wordt uitgegaan.

GELOOFWAARDIGHEID

Ondanks een defensiebudget dat in vergelijking met dat van de partners relatief kleiner was, is ons land altijd geloofwaardig gebleven met haar defensiebeleid. Drie redenen liggen hier aan de grondslag. Vooreerst de continuïteit van beleid. Ongeacht de opeenvolgende regeringen en coalities bleef het algemeen perspectief ongewijzigd, in een

trans-Atlantisch en Europees kader. Meermaals heeft ons land een voorttrekkersrol vervuld door vernieuwende ideeën aan te reiken, zowel binnen de NAVO als de Europese Unie. Vaak werden ze uitgevoerd. Dit maakt dat ons land nog steeds als een inspiratiebron wordt beschouwd. Geloofwaardigheid vereist ook daden. Wanneer in samenspraak met de partners werd besloten om een militaire operaties op te zetten, leverde België vaak, zo niet altijd, een betekenisvolle militaire bijdrage, in elk scenario, en werden de taken adequaat uitgevoerd. Dit is tenslotte de kerntaak van defensie en dan ook het kernvraagstuk van het huidig debat.

Ons land heeft dit beleid kunnen handhaven, van 1945 tot nu. Ook tijdens periodes van budgettaire beperkingen, zoals de “gezondmaking van het overheidbudget” om de Maastricht-normen te halen. Budgettaire beperkingen zijn er altijd al geweest en al zeker voor defensie. De veiligheidcontext is evenwel nooit een constante. De vraag is of in de huidige context ons land opteert voor een standvastig defensiebeleid of net niet.

HET EUROPESE KADER

Ook de Europese Unie staat voor een keerpunt, alvast inzake haar defensiebeleid.

Tot voor kort werd algemeen uitgegaan van de idee dat de Unie stabiliteit en vrede exporteerde. Vandaag wordt ons continent meegetrokken in een toenemende internationale instabiliteit. De ambitie om van de Unie om op wereldvlak een rol te spelen inzake vrede en veiligheid, ook in het belang van de eigen bevolking, vergt een nieuwe benadering. In het najaar van 2012, na te hebben deelgenomen aan de NAVO-Top in Chicago gevolgd door samenkomsten in G10 en G20-verband, heeft de vorige voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, laten opmerken dat zo de Unie relevant wil worden op de internationale scene, ook inzake economische vraagstukken, zij voortaan best meer aandacht besteedt aan Defensie. Hij heeft daarom het initiatief genomen om “Defense Matters” prominent op de agenda te plaatsen van de Europese Raad.

Op de Europese Top van december 2013 werden verschillende beslissingen genomen die uiteraard ook richtinggevend zijn voor ons land. Eerst en vooral zal de bepaling van de richting die men uit wil *top down* verlopen, namelijk vanaf het hoogste niveau. Hiermee werd een (vernieuwend) proces opgestart, waarbij de staatshoofden en regeringsleiders voortaan zullen toezien op het verwerven van de nodige militaire capaciteiten om de Europese doelstellingen te halen. Wat België betreft, zal de eerste minister tijdens de Europese topontmoetingen dus regelmatig een standpunt moeten innemen over de verdere uitbouw van het Europees Defensiebeleid en over de verantwoordelijkheden die de lidstaten hierin dienen te nemen. Vervolgens moet het veiligheidsbeleid ruimer worden opgevat dan de traditionele “3D” (*Defence, Diplomacy, Development*). De Europese Unie wil de binnenlandse en buitenlandse veiligheid doen samengaan. Om dat te bereiken, wordt voortaan de Europese Commissie betrokken in het veiligheidsbeleid. Zij zal tevens een specifiek beleid uittekenen om de Europese defensie-industrie te ondersteunen, om ook

hier groei en tewerkstelling te bevorderen. Ten slotte werd de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie verzocht om de destijds door Javier Solana ontwikkelde Europese veiligheidsstrategie aan te vullen. Immers, een strategie zonder capaciteiten is gewoon een illusie; en capaciteiten vergaren zonder strategie is louter waanzin (en dat geldt ook voor ons land).

De basisprincipes van de Europese veiligheidsstrategie blijven evenwel ongewijzigd. Zo dient Europa in staat te zijn om wereldwijd op te treden; multilateralisme en in bijzonder samenwerking met de Verenigde Naties, de NAVO en de verschillende regionale internationale organisaties dient centraal te staan; de aanpak moet zowel civiel als militair zijn; en er dient gestreefd naar preventief optreden.

Het is aldus duidelijk dat Defensie geroepen wordt om op te treden in een zich uitbreidend kader — niet alleen geografisch, maar ook operationeel. Dat komt tot uiting in het beginsel van de *comprehensive approach*. Defensie krijgt in “onze” Europese optiek de rol van katalysator toebedeeld waarmee beleidsdoelstellingen kunnen worden gehaald. De oplossingen zijn immers beleidsmatig en niet militair. Toch kan men zich geen geloofwaardig veiligheidsbeleid voorstellen indien Defensie niet bij machte is zijn rol te vervullen.

Het is eveneens duidelijk dat binnen de Unie — ook staande voor een kruispunt — alvast besloten werd resoluut de weg in te slaan van: *meer* aandacht voor aan *defensie*; concrete stappen voor de verwerving van *capaciteiten*; meer onderlinge *samenwerking* in bijzonder in het raamwerk van het Europees Defensie Agentschap; meer strategische *coherentie* om aldus meer beter *in staat* te zijn om gezamenlijk *militaire operaties* op te zetten. Een standpunt dat ook door België werd onderschreven.

DE VS, ONMISBARE PARTNER

De meest fervente aanhangers van een echt Europees defensiebeleid zijn op dit ogenblik te vinden in de Verenigde Staten. Maar hun geduld is niet eindeloos. Hun belangstelling voor Azië zal nog toenemen. Globale machtsverschuivingen en de daaraan gekoppelde herintrede van de geopolitiek met risico's op grootschalige militaire conflicten, worden in Washington niet ontkend. Voor de VS blijft Europa een bevoorrechte partner. Maar van deze (welvarende) partner wordt een meer autonoom optreden verwacht in crisissituaties waarbij militaire middelen dienen ingezet te worden, alvast in de eigen *ruime* regio. Het grootste veiligheidsrisico voor de Europese landen is (ongewild) een breuk te veroorzaken in de bevoorrechte trans-Atlantische band inzake defensie. "NATO, what is in for us, US citizens?" is een vraag die meer en meer wordt gesteld.

In spiegelbeeld van onze alliantie inzake defensie is het nuttig te verwijzen naar het Trans-Atlantisch Partnerschap voor Handel en Investerings (TTIP). In principe heeft dit geen betrekking op defensiekwesties. Maar het is voor de Europese Unie evenwel van primordiaal belang om zich in de lopende onderhandelingen op te stellen als een volwaardige bondgenoot, niet als schatplichtig inzake defensie. Elke vorm van naïviteit moet uit de weg worden gegaan. Ook ons land moet in zijn bilaterale contacten inzake buitenlandse handel ook op die manier te werk (kunnen) gaan. Dit overstijgt ver de economische, industriële en sociale aspecten rechtstreeks verbonden aan de defensie-industrie actief in ons land: belangen op zich evenmin mogen verwaarloosd.

EN NU?

Inzicht in de algemene veiligheidscontext en de rol die een defensieapparaat hierin dient te vervullen, laat toe om niet alleen de kerntaken van een leger te bepalen maar zelfs de

kenmerken van de benodigde capaciteiten, om vervolgens keuzes te maken. Het kan niet ontkend dat ons land hierbij momenteel op een moeilijkheid botst. Er is duidelijk een dissonantie tussen enerzijds het regeerakkoord en anderzijds de bijhorende budgettaire nota. Zaak is nu om creatief oplossingen te ontwikkelen, met de *dos-and-don'ts*.

TO BE OR NOT TO BE?

In eerste instantie dienen de nagestreefde capaciteiten de beoogde politieke doestellingen te vrijwaren: België dient blijvend over politieke bewegingsvrijheid te beschikken. Als ons land wordt gevraagd deel te nemen aan een militaire interventie, dan moeten beide opties reëel zijn: zowel een ja, als een neen.

Mocht tot deelname worden beslist, dan dient een betekenisvolle capaciteit geleverd. Enkel woorden volstaan niet om politiek te bedrijven. Bij de jongste militaire operaties waaraan ons land heeft deelgenomen, ging het om een inzet van ofwel enkel grondtroepen, marinevaartuigen of gevechtsvliegtuigen. De vraag is of we dit in de toekomst kunnen handhaven. Hoe breder het scala aan interventiecapaciteiten, hoe meer vrijheid bij het bepalen van het soort bijdrage dat wordt geleverd.

Tegenover het model van een Belgisch leger dat alvast over ten minste één gevechtscapaciteit beschikt in elk van de drie componenten, staat het model van een strijdkracht gespecialiseerd in één of meerdere niches (deeltaken). Een land dat slechts over beperkte instrumenten beschikt, heeft dus ook een beperkte bewegingsvrijheid. De beslissing om een operatie al dan niet op te starten, wordt genomen door landen die over gevechtseenheden beschikken. De toeleverancier van "niche- capaciteiten" wordt verzocht te volgen. Terzijde, wie opteert voor niches uit besparingsoverwegingen dreigt te verliezen op beide fronten. Wie bijvoorbeeld

zou willen aantreden als de referentie niche-leverancier van militair luchttransport in Europees verband, met de aankoop van pakweg een 30 – tal *A-400 M* toestellen – moet er wel rekening mee houden dat deze transportvliegtuigen beduidend duurder zijn dan de gevechtsvliegtuigen die momenteel door ons land in aanmerking worden genomen om de F16's te vervangen.

Vrijheid van handelen en politieke relevantie zijn dus recht evenredig met de aard en het pallet van capaciteiten waarover men beschikt. Het gaat in eerste instantie over kwaliteit en diversiteit en pas daarna over kwantiteit.

PREVENTIE, DE ECHTE KOSTENDRUKKER

Het beste gebruik van een militair apparaat is het in te zetten om het uitbarsten van een gewelddadig conflict te voorkomen. Een tijdige politieke beslissing daartoe is helaas niet altijd mogelijk. Als gevechten dan toch plaatsgrijpen, is het zaak zo snel mogelijk op te treden om een verdere ontsporing tegen te gaan. Om die preventieve taken te kunnen uitvoeren, zijn gevechtscapaciteiten vereist. De ervaringen in het voormalige Joegoslavië en in Rwanda hebben geleerd dat *soft military power* als preventiefactor niets voorstelt. Opleiding en training verstekken aan het leger van een onstabiel land kan zowel deel zijn van een preventief optreden als van post-conflict wederopbouw. Wie het hoge spectrum van gevechtsoperaties aankan, kan het lagere ook aan. Omgekeerd niet.

Geen preventie zonder gevechtstroepen. En als preventie faalt?

SOLIDARITEIT, DÉ LES UIT DE GESCHIEDENIS

Als gezamenlijk wordt besloten een operatie op te starten, is het dan van belang dat ons land zich steeds solidair opstelt en telkenmale een betekenisvolle militaire bijdrage levert?

Tenslotte hebben de EU-lidstaten gezamenlijk meer mannen en vrouwen in militair uniform dat de VS. Wat maakt een Belgische bijdrage dan uit?

Op dit ogenblik dient vastgesteld dat veelal slechts enkele (en dan nog vaak dezelfde) EU-lidstaten deelnemen aan militaire operaties die de Europese Unie steunt — doorgaans niet omdat het de andere lidstaten aan politieke wil ontbreekt, wel omdat zij niet over een passende interventiecapaciteit beschikken. Bijvoorbeeld, voor de luchtoperaties boven Libië hadden meerdere Europese landen gevechtsvliegtuigen voor handen, maar deze toestellen konden onvoldoende inter-operabel worden ingezet, konden niet tussenkomen met de vereiste precisie. En dus ... is er niet altijd een overaanbod, integendeel.

Daarnaast is solidariteit de hoeksteen van de Unie. Maar als het op militaire operaties aankomt, kan men – parafraserend – stellen dat “*never before in the history of the European integration, have so few had to do so much in the name of so many*”. Niemand zou begrijpen dat België, een van de grondleggers, een van de voorvechters van een echte Europese defensie en een van de rijkste landen van de Europese Unie, niet de vereiste capaciteiten zou ontwikkelen om aan militaire interventies te kunnen deelnemen. Het einde van de Europese solidariteit zal er *de facto* toe leiden dat voor elke militaire interventie voortaan wordt gewerkt met een *coalition of the willing*, naar het voorbeeld van het defensiebeleid in de 19e eeuw. De eerste tekenen daartoe zij al merkbaar. Op termijn betekent dat ook het einde van de NAVO. Verwonderlijk dit te moeten vaststellen op een ogenblik dat WOI en WOII zo vaak worden herdacht.

Het standpunt dat ons land inneemt doet er dus wel degelijk toe en de gemaakte keuzes inzake militaire capaciteiten eveneens.

HET PERSONEEL, HET BASISKAPITAAL VAN ELKE DEFENSIE

Vooralsnog is België er altijd in geslaagd om mee te tellen inzake internationale defensie. De kwaliteit van zijn militair personeel staat buiten kijf; coalitiepartners loven ons land daar uitdrukkelijk voor. Dat is in eerste instantie de verdienste van het uitgezonden personeel. Maar deze steeds weerkerende erkenning is onlosmakelijk verbonden met een adequaat systeem op het vlak van rekrutering, vorming en operationele training. En het mag gezegd dat op dit vlak ons land toonaangevend is. Niet enkel op Europees vlak, zonder valse bescheidenheid, ook op wereldvlak. Met onze militaire scholen en onze doorgedreven training zijn wij ook voor de VS toonaangevend.

Over gepaste expertise beschikken, is de vrucht van decennia lang investeren in permanente vorming en training. Dit is een kernvoorwaarde tot succes bij operaties. Hieraan morrelen is dodelijk, in meer dan één betekenis; voor het individu, voor de operatie als dusdanig, voor het geheel van het militair en het politiek bestel inclusief.

HET BUDGET, *LE NERF DE LA PAIX*

Dit alles brengt ons bij de hamvraag : hoe met een beperkt budget in meerdere domeinen capaciteiten handhaven en alsnog telkenmale de kritische massa bereiken voor een inzet bij operaties? Hierbij zal nagegaan worden in hoeverre “kostendeling” en een aangepaste “budgetstructuur” een elegante en haalbare oplossing kunnen bieden.

VAN *POOLING AND SHARING* TOT GEÏNTEGREERDE SAMENWERKING

Voor ons land is het aangewezen om de ingeslagen weg van samenwerking en zelfs integratie in een Europees raamwerk verder te bewandelen, opdat de kosten onderling kunnen worden gespreid over de partners. De toegevoegde waarde van de verregaande integratie van de Belgische en Nederlandse

marine is intussen wereldwijd gekend. Het is een voorbeeld van hoe met beperkte budgettaire middelen alsnog een kritische massa kan worden bereikt. De integratie van de Belgische militaire transportvliegtuigen in een vloot aangestuurd door het European Air Transport Command is een tweede voorbeeld. Voor een toekomstige vloot aan gevechtsvliegtuigen dient een analoog concept uitgebouwd. Dit gaat verder dan *Pooling and Sharing*. Over identieke wapensystemen beschikken als de partners is ideaal, maar niet altijd onontbeerlijk. Met een doorgedreven samenwerking op het operationele vlak kunnen ook heel wat kosten worden ontweken. Daarentegen is het aanleveren van een evenredige bijdrage door iedere partner wel onontbeerlijk.

En op dit vlak is net nu extra aandacht vereist. Nederland heeft in tegenstelling tot ons land geopteerd voor een structurele verhoging van haar defensiebudget. Met de voorziene schema's is binnen 5 jaar het evenwicht tussen Nederland en België totaal zoek. Eenzelfde betoog kan gehouden ten aanzien van onze andere bevoorrechte partner inzake samenwerking, Frankrijk. Het klinkt wellicht wereldvreemd om in België te pleiten voor een verhoging van het defensiebudget. Naïviteit is inderdaad niet aangewezen. Daar staat tegenover dat wereldwijd dient vastgesteld dat zowat overal de defensiebudgetten een uitgesproken stijging kennen: niet enkel in Azië, het Midden-Oosten of Rusland. Ook in meerdere Europese landen noteren we budgetverhogingen. De VS beogen in de komende jaren meer geld vrij te maken voor snel inzetbare eenheden en voor de vernieuwing van hun uitrustingen. Wereldvreemd zijn, is een relatief begrip. Echter, om internationale samenwerkingsakkoorden af te sluiten, is naïviteit evenmin aangewezen. Muurbloempje zijn is niet allen onaangenaam. Het is ook een dure aangelegenheid.

ENKEL EEN CENTENKWESTIE? NEEN, MAAR NIETTEMIN....!

In een begrotingsdiscussie gaat het niet alleen over de omvang van het budget, maar ook over de vraag hoe dat budget over de verschillende posten wordt verdeeld. Voor een leger wordt veelal de 50-30-20-verdeelsleutel aangehouden: 50% voor personeelskosten, 30% voor werkingskosten en 20% voor investeringen. Deze vuistregel kon in ons land nooit worden gevolgd. Maar de scheeftrekkingen waren nooit zo uitgesproken als de vooruitzichten voor de eerstvolgende jaren inmiddels duidelijk laten blijken. De vraag is of deze *realiteit* spoort met de ambitie om eender welk Strategisch Plan minimale levenskansen te geven? Deze hypotheek (dit manco) wegwerken, is zonder meer hét kernvraagstuk dat elk debat over een strategisch plan moet voorafgaan.

OPERATIONEEL BLIJVEN

Door 0,5% van zijn BNP te reserveren voor defensie dekt ons land alleen de personeelskosten en slechts ten dele de werkingskosten af. Dit laatste is zeer verontrustend, omdat aldus en het operationeel karakter van de strijdkrachten en het behoud van expertise bij het personeel worden aangetast. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat het tien jaar kan duren vooraleer een leger opnieuw de knowhow heeft opgebouwd die het wegens het vertrek van gedemotiveerd of gedemobiliseerd personeel was kwijtgespeeld. Het is duidelijk dat met het bestaande personeelsbestand en de voorspelbare afvloeiingen ingevolge pensionering het budget voor werkingskosten ernstige tekorten vertoont. Alles laat aanzien dat het budget om operationeel te blijven nu de functie verkrijgt die in de afgelopen decennia was gereserveerd voor het (inmiddels op nul gebrachte) investeringsbudget: de afsluitpost om op het einde van het jaar de rekening te doen kloppen. De wettelijk verplichte lonen dienen nu eenmaal betaald. Toch is het logisch om de kosten voor personeel en functionering onder te brengen in eenzelfde budgettaire enveloppe. Dit

is immers een noodzakelijk management tool om doelmatigheid en efficiëntie te combineren. Jaar na jaar dient er evenwel een evenwicht te zijn. Dit werd nu ongewild, maar zeer abrupt afgebroken. Het komt er nu op aan het lineair besparingsschema (in abstracto opgesteld met de budgettaire bijlage aan het regeerakkoord) om te turnen tot aangepast maatwerk, jaar na jaar. Spectaculaire financiële gevolgen zal dat niet hebben. Het morrelen aan het operationeel zijn van het leger zal op termijn wel een centenkwesie worden.

INVESTERINGEN EN BUITENLANDSE OPERATIES...

Voor investeringen, noch voor militaire operaties (kerntaak van Defensie) is momenteel enig budget beschikbaar. Ook dit manco kan worden opgevangen.

Voor de investeringen biedt inderdaad de veel geciteerde techniek van een meerjaren programmawet de beste garantie op budgettaire stabiliteit. Het gebrek daaraan heeft al de vorige hervormingsplannen doen falen. Andere landen doen dat al op die manier. De kosten verbonden aan militaire operaties in het buitenland worden dan weer best geput uit een centraal reservebudget op federaal niveau. Andere landen doen ook dat al op die manier.

Deze afzonderlijke begrotingsposten zouden best buiten de Europese regels inzake begrotingsdiscipline vallen: die middelen beogen immers rechtstreek tegemoet te komen aan een Europese behoeften, die niet ten laste van de Europese Unie vallen. Dit is op zich niet zo een baanbrekend idee. Het is aan voortrekkers om dit binnen de Unie door te duwen.

TOT SLOT

Een elegante en haalbare oplossing om de dissonantie tussen het regeerakkoord en het budgettaire plaatje weg te werken is wellicht alsnog haalbaar, mits het voorziene

besparingsritme pragmatisch bij te sturen en daarnaast enkele nieuwe budgettaire technieken te introduceren. En ja, wil men globaal binnen de uitgetekende budgettaire klijntijnen blijven, dan zullen pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt: interventiecapaciteit prijsgeven, kazernes sluiten, militair personeel laten afvloeien enzovoort ... steeds op basis van een duidelijke visie. Tijdens deze regeerperiode is het evenwel primordiaal zaak om permanent een operationeel leger in stand te houden, want anders zal in een volgende regeerperiode niet

meer worden gesproken van een “strategisch plan”, wel van een “reanimatieplan”, wat herkapitaliseren impliceert. Geen leger, dat is immers onbetaalbaar. Zeker voor ons land.

Brigadegeneraal b.d. Jo Coelmont is Senior Associate Fellow aan het Egmont Instituut en voormalig Permanent Militair vertegenwoordiger bij het Militair Comité van de EU.