

# De toekomst van het Belgisch leger en de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen

Een dossier van Vrede vzw, geschreven door Ludo De Brabander en Soetkin Van Muylem, augustus 2014

## INHOUDSTAFEL

p. 2. INLEIDING

p. 3. BELGISCHE DEFENSIE

p. 3. De Strategische omgeving

p. 4. Gevolgen voor de organisatie van het defensieapparaat

p. 4. De visie van de NAVO

p. 5. De visie van de Europese Unie

p. 6. De druk op de defensiebudgetten

p. 9. Waar naartoe met het leger?

p. 9. De analyse van de veiligheidsdreigingen

p. 9. Militaire verenging van de veiligheidsdreigingen

p. 9. Decontextualisering en deresponsabilisering van veiligheid

p. 10. Hoe op de veiligheidsdreigingen antwoorden?

p. 12. De beschikbare middelen

p. 13. DE VERVANGING VAN DE F-16's

p. 13. Waarom?

p. 13. Opties

p. 14. Technische problemen

p. 14. Budgettaire gevolgen

p. 15. Compensaties

p. 17. De nucleaire taken van de gevechtsvliegtuigen

p. 18. Een gedemilitariseerd veiligheidsbeleid

p. 18. Nadruk op menselijke veiligheid

p. 19. Een compact leger, niet interventie-georiënteerd en gespecialiseerd in zachte peacekeeping-operaties

p. 20. Gedenucleariseerde defensie

p. 21. BESLUIT

## Inleiding: Het Belgisch defensiedebat & het internationaal kader

In de media las en hoorde men het afgelopen jaar regelmatig berichten over de geplande vervanging van de verouderde Belgische F-16 gevechtsvliegtuigen. Op 25 augustus stond in De Standaard te lezen dat de onderhandelende regeringspartners beslist hebben om 40 nieuwe gevechtsvliegtuigen aan te kopen. Deze grote militaire aankoop zou echter niet los mogen staan van het debat over de toekomstige rol van Defensie. Niet alleen de vredesbeweging is vragende partij voor zo'n debat, ook in militaire kringen wil men mogelijke nieuwe legeraankopen koppelen aan een bredere discussie over de toekomst van het leger. De dalende defensie-uitgaven in combinatie met de toegenomen rol van het nationale leger op het internationale toneel, zorgen er namelijk voor dat het leven van de soldaten en het succes van de missies in gevaar worden gebracht.

De financiële en economische crisis heeft er voor gezorgd dat er eigenlijk geen ruimte is voor een verhoging van het defensiebudget. Bovendien zijn de gevechtsmissies waaraan het Belgische leger de afgelopen jaren heeft deelgenomen geen succes gebleken en hebben ze zelfs geleid tot een verdere destabilisatie in de gebieden waar geopereerd werd. Het heeft bijgevolg geen zin om verdere investeringen te doen in 'een nutteloze' gevechtscapaciteit, zoals de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen.

Vrede vzw pleit voor een heroriëntatie van de Belgische Defensie gebaseerd op het VN-concept van 'menselijke veiligheid', op een minimale defensiecapaciteit en op een vredeshandhavingsbeleid in VN-verband waarin een veel grotere nadruk ligt op civiele capaciteiten.

# 1. BELGISCHE DEFENSIE

De Belgische visie op Defensie en de strategische omgeving wordt in eerste instantie door de internationale context bepaald. De legerhervormingen van de opeenvolgende regeringen sinds de Koude Oorlog zijn een gevolg van afspraken en akkoorden binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en het Europees Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB).

## 1.1. De strategische omgeving

Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft de NAVO haar transformatie laten leiden door drie Strategische Concepten die werden opgesteld in 1991, 1999 en 2010. Tijdens de NAVO-top in Lissabon (2010) aanvaardden de regeringsleiders van de NAVO-landen het derde en recentste Nieuw Strategisch Concept (NSC), waarin zoals gewoonlijk een analyse wordt gemaakt van de globale omgeving en de dreigingen waaraan de NAVO-leden zouden worden blootgesteld. Volgens het NSC van 2010 bevinden we ons in een veiligheidsomgeving waarin de kans op een "conventionele aanval op het NAVO-grondgebied laag is." De belangrijkste dreigingen zijn de verspreiding van massa-vernietigingswapens, terrorisme, instabiliteit buiten de NAVO-zone, cyberaanvallen, de onderbreking van handels- en transportroutes (in het bijzonder van energie), en tot slot de gevolgen van klimaatverandering, waterschaarste en groeiende energiebehoeften.

Voor een veiligheidsbeleid op Europees niveau moeten we teruggaan naar 2003 toen de Europese Veiligheidsstrategie werd opgesteld, met daarin een analyse van de omgeving en de grote uitdagingen voor de

EU. In een interim-rapport ter voorbereiding van de Europese Raad voor Veiligheid en Defensie die in december 2013 plaatsvond, herneemt Catherine Ashton, de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, grotendeels de strategische context uit 2003 "die vluchtig, complex en onzeker is". Naast de klassieke dreigingen -massavernietigingswapens, terrorisme, mislukte staten, regionale conflicten en de georganiseerde criminaliteit- ziet de EU ook nieuwe veiligheidsdreigingen zoals cyberaanvallen, de gevolgen van klimaatverandering en de groeiende concurrentie over grondstoffen. "Energieveiligheid is een belangrijke doelstelling van de energiepolicies van de EU." Het interim-rapport stelt dat het onderscheid tussen interne en externe veiligheid vervaagt. Veel dreigingen komen voort uit intra-statelijke conflicten in onze onmiddellijke omgeving. Er wordt in dat verband expliciet verwezen naar "de Arabische Lente, die nochtans veelbelovend is, maar leidt tot groeiende instabiliteit en conflict."

De analyse van de strategische omgeving door de opeenvolgende Belgische regeringen loopt gelijk met die van de NAVO en de EU. De laatste poging om een toekomstvisie op Defensie uit de doeken te doen, dateert al van juni 2008 toen minister van Defensie

Pieter De Crem zijn 'Politieke Oriëntatienota' bekend maakte. Hoewel die nota het Defensiebeleid moest vastleggen voor de periode 2008-2011, werd er ook al naar een verdere toekomst gekeken.

De oriëntatienota van De Crem borduurde voort op het 'Strategisch Plan 2000-2015' en de bijsturingen van 2003 en 2007. Deze bijsturingen moesten het oorspronkelijke plan in eerste instantie aanpassen aan de nieuwe budgettaire realiteiten. Centraal daarin stonden de afslanking en de verjonging van het aantal troepen en de investeringen in de militaire uitrusting. In zijn toespraak getiteld 'Defensie in 2030' van 5 mei 2008 aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID) ging minister van Defensie De Crem uitvoerig in op de huidige 'veiligheidsuitdagingen': de proliferatie van conventionele en niet-conventionele wapens; het internationaal terrorisme; de ongelijke verdeling van de welvaart; de georganiseerde misdaad; pandemieën. Deze uitdagingen worden volgens De Crem beïnvloed door nieuwe opkomende globale fenomenen, namelijk de groeiende energiebehoefte, de klimaatverandering en de demografische explosie.

## 1.2. Gevolgen voor de organisatie van het defensieapparaat

In het 'Strategisch Plan voor de modernisering van het leger 2000-2015' staan de opdrachten van de Belgische krijgsmacht systematisch opgesomd:

- De bescherming en integriteit van het eigen en van het bondgenootschappelijk grondgebied: de zogenaamde collectieve verdediging.
- Het opnemen van de solidaire verantwoordelijkheid in het domein van de 'crisis response'-operaties.
- Het bijdragen tot de 'defence diplomacy'-activiteiten.

-De evacuatie van landgenoten. Daarnaast zijn er ook nog taken "ten dienste van de maatschappij", zoals bijvoorbeeld hulp bij overstromingen.

Het Strategisch Plan erkent dat de herstructurering van het leger noodzakelijkerwijs gekoppeld is aan het Belgisch lidmaatschap van internationale bondgenootschappen (de NAVO en de EU) en de verantwoordelijkheden die dat met zich meebrengt. "Elke aanpassing van de Belgische strijdkrachten moet steunen op een langetermijnvisie die zich resoluut inschrijft in de Europese Defensie en in de NAVO". Het Strategisch Plan vermeldt ook voor het eerst de 'operationele behoefte' om de F-16's te vervangen door een 'multifunctioneel' gevechtsvliegtuig. Daarbij wordt specifiek verwezen naar de NAVO-operaties in de Balkan-regio en de doelstelling om de taken en lasten in het kader van de veiligheid te delen als gevolg van de verder integrerende Europese Defensie ('burden sharing').

De Crem's Politieke Oriëntatienota uit 2008 benadrukt eveneens de internationale rol van het leger via een verwijzing naar het toenmalige regeerakkoord: "De regering zal bijdragen tot de uitbouw van de Europese defensiecapaciteit, die inzetbaar moet zijn zowel in het kader van de EU als in dat van de NAVO (...) Zij zal onze NAVO-engagementen eerbiedigen."

### 1.2.1. De visie van de NAVO

In het jongste Nieuw Strategisch Concept (2010) spreekt de NAVO van drie kernopdrachten: de collectieve defensie, crisismanagement en coöperatieve veiligheid.

De *collectieve defensie* vormde oorspronkelijk de belangrijkste officiële bestaansreden voor de NAVO. Het NAVO-verdrag zoals het

in 1949 werd afgesloten als een militaire verdediging tegen het Oostblok, zorgde voor grote beperkingen qua territoriale actieruimte. Artikel 6, dat de concrete toepassing regelt voor de gezamenlijke reactie op een aanval tegen een NAVO-lidstaat (artikel 5), kreeg tijdens de Koude Oorlog doorgaans een restrictieve interpretatie, zodat missies buiten de NAVO-verdragzone zo goed als uitgesloten waren. Met de ontbinding van het militair bondgenootschap van de communistische landen, het Warschaupact, en daarmee het wegvallen van de tegenstander, verviel de belangrijkste bestaansreden van het westerse militaire bondgenootschap. De strategische omgeving bleek veranderd en de NAVO werd geconfronteerd met een existentiële crisis. Er waren nieuwe redenen nodig om het militair bondgenootschap in stand te kunnen houden. De NAVO gaf voor het eerst een antwoord op deze existentiële bedreiging door haar bevoegdheden uit te breiden in een eerste Nieuw Strategisch Concept (NSC) dat werd aangenomen op de NAVO-top in Rome van 7 en 8 november 1991. Het centraal argument voor de bevoegdheidsuitbreiding was dat de instabiliteit aan de buitengrenzen rechtstreekse gevolgen kan hebben voor de veiligheid van de NAVO-lidstaten. De NAVO evolueerde de daaropvolgende jaren geleidelijk tot een interventieorganisatie voor *crisis management* "voor, tijdens en na conflicten" die opereerde buiten het territorium van de lidstaten zelf. De laatste jaren is de actieradius van de NAVO quasi onbeperkt. Het bondgenootschap huldigt de opvatting dat politieke en veiligheidsontwikkelingen elders in de wereld van invloed kunnen zijn op de NAVO-landen. Vandaar het belang van de *coöperatieve veiligheid* waarbij militaire partnerschappen worden afgesloten met andere landen, regio's of internationale organisaties, en waarbij ook internationaal samengewerkt wordt op vlak van non-proliferatie en ontwapening.

Hoewel volgens het NSC het risico op een conventionele aanval op één of meerdere NAVO-lidstaten klein is, houdt het bondgenootschap vast aan het concept van 'de afschrikking'. Daarvoor doet het beroep op een mix van conventionele militaire en nucleaire capaciteiten. Daarnaast is er het belang van de vooruitgeschoven verdediging met "robuuste, mobiele en inzetbare conventionele troepen" voor zowel de collectieve verdediging (artikel 5) als "de expeditionaire operaties".

Voor al deze NAVO-opdrachten moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn, die efficiënt en effectief worden ingezet. Er wordt gestreefd naar een maximale inzetbaarheid en defensieplanning. Onnodige duplicaties moeten worden vermeden, d.w.z. dat er duidelijke afspraken moeten gemaakt worden wat betreft de verdeling van de taken en de aanschaf van militair materiaal tussen de verschillende NAVO-landen. Dit vormt volgens het NSC ook een belangrijk element van de nauwe samenwerking tussen de EU en de NAVO.

### 1.2.2. De visie van de Europese Unie

De samenwerking met de NAVO is ook voor de EU essentieel, hoewel niet alle landen die lid zijn van de ene organisatie ook lid zijn van de andere organisatie. Het EU-Verdrag van Lissabon uit 2007 (artikel 42 paragraaf 2) legitimeert de NAVO als een belangrijke instelling op het vlak van de gemeenschappelijk Europese defensie. In een aan het Verdrag gehecht protocol over de Permanent Gestructureerde Samenwerking heet het dat "een meer nadrukkelijke rol van de Europese Unie op het gebied van veiligheid en defensie de vitaliteit van een hernieuwd Atlantisch Bondgenootschap ten goede zal komen".



In 2003 kwam het al tot de Berlijn-plus regelingen, die de EU in staat stelt een beroep te doen op NAVO-middelen en -capaciteiten. Op het terrein werk(t)en beide organisaties samen in de Balkan, Afghanistan, Darfour en voor de Somalische kust. Eind 2005 werd een akkoord bereikt waardoor er voortaan verbindingsofficieren van de NAVO deelnemen aan de Militaire Staf van de Europese Unie en er een EU-cel opgericht werd binnen SHAPE, het centrale commandocentrum van de NAVO-troepen. Sindsdien komen de Defensie-ministers van beide entiteiten geregeld samen voor informele ontmoetingen.

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) is er officieel sprake van een Europees Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) dat moet zorgen voor zowel de verdediging van het grondgebied als voor de uitvoering van internationale missies. De nieuw ingevoerde bijstandsclausule verplicht de lidstaten "met alle middelen" hulp en bijstand te verlenen, indien een EU-land op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen (art. 42 par. 7). Het GVDB voorziet daarnaast in een samenwerking voor operationele missies buiten de EU waarvoor gebruik wordt gemaakt van civiele en militaire middelen die door de afzonderlijke lidstaten ter beschikking worden gesteld. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bestonden deze operationele missies buiten de EU uit humanitaire en evacuatiemissies, missies met het oog op conflictpreventie, vredeshandhavingmissies, en missies voor crisisbeheersing. Later werd de actieradius aangevuld met ontwapeningsacties, advies en bijstand op militair gebied aan niet-EU-landen, en stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten. Sinds 2007 beschikt de EU over een 'vlotte reactie capaciteit' met de oprichting van de zogenaamde 'Battle Groups'. Het gaat om 19 groepen van bataljonsterkte (16 bataljons van 1500 man-

schappen en 3 van 2500), gevormd door troepen uit verschillende EU-landen, die volgens een rotatiesysteem twee kortdurende missies tegelijk aankunnen.

Een nauwere coöperatie tussen de EU-landen moet mogelijk zijn via een permanente gestructureerde samenwerking, maar daar is voornamelijk nog weinig van terecht gekomen. Het in 2004 opgerichte Europees Defensie Agentschap (EDA) vervult wel al een heel belangrijke rol in het vergroten van de militaire capaciteit van de lidstaten, alsook in de harmonisatie en coördinatie van onderzoek, ontwikkeling en aankoop van militaire uitrusting.



### 1.3. De druk op de defensiebudgetten

De omvorming van een nationaal defensie-eiger tot een krijgsmacht die internationale missies onderneemt, het groeiend aantal internationale operaties en de snelle technologische ontwikkelingen vergen voortdurend nieuwe en belangrijke investeringen om de slagkracht en mobiliteit van het leger in stand te houden.

De NAVO hanteert twee normen voor het defensiebudget. Ten eerste zouden NAVO-lidstaten minstens 2% van hun bruto binnenlands product (BBP) moeten besteden aan Defensie. Ten tweede moet 20% van dat budget gebruikt worden voor de aankoop van militaire uitrusting.

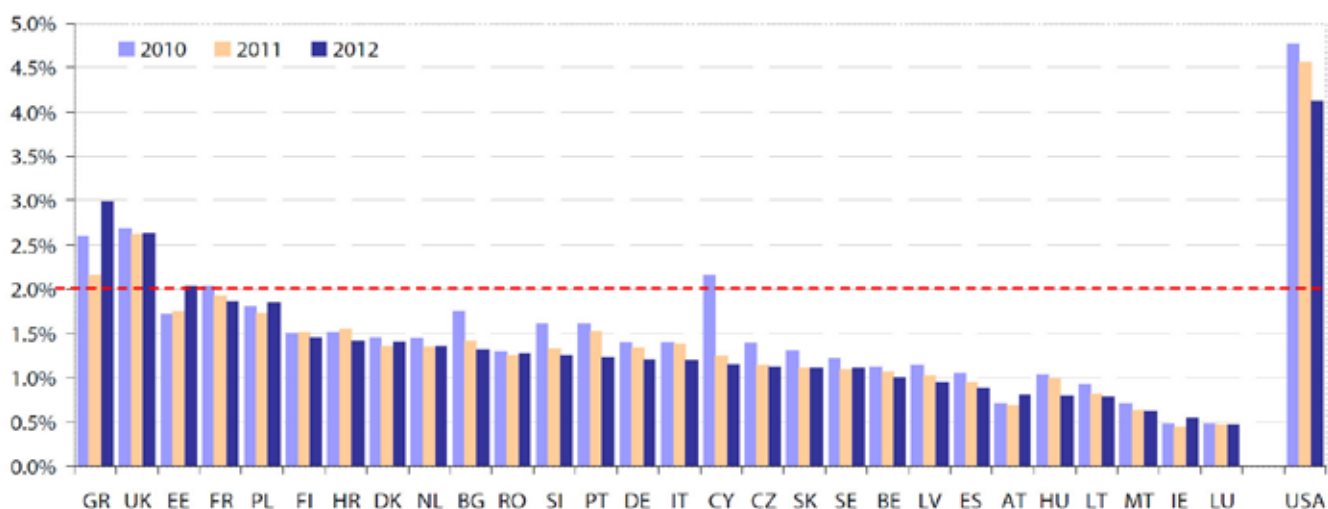
In de praktijk zijn er slechts drie landen - de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Griekenland - die anno 2013 de 2%-norm

haalden. De 20%-norm voor de aanschaf van uitrusting wordt door zes landen gehaald. De defensiebudgetten vertonen een dalende trend in nagenoeg alle NAVO en EU-landen. De Europese NAVO-lidstaten spendeerden in de periode 1990-1994 gemiddeld 2,5% (België 1,9%) aan Defensie. In 2013 was dat gezakt tot een gemiddelde van 1,6% (België 1%). De dalingen zijn te wijten aan de veranderde geopolitieke situatie, namelijk het einde van de Koude Oorlog, en de financiële crisis van 2008-2009. Volgens data van het EDA daalden de defensiebudgetten van de EU-landen van 201 miljard euro in 2006 tot 191 miljard euro in 2012. In reële termen gaat het om een daling van rond de 13%. De vraag is echter of deze daling niet eerder het gevolg is van de overdreven en opgeblazen defensiebestedingen in de koude-oorlogsjaren die geleidelijk aan naar een 'normaler' niveau zijn teruggezakt. In 2013 gaf de wereld in totaal 1747 miljard dollar uit aan Defensie. De NAVO nam daarvan 1020 miljard dollar voor zijn rekening of bijna 60% van het wereldtotaal. Ter vergelijking: Rusland dat de laatste jaren een sterk stijgende trend in zijn defensie-uitgaven kent, spendeerde in 2013 in totaal 90 miljard dollar aan Defensie. Dat is minder dan 10% van het defensiebudget van de NAVO-landen.

De secretaris-generaal van de NAVO, Anders Fogh Rasmussen, waarschuwt geregeld voor de dalende defensiebudgetten in Europa en benadrukt dat de 2%-norm moet nagestreefd worden. Gezien de financieel-economische crisis, die vooral het zuiden en het oosten van Europa treft, is een dergelijk pleidooi voor hogere defensiebudgetten voorlopig echter moeilijk te verkopen aan de Europese publieke opinie. België behoort tot de groep landen tot wie de kritiek van Rasmussen gericht is: "België moet verder aangemoedigd worden om het defensiebudget te laten stijgen in de richting van de NAVO-norm zodat het beter aan de militaire verplichtingen voor de Alliantie en de andere internationale organisaties kan voldoen" (NATO Defence Planning Capability Review 2010/2011).

Het is hoogst onwaarschijnlijk dat België in de nabije toekomst in staat zal zijn om zijn financiële verplichtingen binnen multinationaal militair verband te vervullen. Ten eerste is er maar weinig ruimte om het defensiebudget te verhogen op korte en middellange termijn. De Europese Commissie plaatste België in 2009 nog in een 'Buitensporig Tekort Procedure'. Dat betekent dat het begrotingstekort van het land meer dan 3% van het bruto binnenlands

**Comparison of EU-27 and US defence expenditure (as % of GDP) against the 2% NATO benchmark**



Source: [The Military Balance 2013](#), Routledge, London, March 2013.

product bedroeg. België kreeg een bepaalde periode de tijd om het begrotingstekort terug in te dijen. In april 2011 diende de Belgische regering een stabiliteitsprogramma in bij de Europese Commissie om tegen eind 2012 het begrotingstekort onder de 3% te krijgen. Eind 2013 klokte het Belgische deficit uiteindelijk af op 2,6%. Hoewel België sinds juni 2014 uitzicht heeft op een beëindiging van de Buitensporig Tekort Procedure heeft de Europese Commissie ons land de dwingende opdracht gegeven het begrotingstekort verder af te bouwen om in de komende jaren tot een begrotingsevenwicht te kunnen komen. Volgens de gouverneur van de Belgische Nationale Bank moet België de komende vier jaar nog 14 miljard euro besparingen realiseren, vooral op de overheidsuitgaven.

Ten tweede zit België met een verhoudingsgewijs zware uitgavepost op vlak van militair personeel. Zonder de pensioen-lasten mee te tellen ging er in 2012 in totaal 2,801 miljard euro naar de post Defensie. Daarvan ging 1,784 miljard euro, de grootste brok, naar personeelskosten. Er werd ook 145,6 miljoen uitgegeven aan de militaire uitrusting. De regering gaf verder zijn goedkeuring aan een investeringsplan 2012-2014 met alleen in 2012 voor 242 miljoen euro aan vastleggingskredieten (middelen die gereserveerd worden om op een later tijdstip te gebruiken). De vastleggingskredieten lijken nu al ruimschoots onvoldoende om al de reeds geplande vernieuwingen van het militair materieel te laten doorgaan. In 2014 reageerden de militaire vakbonden misnoegd over het uitstel naar de volgende legislatuur van de geplande vervanging van de oude legerjeeps door gepantserde voertuigen. De vastleggingskredieten zouden op 'langere termijn' ook moeten dienen om de mijnbestrijdingscapaciteit (MCM), de M-Fregatten en de F-16's te vervangen. Bovendien wordt

vanaf 2019 ook met de levering gestart van zeven nieuwe A400M transportvliegtuigen. Het gaat om een contract dat tegen de 1 miljard euro aanloopt en waarvan de afbetalingen nog moeten gebeuren. Als we een fictieve termijn nemen van 10 jaar voor alle geplande en gewenste militaire aankopen (fregatten, MCM, gepantserde voertuigen, transportvliegtuigen en gevechtsvliegtuigen) en we houden rekening met de normale investeringen in de militaire uitrusting (ten belope van 150 miljoen euro per jaar), dan kan de factuur al gauw oplopen tot 10 miljard euro, of 1 miljard euro per jaar, zonder exploitatiekosten. Indien het Belgische defensiebudget niet verdubbelt (voor 2013 werd 2,715 miljard euro begroot), lijkt dit een onhaalbare piste. Zelfs indien fors bespaard wordt op de personeelskosten, is de Belgische ambitie om zich volledig in te schrijven in een interventiebeleid in NAVO-verband met een defensiebudget van 2% van het BBP, totaal onrealistisch.

Als antwoord op de dalende defensiebudgetten zetten zowel de NAVO als de EU in op het ontwikkelen van gezamenlijke militaire capaciteiten. Binnen Europa spreekt men over 'pooling and sharing', in NAVO-verband heeft men het over 'smart defence'. Op de Europese Defensietop in Gent (2010) werd beslist om een inventaris te maken van projecten die daarvoor in aanmerking komen. Volgens minister De Crem moeten gezamenlijke militaire capaciteiten een antwoord "bieden op de paradox van stijgende operationele behoeften enerzijds en de dalende defensiebudgetten anderzijds." In het regeerakkoord van 1 december 2011 engageerde de Belgische regering zich ertoe om actief mee te werken aan de oprichting en versterking van een Europese Defensie wat ook de NAVO ten goede moet komen.



## 1.4. Waar naartoe met het leger?

De toekomst van Defensie is onvermijdelijk verbonden aan het debat over:

1. De analyse van de bedreigingen.
2. De wijze waarop we het meest effectief op veiligheidsdreigingen kunnen antwoorden.
3. De middelen die we ter beschikking hebben.

### 1.4.1. De analyse van de bedreigingen

#### *Militaire verenging van veiligheidsdreigingen*

Veel van de bedreigingen of 'veiligheidsuitdagingen' zoals die door de NAVO, het GVDB van de EU en de Belgische regering worden gedefinieerd zijn niet-militair van oorzaak of aard. Het is inmiddels twintig jaar geleden dat de Ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties (UNDP) haar rapport 'Menselijke Veiligheid' publiceerde. Het was een pleidooi om in het post-koude-oorlogstijdperk veiligheid te herdefiniëren en daarbij de menselijke behoeften centraal te plaatsen. Volgens dit concept staat het militaire aspect niet langer op de voorgrond, maar wel het evenwichtig tegemoet komen aan een breed gamma van menselijke behoeften voor elk lid van de wereldgemeenschap. De grote achterliggende idee is dat heel wat onveiligheid en geweld in deze geglobaliseerde wereld veroorzaakt wordt door armoede en ongelijkheid, door economische en sociale achterstelling van individuen en gemeenschappen, onder meer veroorzaakt door milieudegradatie en klimaatwijziging, voedsel- en waterschaarste, het ontwrichtend landbouw-, handels- en schuldenbeleid van het Westen, enzovoort. De Wereldbank zou dit idee later in een studie getiteld 'Breaking the Conflict Trap', bevestigen. Volgens de Wereldbank hebben de minst ontwikkelde landen (MOL's) 15 keer meer kans op een gewelddadig conflict dan

de rijke landen. De grote afhankelijkheid van primaire grondstoffen, de fluctuerende wereldmarktprijzen en de ongelijk verdeelde inkomens maken deze landen extra conflictgevoelig. Ook de klimaatverandering heeft gevolgen op vlak van veiligheid, bijvoorbeeld door het gebrek aan water, de verwoestijning en de grote migratiestromen die er het gevolg van kunnen zijn. Een van de grootste veiligheidsuitdagingen is de aanpak van het versterkte broeikaseffect. De Belgische 'Politieke Oriëntatienota' van 2008 vermeldt het UNDP-concept 'menselijke veiligheid' wel, maar geeft het een sterk militaire invulling. Het is daarbij vooral de rol en de verantwoordelijkheid van het leger om mensen te beschermen.

#### *Decontextualisering en deresponsabilisering van veiligheid*

In de veiligheidsanalyses op NAVO, Europees of Belgische niveau wordt nergens de eigen verantwoordelijkheid in het ontstaan van de opgesomde veiligheidsuitdagingen erkend. Zo wordt de proliferatie van kernwapens op alle niveaus als de belangrijkste dreiging voor de veiligheid beschouwd, hoewel het grootste deel van deze wapens op het grondgebied van de NAVO staan opgesteld. Er zijn bovendien maar weinig initiatieven om werk te maken van een effectieve kernontwapening. Integendeel, de NAVO blijft kernwapens als een hoeksteen beschouwen van haar 'defensie', kernwapenarsenalen worden gemoderniseerd, de NAVO werkt aan een antirakettenschild en binnen de Algemene Vergadering van de VN stemmen de meeste NAVO-landen, waaronder ook België, systematisch tegen een resolutie die oproept om werk te maken van een kernwapenverdrag dat het ontwikkelen, produceren, testen, ontplooiën, stockeren en het dreigen met, of het gebruiken van nucleaire wapens verbiedt.



langrijkste bestemming het theocratische Saoedi-Arabië.

Er is dus een duidelijke contradictie in het gedrag van de NAVO en haar bondgenoten enerzijds en de zelfverkleerde doelstellingen om overal burgers te beschermen, en menselijke en democratische waarden te verdedigen anderzijds.

#### 1.4.2. Hoe op de veiligheidsuitdagingen antwoorden?

De centrale vraag is: wat zijn de kosten-baten-verhoudingen van de verschillende mogelijke veiligheidsmodellen. In concreto: wat is de doeltreffendheid van ons defensieapparaat in functie van de beoogde doelstellingen. De legerhervormingen zijn duidelijk gericht op de verhoging van het operationeel vermogen voor buitenlandse missies. In de Politieke Oriëntatienota van 2008 stelt minister De Crem dat "Defensie er zal naar streven om de ontplooiing van personeel in vredesondersteunende operaties met 35% te verhogen ten aanzien van de afgelopen 5 jaar." Nog volgens de Oriëntatienota is de doelstelling van Defensie "het creëren van de vereiste ruimte waarbinnen democratie, mensenrechten, gerechtigheid en maatschappelijke vooruitgang alle kansen krijgen." België is in multilateraal verband al militair tussenbeide gekomen in Europa en zijn periferie, waaronder de Balkanconflicten in de jaren 1990, Afghanistan sinds 2002, Libanon sinds 2006, de Indische Oceaan sinds 2009, Libië in 2011 en Mali in 2013.

In zijn toespraak voor het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID) van mei 2008 wees minister van Defensie De Crem op de sterk gestegen mondiale militaire uitgaven (met 37%) als een dreiging, terwijl de NAVO op dat ogenblik verantwoordelijk was voor twee derde van die uitgaven en de NAVO-lidstaten voortdurend aangemaand worden om de NAVO-norm van 2% van het BBP voor defensie-uitgaven te respecteren.

Ook andere dreigingen zoals de 'regionale instabiliteit' (NAVO), 'mislukte staten' (EU) en de 'ongelijke verdeling van de welvaart' (België) worden als op zich staande problemen gepresenteerd en bijvoorbeeld niet binnen de (historische) context van het westerse internationale handels- en investeringsbeleid of uitbuiting geplaatst. Enige erkenning van verantwoordelijkheid is totaal vreemd aan de veiligheidsanalyses van de NAVO, de EU en de Belgische regering.

De NAVO-lidstaten zijn samen bijvoorbeeld ook de grootste wapenleveranciers ter wereld, met inbegrip van leveringen aan instabiele regio's of conflictgebieden. Ongeveer een vierde van de Europese wapenvergunningen was in 2012 bestemd voor de export naar Arabische landen, met als be-

Er lijkt een groot geloof te bestaan binnen politieke en militaire kringen dat deze opeenvolgende militaire interventies in het post-koude-oorlogstijdperk een bijdrage leverden aan de geformuleerde veiligheidsdoelstellingen. Een publicatie van Defensie beweert dat België zo bijdroeg "tot een ver-

beterde veiligheidssituatie in deze landen en regio's. Dit was een noodzakelijke voorwaarde voor de heropbouw van de lokale maatschappij. Een onrechtstreeks gevolg is ook dat de lokale bevolking minder geneigd is haar land te ontvluchten, waardoor de vluchtelingenstroom naar Europa en België wordt afgeremd." De werkelijkheid is veel minder rooskleurig dan hier wordt voorgesteld. Om verschillende redenen is gebleken dat een militaire interventie meer kwaad dan goed doet.

Ten eerste brengt een militaire interventie vaak een grote menselijke en materiële kost met zich mee. Vanuit humanitair opzicht zijn grote interventies zoals in Afghanistan (Sovjet-Unie), Somalië (VS), Kosovo (NAVO), Afghanistan (VS/NAVO), Irak (VS) en Libië (NAVO), rampzalig gebleken. Volgens een VN-rapport is Libië sinds de militaire interventie van de NAVO tegen Qadhafi in 2011, bijvoorbeeld één van de belangrijkste centra geworden voor de verspreiding van illegale wapens naar minstens 14 landen, waardoor conflicten over heel de wereld worden gevoed. De rebellengroepen die door het Westen bewapend werden, maken het land nog altijd onveilig, onder meer door tegenstanders op te sluiten en te folteren. De veiligheidssituatie in Libië is dermate desastreus dat verschillende buitenlandse ambassades de deuren moesten sluiten. In Afghanistan heeft de NAVO de beoogde doelstellingen -vrede en stabiliteit- evenmin gerealiseerd, ondanks de vele miljarden dollars die de militaire inspanningen daar hebben gekost. Ook de huidige extreem gewelddadige ontwikkelingen in Irak zijn een rechtstreeks gevolg van de westerse militaire interventie van 2003 en de daarop volgende bezetting.

Ten tweede maakt militair interveniëren de gewapende partijen in een conflict sterker ten opzichte van de lokale geweldloze poli-

tieke krachten, zoals we hebben kunnen zien in Kosovo en Libië. Achteraf blijkt dat deze gewapende groepen het recht in eigen hand nemen en zich niet zomaar opnieuw laten ontwapenen. De wapens worden zonder aarzelen ingezet om hun nieuw verworven politieke en economische macht te bestendigen en zich te ontdoen van tegenstanders.

Ten derde. Elke militaire tussenkomst zet andere potentiële doelwitten of partijen in het conflict aan om zich extra te bewapenen om een aanvaller af te schrikken en desnoods een aanval af te slaan. Op die manier is elke nieuwe interventie onbedoeld een stimulans voor een bewapeningswedloop. Dat maakt de wereld er niet echt veiliger op. De eventuele kortetermijnwinst wordt teniet gedaan door de negatieve gevolgen op lange termijn.

Ten vierde hebben militaire tussenkomsten enorme economische effecten. De oorlogen in Irak en Afghanistan hebben samen tussen de 4 tot 6 biljoen dollar gekost (1 biljoen is 1.000.000.000.000!). Een fractie van dat bedrag is voldoende om alle VN-millenniumdoelstellingen ter bestrijding van de mondiale armoede, geheel of gedeeltelijk te realiseren. De Wereldbank becijferde dat daarvoor op jaarbasis 40 tot 60 miljard dollar nodig zou zijn. De grootste financiële kost van de militaire optredens tijdens de afgelopen twee decennia werd gedragen door de Amerikaanse belastingbetaler. De Amerikaanse econoom en Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz heeft berekend dat alleen al de oorlog tegen Irak, de VS-economie zo'n 3.000 miljard dollar heeft gekost. Met dat bedrag kan de Amerikaanse regering tien miljoen jobs creëren en de werkloosheid zo goed als elimineren.

De enige actoren die economisch wel varen bij militaire interventies zijn de wapenfabri-

kanten en defensiebedrijven. Zij strijken miljarden dollars aan belastinggeld op in ruil voor hun producten en diensten.

#### 1.4.3. De beschikbare middelen

De budgettaire marge voor een verhoging van het defensiebudget in België is uitermate beperkt. In een geruchtmakende anonieme nota van 2012 opgesteld door hogere legerofficieren, werd de volgende kritische bedenking gemaakt: "De combinatie van een in reële termen al jaren krimpend budget met proportioneel stijgende kosten voor personeel, werking en materieel, legt een zware hypotheek op de paraatstelling van de eenheden en de mogelijkheden voor hun operationele inzet. De economische en financiële crisis en de verwachte evolutie van de staatsfinanciën dreigen deze hypotheek alleen maar te verzwaren." De militairen klagen dus aan dat ze het werk dat hen opgelegd wordt, niet naar behoren kunnen uitvoeren wegens een te klein budget. Daaruit kunnen twee conclusies getrokken worden: ten eerste dat er een dringende verhoging van het defensiebudget nodig is of ten tweede dat er een duidelijke visie over de toekomst van het leger geformuleerd moet worden, waarbij de doelstellingen worden afgestemd op de reëel beschikbare budgetten.

In de komende jaren moet België zijn begrotingstekort verder terugdringen, wat onvermijdelijk tot nieuwe besparingen zal leiden. Logischerwijs zou Defensie één van de posten zijn die financieel moet inbinden, maar als het van de NAVO afhangt en men de wilde plannen van minister De Crem aanhoort, dan komt er van besparen niets in huis, integendeel. Het is echter zeer twijfelachtig of de bevolking bereid is om een substantiële verhoging van het defensiebudget te aanvaarden als er op sociaal-economisch zwaar ingebonden moet wor-

den. Dat zou één van de redenen kunnen zijn waarom 46% van de bevolking zich volgens een enquête uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Vredesinstituut uitspreekt tegen de vervanging van de F-16's. Slechts 26% verklaarde voor de vervanging van de gevechtsvliegtuigen te zijn en 28% had geen mening over de wenselijkheid van de aankoop.

Zoals reeds uitgelegd zorgt het NAVO-lidmaatschap er voor dat de druk op België om het defensiebudget te verhogen zeer groot is. Ten eerste is er de NAVO-norm van 2%. Als we die willen halen, is er een verdubbeling van het huidige defensiebudget nodig. Daarmee is een extra-bedrag van ruwweg 2,7 miljard euro gemoeid. Ten tweede is er de organisatie van een expeditieleger via structuren als de 'Battle Groups' (EU) of de 'Rapid Reaction Forces' (NAVO). Een interventieleger is doorgaans een duurder leger, zowel qua materiaal (transport en gevechtscapaciteit) als qua personeelsinzet (de extra premies die worden uitgekeerd). Maar zelfs als België de NAVO-norm van 2% loslaat, dan overstijgen de jaarlijkse investeringen die nodig zijn om het bestaande leger (met een sterkte van 30.000 troepen) efficiënt te doen draaien, de mogelijkheden van het huidige defensiebudget.





# 2. VERVANGING VAN DE F-16's

## 2.1. Waarom?

België bezit momenteel een zestigtal operationele F-16 gevechtsvliegtuigen, die in het recente verleden participeerden aan de militaire interventies in ex-Joegoslavië en Libië, en al zes jaar ingezet worden in Afghanistan. De Belgische F-16's zijn in staat om de Amerikaanse B-61 atoombommen gestationeerd op de luchtmachtbasis van Kleine Brogel (Limburg) af te werpen.

De F-16's werden aangekocht in 1975 (de eerste toestellen werden geleverd in januari 1979) en 1983. Ze hebben dus een heel aantal jaren op de teller staan en zijn tegen 2020 aan vervanging toe.

In november 2013 maakte het Pentagon de details bekend van een moderniseringsplan van de in Europa opgeslagen kernbommen, inclusief de 20 kernwapens op Belgische bodem. Indien de federale regering beslist dat België zijn huidige nucleaire taken binnen de NAVO moet blijven verderzetten, d.w.z. dat de Belgische gevechtsvliegtuigen de Amerikaanse kernbommen moeten kunnen blijven afleveren, dan dringt een modernisering van de F-16's zich onvermijdelijk op. De huidige toestellen zullen de gemoderniseerde versies van de B-61 kernbommen immers niet op een telegeleide manier kunnen dragen en afwerpen.

## 2.2 Opties

De Belgische minister van Defensie De Crem liet in de loop van 2013 al expliciet weten dat wat hem betreft de F-16's vervangen

mogen worden door de F-35's. De F-35A oftewel Joint Strike Fighter (JSF), is een gevechtsvliegtuig dat ontwikkeld wordt door het Amerikaanse wapenbedrijf Lockheed Martin. Het lijkt er echter op dat De Crem uit eigen naam spreekt als hij zijn voorkeur voor de F-35 betuigt. De regering-sonderhandelaars hebben zich reeds uitgesproken voor de vervanging van de F-16's, maar er is nog geen definitief regeerakkoord en geen keuze voor een bepaald toestel.

De persoonlijke voorkeur van de Crem is echter niet volledig uit de lucht gegrepen. De Nederlandse regering besloot in 2013 om 37 F-35's of Joint Strike Fighters aan te kopen (oorspronkelijk plande men de aanschaf van 85 exemplaren, maar dit aantal werd om budgettaire redenen terugschroefd). Vanaf 2019 zouden de Nederlandse F-16's vervangen worden door de JSF's. Vermits het Belgische en het Nederlandse leger officieel defensietaken delen ('pooling and sharing') in het kader van de NAVO, kan de beslissing van de Nederlandse regering Rutte een bepalende impact hebben op de keuze van de Belgische regering over de opvolger van de F-16's. Dat de Nederlanders voor de JSF kozen, is overigens niet verbazend. Ze participeerden financieel immers aan de ontwikkeling van dit toestel (samen met de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Canada, Australië, Turkije, Noorwegen en Denemarken).

In de huidige context van besparingen is het echter niet uitgesloten dat de dure kost-



prijs van de F-35's de regering toch doet opteren voor een goedkoper alternatief. Deze alternatieven zijn:

- De Typhoon 2 (de vroegere Eurofighter), geproduceerd door een Europees consortium rond Airbus door Engeland, Duitsland, Spanje en Italië.
- De Rafale van het Franse bedrijf Dassault.
- De JAS Gripen E van het Zweedse bedrijf Saab.
- De F-18 die geproduceerd wordt door het Amerikaanse bedrijf Boeing.
- De modernere versie van de F-16 (die nog tot 2020 gebouwd zal worden).

De verschillende opties ter vervanging van de F-16's kampen echter allen met gelijkaardige technologische en budgettaire problemen. Ze vallen nu al allemaal een pak duurder uit dan oorspronkelijk geraamd werd. Hoewel de JSF momenteel zeker de duurste optie is, zijn de alternatieven ook extreem prijzig. Voor de vervanging van de Belgische gevechtsvliegtuigen door pakweg 40 moderne toestellen (gelijk welk type) moet men zeker 4 tot 6 miljard euro rekenen.

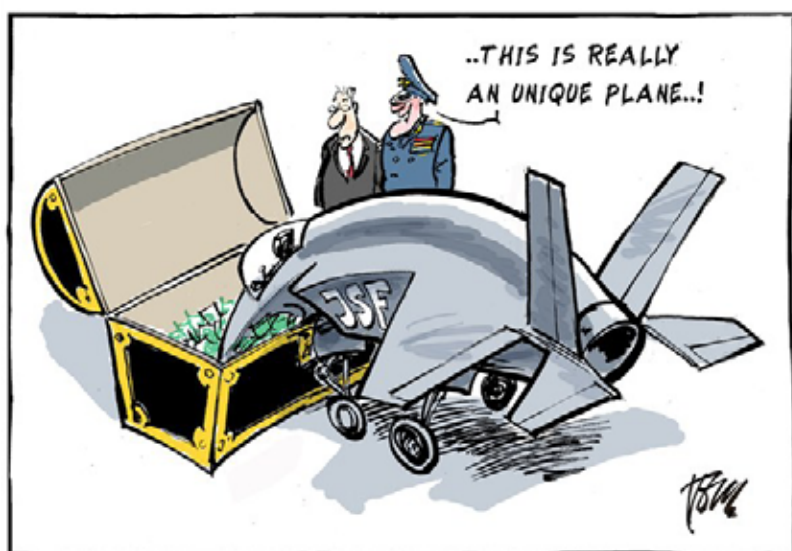
### 2.3. Technische problemen

De vooropgestelde hoogtechnologische innovaties verbonden aan de F-35 bleken niet altijd uitvoerbaar en de technische normen werden tijdens het ontwikkelingsproces al meermaals naar onder bijgesteld. Het ontwikkelingsprogramma ligt achter op schema en wordt geconfronteerd met allerlei technische mankementen die het project verder vertragen.

De spectaculairste innovatie van de F-35 is de zogenaamde 'stealth'-capaciteit, wat concreet betekent dat de vliegtuigen onzichtbaar zouden zijn voor radardetectie-systemen. Volgens waarnemers staat deze stealth-capaciteit echter nog lang niet op punt. Bovendien staat de ontwikkeling van de radartechnologie ook niet stil en de kans

dat het stealth-voordeel tegen 2020 gedeeltelijk of volledig geneutraliseerd wordt door technologische innovaties, is zeer reëel.

In een lange reeks van tegenslagen tijdens het ontwikkelingsproces van de F-35's, geraakte het nieuwe toestel in juli 2014 niet eens de Atlantische Oceaan over. Op 4 juli had de F-35 zijn internationaal debuut moeten maken door over het nieuwe vliegdek-schip van de Britse Koninklijke Zeemacht (de HMS Queen Elizabeth) te vliegen in Schotland. De F-35 zou die maand ook als sterattractie tentoongesteld worden tijdens de Farnborough Airshow in het Zuiden van Engeland, maar een motorbrand in een prototype een maand eerder noopte de ontwikkelaars om het toestel in de VS aan de grond te houden. Het was toen al de derde keer in 17 maanden tijd dat de volledige Amerikaanse testvloot aan F-35's het verbod kreeg te vliegen wegens technische problemen. Er is echter zoveel geld met het hele F-35 programma gemoeid dat het project niet zomaar stopgezet kan worden.



### 2.4. Budgettaire gevolgen

Sinds de start van het ontwikkelingsprogramma van de JSF (2002) wordt de gemiddelde stukprijs per toestel voortdurend bijgesteld naar boven. Tekortkomingen die

ontdekt worden gedurende de ontwikkelingsfase moeten worden opgelost en de kosten daarvan doen het prijskaartje per stuk aanzwellen. Hoe hoger de ontwikkelingskosten, hoe duurder immers het eindproduct. Voor de ontwikkeling van de JSF beweerde de Amerikaanse producent in 2013 nog zo'n 12,6 miljard dollar per jaar nodig te hebben tot in 2037.

Volgens het 'Government Accountability Office' van de VS steeg de stukprijs van een F-35 van 50 miljoen dollar in 2002, via 69 miljoen dollar in 2007 tot 74 miljoen dollar in 2010. Ondertussen circuleren in Amerikaanse militaire kringen bedragen rond de 113 miljoen dollar per toestel. Op basis van de cijfers van de Nederlandse Rekenkamer komen we aan een stukprijs van 121,6 miljoen euro per vliegtuig. Oorspronkelijk was Nederland van plan 85 toestellen aan te kopen. Iets later werd dit bijgesteld naar 68 toestellen. Beide scenario's bleken echter onhaalbaar om budgettaire redenen. Nederland besliste in september 2013 uiteindelijk om zich 37 toestellen aan te schaffen.

De reële kost voor de aankoop van de gevechtsvliegtuigen bestaat niet alleen uit het concrete prijskaartje per stuk, maar omvat ook de operationele en onderhoudskosten van het toestel. De exploitatiekosten dalen niet evenredig met het aantal toestellen omdat een deel van de kosten minder variabel is. Volgens de Nederlandse pers zouden de exploitatiekosten (exclusief brandstof) voor de 37 JSF-toestellen jaarlijks 270 miljoen euro bedragen of 7,3 miljoen per jaar per vliegtuig. Voor de hele levensduur van 30 jaar moet je dus rekening houden met 220 miljoen euro per vliegtuig, maar dat bedrag moet bovendien jaarlijks geïndexeerd worden volgens levensduurte. De F-35 zou tenslotte ook een pak meer verbruiken dan de F-16, zonder dat daar betere vliegcapaciteiten tegenover staan.

Het staat vast dat de F-35 een zeer dure vogel is. Zelfs als de huidige F-16's vervangen worden door een goedkopere optie, betekent deze militaire investering een aderlating voor het Belgische defensiebudget. Het is nl. duidelijk dat de vervanging van de F-16's zwaar zal inhakken op de andere Belgische Defensiecapaciteiten -met of zonder structurele verhoging van het defensiebudget. In het huidige economische klimaat is zo'n budgetverhoging sowieso niet realistisch (hoe hard de NAVO daar ook op hamert). Geen enkele politieke partij verklaarde zich daar voor de verkiezingen trouwens voorstander van, zelfs de CD&V van Pieter De Crem niet. Een verhoging van het defensiebudget gaat immers onvermijdelijk ten koste van de andere overheidsuitgaven.

## 2.5. Compensaties

In het debat over de mogelijke vervanging van de F-16's spelen niet alleen politieke en strategische overwegingen, maar wordt ook gewezen op de zogenaamde 'economische return'. Daarmee wordt bedoeld dat deze dure aankopen gecompenseerd worden door de rechtstreekse economische winsten die ze opleveren voor het Belgische bedrijfsleven, in het bijzonder de luchtvaartsector. De overheidsuitgaven voor de aankoop van nieuw defensiematerieel kunnen bijvoorbeeld rechtstreeks gecompenseerd worden met Belgische industriële participatie aan de ontwikkeling en de constructie van het materiaal (of onderdelen ervan), of onrechtstreeks via investeringen van de contractant in andere sectoren. Defensiebedrijven zwaaien uiteraard graag met het compensatie-argument om militaire ontwikkelings- en aankoopcontracten te verantwoorden. De compensatieregelingen tussen de aankopende overheden en de leveranciers van de defensieproducten worden doorgaans formeel vastgelegd, maar niet bekend gemaakt aan het publiek.

Het inschatten van de economische return van een militaire aankoop zoals de vervanging van de F-16's is echter een zeer moeilijke onderneming. De economische return wordt onder meer gemeten in het aantal jobs dat gecreëerd wordt door de militaire aankoop (bijvoorbeeld via lokale contracten voor de productie van bepaalde onderdelen, het onderhoud van het materiaal, enz.), maar ook in termen van toekomstige voordelen. Het is bovendien bijna onmogelijk om de economische impact van bepaalde compensatieregelingen te isoleren van andere economische factoren. Berekeningen zijn dus altijd ten minste voor een deel gebaseerd op extrapolaties en giswerk. Volgens een advies van het Vlaams Vredesinstituut (gepubliceerd op 2 juni 2014) over de aankoop van nieuwe jachtvliegtuigen voor de Belgische luchtmacht, staat het alleszins vast dat de eventuele economische return van deze aankoop niet ingeschat kan worden op basis van een eenvoudige vergelijking met de vroegere compensatieregelingen die gemaakt werden bij de aanschaffing van de F-16's. België was immers betrokken bij de ontwikkelingsfase van de F-16, wat het land concrete economische garanties gaf. In het huidige geval besliste Brussel om niet te participeren aan de ontwikkeling van nieuwe gevechtsvliegtuigen (in tegenstelling tot Nederland dat op zijn minst al 1,23 miljard euro investeerde in het F-35 project, in ruil voor de garantie dat Nederlandse bedrijven bepaalde onderdelen mogen produceren). Belgische bedrijven kunnen in het huidige dossier dus quasi geen aanspraak meer maken op directe industriële participatie. De overheid kan alleen maar kiezen tussen de kant-en-klare jachtvliegtuigen van de verschillende constructeurs. Onderhandelingen met deze producenten over mogelijke compensatieregelingen zullen zich dus vooral concentreren op indirecte compensaties zoals bijvoorbeeld het onderhoud van de toestellen, technologie transfers naar de civiele luchtvaart, enzovoort.

Er zijn tot nu toe geen studies gemaakt over de te verwachten indirecte economische return voor Belgische bedrijven in geval van de vervanging van de huidige F-16's - niet voor de F-35, noch voor de andere aankoopopties. Zonder deze noodzakelijke studies zijn alle beweringen over de economische return van de vervanging van de F-16's totaal ongefundeerd. Een onafhankelijke studie zou in ieder geval een belangrijk onderscheid moeten maken tussen de economische return voor bedrijven en de economische return voor de maatschappij in het algemeen. Het gaat tenslotte om overheids geld dat in eerste instantie veel winst oplevert voor de producenten van het defensiematerieel en in tweede instantie tijdelijke voordelen kan bieden aan bepaalde Belgische bedrijven, maar wat brengt het de Belgische economie en de overheid op? En vooral, wat moet de overheid er voor inleveren?



## 2.6. De nucleaire taken van de gevechtsvliegtuigen

Volgens het strategisch concept van de NAVO vormen kernwapens een hoeksteen van de defensie van het bondgenootschap. In het kader van de nucleaire 'sharing' van de NAVO is het de taak van de Belgische F-16's om de B61-kernbommen in Kleine Brogel te kunnen transporteren. De Amerikaanse regering heeft beslist om deze kernbommen – die ook in een aantal andere Europese landen liggen – te moderniseren. Een upgrade die 10 miljard dollar kost. De nieuwe B61 krijgt een staartstuk mee waardoor het een nucleaire precisiebom wordt. De eerste bommen van dit nieuwe type zouden in 2019 of 2020 ons land binnengevlogen worden. Als België haar nucleaire taken binnen de NAVO wil blijven vervullen, dan komt in eerste instantie de F-35 in aanmerking om de F-16 te vervangen. In theorie kunnen ook de andere toestellen aangepast worden om de B61 kernbom te vervoeren, maar die aanpassingen zijn peperduur en op dit moment ook niet voorzien. Dit verklaart wellicht waarom de Belgische minister van Defensie Pieter De Crem zijn voorkeur voor de F-35 heeft uitgesproken.

# 3. EEN GEDEMILITARISEERD VEILIGHEIDSBELEID

Als men de aard van de mondiale veiligheidsdreigingen naast de effectiviteit en de benodigde middelen legt, blijkt investeren in een militaire interventiecapaciteit (zowel in NAVO- als in EU-kader) geen goede optie.

Een niet-militair veiligheidsmodel gaat uit van een kosten-baten-voordeel: met weinig middelen een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de menselijke veiligheid.

## 3.1. Nadruk op menselijke veiligheid

In de Politieke Oriëntatienota van De Crem uit 2008 ligt de nadruk op bedreigingen van niet militaire aard. Bovendien erkent de nota het belang van 'menselijke veiligheid' zoals uitgewerkt door het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, maar zonder dit concept evenwel op een overtuigende en geïntegreerde manier verder uit te werken. Het uitgangspunt van menselijke veiligheid is dat veiligheid een heel breed karakter kent dat tal van beleidsdomeinen overstijgt. Om het te integreren in een concreet veiligheidsbeleid moet er bijgevolg gebruik worden gemaakt van een divers instrumentarium op economisch, sociaal en milieuvlak. De veiligheidsgevolgen van klimaatwijzigingen kunnen dus bijvoorbeeld het best aan de bron worden aangepakt door maatregelen te nemen die zowel inwerken op de oorzaken (zoals de uitstoot van broeikasgassen) als op de gevolgen van klimaatverandering (spanningen als gevolg van waterschaarste, landbouwerosie, verwoestijning, enzovoort). Dat moet preventief gebeuren en a priori niet-militair. Een militaire aanpak is in het beste geval tijdelijk en grijpt bovendien enkel in op de symptomen, waardoor het weinig doeltreffend is.

Een coherente implementatie van het concept menselijke veiligheid heeft gevolgen voor de conceptualisering van het Belgische binnenlandse en buitenlandse beleid, en zal op veel vlakken incompatibel zijn met het militaire karakter van het interventiebeleid van de NAVO (en op een meer genuanceerde manier van het GVDB van de EU).

Op binnenlands vlak betekent het streven naar menselijke veiligheid dat de reële economie gestimuleerd moet worden en dat de sociale verworvenheden niet verder afgebouwd mogen worden om tegemoet te komen aan het door Europa opgelegde besparingsbeleid. Een beleid dat de armoede doet verminderen zal immers ook de veiligheid ten goede komen.

Wat het buitenlands beleid betreft, kan de post ontwikkelingssamenwerking benut worden als een instrument om mondiaal meer menselijke veiligheid te creëren. Besparingen op het budget ontwikkelingssamenwerking zijn vanuit internationaal veiligheidsperspectief dus uit den boze. België zou ook een grotere bijdrage kunnen leveren om de VN-millemiumdoelstellingen te helpen realiseren, zoals het wegwerken van armoede en honger, ziektes zoals malaria, enzovoort. Er zou een geloofwaardig



klimaatbeleid kunnen worden gevoerd dat de uitstoot van broeikasgassen effectief vermindert.

België kan ook het voortouw nemen op het vlak van internationale diplomatieke initiatieven gericht op het oplossen van conflict-situaties en zich toeleggen op lokale conflictpreventie en -hantering. Dit impliceert dat er daartoe speciaal een korps wordt opgeleid. Dergelijke activiteiten zouden kunnen worden voorbereid of uitgevoerd via een op te richten Belgisch Vredesinstituut.

### 3.2. Een compact leger, niet interventie-georiënteerd en gespecialiseerd in zachte peacekeepingsoperaties

Als België een militaire capaciteit wil behouden binnen het kader van een internationaal veiligheidsbeleid, dan zal die alleen al wegens budgettaire beperkingen geheroriënteerd moeten worden naar een haalbaar niveau.

België kan er voor kiezen om zich volledig te richten op de zachte vormen van peacekeeping (vredeshandhaving), terwijl de 'peace enforcing' opdrachten – het afdwingen van vrede – worden afgestoten. Dat laatste zou de logische conclusie moeten zijn die volgt uit de slechte of contraproductieve resultaten van een aantal grote interventiemissies tijdens de afgelopen jaren.

Peacekeeping kan het best gebeuren in VN-verband. De VN peacekeepingsmissies moeten drie principes volgen:

- er is instemming van alle partijen
- ze gebeurt onpartijdig
- er is geen gebruik van geweld mee gemoeid behalve als het om zelfverdediging gaat of de verdediging van het mandaat.

Peacekeeping dient ook multidimensionaal te gebeuren. Naast het bewaren van vrede

en stabiliteit gaat het ook over het faciliteren van een politiek vredesproces, de bescherming van burgers, helpen en ondersteunen bij het ontwapenen, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders, steun aan de organisatie van verkiezingen, en de bescherming van de mensenrechten en het juridische systeem. Peacekeeping is dus geen monopolie van militairen en het vergt ook een gespecialiseerde opleiding.

Het grote voordeel van peacekeeping is dat er geen nood is aan dure gevechtssystemen en dat het gemakkelijk realiseerbaar is met de middelen van het huidige defensie-budget.

### 3.3. Minimale defensie

Het is weinig waarschijnlijk dat België in de nabije toekomst, maar ook op langere termijn te maken zal krijgen met een grootschalige militaire agressie van buitenaf. De Europese context is de afgelopen decennia compleet veranderd en wordt gekenmerkt door vreedzame relaties. Een defensieapparaat strictu sensu is dan ook niet echt nodig en kan zich tot het minimale beperken.

De heroriëntering van het leger, die zich opdringt als gevolg van budgettaire beperkingen en de contraproductieve aspecten verbonden aan militaire interventies in het kader van een vredesafdwinging, heeft ook consequenties voor ons lidmaatschap van de NAVO en de aard van onze betrokkenheid bij het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU. Het is immers weinig waarschijnlijk dat een dergelijke heroriëntering compatibel zal zijn met de NAVO-vereisten op vlak van middelen, investeringen en capaciteiten. Een herziening van het Belgisch lidmaatschap van de NAVO dringt zich dus op. Er zijn verschillende landen binnen de EU die

geen lid zijn van de NAVO: Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden. De nadruk die sinds het Verdrag van Lissabon is komen te liggen op de militaire interventiecapaciteit binnen het kader van het GVDB, hoeft ook geen probleem te vormen. Aan het Verdrag van Amsterdam (1997) is een protocol gehecht dat de Deense opt-outregeling van het GVDB vastlegt. Denemarken hoeft binnen Europa dus niet deel te nemen aan de discussies rond buitenlands beleid met implicaties voor defensie. Het land participeert evenmin aan buitenlandse missies met een defensiecomponent. Een dergelijke opt-out is perfect verenigbaar met een engagement voor peacekeeping binnen VN-verband.

Kiezen voor een minimale defensie en strikte peacekeepingopdrachten in VN-verband zal uiteraard een impact hebben op de verschillende componenten van het leger (land-, zee-, luchtmacht) op vlak van organisatie, personeel, opleiding, capaciteiten, aankoop van materieel, enzovoort. Bij elke heroriëntatie moet rekening gehouden worden met de sociale gevolgen voor het personeel. Wellicht zal het leger qua personeel nog verder moeten afslanken, maar dat kan geleidelijk en hoeft zeker niet tot naakte ontslagen te leiden.

### 3.4. Gedenucleariseerde defensie

In het Nieuw Strategisch Concept kiest de NAVO voor een mix van conventionele en nucleaire capaciteiten. Nucleaire wapens zijn massavernietigingswapens die een potentiële bedreiging vormen voor het voortbestaan van de planeet en tegengesteld zijn aan elk beleid dat kiest voor vrede, veiligheid en mensenrechten. De verwijdering van de kernwapens van Belgische bodem is daarom een noodzakelijke vereiste. Het afstoten van de nucleaire taken van het Belgisch leger zorgt er meteen ook voor dat deze opdracht uit het takenpakket van de luchtcomponent

verdwijnt. In dat verband zouden nieuwe gevechtsvliegtuigen dus niet meer nodig zijn.

Mits enige politieke wil, kan België best het voortouw nemen in Europa door de stationering van kernwapens op zijn grondgebied te verwerpen en zich actief in te zetten voor een internationaal verdrag dat kernwapens verbiedt.

Momenteel heeft het Belgische parlement quasi geen zeggenschap in het veiligheids- en defensiebeleid van het land. Artikel 167 van de Belgische Grondwet moet dringend geamendeerd worden zodat het parlement in de toekomst kan stemmen over een eventuele staat van oorlog, maar ook over de deelname aan vredesmissies in VN-verband. De toestemming van het parlement om ergens militair op te treden moet verbonden zijn aan een duidelijke begrenzing van de missie in de tijd. Er dient een wettelijk kader geschapen te worden, dat garandeert dat belangrijke documenten op het vlak van internationale veiligheid en defensie aan parlementaire controle onderworpen worden. Na het sluiten van een internationaal akkoord rond veiligheid en defensie zou dit ter bekrachtiging moeten worden voorgelegd aan het parlement.

Op Europees niveau moeten de bevoegdheden van het Europees Parlement op vlak van buitenlands- en veiligheidsbeleid uitgebreid worden. Nu zijn die louter beperkt tot informeren en debatteren, maar het Europees Parlement moet medebeslissingsrecht krijgen. Daartoe zal het Verdrag betreffende de Europese Unie gewijzigd moeten worden, waaronder Artikel 36 (geconsolideerde versie).

## Besluit: Visie van Vrede vzw over de toekomst van het leger en de vervanging van de F-16 gevechtsvliegtuigen

Vrede vzw pleit voor:

- De lancering van een maatschappelijk en parlementair debat over de toekomst van het nationaal leger dat gebaseerd is op de reële veiligheidsnoden, het VN-concept 'menselijke veiligheid' en de budgettaire realiteiten. De militaire operaties van de afgelopen decennia moeten grondig geëvalueerd worden in dit debat. Dat moet resulteren in een duidelijk omlijnd kader waaruit de toekomstige beslissingen omtrent militaire aangelegenheden voortvloeien.
- Ten minste een bevriezing van het defensiebudget. Een verhoging van dit budget is gezien het huidige klimaat van financieel-economische crisis en besparingen totaal onverantwoord en uit den boze.
- Het negeren van de absurde militaire verplichtingen in het kader van de NAVO, de afstoting van de nucleaire taken van het Belgisch leger in het kader van de NAVO en een herziening van het NAVO-lidmaatschap.
- De invoering van beslissingsrecht voor de verkozen parlementen in aangelegenheden zoals staat van oorlog en militaire aankopen.
- De heroriëntering van het Belgisch militair apparaat naar een klein, niet-interventiegericht leger dat gespecialiseerd is in zachte peacekeeping, ontmijningsmissies en noodhulp bij natuurrampen.

De regeringsonderhandelaars besloten op 25 augustus om 40 nieuwe gevechtsvliegtuigen aan te kopen tegen 2021 ter vervanging van de huidige F-16's. Ze schatten dat dit 4 miljard euro zal kosten. Terwijl er volop gesnoeid zal worden op o.a. sociaal en cultureel vlak in de komende legislatuur door een regering die naar eigen zeggen op zoek is naar 17 miljard euro besparingen, is dit een totaal onverantwoorde uitgave. Bovendien is de inschatting van 4 miljard euro veel te laag. Nederland besliste 37 nieuwe gevechtsvliegtuigen aan te kopen en zette hier 4,5 miljard euro voor opzij, zonder exploitatiekosten. Er bestaat bovendien geen maatschappelijk draagvlak voor de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen. Vrede vzw verzet zich ten stelligste tegen deze nutteloze, onbetaalbare en absurde politieke beslissing.