

# De trends van twintig jaar Defensie

## *De motie-Van der Staaij in historisch perspectief*

Lo Casteleijn

Komend voorjaar maakt het kabinet ter uitvoering van de motie-Van der Staaij (SGP), die verhoging van het defensiebudget beoogt, een bestandsopname van de toestand van de Nederlandse Defensie. Dat is opmerkelijk. Nog niet zo lang geleden, op Prinsjesdag 2013, publiceerde het kabinet de nota *In het belang van Nederland*, die in oktober van dat jaar werd geamendeerd door de 'bevriende oppositie' en dit najaar financieel verder werd aangekleed in de begroting 2015. Maar natuurlijk, 2014 is een waterscheiding.

Poetins offensief tegen Oekraïne kleurde de relatie tussen de Russische Federatie en het Westen van grijs naar zwart. De zorgwekkende ontwikkelingen in het Nabije Oosten hebben grote gevolgen in ons deel van de wereld. Europa, en dus ook Nederland, grenst aan gebieden die gekenmerkt worden door grote instabiliteit. Niet alleen onze belangen zijn hierbij direct in het geding, de in de periferie van Europa heersende spanningen belanden in eigen huis. De sancties tegen Rusland raken ook onze economie. Er moeten meer vluchtelingen worden opgevangen en er zijn gevoelige tegenstellingen in onze samenleving aan het licht gekomen. Alle reden dus om nog eens naar het Nederlandse veiligheidsbeleid en de ambities, middelen en het budget van Defensie te kijken.

Geven de gebeurtenissen van het afgelopen jaar aanleiding de taken en ambities van de krijgsmacht te veranderen? En hoeveel geld is er nu echt nodig om die ambities waar te maken? Het kabinet doet er goed aan bij het beantwoorden van die vragen ook nog eens over de schouder te kijken. Er is sinds begin jaren '90, meestal als gevolg van een regeerakkoord of (andere) bezuinigingsrondes, een keer of acht geprobeerd orde op zaken te stellen, te beginnen met de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota van 1993 van minister ter Beek. Het moet worden toegegeven: de SGP is haar opvattingen trouw gebleven. In 1993 riep die partij in

een motie de regering op "dusdanige ... voorzieningen te treffen dat de omvang en samenstelling van de krijgsmacht tijdig aan een slechter wordende veiligheidssituatie kunnen worden aangepast". Anders dan toen kreeg de motie-Van der Staaij nu met de wind van de NAVO-top in Wales in de rug een meerderheid.

Welke trends hebben zich de afgelopen twintig jaar voorgedaan bij vergelijkbare heroverwegingen, en wat ging er mis? Genoemde nota's van begin jaren negentig waren een tijdige reactie op de fundamentele veranderingen die zich voltrokken. De positie van Rusland was onherstelbaar verzwakt. De verdediging van het eigen en NAVO-grondgebied was niet langer de enige taak van de krijgsmacht, het ging nu vooral om het meedoen aan internationale militaire operaties voor vredeshandhaving elders in de wereld. Dat rechtvaardigde een drastische verkleining van de krijgsmacht en — veel eerder dan andere landen tot die conclusie kwamen — opschorting van de dienstplicht.

### Blijvende problemen

We moeten echter vaststellen dat de Prioriteitennota ook op belangrijke punten tekortschoot. De verkleining en professionalisering van de krijgsmacht betekende namelijk nog

allerminst dat Nederland kon beschikken over een echte expeditie krijgsmacht. Sommige van de problemen die al snel aan het licht kwamen, zijn in de loop der jaren verregaand opgelost, met andere wordt nog steeds geworsteld. Een overzicht.

Tot de categorie blijvende problemen hoort beslist de logistiek voor uitzending van grote aantallen militairen, hun uitrusting, de bevoorrading, etc. De missie naar Uruzgan in Afghanistan in 2005 leverde enorme logistieke problemen op. Dat geldt ook voor andere missies. Er zijn verbeteringen tot stand gebracht, maar nog steeds zijn logistiek en ondersteuning lastige knelpunten.

Voor een deel zijn de problemen te verklaren uit de historische diversiteit van de defensieorganisatie. Leger, marine en luchtmacht kenden eigen, onderling verschillende organisatievormen, hadden de administratie en de financiële boekhouding op verschillende leest geschoeid, stelden zelf prioriteiten voor de aanschaf van materieel, voerden een eigen personeelsbeleid, en de krijgsmachtdelen hadden relatief onafhankelijke bevelhebbers. Die menigvuldige autonomie is ook een van de redenen waarom achtereenvolgende ministers er in al die hervormingsoperaties maar niet in slaagden de financiële huishouding echt op orde te krijgen. Bovenop de externe bezuinigingen moest er altijd forse interne problematiek worden opgelost, zoals de altijd tegenvallende exploitatiekosten. Om de nog steeds bestaande verborgen problemen op te lossen is nog veel inspanning en geld nodig. De afgelopen jaren zijn de krijgsmachtdelen wel veel meer op één noemer gekomen, wat overigens gepaard ging met een schier eindeloze reeks tekortkomingen op het gebied van materieel en financieel beheer, ICT, etc. De Commandant der Strijdkrachten is sinds 2005 de chef van de commandanten van de krijgsmachtdelen, waardoor ook de mogelijkheden toenamen tot integrale afweging van materiële plannen en het stellen van financiële prioriteiten.

Doordat er meer eenheid in de defensieorganisatie is gekomen, kon enkele jaren geleden voor Defensie als geheel worden vastgesteld uit welke functies de krijgsmacht en de staven dienen te bestaan, inclusief de aantallen en de rangniveaus. Alle aandacht kan nu worden gericht op de vulling en doorstroom van het personeel en de arbeidsvoorwaarden, waaronder de regelingen bij uitzending. Een bijzonder punt van aandacht is de, te lang verwaarloosde, zorg voor teruggekeerde militairen die te maken hebben met vaak langdurig verborgen persoonlijke problemen. In het algemeen geldt trouwens dat de recuperatie van eenheden, materieel en personeel dat terugkeert van internationale missies is onderschat. Herstel duurt langer en is duurder dan gepland.

## Aangetast voortzettingsvermogen

Bij elke nieuwe beleidsnota over Defensie waren er pleidooien om nu eens visie te tonen, en echte keuzes te maken, zodat geld vrij kon komen voor intensivering van de echt belangrijke taken. Maar per saldo hebben de achtereenvolgende kabinetten gekozen voor een breed samengestelde krijgsmacht met capaciteiten te land, ter zee en in de lucht, voor vredetaken, maar ook voor acties hoog in het geweldsspectrum. De omvangrijke *Verkenningen* uit 2010 bracht alternatieven voor de Nederlandse krijgsmacht in kaart met bijbehorende budgetten. In feite is er vóór en na 2010 gekozen voor wat in die studie de "veelzijdig inzetbare krijgsmacht" werd genoemd, die beschikt over een breed spectrum van capaciteiten. Maar die is alleen vol te houden bij een degelijke financiering. De huidige begroting zit ver onder de in de *Verkenningen* berekende financiële niveaus. Het voortzettingsvermogen is daardoor onaanvaardbaar sterk verminderd. We kunnen nog altijd veel verschillende dingen, maar kunnen ze niet lang volhouden. De minister van Defensie trok in de laatste begrotingsbehandeling dan ook terecht de nuchtere conclusie dat de herbezinning die nu is begonnen in ieder geval niet kan betekenen dat de hogere ambities die de verslechterde internationale situatie vereist, worden bereikt met dezelfde capaciteiten en met evenveel geld.

## Modernisering vs. zware capaciteiten

In de afgelopen decennia is meer geïnvesteerd in ondersteuning en transportcapaciteiten dan in zware bewapening (de JSF is de notoire uitzondering). Transport- en bevoorradingsschepen en transporthelikopters zijn hiervan voorbeelden. Het is cruciaal dat de krijgsmacht blijft moderniseren. Dit betreft soms de vervanging van wapensystemen, zoals de jachtvliegtuigen, en soms investeringen op nieuwe terreinen. Voorzichtige stappen zijn gezet wat betreft onbemande vliegtuigen en de bescherming tegen cyber-aanvallen. De komende jaren moet veel geld worden vrijgemaakt om deze capaciteiten volwassen te maken.

De modernisering is, zoals gezegd, deels ten koste gegaan van zware capaciteiten. Het meest spectaculaire wapenfeit in dit opzicht is de afschaffing van de tank door het eerste kabinet-Rutte. Die werd verantwoord geacht omdat voldoende vuurkracht beschikbaar bleef door de combinatie van lichte en mobiele systemen als de Apache-helikopter en het CV-90-pantsergevechtsvoertuig. Rutte-2 heeft in feite de concentratie op mobiliteit verder doorgevoerd door nog slechts één brigade uit te rusten met de CV-90, terwijl de andere pantserbrigade wordt gemotoriseerd; die moet het



vooral hebben van de (nieuwe) Boxer-, Fennek- en (extra) Bushmaster-pantservoertuigen. De vuurkracht van de landstrijdkrachten neemt door halvering van het aantal CV-90's verder af. Herinvoering van de tanks, zoals hier en daar bepleit, staat haaks op deze koersverlegging ten gunste van flexibiliteit, mobiliteit en operationele inzetbaarheid door het vorige en dit kabinet.

### Duidelijke doelstellingen formuleren

Het is de afgelopen decennia lastig gebleken de doelstellingen van militaire missies scherp te definiëren. En dan gaat het niet om de nogal demagogische discussie over de opbouw- of vechtmis­sie in Uruzgan. De krijgsmacht heeft capaciteiten voor gevechtstaken laag en hoog in het geweldsspectrum, en eenheden voor *peace-keeping*. Over de bereidheid al die capaciteiten te gebruiken heeft nooit twijfel bestaan. Toch is het militair uitschakelen van IS, Saddam of de Taliban wat anders dan het bevorderen van goed bestuur en economische ontwikkeling in falende staten.

Op papier staat het, ook in de recente beleidsbrief Internationale Veiligheid van het kabinet, doorgaans prima geformuleerd: een geïntegreerde aanpak is nodig met een

goede balans tussen diplomatieke en ontwikkelingsmiddelen, en de inzet van militairen en politie en justitiecapaciteiten. Daar wordt ook altijd bij vermeld dat succes een betrokkenheid van vele jaren vergt. In de praktijk blijkt nogal eens dat de militaire component niet erg lang kan worden volgehouden en weinig draagvlak heeft. De politieke en ontwikkelingsambities en pretenties zijn zeer hoog, de militaire betrokkenheid wordt niet zelden aan rigide voorwaarden en korte termijnen gebonden. De NAVO-politiemissie in Kunduz (2011-2013) was in dit opzicht een voorbeeld van hoe het niet moet: 500 militairen werden uitgezonden in een civiele politietrainingsmissie. Er werden zoveel beperkende voorschriften aan verbonden dat de missie voortijdig moest worden beëindigd, niet omdat de Afghaanse politie op sterkte was, maar omdat er geen Afghaanse cursisten meer waren die in het Nederlandse beleid pasten. De krijgsmacht moet in staat worden gesteld haar inbreng te leveren in de beoogde balans tussen politiek-diplomatieke middelen en militaire bijdragen.

### Internationale samenwerking

Twintig jaar geleden werd terecht de conclusie getrokken dat Nederland nooit meer alleen militair zou optreden. De

Een Nederlands fregat oefent met een Amerikaans vliegdekschip. Twintig jaar geleden werd terecht de conclusie getrokken dat Nederland nooit meer alleen militair zou optreden. Momenteel ligt de nadruk op samenwerking van onderaf, met een beperkt aantal landen, in specifieke projecten (foto: U.S. Navy/Christopher Shrank)

## Analyse

afgelopen decennia zijn er dan ook tal van samenwerkingsvormen ontstaan, soms modulair, soms volledig geïntegreerd. Deels uit frustratie over de geringe voortgang die in NAVO- en EU-verband wordt geboekt, ligt nu de nadruk op samenwerking van onderaf, met een beperkt aantal landen, in specifieke projecten. Daar bereikt Nederland goede resultaten mee, zoals met Duitsland en de Benelux. Toch kunnen die projecten niet zonder verdergaande politieke commitment, waarbij bijvoorbeeld de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van genoemde landen zich verplichten tot het aanbieden van gemeenschappelijke, goed op elkaar afgestemde militaire capaciteiten aan de EU en de NAVO, of aan ad-hoccoalities.

In Wales heeft de NAVO-top in september opnieuw het belang onderstreept om de defensie-uitgaven te laten groeien tot 2% van het BBP. Op zichzelf valt dat toe te juichen, maar geen enkele Europese regering peinst erover de ontbrekende miljarden vrij te maken. Vervolgens zien we dan ook de verantwoordelijke bewindspersonen zich in bochten wringen om uit te leggen dat dat percentage natuurlijk niet letterlijk bedoeld is. Daarom zou het beter zijn als de lidstaten in de komende periode besluiten tot geloofwaardige, goed beredeneerde verhogingen van de budgetten; dan kan

*Geen enkele Europese regering peinst erover de ontbrekende miljarden vrij te maken*

de NAVO afscheid nemen van zo'n irreëel groeicijfer. Eigenlijk geldt hetzelfde voor het niveau van de investeringen. Het kabinet kondigt aan dat de investeringen over vijf jaar 22% van het defensiebudget zullen uitmaken.

Uitstekend, maar

het percentage is de laatste jaren alleen maar gedaald (tot 13,6% in 2013). Natuurlijk, alles komt nu beter op orde, maar dat het zal lukken de investeringen in vijf jaar te verhogen met 500 miljoen euro tot anderhalf miljard? En de minister van Defensie legt elk jaar uit dat het begrote investeringspercentage helaas weer niet is gehaald.

En dan ten slotte nog dit. De deelname aan grote internationale militaire operaties, zoals die in Afghanistan sinds 2001, raakt de krijgsmacht, de politiek en de samenleving in het hart. Twee jaar geleden schreef NRC-journalist Eijssvoogel in een terugblik naar aanleiding van de indrukwekkende documentaire *Gesneuveld* van Robert Oey dat er nog tal van, soms ook pijnlijke, vragen gesteld moeten worden over het verloop, de bedoelingen, en de zin van de Nederlandse be-

trokkenheid in Afghanistan. Hij zei niet hoe dat zou kunnen gebeuren. Kabinet en parlement zouden moeten overwegen opdracht te geven tot een breed opgezet historisch onderzoek over ruim tien buitengewone jaren in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Dat zou recht doen aan de inspanningen en de offers die de duizenden Nederlandse militairen zich in Afghanistan hebben getroost, en ons wijzer kunnen maken bij het nadenken over de toekomstige ambities van de Nederlandse krijgsmacht.

Lo Casteleijn was beleidsdirecteur op het ministerie van Defensie en is nu verbonden aan Instituut Clingendael.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).