



Nederland heeft een traditie van zich verschuilen achter andermans rokken, als het defensie aangaat. De krijgsmacht is na decennia van ontmanteling zodanig uitgekleed dat ze internationaal in haar hemd staat en nagenoeg weerloos is.

Defensie in een vrije val

In een aardig en vaardig geschreven boek heeft Krijn Schramade voor een breed publiek op schrift gesteld wat onder de *usual suspects* der veiligheidsexperts al jaren broeit: de Nederlandse strijdkrachten piepen en kraken, Defensie vult het ene gat met het andere, en een vijftiengjarige cascade aan bezuinigingen op het defensieapparaat heeft geresulteerd in een hulpeloze en uitgeklede krijgsmacht. Die op papier nog van alles kan, maar in de praktijk 'van veel nog maar een klein beetje' en bovendien 'van korte duur'. En dat terwijl onveiligheid naar Europa toe kruipt, houdt Schramade ons voor: in Oekraïne woedt een oorlog, het Midden-Oosten explodeert, IS krijgt voet aan de grond in Noord-Afrika en Europa worstelt met de toestroom van vluchtelingen uit oorlogsgebieden waar het niet kan of niet wil inter-veniëren.

Het doet misschien niet volledig recht aan Schramade om trefwoordsgewijs door zijn boek heen te gaan, maar laat het in elk geval een overzicht zijn van wat me (en ik mag mezelf in gepaste nederigheid wel een veteraan noemen in het, sinds begin jaren zeventig, doorworstelen van defensiestukken) opviel als het kaalslagprobleem van 2016. Het kritisch volgen van defensie is *nooit* van de lucht geweest, en de klacht dat wij als Nederland te weinig om onze veiligheid geven ook al niet. Wat vreemd toch, de koopman en de dominee zijn het over van alles oneens, maar ze hebben toch beiden evident belang bij een veilig vaderland en een veilige wereld? Maar van het gebroken gewertje aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, de in de Koude Oorlog altijd aanwezige kritiek dat we ons in de NAVO eigenlijk als een ordinaire *free rider* gedroegen, het verwijt dat wij in onze buitenlandse politiek eigenlijk een verkapte neutraliteit praktiseerden, de pijnlijke verwijzen van de VS (via bijvoorbeeld Donald Rumsfeld, ambassadeur bij de NAVO in de jaren zeventig en later havikminister van Defensie) dat het 'rode' kabinet-Den Uyl onze krijgsmacht dreigde uit te kleden, tot de campagne van onze eigen NAVO-baas Joseph Luns tegen Haags pacifisme in de jaren tachtig: er loopt een langjarige, stevige rode draad van verwijt dat ons land het geld liever aan zorg en voorzieningen uitgeeft dan aan veiligheid, want we rekenen als de nood aan de man komt liever op de bescherming door andere landen.

Eigentijdse accenten vallen in die traditie dus extra op. Kaalslag is zo'n accent, een graad ernstiger dan het traditionele verwijt van verwaarlozing of liftgedrag. Het woord kaalslag impliceert bijna moedwillige verwoesting. De ruime aandacht die Schramade geeft

aan het gebrek aan missie, visie en strategie, en aan de voorbeelden van huidige ministers die in interviews niet eens meer ontkennen maar ruterlijk *erkennen* dat ze inderdaad weinig anders kunnen doen dan het managen van de kaalslag en daarvoor hebben moeten tekenen, suggereert dat het te laat is; er is in Den Haag

Kaalslag: een graad ernstiger dan het traditionele verwijt van verwaarlozing of liftgedrag

zijn tegenwoordig bijna eenstemmig in hun perceptie dat de mondiale veiligheidssituatie de laatste tijd zeer is verslechterd, (2) er is nagenoeg consensus onder experts dat Nederland op defensiegebied ver onder zijn stand leeft en dat er onbedachtzaam op de krijgsmacht is bezuinigd, en (3) er is in die zin publiek draagvlak voor defensie (en zelfs Europese samenwerking, kom daar in tijden van euroscepsis nog eens om) dat onveiligheid voor elke Nederlander geen ver-van-mijn-bedshow meer is maar via terreurdreiging en de MH-17 tot ieders persoonlijke levenssfeer is doorgedrongen en een antwoord geen uitstel of weggijken meer duldt.

Schramade wijst op een Manifest uit 2015, waarin linkse en rechtse zwaargewichten (militaire professionals, experts, politici) over al hun ideologische en professionele verschillen heen stappen en erop wijzen dat Defensie een miljardeninvestering nodig heeft om te voldoen aan grondwettelijke taken, aan de in NAVO-verband overeengekomen politieke belofte om 2 procent van het BBP aan defensie uit te geven (in plaats van de schamele 1,1 procent nu en zelfs ruim minder dan 1 procent als je de salarissen en pensioenen/wachtgelden wegdenkt)¹. Een recente policybrief van denktank Clingendael wijst erop dat 76 procent van de Tweede Kamer – 114 zetels, in de huidige politieke verhoudingen een Haagse zeldzaamheid – een motie steunde om te onderzoeken of Defensie uit de jaarlijkse roulette van begrotingen, suppletioire begrotingsvoorstellen, tussentijdse bezuinigingen, voorjaars- en najaarsbrieven gehaald kan worden, en misschien zelfs voor langere tijd immuun is te maken voor kabinetswisselingen en fluïde regeerakkoorden, door er meer-

blijkbaar een onmantelingsmechanisme aan het werk dat sterker is dan politieke wil of analyse van experts kan keren, met fatale gevolgen.

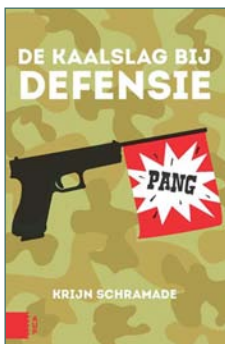
Het opvallende verschil met de kritiek uit vroeger jaren is drieledig: (1) de defensievijandigheid is veel minder ideologisch: politici

jarenafspraken (dus: zekerheid) over te maken.² De huidige begrotingscyclus geeft de regering (te?) veel mogelijkheden voor tussentijdse bijstelling van de begroting. Ook dit heeft, volgens Clingendael, geleid tot een fluctuerend en weinig consistent defensiebeleid.

Defensiewatchers

Schramade illustreert ook aan de hand van andere getuigen hoe het proces van kaalslag zich voltrok. Dat is niet geheel zonder risico, aangezien het in de hechte defensiewereld altijd nodig is diep te graven en de onafhankelijkheid en (dus) volledige betrouwbaarheid van externe expertise dubbel te checken. Wat dat betreft had Schramade de spade nog wel iets dieper in de aarde kunnen steken. In en naast de defensiewereld kent iedereen elkaar en is de draaieur geen onbekend fenomeen. Het uitgebreid aanhalen van de Vlaamse Jonathan Holslag (een veelbelovend sinoloog, onlangs aan de VU van Brussel tot docent benoemd, maar een in Nederland gemakkelijk als 'professor' erbij gesleepte veiligheidsdeskundige, zelfs als het om de Nederlandse krijgsmacht gaat) is dus niet per se overtuigend, de pedante ondervragingen door journalist Sven Kockelman van minister Hans Hillen evenmin, de zwakke analyses van onderzoeksbureau McKinsey over de efficiency van internationale krijgsmachten ook al niet. Een onderzoek van kennisinstituut HCSS (Hague Centre of Strategic Studies) naar 'de waarde van Defensie' in opdracht van het ministerie van Defensie zelf, of naar de behoefte aan een opvolger van het F16-jachtvliegtuig, ondershands en buiten medeweten van de minister van Defensie zelf gegund door de Koninklijke Luchtmacht, roept vragen van transparantie op naar de waarde van dergelijke studies, zeker als ze mede uitgevoerd worden door detachanten van het ministerie of krijgsmachtdelen zelf.

Vroeger was dat zelfs minder ondoorzichtig dan nu. Eind jaren zeventig werd nog door interdepartementale werkgroepen en parlementaire commissies onderzoek gedaan naar het 'militair-industrieel complex', een term die volkomen is vergeten en – hoe ideologisch geïnspireerd en vervuuld misschien ook – ronduit durfde te benoemen dat besluitvormingsprocessen in de defensiesector gezond wantrouwen verdienen en structurele geldverspilling in deze ondoorzichtige tak van de overheid – door sommigen de 'dreigings-industrie' genoemd – op de loer lag.³ De tijden zijn veranderd: van een nauwe verwevenheid van industrie en krijgsmacht en kennisinstellingen ligt tegenwoor-



Krijn Schramade
De kaalslag bij Defensie
AUP 2016, 178 blz.

dig niemand meer wakker, Defensie roemt zelfs 'de gouden driehoek' als het gaat om de samenvallende belangen van bijvoorbeeld de Koninklijke Marine en de scheepswerven en de kennising eromheen, en het is niet waarschijnlijk dat ons staatshoofd of de premier het land met opgeheven vinger zal waarschuwen voor het militair-industrieel complex zoals de president Eisenhower dat in 1960 nog deed voordat hij de deur van Witte Huis definitief achter zich sloot. Ik wil daarmee geenszins het actuele en consensuele beeld van 'kaalslag' reduceren tot een valse analyse, of tot het resultaat van een samenzwering van partijen die belang hebben bij dreiging en extra miljarden voor defensie. Dat is het juist niet, want (on)veiligheid is tegenwoordig veel minder ideologisch gedefinieerd en dus gepolemiseerd; van links tot rechts wordt het terrorisme veroordeeld, wordt het gedrag van Ruslands Poetin als onacceptabel en dreigend ervaren, en rijst dus de vraag: waarom dan die kaalslag?

In zekere zin is de rol van de kritische defensiewatchers (journalisten, defensiesceptici, polemologen, pacifisten, Eisenhower...) van vroeger nu overgenomen door waakzame overheidsorganen zelf, zij het dat deze het krijgsbedrijf vaak met een financiële of managementlens observeren. Dat zijn in Nederland bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer, of de controleurs van Financiën. Hun kritische blik is niet primair veiligheidspolitiek, maar budgettair of bedrijfsvoeringstechnisch. Dat tekent de tijdgeest en verraadt de macht van Den Haag: de buitenlandriedhoeke (Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking) kan sterke argumenten voor het bestaan hebben, voor hun per-

formance gewaardeerd worden dóór het buitenland, maar scoort 'slecht' in het voeren van Haagse gevechten om de begroting of regeerakkoorden, en gaat in de afgelopen perioden zelfs gebukt onder miskenning. 'Wat doen wij toch fout?', was een keer op keer verhoorde verzuchting

Er is in Den Haag blijkbaar een onmantelingsmechanisme aan het werk dat sterker is dan politieke wil of analyse van experts kan keren, met fatale gevolgen

tegenover een Groep van Wijzen die kortelings het kaalslagverschijnsel in het naastliggende ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht.⁴ Ook Defensie is gedemoraliseerd. Het is volgens Clingendael 'in een vrije val beland'. De denktank schrijft dat het Defensiebudget in de afgelopen kwart eeuw in reële termen is gehalveerd. Dat 'heeft geresulteerd in een verstoorde balans tussen ambities en middelen', een deftige manier om te zeggen dat er een flinke kloof gaapt tussen willen en kunnen. Defensie heeft drie hoofdtaken. Eén: de verdediging van het Koninkrijk. Twee: missies die de internationale rechtsorde handhaven en zelfs bevorderen. Enigszins populair gezegd is het verschil tussen taak één en taak twee het kunnen voeren van *wars of necessity* en *wars of choice*. (Barack Obama heeft dit gemaksonderscheid gebruikt om in het openbare debat te rechtvaardigen waarom hij zich bijvoorbeeld uit de oorlog in Irak wel wilde terugtrekken, en uit die in Afghanistan aanvankelijk niet. Het onderscheid is in zoverre betwistbaar dat niet zonder meer beweerd kan worden dat internationale crisissoperaties een soort luxe zijn die voor Nederland, laat staan voor de wereld, niet 'necessary' zouden zijn).

Het is eigenlijk opmerkelijk dat nota bene de officiële kritiek van een instantie als de Algemene Rekenkamer die van de kritische journalist Schramade nog lijkt te overtreffen.⁵ In haar zeer recente Verantwoordingsrapport Defensie neemt de AR het ministerie ongekend zwaar onder vuur. Op bedrijfsvoeringstechnische gronden worden het ministerie 'onvolkomenheden' verweten, op het gebied van onderhoudsmanagement zelfs een 'ernstige onvolkomenheid'. Er is sprake van

onderrealisatie qua investeringen, zelfs sinds 2009 al, zodat de Rekenkamer niet van een eenmalig incident wil spreken, en ook niet misselijk is het verwijt van 'onrechtmatige' overschrijdingen van de begroting. Defensie krijgt in beschaafde bewoordingen ook een democratische oorvijg: 'Wij wijzen op de noodzakelijke balans tussen democratische bepaalde ambities en het daarvoor beschikbare budget. Defensie bewaakt deze balans niet voldoende'⁶. De Inspecteur van de krijgsmacht zelf laat het in zijn jaarverslag 2015 zijn commandanten weer op een simpeler manier zeggen: 'Ik moet een hoop, maar mag een beetje'.⁷ De operationele inzetbaarheid van de eenheden is in twee jaar pijlsnel gedaald van 77 procent naar 59 procent⁸, en als klap op de vuurpijl wordt geconstateerd dat de krijgsmacht nu niet meer in staat is om de eerste hoofdtak, de verdediging van het eigen grondgebied, uit te voeren. Ook al wordt dat in het weerwoord van minister Jeanine Hennis-Plasschaert tegengesproken, het is een afschuwelijk verwijt dat de Rekenkamer in haar nawoord handhaaft, en schrijver dezes overigens ook al medio 2015 in Brussel op het hoofdkwartier van de NAVO had vernomen.⁹

Een moeilijk ministerie

Defensie is een moeilijk ministerie dat traditioneel de neiging heeft om dergelijke kritiek te pareren of te ontkennen. Kostenoverschrijding en verspilling komen in elke sector voor, maar een combinatie van afzien en trots, de verdediging van de eer van het vaderland en de inderdaad zeer hoge eisen die aan mens en materieel in (mogelijk oorlogs)omstandigheden gesteld worden, vragen om extra begrip voor dat 'moeilijke'. Liever dan bekennen dat er iets mis is, het glas half leeg, wordt benadrukt dat er 'de laatste tijd al heel wat verbeteringen in gang zijn gebracht', het glas half vol. Illustratief is de reactie op het rapport *Onderrealisatie* waarin het ministerie vorig jaar half geruststellend aan de Tweede Kamer schreef: 'Policy Research Corporation concludeert verder dat Defensie de afgelopen jaren wel degelijk gevolg heeft gegeven aan de eerder geformuleerde aanbevelingen. In verschillende domeinen zijn stappen in de goede richting gezet, maar de verbeteringen komen langzaam tot stand en verdere stappen zijn geboden'.¹⁰ Maar de Algemene Rekenkamer ziet het een halfjaar later toch een beetje anders. De onderrealisatie van de investeringen is slechts een symptoom van het grotere probleem van 'het tekort aan beheersbaarheid van de projectenportfolio'. Er worden 'bij het Ministerie van Defensie beslissingen [...] genomen over investeringen zonder dat voldoende inzicht bestaat in de volledige levenscyclus van een wapensysteem', er is sprake van 'een hoge mate van bureaucratie binnen het ministerie, waardoor vertragen niet flexibel zijn op te lossen', er is 'sprake van een personeelstekort', er heerst 'binnen het ministerie in onvoldoende mate een cultuur [...] van een lerende organisatie'. De door het ministerie aangevoerde verbeteringen gaan niet diep genoeg want 'in het verleden bij het Ministerie van Defensie [is] onvoldoende vastgelegd welk organisatieonderdeel verantwoordelijk was voor het uitvoeren van welke aanbeveling' en 'ook ontbrak een proactieve sturing op basis van tijdige en uniforme rapportages'.¹¹

Toch is het realisme dwingend: de veiligheidssituatie is onomstreden verslechterd, de werkvloer tot en met de commandanten klagen, en het heeft dus geen zin om de jaren van verwaarlozing en vooruit, de tekortkomingen, te ontkennen. Ook valt nu eenmaal niet te ontkennen dat Nederland internationaal een modderfiguur slaat door onder aan de bestedingslijstjes van de NAVO te bungelen. Hoewel Nederland het ambitieniveau fors heeft verlaagd (van het begin jaren negentig gelijktijdig kunnen uitvoeren van vier vredesbewarende operaties naar nog maar één operatie sinds 2013) ont-

De afbeelding op deze pagina is afkomstig van Defensie.nl

breekt het Defensie nog steeds aan geld, middelen en personeel om zelfs dit schamele ambitieniveau te realiseren. Daar komt nu dus nog de constatering bij dat we ons eigen grondgebied niet zullen kunnen verdedigen als het erop aankomt.

Maar er is een lichtpuntje, met dank aan Poetin en IS. In 2015 kondigde de regering aan niet langer op Defensie te zullen korten. Daarnaast werden eerder aangekondigde bezuinigingen gedeeltelijk teruggedraaid. Vijf miljard euro erbij, het bedrag dat nodig zou zijn om Nederland in tien jaar op het gedroomde maar wel afgesproken peil van 2 procent BBP te brengen, zal een schone illusie zijn. Ook als Nederland zich tevreden stelt met een bescheidener doelstelling, door op het NAVO-gemiddelde van ongeveer 1,6 procent BBP uit te komen, zal het moeilijk blijven om ons een breed, en in alle dimensies (land, zee, lucht, ruimte en cyber) langdurig inzetbare krijgsmacht te veroorloven. En als een in wezen trouw en gecommitteerd apparaat als Defensie niet zelf met oplossingen komt, staan bezuinigende ambtenaren daarmee al gauw behulpzaam, maar rigoureu, klaar. In een onlangs uitgelekte, en daarop maar openbaar gemaakte *Menukaart* van het ministerie van Financiën wordt niet teruggeschrokken voor afschaffen van de gehele landmacht, drastisch inkrimpen van de marine en opgaan in die van Duitsland, Denemarken en België, huren in plaats van kopen van gevechtsvliegtuigen, en meer van dat soort proefballonnen.¹² Eet smakelijk met zo'n menukaart. De kaalslagmachine is weliswaar traag, hardnekkig en niet snel uitgewerkt, maar slaat soms ook verrassend snel toe. ♦

Noten

- Manifest over de versterking van de Nederlandse Defensie*, www.defensie.nl/defensie/manifest/defensiebeleid/
- Manifest over de versterking van de Nederlandse Defensie*, www.clingendael.nl/sites/default/files/Meerjarige%20Defensie%20Akkoorden%20in%20Nederland%20-%20May%202016.pdf.
- Tweede Kamer 1977: Rapport inzake het militair-industrieel complex*, 14 654 nr. 2.
- Adviescommissie Modernisering Diplomatie, Modernisering van de diplomatie*, Slot-rapport 2014. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.
- Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Defensie*, (X), Algemene Rekenkamer, 18 mei 2016; http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introductions/2016/05/Verantwoordingsondzoek_2015/
- Ibid.*, p. 30.
- Samenvatting van het jaarverslag 2015*, Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht, ministerie van Defensie, mei 2016; www.defensie.nl/onderwerpen/igk.
- Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2015*, p. 29.
- Briefing Adviesraad Internationale Vraagstukken/CVV*, 14-15 juli 2015, Brussel.
- Policy Research Corporation, Onderrealisatie investeringen: Onderzoek voorzien in (2015)*, 15 oktober 2015; begeleidende brief aan de Tweede Kamer: BS2015019565, ministerie van Defensie, 28 oktober 2015.
- Algemene Rekenkamer*, p. 22.
- Ministerie van Financiën, Menukaart: concept ombuigingslijst versie mei 2016*, 1 juni 2016, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/01/ombuigingslijst>.