

# De toekomst van de Nederlandse defensie

---

BART TROMP

*Redacteur van 'Socialisme & Democratie'  
en o.a. lid van de Commissie Vrede en Veiligheid  
van de Adviesraad Internationale  
Vraagstukken van de ministeries van  
Buitenlandse Zaken en Defensie*

Het regeerakkoord bepaalt dat in deze regeerperiode 375 miljoen gulden per jaar moet worden bezuinigd op defensie. Waarom en waarop – dat staat er niet in. Ook niet in de verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen, uitgezonderd de PvdA. D66 wilde het meeste bezuinigen – een miljard per jaar, maar gaf niet aan waarop. De VVD wilde niets bezuinigen. De PvdA zat daar tussenin. Vandaar die 375 miljoen in het regeerakkoord – een volstrekt willekeurig bedrag, waar de nieuwe minister een beleid op moet baseren. Dat zal worden uiteengezet in een 'Defensienota' die dit najaar moet verschijnen. Deze wordt opgesteld na het 'strategisch toekomstdebat' over defensie. Najaar 1998 is dit geopend met een 'Hoofdlijnennotitie' van de minister en op 30 juni 1999 is het met een grote bijeenkomst in Den Haag afgesloten.

Dit debat heeft tot verwondering van sommigen en ergernis bij anderen inderdaad plaatsgevonden, met als deelnemers, niet verwonderlijk, vooral degenen die professioneel, politiek, wetenschappelijk of in een combinatie daarvan, met de Nederlandse defensiepolitiek te maken hebben. Het speelde zich af op de opiniepagina's van dagbladen en in tijdschriften als *De Internationale Spectator*, op fora en discussiebijeenkomsten, terwijl ook verschillende publikaties in deze context het licht zagen, zoals die van Dake<sup>1</sup>, van het Instituut Clingendael<sup>2</sup>, de Adviesraad Internationale Vraagstukken<sup>3</sup> en de Teldersstichting<sup>4</sup>. Daaraan is kortelings een nota van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer toegevoegd: *Een plan voor de krijgsmacht*.<sup>5</sup>

## *Hoe de PvdA aan standpunten komt*

De wordingsgeschiedenis van deze nota is uitvoerig in de media uit de doeken gedaan. Zij is opgesteld onder leiding van oud-Kamerlid Harry van den

Bergh, die een aantal vooraanstaande oud-militairen (de generaals b.d. Van Kappen, Breeschoten, Brinkman, Commandeur b.d. Acda en vice-admiraal b.d. Van Foreest) bereid vond als adviseurs op te treden, ondanks het feit dat zij geen PvdA-lid zijn. Dat dit geenszins inhoudt dat zij ook het resultaat voor hun rekening

nemen, bleek onder andere uit het feit dat vice-admiraal b.d. Van Foreest zich daarvan publiekelijk heeft gedistantieerd.<sup>6</sup>

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust vanzelfsprekend uitsluitend bij de fractie, die de concept-nota op een vergadering in september, voorzover bekend, zonder wijziging heeft aangenomen. Geen partijbijeenkomsten, openbare discussies of andere vormen van traditioneel of modern debat en informatieuitwisseling binnen de PvdA zijn daaraan voorafgegaan of op gevolgd.

Hoewel de nota tekenen van overhaasting vertoont – slordigheden en herhalingen – is het een werkstuk van kwaliteit, waarmee de Kamerfractie de lijn van de defensienota's van het begin van de jaren zeventig weer heeft opgenomen. Toch heeft de hele gang van zaken iets zonderlings. Zonder een aanwijsbare reden kiest de fractie voor een defensiebeleid dat in veel opzichten, met name voor wat betreft de financiële implicaties, sterk afwijkt van het verkiezingsprogramma waarop de leden zijn gekozen en van het regeerakkoord waaraan zij zich hebben gebonden. Daaraan doet het feit niets af dat deze nota een richting aanwijst die veel verstandiger is en weloverwogener dan wat het verkiezingsprogramma bepaalde. Het minste wat hierover valt op te merken, is dat de PvdA bij de opstelling van haar verkiezingsprogramma's kennelijk lichtzinnig te werk is gegaan, maar dat anderzijds de op basis van dat programma gekandideerde en gekozen leden geen behoefte tonen om openlijk te zeggen wat zij daarvan vinden. Vanuit het oogpunt van de politieke



democratie in het algemeen als van partijdemocratie is dit alles zorgwekkend te noemen, vooral omdat niemand het zelfs maar opmerkt en signaleert.

#### *Uitgaven voor defensie*

Het aandeel aan de Rijksbegroting en het nationaal inkomen van de Nederlandse uitgaven voor defensie daalt al veertig jaar. Toen dit land nog arm was en nauwelijks een verzorgingsstaat kende, besteedde het zo'n tien procent van het nationaal inkomen aan defensie ('ministerie van Oorlog', heette het departement toen nog, om misverstanden te voorkomen). Dat percentage liep opmerkelijk snel terug na de introductie van 'tactische' kernwapens aan NAVO-zijde in Europa en daalde tijdens het vervolg van de Koude Oorlog naar ongeveer drie procent.

Na 1989 is het 'vredesdividend' geïncasseerd: de defensiebegroting zakte tot ongeveer 1,8 procent. Nederland geeft al tientallen jaren meer uit aan snoep en rookwaar. (Om maar te zwijgen over de in geen enkel verkiezingsprogramma gevoteerde vijf tot zeven miljard gulden die de belastingbetaler in de vorige regeerperiode bij heeft mogen dragen aan de gevolgen van de door geldbeluste boeren veroorzaakte varkenspestepidemie).

De in het huidige regeerakkoord vastgestelde bezuinigingen zouden zijn te begrijpen als de regeringspartijen hadden besloten dat dit land het eigenlijk wel zonder een serieuze krijgsmacht kan stellen. Wij zouden dan kunnen kiezen voor wat in de studie van Instituut 'Clingendael' (overigens ten onrechte) 'de Scandinavische optie' wordt genoemd en volstaan met het leveren van een veldhospitaal aan een VN-vredesoperatie.

#### *Ambities en argumentatie*

Maar dat is niet het geval. Bij de laatste defensienota (*Prioriteitennota*, 1993) legde de Kamer zich vast op de ambitie dat de Nederlandse krijgsmacht vier vredesoperaties op bataljonsniveau tegelijkertijd uit moest kunnen voeren en voortzetten. Dit vergt grote organisatorische en financiële inspanningen,

want voor elk bataljon (of squadron vliegtuigen, of fregat) dat wordt uitgezonden, moeten tenminste twee vergelijkbare eenheden aanwezig zijn, één voor training en één om de uitgezonden eenheid na zes maanden te vervangen. Teneinde één squadron F-16's volwaardig aan de luchtoperaties boven Klein-Joegoslavië deel te laten nemen, waren er vijf andere nodig, alleen al om over voldoende getrainde piloten te beschikken. (Sinds de vorige bezuinigingen beschikt de Nederlandse luchtmacht over zes squadrons F-16's.) Zo lag de situatie al vóór de onverklaarde oorlog om Kosovo, maar kennelijk was deze nodig om dit gegeven tot de PvdA-politici door te laten dringen. In de nota wordt nu een (verstandig) alternatief voorgesteld voor de in de 'Hoofdlijnennotitie' voorgenomen opheffing van het zesde squadron F-16's.

Het is één van de voorbeelden van de toch tamelijk bizarre wijze waarop de PvdA in de afgelopen jaren haar defensiebeleid bepaalde. (D66, dit tot troost, heeft het nog veel bonter gemaakt.) Eerst eist de partij ingrijpende bezuinigingen en de opheffing van squadrons, vervolgens leidt dit tot een regeringsvoorstel om dat ook te doen en nog geen jaar later neemt de partij tegen die bezuiniging stelling. Alweer: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Maar toch zou men van een serieuze politieke partij meer kennis van zaken en consistentie verwachten. De nu aangevoerde argumenten om geen squadron af te stoten lagen immers vóór de verkiezingen van 1998 precies zo.

#### *Een breuk met het verleden*

Er zijn vele voorbeelden van dit type te geven, maar dat laat ik graag achterwege, ten faveure van een aantal kanttekeningen bij *Een plan voor de krijgsmacht*. De notitie *Investeren in een nieuwe krijgsmacht*<sup>7</sup> uit 1998 ligt volgens het voorwoord ten grondslag aan deze nieuwe nota, maar dan vooral voor wat betreft het personeelsbeleid. In de meeste andere opzichten is sprake van een breuk, en niet alleen omdat de daarin voorgestelde bezuinigingen ter grootte van 750 mil-

1. A.C.A. Dake, *Si vis pacem: Het Nederlandse defensiebeleid op lange termijn*, Assen: Van Gorcum, 1998.

2. Dr. A. van Staden, dr. R. de Wijk, mr. drs. C. Homan, drs. D. Zandee, *Krijgsmacht of Vredesmacht. Keuzen voor de Nederlandse defensie in de 21e eeuw*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 1999.

3. Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie in de jaren negentig. Van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, 1999.

4. P.G.C. van Schie, *Krijgsgeschiedenis achter de kim. Analyse van de veiligheidsrisico's voor Nederland*, Den Haag: Prof. mr. B.M. Teldersstichting, 1999.

5. *Een plan voor de krijgsmacht. Een nota van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer*, z.p., 1999.

6. H. van Foreest, 'Wees voorzichtig met het afbreken van de Marine', *Haagsche Courant*, 17 september 1999.

7. *Investeren in een nieuwe krijgsmacht. Een notitie van de Partij van de Arbeid over het veiligheids- en defensiebeleid*, Den Haag: Partij van de Arbeid, 1998.



joen 's jaars nu van de baan zijn. De titel 'Een plan voor de krijgsmacht' dekt de inhoud: dit is geen nota waarin een bezuinigingsdoelstelling voorop staat, waarna de opstellers op zoek zijn gegaan naar maatregelen om deze te realiseren.

Bezuinigd wordt er wel, maar dan op basis van de beoogde doelstellingen; bezuinigingen worden – naast een forse inkrimping van de marine – voornamelijk gezocht in een ander organisatie-model dan het huidige, waarin de vier krijgsmachtdelen niet alleen operationeel, maar ook voor wat betreft planning en organisatie een grote mate van autonomie genieten. Door de Chef Defensiestaf opperbevelhebber voor alle operaties van de krijgsmacht te maken zouden de staven van de afzonderlijke krijgsmachtdelen en daaraan verbonden diensten sterk gereduceerd kunnen worden – volgens de nota is één op de zeven officieren nu werkzaam bij een staf.

De leidende gedachte in deze nota past in de consensus die zich in de laatste jaren is gaan aftekenen in het denken over defensie. (Waarbij de studie van de Teldersstichting een enigszins anachronistische afwijking vormt.) De internationale veiligheidssituatie is veranderd. Dat vereist een anders georganiseerde krijgsmacht: kleiner, flexibeler, mobieler en paraat; in staat om snel in crisissituaties elders in te grijpen, of het nu gaat om bedreigingen van het NAVO-verdragsgebied dan wel om vredesoperaties. Dit is juist en verstandig en getuigt van het inzicht dat de oorlog in Bosnië heeft opgeleverd: er is geen fundamenteel verschil tussen 'vredesoperaties' en de klassieke taak van de krijgsmacht. Daarmee zijn de bezwaren die onder andere ondergetekende in dit opzicht tegen de *Prioriteitennota* aanvoerde, vervallen.<sup>8</sup> Nederland is, zeker na de uitbreiding van de NAVO, een soort Canada geworden: zijn territorium wordt op geen enkele manier rechtstreeks militair bedreigd. Vóór de val van het IJzeren Gordijn beschikte Nederland voor de algemene verdedigingstaak over een kleine parate, maar als het erop aan kwam snel tot tien volledige brigades te mobiliseren landmacht, die over meer tanks beschikte dan Frankrijk. De algemene lijn, ook die van de huidige minister van Defensie, in zijn 'Hoofddlijnennotitie', is dat op deze algemene verdedigingstaak fors bezuinigd kan worden, ten gunste van een kleinere, maar parate krijgsmacht, geschikt voor (vredes)operaties in den vreemde.

#### *Internationalisering en autonomie*

De nota bevat tal van verstandige voorstellen en ideeën die niet zelden ingaan tegen wat in vroeger jaren en soms tot voor kort PvdA-standpunten waren. Het marinevliegveld Valkenburg moet nog steeds dicht, maar de patrouillevliegtuigen van de marine blijven, zij het dat de nota alles wat vliegt onder commando van de luchtmacht wil brengen. De onderzeedienst met zijn vier ultramoderne conventionele onderzeeboten blijft bestaan, zowel omdat hun bijdrage niet gemist kan worden als vanwege het feit dat verkoop op kapitaalvernietiging neer zou komen.

Het Duits-Nederlandse legerkorps wordt opgeheven. De nota constateert terecht dat de afgelopen jaren hebben laten zien dat, zeker voor kleinere landen, de operationele eenheid meestal het bataljon, en soms de brigade is. Dat is echter geen overtuigend argument tegen de organisatiestructuur van het legerkorps als zodanig. Over het algemeen zijn de voorstellen tot andere organisatievormen in deze nota meer te zien als prikkelende uitgangspunten voor een noodzakelijke discussie dan volwaardige antwoorden op terecht aan de orde gestelde vraagstukken.

De voorstellen zijn gericht op een situatie waarin Nederland, in het kader van internationale (vredes)operaties, beschikt over snel inzetbare eenheden (korps mariniers en luchtmobiele brigade, met ondersteuningseenheden), die op betrekkelijk korte termijn kunnen worden opgevolgd door zware grondstrijdkrachten: pantserinfanterie- en tankbataljons, eveneens met eigen ondersteuningseenheden, welke zijn georganiseerd in drie nieuwe commando's: artillerie, genie en luchtverdediging.

Deze voorstellen zitten goed in elkaar en hebben een opmerkelijk aspect: uitgangspunt is kennelijk dat de Nederlandse eenheden weliswaar deel uit zullen maken van grotere internationale verbanden, maar toch zelf voor wat betreft zaken als vervoer door de lucht en over water, logistiek in het algemeen, luchtverdediging, enzovoorts, niet van anderen afhankelijk mogen zijn. Daaruit maak ik op dat ook in dit opzicht lering is getrokken uit de ervaringen met vredesmissies, met name in voormalig Joegoslavië. Internationale taakverdeling mag voor de PvdA kennelijk niet zover gaan dat Nederlandse eenheden alleen met hulp van anderen kunnen functioneren.

8. Bart Tromp, 'Verkeerde prioriteiten', *S & D*, 50, (1993), 2, (februari), 88-91.



In een ander opzicht vind ik de teneur van de nota minder gelukkig. Dat is waar het accent wordt gelegd op flexibiliteit en modularisering: vredes- en verdedigingsoperaties zullen steeds worden uitgevoerd door een op de desbetreffende operatie toegesneden combinatie van eenheden. Dit is een heel bruikbaar uitgangspunt in het legospel, maar bij een krijgsmacht is het onverstandig om een heterogene combinatie per keer samen te stellen. Ad hoc-samenwerking vergt een voorafgaande jarenlange gezamenlijke training en oefening.

#### *Twee Achilleshielen*

Deze nota heeft aan elk been een Achilleshiel. De eerste is dat het zeer de vraag is of de beoogde bezuinigingen inderdaad het bedrag kunnen opleveren dat nodig is om de voorgenomen uitbreiding en verbetering van de krijgsmacht te financieren, zonder verhoging van het totale budget.

Het leeuwendeel van die bezuinigingen komt voor rekening van de marine, die zes fregatten moet inleveren. In plaats daarvan komen vier 'kustwacht-fregatten', een mij onbekend scheepstype. De Nederlandse marine beschikt naast fregatten en mijnenjagers ook over snelle kustwachtkotters, die in de West zijn gestationeerd. Het is mij niet duidelijk waarin die 'kustwacht-fregatten' van zulke kotters zouden kunnen of moeten verschillen. Het nadeel van zulke kustwachtschepen is wel dat zij niet over de zeevaardigheid en het vermogen beschikken om zonder problemen lange overzeese tochten te maken naar andere kusten om daar te patrouilleren.

De tweede Achilleshiel is nog kwetsbaarder. De nota legt het accent op de landmacht, met name op de vorming van parate pantserinfanterie- en tankbataljons. Per bataljon wordt dan wel één compagnie (infanterie) of eskadron (tanks) van de vier in de reserve geplaatst. In totaal zou het dan om veertien (of twaalf? – daarover is de nota niet duidelijk) parate bataljons gaan, plus ondersteunende afdelingen artillerie, luchtdoelartillerie (inclusief geleide wapens) en genie. Volgens de nota vergt dat 5000 man extra, waarvan in eerste instantie 2500 geleverd worden door inkrimping van staven en mobilisabele eenheden. Door het verschil tussen militairen met beperkt (BVT, beroepsmilitair voor bepaalde tijd) en onbepaald (BOT, beroepsmilitair onbepaalde tijd) dienstverband te laten vervallen (dat was overigens al in de 'Hoofdlijnennotitie' voorgesteld, zij het wat beter uitgewerkt) denken de opstellers van de nota

dat er jaarlijks niet meer personeel dan nu hoeft te worden geworven.

Deze gedachte is op geen enkele wijze onderbouwd. Bij het huidige BVT-systeem slaagt de landmacht er al niet in voldoende beroepspersoneel te werven. Of bij langer durende contracten en betere arbeidsvoorwaarden aan de bestaande behoefte kan worden tegemoet gekomen is twijfelachtig. Het lijkt mij uitgesloten dat een substantiële vergroting van het jaarlijks te werven aantal vrijwillig dienenden kan worden bereikt. Bij de huidige recruiteringsbehoefte wordt al bezuinigd op de minimaal noodzakelijke kwalificaties. Kortom, ik geloof niet dat de in deze nota voorziene uitbreiding van de parate eenheden van de landmacht te realiseren valt. Daarmee valt de bodem onder het PvdA-plan, met zijn zware accent op de landmacht, weg.

#### *Een ander perspectief*

Een breuk met het verleden in deze nota is ook dat het traditionele pleidooi voor internationale taakverdeling achterwege is gebleven. Zoals eerder opgemerkt is op het niveau van operationeel optreden juist weer de noodzaak van zelfstandig functioneren voorop gesteld, iets wat ik verstandig acht. Maar in groter verband ligt dat anders. Is het niet vreemd dat in de nota de uitbreiding van de NAVO geen enkele rol speelt? Deze houdt immers niet alleen in dat het verdedigingsgebied van de NAVO kortere grenzen heeft gekregen welke verder weg liggen, maar dat de landstrijdkrachten van het bondgenootschap zijn uitgebreid met de niet onaanzienlijke legers van Polen, Hongarije en Tsjechoë. Zeevarende naties zijn dit, afgezien van Polen, niet.

Juist omdat Nederland inderdaad grote problemen heeft met het aantrekken van voldoende personeel voor de krijgsmacht, zou het voor de hand liggen om te kiezen voor een kleinere landmacht. De luchtmacht en de zeestrijdkrachten zouden daarentegen op het bestaande niveau gehandhaafd moeten worden. Niet alleen om in bondgenootschappelijk verband het ontbreken van een Tsjechische en Hongaarse zeemacht te compenseren. De recruiteringsproblemen zijn hier geringer, terwijl zowel de marine als de luchtmacht internationaal op een hoog niveau van professionele competentie staan en – *last but not least* – zeker voor de marine geldt dat de investeringsuitgaven voor een groot gedeelte in de Nederlandse economie terug worden geploegd.

Kortom, zonder de landmacht ook maar enig-



zins te verwaarlozen, zou de Nederlandse defensiepolitiek er verstandig aan doen de inspanningen te concentreren op die terreinen waar Nederland internationaal het beste presteert. Het voordeel van

*Een plan voor de krijgsmacht* is dat deze uitnodigt tot een discussie als waarvoor hierboven een aftrap is gedaan; het nadeel van de Partij van de Arbeid is dat deze wel niet plaats zal vinden.

De leden die geïnteresseerd zijn in de discussie, kunnen zich aanmelden bij de afdeling Defensie van de Partij van de Arbeid, Postbus 1000, 1000 AA Amsterdam. De afdeling Defensie is te bereiken op telefoonnummer 020-612 3434. De afdeling Defensie is te bereiken op e-mailadres: [partijdefensie@pda.nl](mailto:partijdefensie@pda.nl). De afdeling Defensie is te bereiken op internetadres: <http://www.pda.nl/defensie>.

De leden die geïnteresseerd zijn in de discussie, kunnen zich aanmelden bij de afdeling Defensie van de Partij van de Arbeid, Postbus 1000, 1000 AA Amsterdam. De afdeling Defensie is te bereiken op telefoonnummer 020-612 3434. De afdeling Defensie is te bereiken op e-mailadres: [partijdefensie@pda.nl](mailto:partijdefensie@pda.nl). De afdeling Defensie is te bereiken op internetadres: <http://www.pda.nl/defensie>.

De leden die geïnteresseerd zijn in de discussie, kunnen zich aanmelden bij de afdeling Defensie van de Partij van de Arbeid, Postbus 1000, 1000 AA Amsterdam. De afdeling Defensie is te bereiken op telefoonnummer 020-612 3434. De afdeling Defensie is te bereiken op e-mailadres: [partijdefensie@pda.nl](mailto:partijdefensie@pda.nl). De afdeling Defensie is te bereiken op internetadres: <http://www.pda.nl/defensie>.