

Defensie: een instrument van internationaal beleid

J. J. C. VOORHOEVE

*Minister van Defensie sinds 1994
voordien directeur van Instituut Clingendael en
hoogleraar Internationale Organisaties in Leiden.*

Tegen het einde van de twintigste eeuw vormen de taken van de Nederlandse krijgsmacht een breed palet. De hoofdtaken zijn vredesoperaties en humanitaire hulp, maar ook de algemene verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied. Daarnaast verleent de krijgsmacht, met

name de Koninklijke marechaussee, bijstand aan de rechtshandhaving in ons land, en de Koninklijke marine is belast met kustwachttaken in Nederland en de Nederlandse Antillen, inclusief het onderscheppen van drugstransporten en het tegengaan van illegale olielozingen. Defensie verleent voorts bijstand bij rampen in binnen- en buitenland en helpt op uiteenlopende manieren de landen in Midden- en Oost-Europa bij de opbouw van democratisch gecontroleerde defensie-organisaties.

Dit scala van taken weerspiegelt het actieve buitenlandse en veiligheidsbeleid dat ons land van oudsher voorstaat, in het bijzonder de bereidheid bij te dragen tot de vrede en de stabiliteit in de wereld. Dit beleid geniet brede steun in de Nederlandse samenleving en in het parlement.

Nieuwe prioriteiten

Om deze verscheidenheid van taken zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren, heeft de krijgsmacht in de afgelopen jaren ingrijpende aanpassingen ondergaan. De aanpassingen worden thans voltooid. Het is belangrijk dat de gemoderniseerde krijgsmacht zich de komende jaren kan consolideren en zich kan concentreren op dit brede takenpakket. Het regeringsbeleid van PvdA, VVD en D66 is daarop gericht.

De basis voor de grote hervorming van de krijgsmacht is gelegd in de Prioriteitennota van minister Ter Beek. Van de door hem voorziene begrotings- en personeelsomvang is sindsdien overigens veel

afgehaald door verdere bezuinigingen. In december jl. was in de Tweede Kamer de defensiebegroting voor 1998 aan de orde. Alle partijen in de Kamer steunden de aanpassing van de Prioriteitennota, die ondermeer nodig was gebleken omdat destijds, in 1993, de personeelssterkte bij een aantal

eenheden te krap was geraamd. Die ramingen hadden tot gevolg dat er bij uitzending van eenheden voor vredesoperaties problemen ontstonden en dat de werkdruk bij een aantal krijgsmachtonderdelen onaanvaardbaar hoog was geworden. Het kabinet heeft deze knelpunten opgelost met een bescheiden uitbreiding van het Korps mariniers, het Korps Commandotroepen, de genie, het personeel van de vliegbasis Eindhoven, de tactische helikoptergroep en de Koninklijke marechaussee. In totaal gaat het om 850 personen. Deze worden, na de enorme afslanking van de laatste jaren, aan de sterkte toegevoegd.

Veel van deze maatregelen sloten rechtstreeks aan bij eerder door de Kamer aanvaarde moties. De beleidsintensivering weerspiegelen dan ook nieuwe prioriteiten voor Defensie die alom worden gesteund: snelle, flexibele inzet van eenheden, het vermogen langere tijd deel te nemen aan vredesoperaties, rond de klok inzetbaar luchttransport voor militaire en humanitaire taken, meer capaciteit voor het ruimen van landmijnen, meer toezicht op vluchtelingen- en migrantenstromen en steun bij de indamming van de internationale criminaliteit.

Ondanks de kamerbrede steun voor deze geactualiseerde Prioriteitennota, is recent in een aantal verkiezingsprogramma's voorgesteld Defensie opnieuw fors te korten. GroenLinks, D66 en de PvdA bepleiten grote bezuinigen op Defensie. Het gaat om respectievelijk drie miljard, één miljard en

'minstens vijfhonderd miljoen' gulden. Zulke grote bedragen moeten financiële ruimte scheppen voor verkiezingsbeloften op andere terreinen, maar aan de onvermijdelijke gevolgen van dergelijke ingrijpende bezuinigen op Defensie - voor het Nederlandse vredes- en veiligheidsbeleid, voor onze samenwerking met bondgenoten en partners, en voor de defensie-organisatie en haar personeel - is helaas weinig aandacht besteed. Het is echter goed hier nadrukkelijk wél bij stil te staan. De drie betrokken partijen bepleiten namelijk tegelijkertijd een zeer actief internationaal vredesbeleid en deelneming aan vier vredesoperaties. Ik deel hun pleidooi voor een breed, modern en actief vredesbeleid, en vraag daarom aandacht voor de volgende tien punten die daarvoor essentieel zijn.

1. *De wereld is nog lang niet veilig*

De veiligheidssituatie in Europa is sinds de val van de Muur fundamenteel verbeterd, maar wij hoeven niet ver buiten het Navo-gebied te kijken om actuele en potentiële brandhaarden te ontwaren: Kosovo, Albanië, Cyprus, Noord-Afrika, de Kaukasus en de Golfregio. In Bosnië is belangrijke vooruitgang boeken, maar de vrede is nog broos. Onberekenbare regimes, sommige niet ver van Europa, groeien zich grote inspanningen om massavernietigingswapens te ontwikkelen met steeds groter bereik. Nieuwe chemische en biologische wapens dreigen de nachtmerrie van de 21ste eeuw te worden.

Nu het zo goed gaat met Nederland, lijken deze onaangename feiten wel eens op de achtergrond te raken. De aandacht is vaak vooral gericht op het bevorderen van welvaart en welzijn binnen onze landsgrenzen. Maar onze welvaart en ons welzijn zijn meer dan ooit afhankelijk van internationale ontwikkelingen. Daarom moet Nederland, samen met zijn Atlantische bondgenoten, Europese partners en gelijkgestemde VN-leden, investeren in stabiliteit buiten onze landsgrenzen. Dat betekent dat we onverminderd de bereidheid moeten blijven tonen om deel te nemen aan militaire operaties in VN-, Navo- en Weu-verband en om te komen tot een effectiever EU-beleid ten aanzien van Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Turkije en Cyprus. Daarvoor hebben we voldoende diplomatieke, economische, financiële en, niet te vergeten, militaire middelen nodig. Ook onze bondgenoten en partners trekken uit de huidige veiligheidssituatie de conclusie dat een moderne, snel inzetbare krijgsmacht niet kan worden gemist.

2. *De Navo blijft onmisbaar*

De Navo levert, mede dankzij het uitbreidingsproces en de toegenomen samenwerking met Rusland, Oekraïne en andere Midden- en Oost-Europese landen, een onmisbare bijdrage aan onze veiligheid. Het bondgenootschap verricht het dagelijks onderhoud dat onze vrede vergt. De geloofwaardigheid van de Navo wordt bepaald door de bereidheid van de lidstaten er politiek en militair voldoende in te blijven investeren. Elke bondgenoot moet een evenredig deel van de lasten dragen. Op dit ogenblik besteedt Nederland 1,9% van het BNP aan Defensie; het gemiddelde van de Europese Navo-landen is 2,2%. Nederland levert, zo bleek tijdens de jaarlijkse Navo-examen, in de ogen van onze bondgenoten op dit ogenblik een redelijke bijdrage. Dramatische nieuwe bezuinigingen zullen tot een ander oordeel over de Nederlandse bijdrage leiden.

3. *Een grotere Europese rol in de Navo*

Een grotere Europese rol op buitenlands en veiligheidsterrein kan niet zonder een daarop toegesneden militair vermogen. Vooral de PvdA en D66 benadrukken een grotere Europese rol binnen de Navo, maar dat betekent wel dat onze militaire bijdrage aan het bondgenootschap op peil moet blijven. Grote nieuwe bezuinigingen op Defensie zijn een verkeerd signaal aan de Verenigde Staten, de Europese bondgenoten en de landen in Midden-Europa die tot de Navo zullen toetreden.

4. *Nederland blijft een interessante militaire partner*

De afgelopen jaren heeft Nederland zijn militaire banden met de ons omringende landen belangrijk versterkt. De politieke argumenten daarvoor worden in de Nederlandse politiek breed gesteund. Er is een Duits-Nederlands legerkorps gekomen, dat een steeds verdergaande mate van integratie kent. Een geïntegreerde Belgisch-Nederlandse staf coördineert de inzet van beide marines. De luchtmobiele brigade vormt samen met Britse, Belgische en Duitse eenheden de Multinationale divisie van de Navo. De Koninklijke luchtmacht werkt met de Belgen samen in de 'Deployable air task force' en onderzoekt de mogelijkheden voor aansluiting bij de Frans-Britse 'Euro Air Group', waaraan inmiddels ook Duitsland en Italië deelnemen. Onlangs is een Brits-Nederlandse overeenkomst getekend over nauwere samenwerking tussen de landstrijd-

krachten. Alle Nederlandse eenheden zijn aangeboden aan de Navo en de Weu. Een aantal eenheden is 'geoomerkt' in het kader van het 'United Nations Standby Arrangements System' (Unsas) en de 'Standby High Readiness Brigade' (Shirbrig). Grote nieuwe bezuinigingen die de operationele bijdrage van Nederland aantasten, hebben dus grote gevolgen over onze grenzen heen.

Internationale defensiesamenwerking levert, anders dan vaak wordt beweerd, geen grote besparingen op, zeker niet op de kortere termijn. Liggen er al besparingen in het verschiet, dan gaat de kost voor de baat uit. Dat internationale samenwerking op korte termijn - binnen één kabinetsperiode - ruimte kan scheppen voor grote nieuwe bezuinigingen, is een illusie. De afgelopen jaren is een scala van voorstellen voor samenwerking en specialisatie met de bondgenoten besproken. Wat uitvoerbaar was, is al op gang gebracht. De bondgenoten voelen echter niets voor voorstellen die op eenzijdige verminderingen van Nederland neerkomen.

Feit is dat Nederland een aanzienlijk minder aantrekkelijke samenwerkingspartner wordt zodra het ingrijpende bezuinigingen op zijn krijgsmacht in het vooruitzicht stelt en dus onzekerheid schept over de bereidheid op langere termijn verplichtingen na te komen. Al snel ontstaat dan het beeld dat wij taken en verantwoordelijkheden niet willen delen, maar afwentelen.

5. Geen vrijkaartje voor internationaal overleg

Toen Groot-Brittannië en Frankrijk in het voorjaar van 1995 spraken over een 'Rapid Reaction Force' in Bosnië, zat ook Nederland aan tafel. Dat had te maken met onze politieke bereidheid om mee te doen, én met de kwaliteit van de militaire bijdrage die wij konden leveren. Later in 1995 speelde de 'Rapid Reaction Force', zoals bekend, een belangrijke rol bij de aanvallen op de Bosnische Serviërs, die de weg baanden voor het vredesakkoord van Dayton. Nederlandse mariniers, landmachtpersoneel van de mortieropsporingsradar en het luchtmacht detachement uit Villafranca leverden aan deze acties een even belangrijke als professionele bijdrage. Zij schakelden een groot aantal Servische posities rond Sarajevo en Gorazde uit. Dat was mogelijk dankzij modern materieel en goed opgeleid personeel. Eenheden die hierover niet beschikken zijn een internationale militaire coalitie eerder tot last dan tot steun.

Nederland praat internationaal graag een stevig

woordje mee. Dat kan niet op een koopje. Natuurlijk wordt Nederland internationaal niet louter beoordeeld op zijn krijgsmacht. Ook onze diplomatie, onze ontwikkelingssamenwerking en onze economische betrekkingen wegen zwaar. Maar dat laat onverlet de grote politieke betekenis van een moderne krijgsmacht, waarmee in het uiterste geval grote risico's met bondgenoten kunnen worden gedeeld.

6. Ook na de Koude Oorlog is modern militair materieel onmisbaar.

Waarom zouden wij ons materieel opnieuw moeten moderniseren terwijl mogelijke tegenstanders zijn uitgerust met wapens uit de jaren zestig en zeventig? Het antwoord op die vraag valt in een aantal elementen uiteen:

- de verdediging tegen wapens uit de jaren zestig en zeventig vergt de modernste techniek. Hypermoderne Patriots hebben tijdens de Golfoorlog een zware klus gehad aan de Scuds die Irak op Israël afvuurde. De basistechniek van de Scud dateert uit de jaren zestig, maar het is desondanks een zeer gevaarlijk wapen;
- van moderne systemen zijn er minder nodig om een tegenstander met ouder materieel te kunnen uitschakelen, wat betekent dat minder eigen militairen aan grote risico's worden blootgesteld;
- onze militairen hebben recht op de best mogelijke bescherming die wij hun redelijkerwijs kunnen bieden: moderne technologie draagt daaraan belangrijk bij;
- niet alleen de leeftijd van de wapensystemen van een mogelijke tegenstander is van belang, ook die van onze waarschijnlijke bondgenoten in een operatie. Onze eenheden moeten immers kunnen samenwerken met goed uitgeruste eenheden van andere landen, en deze niet tot last zijn;
- de wetenschap te beschikken over moderne wapens sterkt het moreel van militairen in situaties waar zij hun leven moeten riskeren;
- moderne wapens zijn zeer precies en verkleinen de kans op nevenschade aan burgerdoelen.

Er zijn, kortom, voor Nederland goede redenen om oudere wapensystemen tijdig te blijven vervangen door nieuwe. Dat besef leeft gelukkig ook bij de defensiewoordvoerders in de Tweede Kamer. Op 17 december jl. steunden de PvdA, D66, de VVD en het CDA de modernisering van het Patriot-sys-

teem, dat belangrijk is voor de verdediging tegen raketten zoals de Scud.

7. Vredesoperaties kosten veel geld

PvdA, D66 en GroenLinks pleiten voor een actief Nederlands vredes- en veiligheidsbeleid. Ik juich dat toe. Maar dan moeten we wel bereid zijn daarvoor de prijs te betalen. D66 wil, getuige paragraaf 535 van het verkiezingsprogramma, het 'ambitieniveau' voor deelneming aan vredesoperaties uit de Prioriteitennota handhaven. Hoe verhoudt dit zich tot een bezuiniging van één miljard? Vredesoperaties zijn immers duur. Niet alleen door de uitzending van eenheden, maar ook door de voorafgaande opleidingen van het personeel en, niet te vergeten, het materieel. Voortdurend zijn belangrijke investeringen nodig om onze eenheden het juiste materieel mee te geven voor vredestaken, die vaak ver van huis en onder moeilijke omstandigheden moeten worden uitgevoerd. Een voorbeeld is het nieuwe voertuig voor vredestaken waarmee de Koninklijke landmacht wordt uitgerust. Dat is niet goedkoop, maar wel nodig.

8. Grote bezuinigen op Defensie raken het personeel

Personeel en materieel zijn niet los van elkaar te zien. Ten onrechte wordt soms gesuggereerd dat grote, ingrijpende bezuinigen op defensiematerieel mogelijk zijn zonder het defensiepersoneel te treffen. Dat kan natuurlijk niet. Het materieel bepaalt in hoge mate de kans dat het personeel een taak veilig en met succes uitvoert. Bezuinigen op de materiële exploitatie beperken de mogelijkheden voor militairen om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op hun taken. Modern materieel motiveert militairen en toont hun dat de samenleving bereid is hen zo goed mogelijk uit te rusten opdat zij zo weinig mogelijk persoonlijke risico's lopen.

9. Wanneer het roer voortdurend wordt omgegooid, raakt een organisatie op drift

Defensiebeleid is naar zijn aard langetermijnbeleid. Het kost veel tijd om personeel goed op te leiden en te trainen en het juiste materieel te verwerven. Militairen treden op in eenheden. Die eenheden moeten aaneen worden gesmeed, zodat ze onder de moeilijkste omstandigheden kunnen optreden. De militairen moeten solidair met elkaar zijn en risico's durven nemen en delen. Voortdurende reorganisaties echter zijn schadelijk voor de samenhang en de motivatie. Ook dreigen organisatorische en finan-

ciële vraagstukken dan de overhand te krijgen boven operationele geoefendheid.

Niet vergeten mag worden hoe ingrijpend Defensie de afgelopen jaren al is verkleind en veranderd. Het budget ging sinds 1990 met een kwart omlaag, het personeelsbestand met ruim 40%. Er zijn nu 30% minder schepen, 45% minder gevechtsvoertuigen en tanks en 30% minder gevechtsvliegtuigen. De dienstplichtigenkrijgsmacht is vervangen door een beroepskrijgsmacht. Veel herstructureringsprojecten lopen nog of zijn amper begonnen. Zou deze zomer worden besloten tot ingrijpende nieuwe bezuinigen van een omvang zoals GroenLinks, PvdA en D66 bepleiten, dan ontstaat een situatie waarbij plannen over elkaar heen tuimelen.

De recente 'actualisering' van de Prioriteitennota brengt enkele kleine nieuwe reorganisaties met zich mee, zoals de herschikking van de gevechtskracht van de Koninklijke landmacht. Dit alles vergt al veel van het personeel. Bij de recente doelmatigheidsoperatie is Defensie tot in de haarvaten van de organisatie gegaan. De plannen die in uitvoering zijn, resulteren in besparingen die oplopen tot jaarlijks 450 miljoen gulden vanaf het jaar 2000. Dit is een succes, maar toont tevens dat wat Defensie betreft bepaald geen nieuwe wonderen mogen worden verwacht van de post 'efficiency Rijksoverheid' die partijen in verkiezingsprogramma's hebben opgenomen. In vergelijking met de krijgsmachten van veel andere landen is de Nederlandse krijgsmacht een zeer efficiënt en kostenbewust bedrijf.

10. Het opheffen van een krijgsmachtdeel is geen realistisch idee

De verscheidenheid aan inzetmogelijkheden die de vier krijgsmachtdelen thans afzonderlijk en, vooral, in combinatie met elkaar belichamen, is geen overbodige luxe. Een actief buitenlands en veiligheidsbeleid vergt immers een krijgsmacht die in uiteenlopende situaties slagvaardig te werk kan gaan, waaruit eenheden modulair kunnen worden samengesteld naar gelang van de specifieke omstandigheden waaronder wordt gewerkt. In de meeste vredesoperaties moeten eenheden van landmacht, luchtmacht, marine en marechaussee worden gecombineerd.

Veronderstellingen dat één van de krijgsmachtdelen grotendeels of volledig zou kunnen worden opgeheven omwille van besparingen, zijn dan ook niet realistisch. Zou de gezondheidszorg voordeli-

ger worden als volledige specialismen worden afge-stoten? Wie zit te wachten op een onvolledige zorg? Opheffing van een essentieel onderdeel van de krijgsmacht zou slechts de mogelijkheden om vredes- en humanitaire operaties uit te voeren onevenredig aantasten. We hebben ervaren in Bosnië hoe riskant het kan zijn om volledig afhankelijk te zijn van andere landen voor essentiële elementen: op mijn pleidooi in het voorjaar van 1995 voor een luchtbrug naar Srebrenica om de Servische blokkade te breken, kreeg ik nul op het rekest bij de VN en bij bondgenoten. Nederland had toen nog geen bewapende helikopters om zelf een luchtbrug te beveiligen. Als Nederland een krijgsmachtdeel zou opheffen, zou de Nederlandse betrokkenheid bij de gang van zaken elders in de wereld niet langer berusten op een consensus tussen regering en parlement over de wenselijkheid in bepaalde gevallen metterdaad een bijdrage te leveren, maar op de (beperkte) beschikbaarheid van middelen. Ook kleinere landen met kleinere krijgsmachtdelen, zoals de Scandinavische, hebben het niet verstandig geoordeeld krijgsmachtdelen op te heffen.

De toekomst van de krijgsmacht

Betekenen deze tien overwegingen dat onze huidige defensie-organisatie eeuwigheidswaarde heeft? Natuurlijk niet. De wereld zal blijven veranderen. De grote veranderingen sinds 1990 zijn reden geweest de krijgsmacht diep en ingrijpend te hervormen. Onze bondgenoten en ons defensiepersoneel verwachten nu continuïteit en consolidatie van bereikte resultaten. Dat past een betrouwbaar bondgenoot. Dat past ook een goede werkgever.

De aard en de omvang van onze defensie-inspanning moeten berusten op een grondige analyse van

de internationale situatie en niet voortkomen uit louter bezuiningsdrift. We moeten daarom doorgaan met de goede gewoonte dat het kabinet de veiligheidssituatie elke twee jaar evalueert, overeenkomstig de motie-Van Vlijmen/Koffeman. Dit is onlangs nog gebeurd in de memorie van toelichting bij de defensiebegroting voor 1998.

De 'actualisering' van de Prioriteitennota die de Tweede Kamer in december jl. heeft goedgekeurd, voorziet in defensieplannen voor 1998 tot 2002 en op een aantal onderdelen, die langetermijnbeleid vragen, tot ver daarna. Maar ook de zorgvuldigste plannen moeten periodiek worden getoetst en zonodig vernieuwd. Het juiste moment daarvoor lijkt mij 2000. Thans, twee maanden na het debat in de Tweede Kamer over deze begroting en nog geen half jaar na Prinsjesdag, zijn er geen redenen plotseling van de ingeslagen koers af te wijken.

Of het verantwoord is ons defensiebeleid en onze krijgsmacht in de toekomst belangrijk te wijzigen, is een vraag die op een gefundeerde wijze opnieuw kan worden beantwoord in een volgende Defensienota. Een nieuw kabinet heeft dan voldoende tijd om een doorwrochte nota aan de Tweede Kamer te zenden, waarin onze defensie-inspanning wordt gezien in nauwe samenhang met ons buitenlandse en veiligheidsbeleid.

De ministers Pronk en Van Mierlo hadden die nauwe samenhang ongetwijfeld in gedachte toen ook zij zich onlangs bezorgd toonden over nieuwe ingrijpende bezuinigingen op Defensie. Zij weten uit de praktijk van het buitenlandse en veiligheidsbeleid hoe belangrijk een goede krijgsmacht is die de uiteenlopende vredesoperaties en andere taken goed aankan.