

# De moeizame verhouding met de krijgsmacht

Bezuinigen op Defensie heet een linkse hobby te zijn. Maar er is de laatste decennia zo veel bezuinigd dat het de vraag is of de krijgsmacht haar taak nog wel kan uitvoeren. Een vernieuwde visie op Defensie is hard nodig, ook omdat de wereld waarin de krijgsmacht opereert drastisch is veranderd.

## ROB WOLVERS

*Secretaris van het PvdA-netwerk Defensie*

Discussies over de krijgsmacht gaan steevast over geld, niet over de achterliggende principes. Dat is niet langer houdbaar, nu er zo veel op de krijgsmacht is bezuinigd dat haar functioneren in het gedrang komt. In dit artikel wil ik een voorzet doen om de discussie over de krijgsmacht binnen de PvdA en andere progressieve partijen weer op gang te brengen. Maar eerst begin ik met een kort historisch overzicht, om te laten zien dat we niet altijd zo onverschillig hebben gestaan tegenover de taken van onze krijgsmacht.

### **Geschiedenis in vogelvlucht**

Op 10 mei 1940 kwam er met geweld een einde aan ruim honderd jaar neutraliteit in Nederland. Neutraliteit had ons buiten de grote Europese conflicten van de negentiende eeuw en de Eerste Wereldoorlog gehouden, maar was niet langer een garantie voor vrede. Omdat Nederland te klein is zichzelf te beschermen werden na 1945 de NAVO en de EU<sup>1</sup> de pijlers van onze veiligheid. Zelf droegen we daar flink

aan bij in die periode. Zo besteedden we in de jaren vijftig ruim 5% van het bruto nationaal product aan Defensie. Dat daalde langzaam naar 3% in de jaren tachtig.

Met de val van de Berlijnse Muur in 1989 kwam ook de Koude Oorlog ten einde. Grote legers waren niet meer nodig en van links tot rechts stonden politici klaar om het vredesdividend te incasseren. In de praktijk hield dit in dat men Defensie vooral zag als een grote zak met geld waaruit naar hartelust gegraaid kon worden.

De Golfoorlog van 1991 maakte duidelijk dat grote conflicten geenszins tot het verleden behoorden. Het was daarop nota bene de PvdA die het voortouw nam de krijgsmacht om te vormen tot een kleinere, mobielere organisatie, die overal in de wereld kon worden ingezet voor vredes- en stabilisatiemissies. Precies zoals het in de Grondwet staat.<sup>2</sup>

De contouren van die nieuwe krijgsmacht werden beschreven in de *Defensienota 1991*. Hoofdlijnen waren de afschaffing van de dienstplicht en de vorming van een beroepsleger, een

forse verkleining van de krijgsmacht, maar tegelijk een versterking van het expeditionaire vermogen. Dat wil zeggen dat er vliegtuigen, helikopters en schepen voor het vervoer van militairen werden aangeschaft. Helaas werden de uitgangspunten daaruit al voor de eeuwwisseling overboord gezet en begon een inmiddels twee decennialange periode van bezuinigingen, die de krijgsmacht tot het bot heeft uitgehold en geen rekening heeft gehouden met de huidige werkelijkheid.

### ***De wereld verandert***

Sinds de eeuwwisseling is het internationaal terrorisme sterk toegenomen en met aanslagen in Parijs, Brussel en Berlijn ook steeds dichterbij gekomen. Het Midden-Oosten is gedeestabiliseerd. Klimaatverandering en verdroging drijven miljoenen mensen op de vlucht. Het internationale recht staat onder druk door territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee en het Noordpoolgebied en de terugtrekking van diverse landen uit het Internationale Strafhof. Aan de Europese oostgrenzen rommelt het als vanouds met de inlijving van De Krim als voorlopig dieptepunt. Steeds meer landen ontwikkelen nucleaire wapens en met cyberoorlog kunnen staten ontregeld worden zonder een schot te lossen.

De grootste uitdaging komt waarschijnlijk uit Azië, waar een herschikking van economische, politieke en militaire macht plaatsheeft. Binnen enkele jaren zullen eerst China en vervolgens India de Verenigde Staten voorbijstreven als grootste economie. China bouwt vliegdekschepen, fregatten en onderzeeboten in een tempo dat de Verenigde Staten nu al niet kunnen bijbenen en met de huidige groeicijfers gaat China tussen 2025 en 2050 meer uitgeven aan Defensie dan de VS. De verkiezing van een nieuwe president in Amerika heeft dat proces waarschijnlijk versneld. Waar vorige presidenten werkten aan coalities, zegt Trump die weer in rap tempo op en plaatst de Verenigde Staten daarmee steeds meer in een isolement.

## **Na ruim zeventig jaar nadert het einde van de Amerikaanse bescherming van Europa**

Die machtsverschuiving is ook voor ons van belang. Al jaren zijn de Verenigde Staten bezig militaire eenheden van Europa naar het Grote Oceaan gebied te verplaatsen, Trump heeft daarenboven bij diverse gelegenheden laten merken weinig op te hebben met de NAVO. Na ruim zeventig jaar nadert het einde van de Amerikaanse bescherming van Europa. Met alle conflictharden aan de Europese buitengrenzen zullen we dus meer de eigen broek moeten ophouden op defensiegebied.

### ***Defensie werd uitgekleed***

Tijdens de Koude Oorlog voldeed Nederland ruimschoots aan de afspraak dat NAVO-lidstaten minimaal 3% van hun bruto nationaal product aan defensie zouden uitgeven. In de jaren negentig werd die norm verlaagd naar 2%, maar in Nederland zijn de defensie-uitgaven veel sneller gedaald naar inmiddels 1,1% van het bnp. Dat is zelfs ruim onder het Europees gemiddelde van 1,46%. Van de €8 miljard die we tot 2017 jaarlijks aan defensie uitgaven was bovendien het grootste deel bestemd voor pensioenen, salarissen en onderhoud en amper één miljard voor investeringen.<sup>3</sup> Dat heeft natuurlijk gevolgen voor de omvang van het leger: het aantal fregatten is in twintig jaar tijd verminderd van 18 naar 6, het aantal F-16's van 213 naar 61 en alle 913 tanks zijn verkocht of verschroot.<sup>4</sup> Daarbij is de deelname aan vredesmissies sinds de jaren negentig sterk toegenomen, waardoor extra slijtage optreedt.

Vervanging of modernisering van materieel is echter onzeker en wordt voortdurend uitgesteld of beperkt uitgevoerd. Zo hebben de twee oudste fregatten nieuwe radars gekregen, maar

is hun bescherming nog hetzelfde als in 1992 en niet opgewassen tegen moderne wapens. Onverantwoord om daarmee nog mensen op missie te sturen.

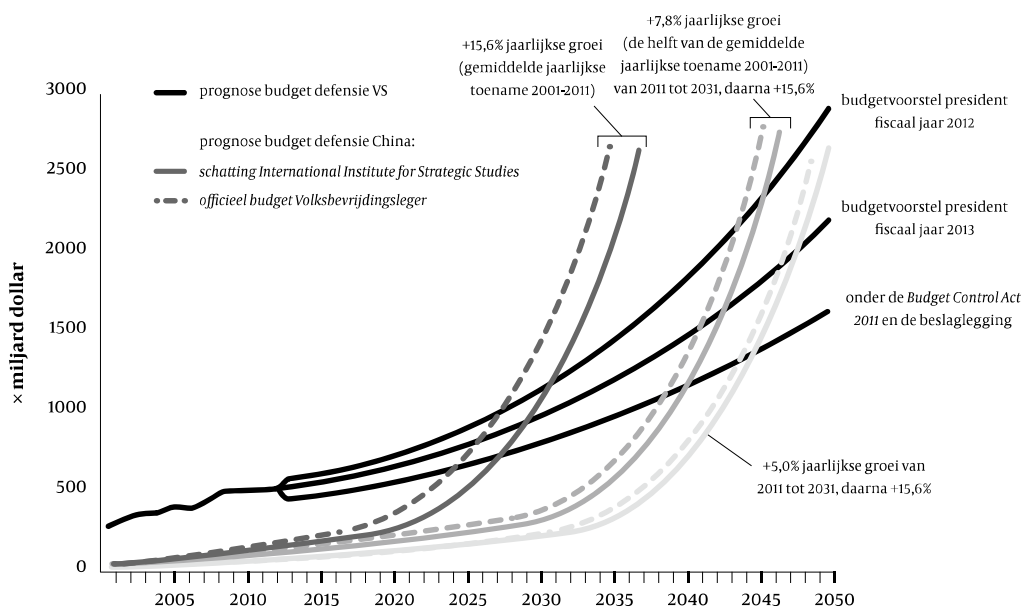
Aan verzoeken van de Tweede Kamer kan nauwelijks voldaan worden: een fregat naar Libanon, verlenging van de Patriotmissie in Turkije of helikopters naar Mali? Het kon allemaal niet of slechts met grote moeite doorgaan. Het is al voorgekomen dat militairen die terugkeerden van een missie op zoek moesten naar een nieuwe baan, omdat in de tussentijd hun functie was wegbezuinigd. Gaten die vielen door de verkoop van verkenningsvliegtuigen<sup>5</sup> worden opgevuld door vliegtuigen hu-

ren te van een Canadees luchtvaartbedrijf in Caribisch Nederland<sup>6</sup> en van een Israëliësch bedrijf in Afghanistan<sup>7</sup>. De vooruitzichten zijn evenmin gunstig. In 2013 besloot het kabinet Rutte II in plaats van de geplande 85 nog maar 37 JSF-vliegtuigen aan te schaffen. Dan wordt het nog moeilijker om aan missies mee te doen.

**Discussies gaan over geld, niet over principes**

Het zal velen verbazen, maar het Beginselmanifest van de PvdA spreekt toch echt van een geweldsinstrument.<sup>8</sup> Dat laat zich

**Figuur 1** Prognose defensie-uitgaven China en VS onder diverse aannamen\*



\* tegen prijzen en wisselkoersen maart 2013

Het Londense International Institute for Strategic Studies heeft op basis van verschillende groeicijfers prognoses gemaakt van het moment dat China meer gaat uitgeven aan Defensie dan de VS.

Bron: International Institute for Strategic Studies, 2013

verklaren uit de internationale achtergrond van de sociaal-democratie. Maar dat aan die ambitie ook een prijskaartje hangt, lijkt men tegenwoordig vergeten. Dat was ooit anders. Zo werd de opbouw van het leger in de jaren vijftig gesteund door de PvdA. Niet voor niets leverden wij van 1948 tot 1958 de minister-president. En met Henk Vredeling, Bram Stemerdink en Relus ter Beek leverden we ook later nog uitstekende ministers van Defensie, die soms tegen de wens van het partijcongres de wapens aanschafte waar behoefte aan was, eigenhandig een luchtbrug organiseerden, of tegen de tijdgeest in grote hervormingen doordrukten.<sup>9</sup>

---

**‘Wanneer vreedzame  
initiatieven tekortschieten  
om de internationale  
rechtsorde te verdedigen of  
te herstellen is een effectief  
geweldsinstrument nodig’  
– *Beginselmanifest PvdA***

---

Met het einde van de Koude Oorlog lijkt de PvdA afscheid te hebben genomen van haar internationale bevoegdheid. De *Defensienota 1991*, waar nog zwaar het stempel van Ter Beek op stond en die het uitgangspunt voor de krijgsmacht voor een lange periode had moeten zijn, werd al tijdens het kabinet-Kok I (1994-1998) losgelaten. Weliswaar vonden de echt grote bezuinigingen plaats onder de centrumrechtse kabinetten Balkenende II (2003-2006) en Rutte I (2010-2012), maar de PvdA heeft daar als oppositiepartij wél mee ingestemd. Het dieptepunt bereikten we zelf met het verkiezingsprogramma van 2012, waarin plompverloren een bezuiniging van nog eens 1 miljard aangekondigd werd, kort nadat Rutte I al een miljard structureel

uit de defensiebegroting had gehaald.<sup>10</sup> Gek genoeg werd in datzelfde programma nog wel steeds gepleit voor het sturen van militairen naar alle mogelijke conflictregio's in de wereld. Ambitie en middelen waren in het PvdA-programma duidelijk niet meer in evenwicht.

Discussies over defensie gaan binnen de PvdA al lang niet meer over beginselen, maar over kosten. Tekenend in dat verband is het voortdurend terugkerende verzet tegen de €4,5 miljard die wordt uitgetrokken voor de Joint Strike Fighter.<sup>11</sup> Vergeten wordt dat die investeringskosten worden uitgesmeerd over een periode van tien jaar. Zorgkosten, die wel onverminderd populair zijn bij de PvdA, zijn tussen 1998 en 2016 gestegen van 10% naar 14% van het bruto nationaal product, tot inmiddels €96 miljard per jaar. Dat is twaalfmaal zoveel als we aan defensie uitgeven.<sup>12</sup> Of, om het in ander perspectief te zetten, elke 2,5 week besteden we net zoveel aan zorg als in tien jaar aan de JSF. Om een andere vergelijking te trekken: dat bedrag is maar iets groter dan de missers die de overheid jaarlijks maakt met ICT-projecten<sup>13</sup> of vergelijkbaar met de fraude en niet-verantwoorde uitgaven in de zorg.<sup>14</sup>

Bezuinigingen kosten ook banen. Sinds 1991 zijn er zo'n 70.000 arbeidsplaatsen verdwenen bij defensie. Bij de grote bezuinigingsronde door Rutte I maar liefst 12.000 in één keer. Toen het kabinet-Rutte-Asscher aantrad in november 2012 en opnieuw bezuinigingen voorstelde, was voor veel PvdA-burgemeesters de maat vol en protesteerden zij bij de eigen Kamerfractie tegen nieuw banenverlies in hun gemeente.<sup>15</sup>

Tegen de lijn van de partij in hebben overigens de defensiewoordvoerders van de PvdA zich in die tijd wel sterk gemaakt voor defensie en het initiatief genomen voor de Veteranenwet (aangenomen in 2012) en een meerjarige defensienota. Dat laatste haalde het niet, maar leidde er wel toe dat de meeste partijen bij de verkiezingen in 2017 voorzichtig een verhoging van het defensiebudget aan-

kondigden. Maar ook daar liet de PvdA het vooralsnog afweten met een aangekondigde verhoging van het defensiebudget van €400 miljoen in 2021.<sup>16</sup> Er is dus nog veel te doen.

### **Een visie op veiligheid**

Als we als PvdA het uitgangspunt steunen dat bescherming van de internationale rechtsorde soms de inzet van een geweldsinstrument vereist, dan moeten we op z'n minst accepteren dat daar een prijskaartje aan hangt. Maar voor een visie op veiligheid is meer nodig. Voor een effectief veiligheids- en buitenlandbeleid in een veranderende wereld is een breed gedragen aanvaarding van de vier volgende punten noodzakelijk.

1. Het is uitgesloten dat een klein land als Nederland zelfstandig kan voorzien in zijn bescherming. Collectieve bescherming zal hoe dan ook het uitgangspunt moeten blijven van onze veiligheidspolitiek.
2. Gelet op de machtsverschuiving naar Azië, de toenemende instabiliteit aan de Europese grenzen en het huidige Amerikaanse buitenlandbeleid zal die collectiviteit vooralsnog meer binnen Europees verband dan binnen NAVO-verband gezocht moeten worden. Europese militaire samenwerking moet worden versterkt.
3. Als collectieve bescherming de pijler is van onze veiligheid, moeten we ook accepteren dat de kosten daarvan evenredig verdeeld worden. Nederland zal zijn defensie-uitgaven moeten verhogen.
4. In 2014 werd op een NAVO-top in Wales afgesproken dat lidstaten minimaal 2% van hun bruto nationaal product aan defensie gaan uitgeven. Dit werd door de Nederlandse regering (met de PvdA) gesteund. In het laatste verkiezingsprogramma zagen we dat niet terug. Als we echter de vorige uitgangspunten aanvaarden zullen we ook die 2% moeten accepteren en moeten opnemen in komende programma's.

### **Noten**

- 1 In 1948 trad Nederland toe tot het Verdrag van Brussel, de voorloper van de West Europese Unie (WEU), een defensiegemeenschap van 5 landen. In 1951 volgde het lidmaatschap van de EGKS, samen met de EEG en Euratom een voorloper van de EU. De WEU werd in 2011 opgeheven, waarna diens taken werden overgenomen door de EU.
- 2 Artikel 97 van de Nederlandse Grondwet luidt: 'De krijgsmacht handhaaft en bevordert de internationale rechtsorde.'
- 3 Voor 2018 is een verhoging tot ruim € 9 miljard begroot.
- 4 In 2012 werden de laatste honderd tanks verkocht aan Finland. Sinds 2016 worden weer 18 tanks gehuurd van Duitsland.

- 5 *NRC Handelsblad*, 'Nederlandse Orions nog veel gevraagd', 20 april 2004; *de Volkskrant* 'Kamer wil vliegend materieel in Irak', 27 november 2003.
- 6 Nieuwsbericht defensie, 14 juli 2006; 'Nieuwe vliegtuigen voor kustwacht Antillen'.
- 7 Kamerbrief, KST126920, 1 april 2009, 'Over de inhuur van UAV-capaciteit'.
- 8 PvdA Beginselmanifest (3.1.3), [www.pvda.nl/bibliotheek/publicaties/beginselmanifest/](http://www.pvda.nl/bibliotheek/publicaties/beginselmanifest/).
- 9 Vredeling was minister van Defensie van 1973-1976 in het kabinet-Den Uyl, Stemerding in hetzelfde kabinet in 1977 en Ter Beek in het kabinet-Lubbers III van 1989-1994. Zie ook: *Historisch Nieuwsblad*, nr. 9, 2001; 'PvdA schaft F-16's aan'. Op een partijcongres in 1975 werd een motie aangenomen waarin de aankoop van F-16's werd afgekeurd. Henk Vredeling had daar geen boodschap aan en wierp de congresgangers toe: 'Congressen kopen geen vliegtuigen'; *Trouw*, 14 maart 1997; 'Nederland leverde Israël wapens in 4 oorlogen'; Relus ter Beek, 1996; 'Manoeuvres – herinneringen aan plein 4'.
- 10 *Algemeen Dagblad*, 8 april 2011; 'Kabinet akkoord met bezuinigingen defensie'.
- 11 Joop, 12 september 2013; 'PvdA-afdelingen verzetten zich tegen JSF'.
- 12 Bron CBS Statline, geraadpleegd op 20 januari 2018.
- 13 *Algemeen Dagblad*, 15 oktober 2014, 'Rijk faalt bij ICT-projecten: het gaat mis op alle niveaus'.
- 14 *Het Financieele Dagblad*, 11 september 2017, 'Zorg walhalla voor fraudeurs'; *de Volkskrant*,

- 14 mei 2013, 'Wegsturen bestuur ziekenhuis bij fraude effectiever dan boete'.  
15 RTV Rijnmond, 17 september 2013, 'Sluiting kazerne heel slecht besluit'; *Meppeler Courant*, 7 oktober 2013, 'Burgemeesters op één lijn in strijd tegen defensieplannen'.  
16 Clingendael, 2017, Dick Zandee: 'Defensie in de verkiezingen: meer aandacht, weinig inhoud'.