

# Defensienota 1991: het belang van een visie

## *De krijgsmacht neemt afscheid van de Koude Oorlog*

**De Koude Oorlog ligt inmiddels ver achter ons. We leven nu in andere tijden met nieuwe uitdagingen. Eén van de grootste uitdagingen van dit moment is de economische crisis, die de Nederlandse regering dwingt om te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Ook Defensie ontkomt niet aan een flinke korting op de begroting. De ingrepen zijn dermate verstrekkend dat verdergaan op de oude weg geen optie meer lijkt te zijn. In 1989, toen het doek voor de Koude Oorlog plotseling en in snel tempo viel, stond de krijgsmacht voor eenzelfde keuze. Er was behoefte aan een visie om de krijgsmacht voor te bereiden op de toekomst.**

*LTZ2OC drs. R.M. de Ruiter\**

**T**wintig jaar geleden verscheen de Defensienota 1991. Het was de eerste beleidsreactie van het ministerie van Defensie op de val van de Berlijnse Muur. De nota kreeg veel kritiek, omdat de bestaande structuren ongewijzigd bleven. Volgens de critici ging de nota slechts als een kaasschaaf over de voor de Koude Oorlog ingerichte krijgsmacht. Uit recent onderzoek blijkt echter dat de Defensienota 1991 een keerpunt was voor de Nederlandse krijgsmacht. De structuur van de krijgsmacht was inderdaad niet gewijzigd, maar achter de schermen zette de nota wel degelijk een fundamentele verandering in gang. De nota was het begin van een ingewikkeld veranderingsproces waarin de krijgsmacht afscheid nam van een jarenlange periode van zekerheid, zonder te weten wat daarvoor in de plaats kwam. De nota vervulde een belangrijke rol bij de start van dit proces en bood de krijgsmacht een perspectief voor de toekomst.

Met dit artikel zal ik proberen aan te tonen dat de Defensienota 1991 van groter belang voor de transformatie van de krijgsmacht is geweest dan veelal wordt aangenomen. Om het perspectief van de militairen in deze periode te schetsen komt de invloed van de Koude Oorlog op het militaire denken aan de orde. Het onverwachte einde van de Koude Oorlog vroeg om een reactie van het ministerie van Defensie. De minister nam het initiatief voor het opstellen van een nieuwe defensienota. Wat was de rol van de krijgsmacht bij het opstellen van de nota? Vervolgens wordt de invloed van de nota op de krijgsmacht beschreven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de krijgsmachtdelen omdat de strijdkrachten tijdens de Koude Oorlog sterk verzuild waren. De defensienota zette een fundamenteel veranderingsproces in gang. Toch waren de reacties op de nota over het algemeen niet positief, want veel critici vonden de nota vooral een kaasschaaf. Het artikel sluit af met een analyse van deze tegengestelde meningen en de conclusie dat de Defensienota 1991 van groot belang is geweest voor de transformatie van de krijgsmacht.

\* De auteur doet als OPCO-promovendus promotieonderzoek bij de sectie Militaire Geschiedenis en Strategie van de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Het onderwerp van het onderzoek is de wijze waarop de krijgsmacht omgaat met fundamentele veranderingen in haar omgeving.

## Het Koude Oorlog-paradigma

Vanaf de Tweede Wereldoorlog was de krijgsmacht voorbereid op en ingericht voor een oorlog met het Warschaupact onder leiding van de Sovjet-Unie. Veertig jaar later bestond de krijgsmacht uit een generatie militairen die was opgegroeid met de Koude Oorlog. Niet voor niets omschreef generaal Peter Graaff, Chef Defensiestaf (CDS) van 1988 tot 1992, zijn generatie als de 'kinderen van de Koude Oorlog'.<sup>1</sup> Hun militaire loopbaan had volledig in het teken gestaan van een mogelijke Oost-West confrontatie. De duur en de stabiliteit van de Koude Oorlog hadden gezorgd voor een algemeen aanvaarde manier van denken over de rol en de samenstelling van de krijgsmacht. In dit kader past het begrip paradigma. Het Koude Oorlog-paradigma is een verzameling van algemeen aanvaarde aannames en overtuigingen, die binnen een groep – in dit kader de Nederlandse krijgsmacht – richting gaf aan het denken over de krijgsmacht en oplossingen verschaften voor de uitdagingen waar de groep voor kwam te staan.<sup>2</sup>

Een paradigma is meer dan een theorie, strategie of doctrine. Het bepaalt het perspectief van een groep. Dit wordt het duidelijkst bij een paradigmaverandering: op dat moment krijgen de termen en definities namelijk een andere betekenis. Afscheid nemen van het Koude Oorlog-paradigma betekende het einde van de met de politiek gedeelde consensus over de dreiging van het Warschaupact en de Sovjet-Unie. Daarmee kwamen ook de traditionele taken, het operatiegebied en de hoogte van de defensiebegroting ter discussie te staan. Afscheid nemen van het Koude Oorlog-paradigma betekende een fundamentele herdefiniëring van alles waar de krijgsmacht zich de voorgaande veertig jaar voor had ingezet en op had voorbereid. Voor de landmacht had dit de grootste consequenties, omdat de taak en de organisatie van dat krijgsmachtdeel het meest waren toegesneden op de Koude Oorlog. In tegenstelling tot de andere twee krijgsmachtdelen was de 'legervorming' van de landmacht gebaseerd op een groot aantal dienstplichtigen en een relatief klein kader van beroepsmilitairen. Daarnaast was een aan-

zienlijk deel van de parate kern van 1 Legerkorps (1LK) permanent gevestigd op de Noord-Duitse laagvlakte. Afgezien van de geleide wapens van de luchtmacht was het operatiegebied van de andere krijgsmachtdelen minder vast omlijnd.

FOTO NIMH



Met het einde van de Koude Oorlog kwam de legitimatie van de bestaande krijgsmacht onder druk te staan

### Het einde van de Koude Oorlog

Halverwege de jaren tachtig kwam de Koude Oorlog in een nieuwe fase terecht. Sovjet-leider Michail Gorbatsjov probeerde met hervormingen in eigen land en met een toenadering tot het Westen de economie van de Sovjet-Unie uit het slop te krijgen. Hij was bereid tot een aanzienlijke vermindering van het arsenaal conventionele en nucleaire wapens en erkende het zelfbeschikkingsrecht van alle volken. Ondanks deze positieve ontwikkelingen was de status quo van de Koude Oorlog eind jaren tachtig nog niet veranderd. In de laatste krijgsmachtdeelplannen van de Koude Oorlog, geschreven begin 1989, kozen de krijgsmachtdelen voor een afwachtende houding. De communistische regimes leken nog stevig in het zadel te zitten en het Warschaupact was nog steeds in staat tot een verrassingsaanval op het

1 W. Joustra, 'De strijdmacht heeft te lang geleefd met een vast scenario' in: *De Volkskrant*, 9 maart 1991.

2 T.S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, derde editie (Chicago: University of Chicago Press, 1996) x.

Westen. De komende jaren was geen fundamentele verandering van de veiligheidssituatie te verwachten. Een aanpassing van de structuur of de middelen was daarom niet noodzakelijk, aldus de analyse van de krijgsmachtdelen.<sup>3</sup> Onverwacht bleek het beleid van Gorbatsjov echter de aanzet tot het einde van de Koude Oorlog. In het 'revolutiejaar' 1989 verdween het IJzeren Gordijn in snel tempo, kwamen de communistische regeringen in Oost-Europa ten val, verloor het Warschaupact zijn politieke en daarmee militaire relevantie en zetten beide Duitslanden de eerste schreden op weg naar hereniging. In tegenstelling tot zijn voorgangers greep Gorbatsjov niet in; hij trok zelfs zijn troepen uit Oost-Europa terug. In december 1989 sloten Gorbatsjov en de Amerikaanse president George H.W. Bush het jaar af met de verklaring dat de Koude Oorlog ten einde was.

De verandering van de internationale verhoudingen betekende dat het Koude Oorlog-paradigma niet meer overeenkwam met de werkelijkheid. De dreiging uit het Oosten was sterk verminderd. De legitimatie van de bestaande krijgsmacht kwam daardoor onder druk te staan. Het alternatief, deelname aan vredesoperaties, had niet ieders voorkeur. Tegelijkertijd was het onzeker wat de gevolgen waren op de lange termijn. Het was duidelijk dat de krijgsmacht een antwoord moest vinden op de snel veranderende wereld. Bestaande plannen verloren in hoog tempo hun betekenis en na een jarenlange groei van de defensiebegroting leken bezuinigingen op Defensie onvermijdelijk. Toch stond eind 1989 nog niet vast of het Koude Oorlog-paradigma daadwerkelijk ging verdwijnen. Een behoudende reactie op de veranderingen was ook te verantwoorden. Minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek waarschuwde dat een coup door conservatieve

krachten het einde van de hervormingspolitiek in de Sovjet-Unie kon betekenen en dat het land nog steeds de sterkste militaire macht van Europa was. Volgens deze visie was er genoeg reden de ontwikkelingen nog een aantal jaren af te wachten.

## De krijgsmacht en de Defensie-nota 1991

Op 7 november trad het kabinet Lubbers-3 aan. In het regeerakkoord was afgesproken één miljard gulden te bezuinigen op Defensie. Het kabinet liet de invulling van de bezuinigingen over aan de nieuwe minister van Defensie, Relus ter Beek. Hij kondigde bij zijn aantreden de komst van een nieuwe defensienota aan. In zijn memoires schreef hij dat hij niet 'ordinair' wilde bezuinigen. Ter Beek wilde de krijgsmacht geschikt maken voor een periode met minder geld en nieuwe taken.<sup>4</sup> *'Ik wilde dit soort operaties [vredesoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied] een volwaardige plaats in het takenpakket van de hele Nederlandse krijgsmacht geven.'* Aan de verlamming van de Verenigde Naties zou volgens de minister een einde komen. Dit waren de uitgangspunten die hij voorlegde aan de defensietop, die hij tegelijkertijd waarschuwde dat het noodzakelijk was het initiatief te behouden om te voorkomen dat anderen in de politiek dat over een aantal jaren zouden overnemen. Dat was volgens de minister onvermijdelijk en dan zouden de gevolgen voor de krijgsmacht waarschijnlijk veel groter zijn.<sup>5</sup> De afschaffing van de dienstplicht speelde tijdens de Defensienota 1991 nog geen rol. De mogelijkheid was in december 1989 wel geopperd door de belangrijkste adviseur van de minister, de directeur van de Directie Algemene Beleidszaken (DAB) Dirk Barth. Het was voor de minister nog een stap te ver: *'Ik zal niet meewerken aan de afschaffing van de dienstplicht. Daar wens ik niet verantwoordelijk voor te zijn.'*<sup>6</sup>

De minister liet de uitwerking van zijn visie over aan de Stuurgroep Defensienota 1991.<sup>7</sup> De organisatie, de coördinatie en het redigeren van de nota was in handen van Jacques de Winter van de DAB en brigadegeneraal der

3 *Defensieplan 1989-1998*, d.d. 16 juni 1988, Semi-statische Archiefdiensten Ministerie van Defensie, inv. nr. AR 219/1C/88, deel 5, doos nr. 181.

4 Beek, R. ter, *Manoeuvreren. Herinneringen aan Plein 4* (Amsterdam, Uitgeverij Balans, 1996) 63-64.

5 *Idem*, 82.

6 *Idem*, 135.

7 Eigenlijk was het de bedoeling dat de Defensienota in 1990 zou verschijnen. Men sprak dus in eerste instantie over de Defensienota 1990. Eind 1990 werd dit de Defensienota 1991. Voor de duidelijkheid van het betoog wordt de definitieve naam gebruikt.

Mariniers Henk van den Breemen van de Defensiestaf. Zij maakten deel uit van de Stuurgroep Defensienota, die verder bestond uit de minister, de staatssecretaris, de secretaris-generaal, de chef Defensiestaf, de directeur voorlichting en later ook de directeuren-generaal. De krijgsmachtdelen waren bewust buiten de stuurgroep gehouden, omdat de verwachting was dat zij vooral hun eigen belangen zouden behartigen en niet constructief zouden mee-

reorganisaties koppelden de krijgsmachtdelen aan investeringen in nieuw materieel. Ook stelde de landmacht de stroperige en bureaucratische Matrix-organisatie van het ministerie van Defensie ter discussie. Voor reorganisaties was het noodzakelijk dat de bevelhebbers meer invloed kregen.<sup>10</sup> Ter Beek ging hiermee akkoord. Daarnaast constateerde hij: (...) *medewerking herstructurering [is] afhankelijk van inwilliging eisen op materieelgebied*.<sup>11</sup> Het was

een belangrijke reden waarom hij de investeringen in de Luchtmobiele Brigade steunde. De onderschikking van vredesoperaties accepteerde de minister echter niet.<sup>12</sup> De Winter concludeerde in een interne notitie voor de stuurgroep dat uit het colloquium niet viel op te maken dat de veiligheidssituatie van Nederland en zijn bondgenoten in enkele maanden revolutionair was verbeterd.

*‘Tegen de achtergrond van de grootste verandering op veiligheidspolitiek gebied sinds 1945 meent de CDS, in het voetspoor van de krijgsmachtdelen, de eerste vijf jaar te kunnen voldoen met nietsdoen. Stemt u hiermee in, dan moet de Defensienota-1990 op voorhand als mislukt worden beschouwd.’*

Volgens de Winter was een personeelsreductie van twintig tot vijftwintig procent noodzakelijk om de krijgsmachtdelen te dwingen tot herstructurering.<sup>13</sup> De minister was het met hem eens en ging akkoord met de personeelsreducties.<sup>14</sup>



Minister Ter Beek was bereid de bevelhebbers meer invloed te geven als dat tot reorganisaties kon leiden

denken over de toekomst. Barth baseerde dit op zijn ervaringen tijdens het opstellen van de Defensienota 1984.<sup>8</sup> Formele beïnvloeding van de stuurgroep door de krijgsmachtdelen was alleen mogelijk via de Defensiestaf.<sup>9</sup>

De Defensiestaf, onder leiding van de CDS, was verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de krijgsmachtdelen. De afdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf schreef een toekomstvisie die richting moest geven aan het denken binnen de krijgsmacht. De toekomstvisie sloot aan bij de discussie in de stuurgroep en werd in februari 1990 besproken in een colloquium met de krijgsmachtdelen. Deze wezen fundamentele ingrepen in de krijgsmacht van de hand, want de internationale veranderingen waren nog omkeerbaar. Verder stelden ze de deelname aan vredesoperaties ondergeschikt aan de NAVO-taken. Eventuele

- 
- 8 Defensienota 1990, d.d. 22 november 1989, SSA-Def., D89/575, DAB, Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 21.
- 9 Verslag van vergadering Defensieraad gehouden op donderdag 13 december 1989, SSA-Def., Defensieraad, inv. Nr. DR 27/89.
- 10 Idem.
- 11 Memorandum met betrekking tot de toekomstige Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld (waarin opgenomen resultaten van het colloquium van 12 t/m 15 februari 1990), d.d. 1 maart 1990, SSA-Def., Afdeling Toekomstvisie, Defensiestaf, Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 22.
- 12 Ter Beek, *Manoeuvreren*, 79.
- 13 Defensienota-1990, De Winter, d.d. 5 maart 1990, SSA-Def., Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 22.
- 14 Uittreksel notulen COCS-beraad, d.d. 5 maart 1990, behandeling memorandum m.b.t. de toekomstige NL krijgsmacht in een veranderende wereld, SSA-Def., inv. Nr. S90/448/635, 2 februari 1990, Archief MARSTAF, inv. Nr. S1003, doos nr. S988.

Begin 1990 was duidelijk dat de krijgsmacht-delen vooral de eigen belangen behartigden. Ingrijpende reorganisaties waren niet in het belang van de krijgsmacht-delen die de bestaande organisatie wilden behouden zolang de internationale situatie nog onduidelijk was. Een top-down aansturing was noodzakelijk om de krijgsmacht-delen in beweging te krijgen: enerzijds door maatregelen te nemen die een herstructurering onvermijdelijk maakten, anderzijds door de krijgsmacht-delen geen stem te geven in de stuurgroep. De bevelhebbers spraken de minister wel individueel, maar het resultaat van de gesprekken was moeilijk in te schatten, aangezien de minister zich tegen de bevelhebbers niet uitliet over zijn ideeën.<sup>15</sup> Volgens de onderzoeker Jörg Noll paste Ter Beek een verdeel en heers tactiek toe.<sup>16</sup> Tegelijkertijd begreep de minister dat hij de krijgsmacht-delen nodig had om de maatregelen op goede wijze uit te kunnen voeren. De investeringen in nieuw materieel en het toekennen van meer macht aan de bevelhebbers boden onderhandelingsruimte. De krijgsmacht-delen beseften dit ook, zoals blijkt uit de materieel-projecten die ze naar voren schoven. De Luchtmobiele Brigade, het amfibische transportschip en transport- en tankvliegtuigen waren projecten die stamden uit de Koude Oorlog en in de jaren tachtig al in de investeringsplannen van de krijgsmacht-delen waren terug te vinden.

## Verschillen tussen de krijgsmacht-delen

Hoewel alle krijgsmacht-delen afwijzend reageerden op de voorgestelde veranderingen, spraken ze niet met één mond. Daarvoor lagen de uitgangspunten van de krijgsmacht-delen te ver uit elkaar. Bovendien waren ze niet gewend om samen te werken. De krijgsmacht was tijdens de Koude Oorlog immers sterk verzuild. Elk krijgsmacht-deel werkte tot op strategisch niveau vooral samen met gelijke krijgsmacht-delen van bondgenoten en had zijn eigen NAVO-commandant, operatiegebied en doctri-

nes. De scheiding was ook terug te vinden in de vaste verdeling van de defensiebegroting: 2 (KL): 1 (KLu): 1 (KM).

### Landmacht

De internationale veranderingen en de daarvan afgeleide bezuinigingen waren het meest ingrijpend voor de landmacht. De weerstand tegen de veranderingen was bij dit krijgsmacht-deel dan ook het grootst. De Bevelhebber der Landstrijdkrachten (BLS), luitenant-generaal Rien Wilmink, was van mening dat het beter was naar een herziening van de taken te kijken in plaats van te reduceren op personeel en hij wilde niet vooruitlopen op de wapenbeheersingsakkoorden voor Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE). Hij vond het opstellen van nieuwe plannen zelfs niet zinvol,

*Bevelhebber der Landstrijdkrachten luitenant-generaal Rien Wilmink vond het beter naar een herziening van de taken te kijken in plaats van te reduceren op personeel*

FOTO NINH



15 Ter Beek, *Manoeuvres*, 220; H. van Loon, *Bevelhebber (1992-1996) Hans Couzy*, in: *Armex*, nr. 3, 2002.

16 J.E. Noll, *Leadership and Institutional Reform in Consensual Democracies. Dutch and Swedish Defence Organizations after the Cold War* (Göttingen: Cuvillier Verlag, 2005) 122.

omdat de inkt van de vorige plannen nog maar net droog was.<sup>17</sup> De stuurgroep ging hier niet op in. In de nieuwe landmachtplannen stond het behoud van een zo groot mogelijk 1 Legerkorps voorop. De landmacht erkende dat de vermindering van het aantal troepen door het CSE-verdrag een uitgedund operatiegebied opleverde, maar met een Luchtmobiele Brigade, inclusief helikopters, was dat op te lossen. De onderbouwing was dezelfde als eind jaren tachtig was gebruikt om de oprichting van de brigade en de aanschaf van helikopters te verantwoorden. Nieuw was wel dat de landmacht de Luchtmobiele Brigade nu ook bestemde voor vredesoperaties.<sup>18</sup> Dit was een breuk met het verleden, want tijdens de Koude Oorlog beschouwde de landmacht vredesoperaties als een neventaak die ten koste ging van de algemene verdedigingstaak. De landmacht had daarom tijdens de Koude Oorlog geen eenheden beschikbaar die opgeleid en onmiddellijk inzetbaar waren voor VN-operaties.<sup>19</sup> Deze omslag

illustreert het veranderingsproces dat de nota in gang had gezet.

In het voorjaar van 1990 besprak de Legerraad reorganisatieplan 'KL 2000'. Het legerkorps bleef de kern van de landmacht met behoud van de traditionele taken, maar de landmacht kreeg daarnaast twee nieuwe hoofdtaken: het leveren van snel inzetbare eenheden voor crisis-beheersingsoperaties en deelname aan vredesoperaties. Kolonel Jan-Willem Brinkman, de eerste commandant van de Luchtmobiele Brigade, presenteerde in oktober 1990 een finale versie van het plan. Hij sprak de verwachting uit dat het accent in de toekomst zou verschuiven naar de nieuwe hoofdtaken. Het plan werd de leidraad voor de reorganisaties van de landmacht en moest in 1995 zijn afgerond.<sup>20</sup> Voor de reorganisaties richtte de landmacht een aparte projectorganisatie 'Herstructurering KL' op, die onder leiding stond van brigadegeneraal Ruurd Reitsma. In een interview maakte hij duidelijk dat de landmacht afscheid had genomen van de Koude Oorlog: *'De werkelijkheid heeft mijn vijandbeeld achterhaald. (...) Je kunt ook beperkt deelnemen aan een oorlog om bijvoorbeeld de mensenrechten te handhaven in een ander deel van de wereld dat we tot onze belangensfeer rekenen. (...) ik vind de huidige ontspanning prettig en bevrijdend'*.<sup>21</sup> Ook in praktijk maakte de organisatie zich gereed voor nieuwe taken. In augustus 1990 nam de Legerraad afscheid van de ad hoc benadering van vredesoperaties en besloot tot een aantal structurele maatregelen om voorbereid te zijn op een grotere bijdrage aan vredesoperaties.



- 17 *Uittreksel notulen COCS-beraad, d.d. 5 maart 1990*, behandeling memorandum m.b.t. de toekomstige NL krijgsmacht in een veranderende wereld, SSA-Def., inv. Nr. S90/448/635, 2 februari 1990, Archief MARSTAF, inv. Nr. S1003, doos nr. S988.
- 18 *Contouren Lange Termijn Plan 1991-2006*, De voorzitter van de Legerraad luitenant-generaal M.J. Wilmink, d.d. 27 april 1990, SSA-Def., Admiraliteitsraad, inv. nr. AR/160/1C4/90; KL-plan 1989-1998, d.d. 17 september 1987, 293/LR807.239, Legerraad, inv nr. 723.
- 19 *Behandeling defensienota 1984*, Legerraad, d.d. 27 februari 1984, SSA-Def., inv. Nr. 576; C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, SDU Uitgevers, 2005) 95.
- 20 *Verslag 1328e vergadering van de Legerraad*, d.d. 24 juli 1990, SSA-Def., Legerraad, inv. Nr. 836; KL-2000 Algemene briefing, d.d. 19 oktober 1990, kolonel Brinkman, SSA-Def., Archief afdeling plannen, Landmachtstaf Directie Operatiën KL, 1990-1993, 21.11, doos 26.
- 21 R. van Broekhoven, 'Generaal anno 1990' in: *Nieuwe Revu*, 4 maart 1991.

De landmachtstaf voor vredesoperaties, 'Staf Ochtendblad', kreeg een permanente status, de Luchtmobiele Brigade kreeg een vaste VN-planningcel en het opleidingscentrum 'Vredesmachten' werd uitgebreid met extra instructeurs.<sup>22</sup>

## Bij alle krijgsmachtdelen speelde de paradox van conservatief reageren op veranderingen en tegelijkertijd nadenken over de toekomst

De Defensienota was met name voor de landmacht het begin van een ingewikkeld veranderingsproces. De landmacht stond nog met één been in de Koude Oorlog. Het Koude Oorlog-paradigma voldeed weliswaar niet meer volledig, maar de dreiging van de Sovjet-Unie was nog steeds aanwezig. Dit rechtvaardigde het behoud van de bestaande structuren. Het was een belangrijk argument voor de BLS om zich in de stuurgroep te verzetten tegen forse ingrepen in de Landmacht. Toch was de nota ook aanleiding om met het andere been de stap te maken naar een periode zonder de Koude Oorlog. Dat leverde de paradox op van een organisatie die conservatief reageerde op veranderingen, maar waarin tegelijkertijd ruimte was om na te denken over de toekomst van de landmacht. Het plan voor de toekomst 'KL 2000' erkende vredes- en crisisbeheersingsoperaties als de nieuwe hoofdtaken voor de landmacht. Daarnaast was de leiding van de herstructurering in de handen van militairen die overtuigd waren dat de wereld was veranderd en dat de landmacht daar consequenties uit moest trekken.

De paradox is ook terug te vinden bij de keuze voor de Luchtmobiele Brigade, volgens de nota het toonbeeld van de toekomstige landmacht. Het concept was bedacht tijdens de Koude Oorlog om de mobiliteit op het strijdtoneel te vergroten. De minister stelde als uitgangspunt van de nota de deelname aan vredesoperaties voorop. De landmacht was pragmatisch en paste het bestaande concept van de Luchtmobiele Brigade daar gedeeltelijk op aan. Daarmee ging een oude wens van de landmacht toch in vervulling en was de eenheid samen met de helikopters een versterking van het 1LK. Toch was de brigade niet alleen maar oude wijn in nieuwe zakken. Het was ook een serieuze poging een eenheid op te richten die geschikt was voor de nieuwe taken. De landmacht accepteerde daarmee zelfs een tweedeling in de organisatie: het was de enige landmachteenheid die volledig gevuld was met vrijwilligers en de opleiding en middelen had voor vredesoperaties, die de landmacht intern inmiddels had erkend als een nieuwe hoofdtaak.<sup>23</sup>

### Luchtmacht en marine

De uitgangspositie van de luchtmacht en de marine was in vergelijking met de landmacht gunstiger. De taken en samenstelling van deze krijgsmachtdelen waren minder verstrengeld met de Koude Oorlog en veel eenheden konden van nature voldoen aan de uitgangspunten van de nieuwe krijgsmacht: flexibiliteit en mobiliteit. Daarnaast waren beide krijgsmachtdelen grotendeels samengesteld uit beroepsmilitairen, die in tegenstelling tot dienstplichtigen uitzendbaar waren buiten het NAVO-verdragsgebied.<sup>24</sup> Dienstplichtigen waren alleen op basis van vrijwilligheid uitzendbaar. Dit was één van de redenen geweest waarom luchtmacht en marine het leeuwendeel van de Nederlandse inzet voor hun rekening namen tijdens de Golfoorlog (1990-1991). De landmacht miste deze eigenschappen en kon maar beperkt troepen leveren.<sup>25</sup> De stuurgroep concentreerde zich daarom vooral op de landmacht.<sup>26</sup> Desondanks ontkwamen ook de luchtmacht en de marine niet aan de bezuinigingen.

Ondanks hun betere uitgangspositie probeerden ook de luchtmacht en de marine hun

22 *Concept Lange Termijn Plan (1991) 1992-2006*, Legerraad, d.d. 17 augustus 1990, SSA-Def., Admiraliteitsraad inv. nr. AR/281/1C4/90.

23 *Tweede reeks vragen Tweede Kamer m.b.t. Defensienota 1991*, d.d. 17 mei 1991, Legerraad, SSA-Def., inv. Nr. 874, vraag 487.

24 *Uittreksel notulen COCS-beraad*, d.d. 5 maart 1990, behandeling memorandum m.b.t. de toekomstige NL krijgsmacht in een veranderende wereld, inv. Nr. S90/448/635, 2 februari 1990, SSA-Def., Archief MARSTAF, inv. Nr. S1003, doos nr. S988.

25 W. Joustra, 'De strijdmacht heeft te lang geleefd met een vast scenario' in: *De Volkskrant*, 9 maart 1991.

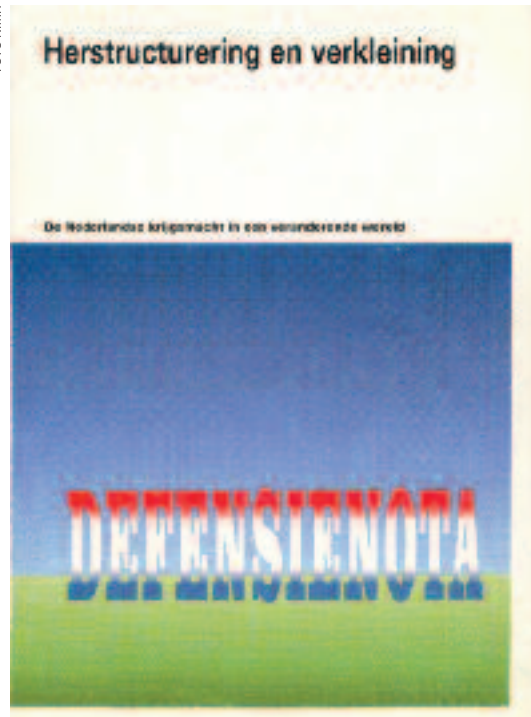
26 *CLTP KL (1991) 1992-2006*, Plaatsvervangend Chef Defensie Staf, Vice-Admiraal H.A.J. Nijenhuis, d.d. 20 juli 1990, SSA-Def., Admiraliteitsraad, AR/258/1C4/90.

krijgsmachtdelen te behoeden voor reducties en stelden ze het behoud van de bestaande organisatie voorop. Net als de landmacht maakten luchtmacht en marine pragmatisch gebruik van de onderhandelingsruimte die de minister bood door wensen uit de Koude Oorlog te verwezenlijken, zoals de Midlife Update (MLU) voor de F-16 jachtvliegtuigen en het amfibische transportschip. Een groot verschil met de landmacht was het relatieve gemak waarmee luchtmacht en marine afscheid namen van de traditionele taken en wensen uit de tijd van de Koude Oorlog. Net als het 1LK maakte de Groep Geleide Wapens (GGW) van de luchtmacht deel uit van de vooruitgeschoven luchtverdedigingslinie van de NAVO, die liep van de Noordkaap tot Turkije. Om op de kosten te besparen haalde de luchtmacht de GGW in zijn geheel terug naar Nederland en nam daarmee afscheid van de taak die het meest met de Koude Oorlog verbonden was.<sup>27</sup> De marine stelde het behoud van structuur boven de omvang van de eigen organisatie. Het krijgsmachtdeel besloot op voorhand afscheid te nemen van een aantal fregatten en af te zien van nieuwbouwplannen voor onderzeeboten, eenheden die tijdens de Koude Oorlog de hoogste prioriteit hadden gehad.<sup>28</sup>

De visie van de minister om de krijgsmacht te herstructureren voor de inzet in vredesoperaties sprak met name de marine aan. De marine was het enige krijgsmachtdeel dat begin jaren tachtig al had aangedrongen op een grotere bijdrage aan vredesoperaties. Ook het amfibische transportschip was toen reeds in verband gebracht met de inzet voor vredesoperaties.<sup>29</sup> Het paste bij de traditioneel mondiale oriëntatie van het krijgsmachtdeel, maar het was ook een erkenning van het toegenomen belang van conflicten lager in het geweldsspectrum in '(...) *het licht van ontspanning en wapenbeheersing*', aldus de Admiraliteitsraad in mei 1989.<sup>30</sup>

De uitgangspositie van de luchtmacht was vergelijkbaar met die van de marine, hoewel de logistieke organisatie van de luchtmacht sterk gericht was op de NAVO-taken in Europa.<sup>31</sup> Al in december 1989 erkende de luchtmacht dat '*...de KLU zal zich moeten omvormen van*

FOTO NIMH



*Voor luchtmacht en marine speelden pragmatische en financiële overwegingen een rol in de keuze voor het verwezenlijken van materieelprojecten en het opgeven van taken uit de Koude Oorlog*

*'oorlogsmachine' t.b.v. COM2ATAF tot 'crisis-beheersingsinstrument' t.b.v. de uitvoering van het veiligheidsbeleid van Nederland en haar bondgenoten, waarbij op alle denkbare crisis-situaties moet kunnen worden ingespeeld, met als uiterste een gewapend conflict'.<sup>32</sup> Om de organisatie gereed te maken voor de nieuwe*

- 
- 27 *Samenvatting contourenbespreking Koninklijke Luchtmacht*, 18 april 1990, SSA-Def., Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 22.
- 28 W. van Brouwershaven, *Turbulentie en Strategisch Vermogen. Strategievorming bij het Ministerie van Defensie* (Delft, Eburon, 1999) 146.
- 29 *Reactie AR op Besluitenlijst Politiek beraad*, d.d. 26 januari 1983, SSA-Def., *Admiraliteitsraad*, inv. nr., AR 35/1B/83.
- 30 *Memorie van Toelichting 1990*, opgave van onderwerpen, d.d. 10 maart 1989, SSA-Def., *Admiraliteitsraad*, AR 65/1C/89, inv. nr. Doos 1 van 13, 1989, deel 1; *Notulen 1339e vergadering van de Admiraliteitsraad d.d. 9 mei 1989*, SSA-Def., *Admiraliteitsraad*, inv. nr. Doos 1 van 13, 1989, deel 1.
- 31 De Defensienota 1991 was voor de luchtmacht aanleiding tot het ontwikkelen van een nieuwe operationeel-logistieke filosofie door de projectgroep WOLF. Zie: H.T.B. van Dillen en R.H. Kramer, 'Nieuwe operationeel-logistieke filosofie voor de KLU' in: *Militaire Spectator* 163 (1994) (3) 99-108.
- 32 *Aantekening over uitgangspunten voor het KLU lange termijn beleid*, d.d. 18 december 1989, Luchtmachtstaf afdeling plannen, SSA-Def., Archief Task Force 2000, 1990, doos nr. 7702.



taken werd al eind 1989 de ‘Task Force 2000’ in het leven geroepen. Ook had de luchtmacht in het voorjaar 1989 opgemerkt dat de marine prioriteit toekende aan de eenheden die geschikt waren voor crisisbeheersingsoperaties. Dit was aanleiding geweest om ook de geschiktheid van de luchtmachteenheden te benadrukken. *‘Hoewel in het KLu-plan niet zo nadrukkelijk*

rieprojecten en het opgeven van taken uit de Koude Oorlog. De tegenstelling was dat het toenomen belang van crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied al voor het aantreden van de minister was onderkend. Toch namen beide krijgsmachtdelen geen initiatief om de organisatie aan te passen. De nota was net als voor de landmacht het noodzakelijke startsein. Dat dit niet uit eigen beweging tot stand kwam valt te verklaren uit de onwil te snijden in het eigen vlees, de angst dat alles wat een krijgsmachtdeel aanbiedt automatisch verdwijnt en de vrees af te glijden tot het ‘niveau van België of Denemarken’.<sup>35</sup>

In de wetenschappelijke analyses van het defensiebeleid in de jaren negentig komt de Defensienota 1991 er niet positief van af

*genoemd als in het KM-plan, draagt de KLu terdege bij aan crisisbeheersing. (...) De KLu draagt met het AMF-squadron [jachtvliegtuigen], de Geleide Wapens, de ‘alert postures’ op de verschillende vliegvelden en de inzetbaarheid in het algemeen bij uitstek bij aan crisisbeheersing’.*<sup>33</sup> De Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten (BDL) luitenant-generaal Bill Louwerse erkende tegenover zijn ondercommandanten in januari 1990 dat de wereld was veranderd: *‘Onze Defensie-inspanning heeft altijd gehangen aan de draad van de dreiging. Een draad die naar het zich thans laat aanzien erg dun en gerafeld is geworden’.*<sup>34</sup>

Ook bij de luchtmacht en de marine was de situatie paradoxaal. In de formele fora over de nota stelden zij zich behoudend op en probeerden ze de schade voor hun krijgsmachtdeel zo beperkt mogelijk te houden. Pragmatische en financiële overwegingen speelden een rol in de keuze voor het verwezenlijken van mate-

De luchtmacht en de marine leken relatief eenvoudig aan de eisen van de nota te kunnen voldoen. Naarmate het planningsproces van de nota vorderde, nam de (financiële) druk op de luchtmacht en marine echter toe. Het aanbod om de GGW terug te trekken uit Duitsland en genoeg te nemen met minder fregatten was niet meer voldoende. In het regeerakkoord was nog sprake van een eenmalige korting van de defensiebegroting met één miljard gulden en geen groei van de uitgaven gedurende de kabinetsperiode. In het najaar van 1990 wilde minister van Financiën Wim Kok de defensiebegroting structureel met drie procent korten. De krijgsmachtdelen stelden dat dit echt niet mogelijk was. Ze kregen in het kabinet steun van de ministers Van den Broek en Ter Beek, die stelden dat de nota met een structurele korting van drie procent niet meer uitvoerbaar was.<sup>36</sup> Uiteindelijk ging het kabinet in februari 1991 akkoord met een structurele verlaging van de defensiebegroting met twee procent. Voor Defensie was 5,5 miljard gulden minder beschikbaar in de planperiode. Dit betekende dat ook luchtmacht en marine meer moesten snijden in de organisatie dan ze hadden verwacht.

## Reacties en paradox

Op 7 maart 1991 werd de eerste Defensienota na de val van de Berlijnse Muur aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>37</sup> De nota kreeg veel kritiek. Voorstanders van een kleinere krijgsmacht en het innen van het vredesdividend vonden de

33 *Aantekeningen over KMD-plannen*, d.d. 29 februari 1989, SSA-Def., Luchtmachtraad inv. nr. 1444.

34 *Toespraak BDL tijdens CDT'n vergadering d.d. 19 januari 1990*, SSA-Def., Luchtmachtraad, inv. nr. 1514.

35 *Verslag van vergadering Defensieraad gehouden op 10 oktober 1990*, SSA-Def., Defensieraad, inv. nr. 23, DR 17/90; Ter Beek, *Manoeuvres*, 242; H.A. Couzy, *Mijn jaren als bevelhebber* (Amsterdam, Uitgeverij L.J. Veen, 1996) 52.

36 *Brief van Minister van Defensie, R. ter Beek aan Minister van Financiën, W. Kok*, d.d. 27 september 1990, SSA-Def., Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 24; *Brief van Minister van Buitenlandse Zaken, H. Van den Broek aan Minister van Financiën, W. Kok*, d.d. 4 oktober 1990, SSA-Def., Archief Kabinet van de minister, inv. Nr. 24.

37 *Verdere financiële reducties*, Voorzitter van de Admiraliteitsraad aan de Chef defensiestaf, 25 januari 1991, SSA-Def., MARSTAF, Ar stukken 1991, 1.C.1.



Lange tijd is de Defensienota van 1991 gezien als een 'overwinning' van de krijgsmachtdelen, maar dat beeld verdient nuancering

maatregelen niet ver genoeg gaan. De kritiek was vooral gericht op het voortbestaan van de bestaande structuur van de krijgsmacht. De voormalige minister van Defensie Bram Stemerdink meende dat de bevelhebbers met deze Defensienota werkten '...aan hun eigen ondergang. (...) je blijft zitten met een krijgsmacht die op de oude manier is georganiseerd (...) ik verwacht dat binnen een jaar een herziene Defensienota nodig is'.<sup>38</sup> Professor Jan-Geert Siccama van het Instituut Clingendael noemde de nota 'uitstel van executie'.<sup>39</sup> Ook in de wetenschappelijke analyses van het defensiebeleid in de jaren negentig komt de nota er niet positief van af. Jan Willem Honig schreef in zijn proefschrift dat de Defensienota 1991 een 'stunning victory' was van de krijgsmachtdelen.<sup>40</sup> Minister Ter Beek was het niet met de kritiek eens. De nota was volgens hem geen kaasschaaf: 'Voor mij heeft voortdurend gegolden dat de verkleining en herstructurering hand in hand moeten gaan. Het gaat niet alleen om bezuinigen, maar om een anders ingerichte krijgsmacht.'<sup>41</sup>

De bovenstaande analyses van de nota waren vooral gebaseerd op de structuur van de krijgsmacht. Deze was inderdaad hetzelfde gebleven. In 2004 blikte Rob de Wijk, die vanuit de afdeling Conceptuele Zaken van de Defensiestaf betrokken was bij het opstellen van de Defensienota 1991, terug op de nota. Het was een bewuste keuze geweest om de structuur niet te veranderen, want omdat '...het risico van een grootschalige aanval niet geheel was verdwenen, was een fundamentele herstructurering van de krijgsmacht niet noodzakelijk'.<sup>42</sup> Desondanks sprak de CDS enkele dagen na het uitkomen van de nota van een 'cultuurschok'. Volgens generaal Graaff had de nota een belangrijke bijdrage geleverd aan het veranderingsproces binnen de krijgsmacht: 'Het wennen aan de

38 J. Hoedeman, 'Defensienota wordt ondergang krijgsmacht' in: *Elsevier*, 9 maart 1991.

39 J.G. Siccama, 'Ingrijpender besluiten bij defensie nodig' in: *Het Parool*, 9 maart 1991.

40 J.W. Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance. The Case of the Netherlands* (Westport: Praeger, 1993) 225.

41 P. Petit, 'Ter Beek heeft geleerd van de oorlog' in: *Algemeen Dagblad*, 9 maart 1991.

42 E.R. Muller e.a. (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004) 154.



Tabel 1

43 W. Joustra, 'De strijdmacht heeft te lang geleefd met een vast scenario' in: *De Volkskrant*, 9 maart 1991.

44 *Resultaten enquête*, Directie voorlichting naar aanleiding presentatie defensienota, d.d. 22 maart 1991, Ministerie van Defensie, SSA-Def., Legerraad 1945-1994, inv. nr. 868.

nieuwe veiligheidssituatie is voor veel militairen een moeilijk proces geweest. Die boodschap van de Defensienota is minstens even belangrijk als de kille vertaling in reducties van middelen en mensen, in structuren en ijzerwerk. Maar het is wel een feit. We hebben te lang geleefd met een vast scenario'.<sup>43</sup> Een interne enquête onder het defensiepersoneel na het verschijnen van de nota bevestigde de opmerkingen van de CDS. De nota had grote impact op het personeel van de krijgsmacht, want 37 procent van het personeel verwachtte gedwongen ontslagen voor 1995, terwijl 43 procent verwachtte negatieve invloed van de nota te ondervinden.<sup>44</sup>

### De paradox van de Defensienota 1991

Het uitgangspunt van Ter Beek om de krijgsmacht te herstructureren was niet gehaald. Zoals in tabel 1 is te zien, bleef de opbouw van de krijgsmacht, ondanks de kleinere omvang, grotendeels hetzelfde. Het was de minister echter wel gelukt de geesten binnen de krijgsmacht rijp te maken voor een periode zonder Koude Oorlog en met minder geld en nieuwe taken. De Defensienota 1991 was daardoor het begin van een paradigmaverandering waarmee de krijgsmacht afscheid kon nemen van de Koude Oorlog. Dat dit niet uit de nota zelf blijkt is de paradox van de Defensienota 1991.

Voor die paradox zijn twee verklaringen. Allereerst kwam de nota te vroeg voor een structurele aanpassing van de krijgsmacht. De ontwikkelingen in Oost-Europa waren hoopgevend, maar de Sovjet-Unie was nog steeds de grootste militaire macht in Europa. Er was dus nog steeds een rechtvaardiging voor het in standhouden van een deel van de bestaande krijgsmacht. De krijgsmachtdelen gebruikten dit argument en kregen daarvoor steun van minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek. Minister Ter Beek accepteerde dit argument om de steun van de krijgsmachtdelen te behouden, die zich verzetten tegen rigoureuze ingrepen. Het succesvolle verzet van de krijgsmachtdelen is de tweede verklaring van de paradox. De bevelhebbers reageerden alle drie behoudend en passief op de veranderingen. Toen de voorbereidingen op de nota begonnen zetten ze hoog in en hielden hun kaarten voor de borst.

Hun institutionele belang was om de organisatie zo compleet mogelijk te houden en het voortbestaan van met name 1 Legerkorps, de jachtvliegtuigen en een geïntegreerde vloot te garanderen. Ter Beek sprak in zijn memoires zijn verbazing uit over het relatieve gemak waarmee de krijgsmachtdelen later de als onmogelijk aangekondigde bezuinigingen verwerkten. De minister voelde zich achteraf op het verkeerde been gezet. Hij noemde dit één van de wetten van Plein 4: *'Het kan niet, totdat de minister het écht wil'*.<sup>45</sup> Daarnaast maakten de krijgsmachtdelen slim gebruik van de onderhandelingsruimte van de minister door wensen uit de Koude Oorlog te verwezenlijken in ruil voor medewerking aan de bezuinigingen.

De passieve en behoudende reactie valt vanuit het perspectief van de krijgsmachtdelen te begrijpen. Onverwacht en in korte tijd stortte het Koude Oorlog-paradigma bijna letterlijk in elkaar. Niet langer was duidelijk wie de 'vijand' was en waar de krijgsmacht zich op voor moest bereiden. Hierdoor daalde de politieke prioriteit en daarmee de begroting van Defensie. Alles waar de krijgsmacht zich jarenlang voor had ingezet leek plotseling niet meer relevant en zeker voor de landmacht had dat fundamentele gevolgen. Deze waren bovendien nog niet te overzien en het was nog onduidelijk wat de toekomst zou brengen.

Gezien het hierboven geschetste beeld is de kritiek op de Defensienota 1991 niet vreemd en lijkt de nota inderdaad een stunning victory van de krijgsmachtdelen. Uit de bestudering van de interne stukken van het ministerie van Defensie blijkt echter dat de invloed van de Defensienota 1991 veel ingrijpender was dan veelal wordt gedacht. Allereerst anticepeerde de Stuurgroep Defensienota op de behoudende reactie van de krijgsmachtdelen en koos voor een top-down benadering. De krijgsmachtdelen kregen geen plek in de stuurgroep en hadden dus geen podium in het belangrijkste forum voor de nota. Daarnaast gebruikte de stuurgroep nadrukkelijk financiële maatregelen als instrument om de krijgsmacht te dwingen tot herstructurering. De minister bood de krijgsmachtdelen een nieuw perspectief door de deel-

name aan vredesoperaties voorop te stellen. Het was een voorlopig alternatief voor het Koude Oorlog-paradigma. Dit is de verdienste van minister Ter Beek geweest en het belang van de Defensienota 1991 voor de transformatie van de krijgsmacht.

De financiële maatregelen, die de stuurgroep vertaalde in personeelsreducties, dwongen de krijgsmachtdelen tot een analyse van de rol van hun organisatie in de toekomst. Het nadenken over de toekomst van de organisatie kreeg een eigen dynamiek, die verder ging dan het tevreden stellen van de minister. De krijgsmacht-

De Defensienota 1991 kwam te vroeg voor een structurele aanpassing van de krijgsmacht, maar was ingrijpender dan vaak is aangenomen

delen waren in eerste instantie reactief en stelden zich behoudend op. De marine en de luchtmacht hadden al tijdens de Koude Oorlog onderkend dat het belang van vredesoperaties was toegenomen. Toch namen beide krijgsmachtdelen geen maatregelen om de organisatie op eigen initiatief aan te passen. Pas toen de minister zijn uitgangspunten voor de Defensienota 1991 bekend had gemaakt, bereidden de krijgsmachtdelen zich met voortvarendheid voor op de nieuwe taken. Een aantal taken en middelen uit de Koude Oorlog, zoals de geleide wapens in Duitsland en de ambitie voor een grote onderzeebootvloot, werden opgeofferd om de bezuinigingen op te vangen en de luchtmacht begon met de aanpassing van de operationeel-logistieke organisatie. Voor de landmacht was de omslag complexer, omdat de organisatie bijna volledig was ingericht voor de Koude Oorlog. Desondanks erkende de landmacht vanaf halverwege 1990 in het herstructureringsplan 'KL-2000' dat de deelname aan vredesoperaties een hoofdtak was geworden, die in de toekomst alleen maar aan belang zou winnen. Dit was een duidelijke breuk met de Koude Oorlog,

<sup>45</sup> Ter Beek, *Manoeuvreren*, 75, 243.



*Door de Defensienota 1991 wist de Nederlandse krijgsmacht zich relatief snel aan te passen aan de periode na de Koude Oorlog en ging zij deelnemen aan een bijna onafgebroken reeks van operaties*

toen de landmacht vredesoperaties liever kwijt dan rijk was. Ook is het gezien de conservatieve opstelling opmerkelijk dat vooruitstrevende militairen, zoals Brinkman en Reitsma, terecht kwamen op posities die directe invloed hadden op de reorganisatie van de landmacht. De maatregelen van de krijgsmachtdelen kwamen deels voort uit pragmatische en financiële overwegingen, maar ook door het besef dat de Koude Oorlog voorbij was. Op basis van de maatregelen van de stuurgroep was het immers niet noodzakelijk om de organisatie grondig te herstructureren of de deelname aan vredesoperaties te accepteren als een nieuwe hoofdtaak voor de krijgsmacht. Er zat in 1991 nog genoeg ‘vet’ op de organisatie en de Sovjet-Unie was nog steeds een militaire supermacht.

### De noodzaak van een visie

Gezien de complexiteit van de verandering was het afscheid van het Koude Oorlog-paradigma en de acceptatie van de nieuwe rol van de krijgsmacht minstens zo belangrijk als de daadwerkelijke herstructurering van de krijgsmacht.

De Defensienota 1991 gaf de krijgsmacht geen nieuw paradigma, maar wel een toekomstrichting en een instrument om prioriteiten te stellen als de financiële druk verder zou toenemen. De minister had de noodzaak hiervan voorspeld en zijn voorspelling kwam in 1993 uit met het verschijnen van de Prioriteitennota. Het Warschaupact en de Sovjet-Unie bestonden toen niet meer. Fundamentele keuzes waren niet meer te vermijden. Inmiddels had de krijgsmacht veel ervaring opgedaan in vredesoperaties, zich daaraan aangepast en deze taak omarmd als een nieuwe legitimatie. Door de Defensienota 1991 heeft de Nederlandse krijgsmacht zich

relatief snel kunnen aanpassen op de periode na de Koude Oorlog en bleek zij voorbereid op de deelname aan een bijna onafgebroken reeks van operaties, van Noord-Irak tot Afghanistan. Daarmee vervult de Defensienota 1991 een belangrijkere rol in de transformatie van de krijgsmacht dan veelal wordt aangenomen.

De Defensienota 1991 toont aan dat visie noodzakelijk is om richting te geven aan existentiële ingrepen in de structuur van de krijgsmacht. Door het einde van de Koude Oorlog voldeed de bestaande krijgsmacht niet meer. De minister bood de krijgsmacht een perspectief voor de toekomst. Dit is de parallel met het heden. ‘Ordinair’ bezuinigen levert wel geld op, maar bereidt de krijgsmacht niet voor op nieuwe omstandigheden. Volgende bezuinigingen zullen in dat geval des te ingrijpender zijn. In 1991 was de wereld fundamenteel aan het veranderen. Anno 2011 is het vooral de vraag of de bestaande krijgsmacht en haar ambities nog passen bij een substantieel lagere defensiebegroting. Ook nu is een perspectief noodzakelijk. ■