

Een strijd om de defensiebegroting

Na jaren van bezuinigen op Defensie wordt sinds 2014 weer mondjesmaat geïnvesteerd in de krijgsmacht. Opmerkelijk genoeg is dat vooral te danken aan twee moties van het SGP-kamerlid Kees van der Staaij.¹ Hij wist een Kamermeerderheid ervan te overtuigen dat de gewijzigde internationale situatie een verhoging van de begroting noodzakelijk maakte, waardoor de kloof tussen ambities en taken enerzijds en de beschikbare middelen anderzijds niet nog groter zou worden. Deze kloof ontstond met het innen van het 'vredesdividend' in het begin van de jaren negentig. Hoe valt te verklaren dat nu, na als krijgsmacht 24 jaar in de glijbaan naar beneden te hebben gezeten, een analyse van de geopolitieke situatie opeens wél weer basis van beleid kan worden?

K.J.L. Walenkamp MSc*

Te beginnen met de *Defensienota* 1991 en de *Prioriteitennota* van 1993, is er sinds het begin van de jaren negentig in vijftien bezuinigingsslagen drastisch op Defensie gekort.² In de euforie rond de val van de Berlijnse Muur en het wegebben van de Koude Oorlog, werd een groot Oost-Westconflict minder waarschijnlijk geacht en werd het vredesdividend geïnd. De krijgsmacht werd verkleind, de opkomstplicht opgeschort en de ene herstructurering volgde

op de andere. Bedrijfseconomische en financiële overwegingen kregen een dominantere plaats in het beleids- en planningsproces.³

De terreuraanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten zorgden voor een barst in de euforie over de nieuwe wereldorde. Nederland steunde zijn Amerikaanse bondgenoot in Irak en Afghanistan. De nieuwe veiligheidspolitieke realiteit leidde evenwel niet tot bezinning op de bezuinigingskoers. Integendeel, het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I⁴ van 2002 leidde zelfs tot meer bezuinigingen.

Het driftig gehanteerde bezuinigingsmes baarde de politiek-ambtelijke top op Plein 4 zorgen. In 2008 kondigt minister Van Middellook⁵ daarom een interdepartementaal onderzoek *Verkenningen* naar de toekomst van de krijgsmacht aan. Het rapport, dat twee jaar later verschijnt, schetst een somber toekomstscenario: de onzekerheid in de wereld neemt toe en het potentieel voor conflict groeit.⁶

* Keetje Walenkamp is rijkstraineë bij het ministerie van Defensie.

1 C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, A. Slob, S. van Haersma Buma, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34000 nr. 23 (Den Haag, Tweede Kamer, 2014); C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, S. van Haersma Buma, J. Van Klaveren, A. Slob, G. Wilders, R. van Vliet, N. Klein, H.C.M. Krol, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34300 nr.27 (Den Haag, Tweede Kamer, 2015).

2 Lubbers III: CDA, PvdA, 1989-1994; zie ook tabel 2 op pagina 18.

3 Ministerie van Defensie, *Defensienota 1991*, Kamerstuk 21991 nr.3 (Den Haag, ministerie van Defensie, 1991) 30.

4 Balkenende I: CDA, VVD, LPF, 2002-2003.

5 Balkenende IV: CDA, PvdA, ChristenUnie, 2007-2010.

6 Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2010) 60.



FOTO: MCD, M. ROOS

Toenmalig minister van Defensie Hillen (rechts) accepteerde de bezuiniging van 1 miljard euro, maar begon te waarschuwen toen hij de gevolgen zag

Desondanks gaat het kabinet Rutte I⁷ door met het verder uithollen van de krijgsmacht, met het recordbedrag van 1 miljard euro bezuinigen over de periode 2010-2015.⁸

De toenmalige minister van Defensie Hillen accepteert deze ingreep bij de formatie en onder hem gaan de reorganisaties door. Geconfronteerd met de gevolgen komt hij tot inkeer en begint hij te waarschuwen dat de maatregelen de krijgsmacht ‘invalide’ maken.⁹ De Tweede Kamer schenkt hier weinig aandacht aan, net als zij lippendienst heeft bewezen aan het *Eindrapport Verkenningen*. Kamerbreed bestaat er steun voor de bezuinigingen. Hoewel de wereld in 2013 tal van veiligheidsrisico's telt,¹⁰ vindt verdere afbraak van operationele capaciteiten plaats: 2.400 arbeidsplaatsen verdwijnen en 333 miljoen euro wordt bezuinigd.¹¹ Deskundigen

op het gebied van internationale vraagstukken, vakbonden en defensiemedewerkers roeren steeds vaker de trom om te waarschuwen tegen de veiligheidsrisico's die het Koninkrijk met een tandeloze krijgsmacht dreigt te lopen.¹²

7 Rutte I: VVD, CDA, 2010-2012.

8 Op een begroting van 8 miljard euro is dit een achtste deel, oftewel 12,5 procent van de begroting. Hierna wordt steeds met deze (fictieve) waarde gerekend om de relatieve impact aan te geven.

9 P. van den Dool, 'Hillen: nog meer bezuinigingen maken krijgsmacht invalide', in: *NRC Handelsblad*, 13-8-2012.

10 Ministerie van Defensie, *In het belang van Nederland* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2013) 5.

11 Dit zou 4 procent van een begroting van 8 miljard euro zijn.

12 C. Homan, *Ambitieniveau defensie op droevig dieptepunt* (Den Haag, Clingendael, 2013): <http://www.clingendael.nl/publication/ambitieniveau-defensie-op-droevig-dieptepunt>; H. Koch, C. van der Laan, 'Nog meer snijden bij Defensie? Niet slim', in: *Trouw*, 5-9-2013.

Het besluit van het kabinet Rutte II¹³ om in 2014 meer budget aan Defensie toe te kennen, of – zonder de *spin* – minder te bezuinigen dan eerder was afgesproken, is opmerkelijk. Het argument, de veranderende veiligheidssituatie, was al sinds 2001 valide, net als de kloof tussen ambitie en middelen, waarop het Kamerlid Van der Staaij nadrukkelijk wees. Hij riep op tot een defensiebudget dat recht doet aan het ambitieniveau van de krijgsmacht in een onzekere wereld.¹⁴

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in 2015 wordt wederom meerdere keren gerefereerd aan de onrustige geopolitieke situatie. Hoewel het kabinet al 345 miljoen euro extra voor 2016 in de begroting opneemt,¹⁵ pleit Van der Staaij opnieuw voor meer geld om ambities, capaciteiten en voortzettingsvermogen beter aan te laten sluiten op de geopolitieke situatie.¹⁶ Zijn motie krijgt brede steun.

De vraag rijst waarom vanaf 2014 veiligheidsanalyses opeens wel politiek geaccepteerd worden als basis van Defensiebeleid? Deze vraag wil ik in dit artikel beantwoorden.¹⁷ Ik begin met een historisch overzicht van de periode 2001-2015. Hoewel vredesdividend sinds 1992 wordt geïnd, heb ik voor 2001 als beginpunt gekozen, omdat 9/11 een eind maakte aan alle illusies over een nieuwe vreedzame wereld. In dit overzicht geef ik de argumenten van voor- en tegenstanders van bezuinigingen.¹⁸ Ik maak verschuivingen in verhoudingen tussen betrokken actoren en op het speelveld zichtbaar.¹⁹ Zo werk ik naar de trendbreuk in 2014 toe. De oorzaken van de breuk worden vervolgens inzichtelijk gemaakt. Ik sluit af met enkele opmerkingen over de defensiebegroting en de rol van de regering.

2001-2003 Tegenslagen

*'Als een organisatie de afgelopen tien jaar zeer creatief is geworden in de omgang met bezuinigingen en daar ruimschoots ervaringen mee heeft opgedaan, dan is dat Defensie wel'*²⁰

In 2002 wordt het (kort zittende) kabinet Balkenende I²¹ gevormd. De verwachting was dat de defensiebegroting, mede door 9/11 en de missies waaraan Nederland sindsdien deelneemt, zou stijgen. Het regeerakkoord van 2002 brengt echter een onaangename verrassing. In vier jaar tijd moet het uitgavenniveau verlaagd worden met 805 miljoen euro.²² De maatregelen worden doorgevoerd omdat dit tot een gezonde bedrijfsvoering bij Defensie zou leiden. Het (echte) argument dat Defensie 'slachtoffer' is van de economische crisis en de welvaartsstaat belangrijker is dan bommen en granaten, krijgt weinig plaats in de woordvoeringslijn.

Een aantal partijen (CDA, D66, GroenLinks, PvdA en SP) steunt deze prioriteitstelling van harte, omdat deze partijen meer belang toekennen aan zorg, onderwijs en veiligheid op straat.²³ De regeringspartijen VVD en LPF benadrukken dat bezuinigingen op de krijgsmacht niet gewenst zijn en risico's inhouden, maar vooral de VVD is flexibel aan de onder-

13 Rutte II: VVD, PvdA, 2012-heden.

14 C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, A. Slob, S. van Haersma Buma, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34000 nr.23 (Den Haag, Tweede Kamer, 2014); zie ook tabel 2 op pagina 18.

15 4 procent van een begroting van 8 miljard euro.

16 C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, S. van Haersma Buma, J. Van Klaveren, A. Slob, G. Wilders, R. van Vliet, N. Klein, H.C.M. Krol, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34300 nr.27 (Den Haag, Tweede Kamer, 2015).

17 Met behulp van interviews met generaal b.d. D.L. Berlijn (CDS 2005-2008), L. Casteleijn (directeur Hoofddirectie Beleid 2000-2011), J.G. de Vries (staatssecretaris ministerie van Defensie 2007-2010), J. Debie (voorzitter VBM), R. Schilperoord (vice-voorzitter AFMP), S. Springer (voormalig secretaris AFMP), D.J.H. van Dijk (beleidsmedewerker Defensie van de SGP), R.W. Knops (Kamerlid CDA), R. Vuijk (Kamerlid VVD), de Handelingen van de Tweede Kamer en literatuuronderzoek heb ik getracht bovenstaande vraag te beantwoorden. Bij de analyse heb ik gebruik gemaakt van het *Advocacy Coalition Framework* van Sabatier. Deze theorie stelt dat zich rond een politiek vraagstuk verschillende coalities bevinden die invloed (willen) hebben op beleid. In deze casus kunnen actoren opgedeeld worden in een coalitie voor bezuinigingen en een coalitie tegen bezuinigingen. Er is altijd één dominante coalitie die het beleid bepaalt, in dit geval de coalitie voor bezuinigingen, getuige het kabinetsbeleid tussen 1991 en 2014. De machtsbalans kan doorbroken worden als gebeurtenissen of verandering van belangen daartoe aanleiding geven.

18 Zie ook tabel 2 op pagina 18.

19 Zie ook tabel 1 op pagina 15.

20 F.H.G. de Grave, *Het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X)*, Kamerstuk 28600-X nr.29 (Den Haag, Tweede Kamer, 2002).

21 Balkenende I: CDA, VVD, LPF, 2002-2003.

22 10 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.

23 F.C.G.M. Timmermans, B.P.J. van Winsen, E.D.C.M. Lambrechts, F. Karimi, K. van Velzen, *Het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2003*, Kamerstuk 28600-X nr.29 (Den Haag, Tweede Kamer, 2002).



FOTO: MCD, H. KEERIS

Onder premier Balkenende kreeg de internationale rol van Nederland een plaats in het regeerakkoord, maar desondanks moest Defensie verder bezuinigen

handelingstafel. Alleen SGP en ChristenUnie keren zich tegen de bezuinigingen. Zij stellen dat het 'kwaad' tot het einde der tijden deel zal uitmaken van onze wereld en Defensie hier dus altijd op voorbereid moet zijn.²⁴ Omdat het strategisch veiligheidsdebat in Nederland niet gevoerd wordt, zien politici geen verband tussen interne en externe veiligheid, aldus Rob de Wijk.²⁵ Volgens Clingendael ontbreekt door het afschaffen van de opkomstplicht een achterban voor de krijgsmacht. De Nederlandse bevolking is niet goed op de hoogte van de missie en taken van de krijgsmacht, waardoor veel burgers defensie als een 'ver-van-mijn-bed-show' zien waarmee politici moeilijk kunnen 'scoren'.

In 2003 presenteert Balkenende II²⁶ een nieuwe Defensienota, de *Prinsjesdagbrief*, waardoor 11.700 functies worden geschrapt, kazernes moeten sluiten en operationele capaciteiten verder afnemen. Zo zou volgens het kabinet een nieuw evenwicht bereikt worden tussen beschikbare middelen en de taken van de krijgsmacht.²⁷ De financiële taakstelling was opnieuw leidend.

Experts, vakbonden en politici (VVD, LPF, SGP, ChristenUnie) vinden dit de omgekeerde wereld en uiten kritiek. De meerderheid op het Binnenhof (CDA, D66, GroenLinks, PvdA en SP)

accepteert de bezuinigingsronden omdat men geen alternatief weet in economisch slechte tijden. Het CDA, D66 en de PvdA zijn echter wel van mening dat dit de laatste bezuinigingsronde is, omdat de krijgsmacht anders haar taken onmogelijk nog uit kan voeren.

2004-2007 Vaststaande plannen

'De bezuinigingen van de afgelopen 14 jaar zorgden langzaam voor problemen voor de krijgsmacht'²⁸

Na de *Prinsjesdagbrief* volgde een rustige tijd waarin Defensie alle reorganisaties moest verwerken. De bezuinigingen zorgden voor enorme problemen in de logistiek en ondersteuning.²⁹ Daar bovenop moesten altijd interne problemen opgelost worden. De autonomie van de marine, landmacht en luchtmacht (andere organisatievorm, eigen beleid en boekhouding) zou één van de redenen zijn waarom ministers er niet in slaagden de

24 Interview D.J.H. van Dijk, 2015.

25 R. de Wijk, 'De krijgsmacht wordt wegbezuinigd', in: *de Volkskrant*, 4-12-2002.

26 Balkenende II: CDA, VVD, D66, 2003-2006.

27 Ministerie van Defensie, *Defensienota 2003. Op weg naar een nieuw evenwicht. De krijgsmacht in de komende jaren* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2003) 16.

28 L. Casteleijn, *De trends van twintig jaar Defensie: de motie-Van der Staaij in historisch perspectief*, in: *Atlantische Perspectief* 8 (2014) 9-12.

29 Interview L. Casteleijn, 2015.

organisaties en financiële huishouding op orde te krijgen.³⁰ Daarom kwam onder minister Kamp in 2005 een nieuwe organisatiestructuur tot stand. De Commandant der Strijdkrachten (CDS) kreeg de bevoegdheid een afweging te maken tussen de behoeftstellingen van de Operationele Commando's.

De doelstelling van Balkenende II was een veilig Nederland. Dit leidde tot een defensiebegroting waarin interne en externe veiligheid sterk verbonden werden. D66 stelde dat er meer van Defensie wordt verwacht vanwege de internationale rol die Nederland wil innemen en de geopolitieke ontwikkelingen.³¹ De regering vindt dat nieuwe bezuinigingen onverstandig zijn.

Het kabinet valt echter al snel. Het nieuw gevormde kabinet, Balkenende III,³² stelt een beleidsagenda op die voortbouwt op de plannen uit 2006 en de *Prinsjesdagbrief*. De voorstanders van een krachtige defensie zijn ontevreden over de begroting. De ChristenUnie zegt hierover in het Algemeen Overleg (AO): 'De financiële kaders bepalen het beleid, terwijl de (inter)nationale taken van de krijgsmacht voorop zouden moeten staan.'³³ De coalitiepartijen stellen dat bezuinigingen moeten plaatsvinden, maar hiermee ontstaan grote tekorten. Zelfs de SP, voorheen een voorstander van bezuinigingen, is tegen. Balkenende III houdt evenmin lang stand. In februari 2007 komt Balkenende IV,³⁴ met de defensiegezinde ChristenUnie, aan de macht. In het regeerakkoord staan uitspraken over de internationale

rol van Nederland en dat veiligheidsbeleid afgestemd moet worden op de geopolitieke situatie.

Het blijft echter bij woorden: Defensie krijgt geen hoger budget, maar moet een bezuiniging van 500 miljoen euro doorvoeren door de verkoop van eigen materiaal.³⁵ Minister Van Middelkoop kondigt tijdens het AO over de begroting het rapport *Verkenningen* aan. Dit onderzoek zal, aldus de minister, niet direct leiden tot meer geld, maar wel tot een belangrijk debat: wat heeft Nederland over voor de krijgsmacht?³⁶

In verkiezingsprogramma's pleiten verschillende partijen voor meer geld voor Defensie. Toen puntje bij paaltje kwam gaven de meeste partijen echter niet thuis. Politici vinden het onderwerp kennelijk niet belangrijk genoeg, vermoedelijk omdat met meer geld voor Defensie geen stemmen worden gewonnen.³⁷ De financiële kaders bepalen het beleid. Dat het percentage van het bbp voor Defensie langzaam keldert, is voor politici geen probleem. De Nederlandse bijdrage aan internationale missies verbloemt lange tijd het gegeven dat Nederland steeds verder verwijderd raakt van de NAVO-norm van 2 procent van het bbp.³⁸

2008-2011 De grote bezuinigingsslag

'Het probleem van Defensie is, hoe ver kun je gaan zonder dat je van binnen vernielt wat je van buiten probeert te beschermen?'³⁹

In 2008 breekt de wereldwijde kredietcrisis aan. Ook Nederland wordt getroffen. Defensie werd aangeslagen om een bijdrage aan besparingen te leveren en overlegde voorafgaand lang met het ministerie van Financiën. Het *Eindrapport Verkenningen* zou volgens het ministerie van Defensie leidend moeten zijn voor de Defensiebegroting. Helaas 'verloor' Defensie de onderhandelingen en moest 1 procent bezuinigd worden ter wille van de staatsbegroting. Deze bezuiniging past in de toenmalige lijn van regeringspartij PvdA. Zij is van mening dat Nederland zou moeten opereren op een niveau dat bij Nederland past: het middenspectrum.⁴⁰

30 L. Casteleijn, *De trends van twintig jaar Defensie*, 9-12.

31 A.D. Bakker, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006*, Kamerstuk 30300-X nr.33 (Den Haag, Tweede Kamer, 2005).

32 Balkenende III: CDA, VVD, 2006-2007.

33 T. Huizinga-Herings, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2007*, Kamerstuk 30800 X (Den Haag, Tweede Kamer, 2006).

34 Balkenende IV: CDA, PvdA, ChristenUnie, 2007-2010.

35 6 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.

36 E. van Middelkoop, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2008*, Kamerstuk 31200 X (Den Haag, Tweede Kamer, 2007).

37 Interview generaal b.d. D.L. Berlijn, R. Schilperoord, 2015.

38 Interview generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.

39 Dwight D. Eisenhower, opperbevelhebber van de geallieerde strijdkrachten in Europa in WOII en president van de Verenigde Staten 1953-1961.



FOTO: W. DEN DUNNEN

Defensiepersoneel tijdens een protestactie in Den Haag, nadat de vakbonden de bezuinigingen onacceptabel hebben genoemd

Defensiegezindere partijen hebben echter grotere ambities. Zij wensen een relatief grote en breed inzetbare krijgsmacht en dus beduidend meer budget. Dat Nederland een belangrijke rol wil spelen op internationaal gebied blijkt uit de discussie over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Afghanistan. Door onenigheid tussen de PvdA, CDA en ChristenUnie valt het kabinet Balkenende IV in 2010. Dit betekent weer een nieuwe begroting en weer nieuwe plannen voor Defensie.

In maart 2010 verschijnt het *Eindrapport Verkenningen*. Het rapport biedt een fundamentele visie op de krijgsmacht die financieel en politiek houvast geeft voor meer dan één

kabinetsperiode, aldus minister Van Middelkoop.⁴¹ Het rapport concludeert dat de onzekerheid over de toekomst van de Nederlandse veiligheid en daarmee ook de welvaart en rechtsstaat groter is dan ooit sinds de val van de Berlijnse Muur. Om die reden moeten de Defensie-inspanningen op peil gehouden worden: een duidelijke boodschap voor het nieuwe kabinet.

40 PvdA, *In dienst van Nederland, in dienst van de wereld. Een plan voor een actieve en doelmatige krijgsmacht* (Den Haag, PvdA, 2007).

41 E. van Middelkoop, *Toespraak minister Van Middelkoop bij presentatie Verkenningen* (Den Haag, Rijksoverheid, 2010). Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/03/29/toespraak-minister-van-middelkoop-bij-presentatie-verkenningen.html> (25-7-2015).

Kabinet Rutte I wordt gevormd uit voorstander van bezuinigingen CDA en tegenstander de VVD, met gedoogsteun van de Defensiekritische PVV. De VVD blijkt opnieuw soepel door de bocht te kunnen. Defensie moet uiteindelijk 1 miljard euro bezuinigen.⁴² De ChristenUnie en de SGP uitten felle kritiek. Het CDA spreekt van een onvermijdelijke keuze tijdens de kredietcrisis. Andere voorstanders van bezuinigingen, D66, GroenLinks en SP, keuren deze bezuinigingsronde nog goed, maar geven aan dat de krijgsmacht onder te veel druk komt te staan als het ambitieniveau niet wordt bijgesteld.

Voor het eerst komen de vakbonden massaal in actie. De AFMP/FNV, VBM en GOV|MHB melden dat zij zich zullen verzetten tegen de plannen.⁴³ De bonden bestempelen de plannen als een historisch dieptepunt en onacceptabel. De AFMP/FNV komt met actiebijeenkomsten naar defensielocaties en een landelijke actiedag wordt aangekondigd. Zo'n dag is bijzonder omdat militairen eigenlijk niet mogen staken. De bezuinigingen zorgden er zelfs voor dat officieren opstandig werden. Het GOV|MHB deed dan ook uit loyaliteit aan hun leden hun verhaal in Nieuwspoort.

Niet alleen het defensiepersoneel is teleurgesteld over de bezuinigingen, ook de twee belangrijkste personen van het ministerie, minister Hillen en CDS Van Uhm, spreken van

een hele zure periode.⁴⁴ Hillen schuift in de *Defensiekrant* de schuld deels naar de regeringspartijen: 'Ik weet zeker dat als de regeringspartijen hadden geweten hoe Defensie ervoor staat, er niet een dergelijke zware taakstelling was opgelegd.'⁴⁵ Een opmerkelijke uitspraak. Zijn eigen partij, het CDA, zit immers in de regering en de minister had het kabinet op de hoogte kunnen brengen van de stand van zaken van de krijgsmacht. Weer was Defensie niet een belangrijk genoeg beleidsdomein voor de VVD en het CDA.⁴⁶

Onderzoeksinstituut Clingendael vraagt zich publiekelijk nogmaals af hoe het te verklaren is dat de regering, ondanks alle onzekerheid en instabiliteit in de wereld, een verdere ontmanteling van de krijgsmacht toestaat. Clingendael concludeert opnieuw dat militaire zaken voor de Nederlandse burger ver van hun bed staan.⁴⁷ Peilingen van Maurice de Hond ondersteunen deze visie. Op de vraag 'staat u achter de bezuinigingen op Defensie' stemt 58 procent 'ja'. Tevens vindt 40 procent het bedrag van 1 miljard euro juist. Als uit peilingen blijkt dat er weinig draagvlak is voor Defensie spelen politici hier op in. Zij denken aan zetels en dus wordt er bezuinigd op de krijgsmacht.⁴⁸ Samen met de financiële crisis zorgde dit voor een zeer ingrijpende bezuinigingsslag.

2012-2013 Verzet

'Vrijheid is niet vanzelfsprekend en vrijheid is niet gratis.'⁴⁹

In 2012 maakte het Centraal Planbureau bekend dat het begrotingstekort in 2013 boven de in het Europese Stabiliteits- en Groeipact afgesproken 3 procent van het bbp zou komen. Om dit te voorkomen moest 14,4 miljard euro bezuinigd worden. In april komt kabinet Rutte I door de bezuinigingen ten val. Het demissionair kabinet stelt nog wel de Defensiebegroting voor 2013 op. Naast de lopende bezuinigingen besluit de coalitie 84 miljoen euro te bezuinigen op de krijgsmacht.⁵⁰

42 12,5 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.

43 AFMP (2011) *Bezuinigingen asociaal en onverantwoord*. Geraadpleegd via: http://afmp.nl/sites/default/files/2011-04-08_persbericht_afmp.pdf; VBM, *Historisch dieptepunt voor Defensiepersoneel*

(Den Haag, VBM, 2010). Geraadpleegd via: <http://www.vbm.info/nieuws/nieuws-2011/item/1048-historisch-dieptepunt-voor-defensiepersoneel.html>; GOV | MHB, *Reactie gezamenlijke officierenvereniging GOV op regeerakkoord* (Den Haag, GOV | MHB, 2010). Geraadpleegd via: http://www.kvmo.nl/intern/output/output_1932.html.

44 'Krijgsmacht in het hart geraakt', in: *Defensiekrant*, 8-4-2011.

45 Idem.

46 Net als ten tijde van Balkenende I (CDA, VVD en LPF), waarbij sociale voorzieningen belangrijker werden geacht dan veiligheid.

47 C. Homan, 'Grote woorden, steeds minder ambitie', in: *Armex* 3 (2011) 23-26.

48 Interview R.W. Knops, generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.

49 H. Koch, T. Middendorp, 'Invester in Defensie want vrijheid is niet gratis', in: *Trouw*, 8-4-2014.

50 1 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.

De SGP, ChristenUnie, VVD en CDA zijn van mening dat eventuele toekomstige nieuwe bezuinigingen tijdens nog lopende reorganisaties een negatief effect zullen hebben op de inzetbaarheid. Het CDA wisselt opnieuw van mening over het budget. De partij is nu voorstander van investeringen, omdat deze zullen bijdragen aan een actieve rol binnen de NAVO, de verdediging van belangen en bevordering van de internationale rechtsorde.⁵¹ De PvdA, SP, PVV, D66 en GroenLinks vinden dat de krijgsmacht nog steeds efficiënter kan werken. Daarbij is een kleine krijgsmacht met een lager ambitieniveau gewenst.

Militairen, vakbonden en experts zien de donkere wolken al hangen. Op zoek naar miljarden zal bij een nieuwe bezuinigingsronde weer naar Defensie gekeken worden. Het CPB kan Defensie niet helpen. In de kwantitatieve en macro-economische berekeningen van het planbureau zijn defensie-investeringen niet positief terug te zien op de Rijksbegroting. Kwalitatief onderzoek zou de positieve effecten van extra budget voor de krijgsmacht inzichtelijk maken. Veiligheid en geopolitieke stabiliteit zijn immers voorwaardenscheppend voor de economische ontwikkeling en maatschappelijke stabiliteit in Nederland.⁵² Omdat de kiezers zich wellicht laten leiden door de doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's door het CPB, willen politieke partijen een positief advies van het planbureau. Extra budget voor de krijgsmacht beïnvloedt de begroting – en dus het advies – negatief en wordt daarom veelal niet opgenomen in het verkiezingsprogramma.

De internationale consequenties zijn niet te meten. Het HCSS concludeert echter dat Defensie te vaak en ten onrechte als kostenpost wordt gezien omdat baten onzichtbaar zijn.⁵³ Het onderzoeksinstituut maakt in het rapport *De waarde van Defensie* de voordelen en opbrengsten inzichtelijk. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) geeft een negatief advies over eventuele bezuinigingen. Deze zouden afbreuk doen aan een effectief buitenlands- en veiligheidsbeleid.⁵⁴

De partijen van het kabinet Rutte II, PvdA en VVD, staan lijnrecht tegenover elkaar met betrekking tot de Defensiebegroting. De nota *In het belang van Nederland* presenteert een bezuiniging van 348 miljoen euro. Dit is echter tegenstrijdig met de boodschap van de nota dat Defensie 'geen luxe' is en de woorden van de minister dat er dreigingen en risico's zijn die de Nederlandse belangen vergaand kunnen aantasten. Bezuinigingen lijken dan ook niet verantwoord.

Met een minderheid in de Eerste Kamer (30 van de 75 zetels) moest het kabinet met de oppositie over de Rijksbegroting onderhandelen. De coalitie vindt in de Eerste Kamer steun van D66, SGP en ChristenUnie en komt zo op 38 zetels. De partijen stellen gezamenlijk het Herfstakkoord op, waarin enkele bezuinigingsplannen zijn aangepast of teruggedraaid. Voor Defensie komt er in 2015 50 miljoen euro bij, in 2016 150 miljoen en vanaf 2017 structureel 100 miljoen.⁵⁵ Deze investeringen zijn vooral aan de SGP te danken. Zonder extra geld naar Defensie, een belangrijk beleidsthema voor de SGP, zou de partij de coalitie niet meer steunen, waardoor de regering op ieder beleidsterrein zou moeten onderhandelen met de oppositie.⁵⁶

2014-2015 De trendbreuk

'De urgentie om onze defensie op orde te brengen is enorm. Iemand die daar nu nog niet van overtuigd is, leeft in een andere wereld'⁵⁷

Eind 2013 ontstaat er onrust in Oekraïne, waardoor Rusland en het Westen weer tegen-

51 CDA, *Verkiezingsprogramma 2012-2017: Iedereen* (Den Haag, CDA, 2012).

52 R. de Wijk, 'De perversiteit van doorrekening', in: *Trouw* 21-10-2016.

53 F. Bekkers, M. De Boer, J. van Esch, R. Korteweg, J. Selleslaghs en P. Wijninga, *De waarde van Defensie* (Den Haag, HCSS, 2012).

54 AIV, *Briefadvies. Kabinetsformatie 2012: krijgsmacht in de knel* (Den Haag, AIV, 2012).

55 0,6, 1,8 en 1,25 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.

56 Interview D.J.H. van Dijk, 2015.

57 J.G. de Hoop Scheffer, 'We moeten onze defensie op orde brengen, de urgentie is enorm', in: *Financieel Dagblad*, 14-7-2014.



FOTO MCD. G. VAN ES

De ramp met vlucht MH17 boven Oekraïne vergrootte bij veel Nederlanders het besef van (inter)nationale veiligheid en zorgde voor meer draagvlak voor Defensie

over elkaar komen te staan. Tegenstanders van defensiebezuinigingen grijpen de onrustige geopolitieke situatie aan om hun standpunt te versterken. De huidige CDS, generaal Midden-dorp, maakt duidelijk dat er geïnvesteerd moet worden in Defensie vanwege de explosieve geopolitieke situatie: 'De tijd breekt aan dat Nederland weer gaat investeren in de eigen veiligheid. Jarenlang was het einde van de Koude Oorlog het argument om in defensie-uitgaven te snijden, de laatste jaren was het de economische crisis.'⁵⁸

In juli 2014 gebeurt wat niemand had kunnen voorspellen: de ramp met vlucht MH17 boven

Oekraïne. Nederland ervaart met een schok wat (inter)nationale veiligheid betekent.⁵⁹ De ramp zorgt voor meer draagvlak voor Defensie. Onderwijs, uitkeringen en zorg waren even niet belangrijk meer.⁶⁰ Op de NAVO-top in september in Wales beloven lidstaten hun defensie-uitgaven te verhogen richting de internationaal afgesproken 2 procent van het bbp (*Defence Investment Pledge*). De Nederlandse regering besluit hierom 100 miljoen euro extra vrij te maken voor de krijgsmacht.

Ook de Nederlandse bevolking is zich bewust geworden van de (inter)nationale veiligheids-situatie. Dit is duidelijk terug te zien in de peilingen. Waar in mei 2014 nog 47 procent voor investeringen in defensie was, is dit in augustus 2014 75 procent.⁶¹ Tevens vindt 63 procent dat de laatste 24 jaar te zwaar op de krijgsmacht is bezuinigd. Ook kiezers van PVV, D66, PvdA en SP, partijen die altijd voor bezuinigingen zijn, vinden dit. Een omslag op de begroting is te verwachten.

58 H. Koch, T. Middendorp, 'Investeren in Defensie want vrijheid is niet gratis', in: *Trouw*, 8-4-2014.

59 Interview L. Casteleijn, J.G. de Vries, 2015.

60 Interview J.G. de Vries, 2015.

61 Peil.nl, *De stemming van 4 mei 2014* (Monnickendam, Peil.nl, 2014). Geraadpleegd via: <https://www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2014-05-03.pdf>; Peil.nl, *De stemming van 24 augustus 2014* (Monnickendam, Peil.nl, 2014). Geraadpleegd via: <https://www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2014-08-24.pdf>.

De nieuwe Rijksbegroting 2015 van Rutte II (met steun van D66, SGP en ChristenUnie) houdt dan ook de investeringen van het Herfstakkoord aan. Het geld wordt, met steun van de christelijke partijen, onder meer gedeeltelijk besteed aan het openhouden van de Johan Willem Frisokazerne in Assen. Deze kazerne is voor de regio van economisch belang, want bij sluiting zouden 700 militairen verhuizen en banen in de regio verloren gaan.⁶²

Het CDA zou graag meer geld zien voor Defensie in het Herfstakkoord, omdat er ondanks de geldinjectie nog steeds lopende bezuinigingen plaatsvinden.⁶³ Ook de SGP vindt het bedrag te laag. Fractievoorzitter Van der Staaij dient daarom tijdens de Algemene Politieke Beschuwingen in 2014 een motie in voor meer budget. De motie verzoekt de regering tevens te waarborgen dat het budget de komende jaren gelijke tred houdt met het ambitieniveau: budget en ambitie zouden volgens de SGP weer op elkaar aan moeten sluiten. De motie wordt breed gesteund door de VVD, ChristenUnie, PVV, D66, en het CDA. Ik merk hierbij op dat deze partijen wel verschillende opvattingen hebben over het gewenste ambitieniveau.

Er ontstaat steeds meer draagvlak onder politici en burgers voor Defensie.⁶⁴ CDS Middendorp ziet de gebeurtenissen in Oekraïne en de dreigingen rond de Islamitische Staat, Libië en Mali als oorzaken van de toenemende steun.⁶⁵ Clingendael voegt hieraan toe dat het draagvlak ook toeneemt omdat oorlogen en aanslagen *real time* de huiskamer binnenkomen.⁶⁶ Tevens is het begrip onveiligheid breder geworden. Waar vroeger angst heerste voor een Sovjetraket, zijn we nu bang voor een terreuraanslag om de hoek, een neerstortend vliegtuig, digitale meltdown, een kernramp of epidemie. Burgers worden steeds vaker geconfronteerd met de kwetsbaarheid van hun samenleving. In 2015 volgen terreuraanslagen in Parijs, Kopenhagen en Lyon. De Nederlandse bevolking begint te begrijpen dat het verre buitenland ook de eigen samenleving kan raken.⁶⁷

In april 2015 biedt een groep oud-ministers, defensie-experts en oud-Kamerleden een zogeheten 'Manifest' aan, waarin zij pleiten voor meer investeringen in de krijgsmacht. Zij bepleiten een structurele verhoging van substantiële omvang, ten minste 1,5 miljard euro.⁶⁸ Bijzonder is de brede samenstelling van de ondertekenaars: links en rechts van het politieke spectrum zet zich in voor Defensie.⁶⁹ Ook de AIV pleit voor meer investeringen in verband met de instabiele situatie rondom Europa. Volgens de adviesraad moet de regering erop voorbereid zijn dat de NAVO zal vragen een omvangrijke militaire formatie ter beschikking te stellen ter afschrikking van mogelijke agressors.⁷⁰

Het kabinet lijkt de raad van de AIV en het Manifest op te volgen, want Defensie krijgt er in 2015 345 miljoen euro bij.⁷¹ De SGP en het CDA nemen opnieuw geen genoegen met dit bedrag. Premier Rutte meldt dat er nu geen ruimte is voor extra geld, maar dat hij kijkt naar een meerjarig perspectief gebaseerd op de geopolitieke situatie en de financiële ruimte. Desondanks is de SGP niet gerustgesteld. Van der Staaij dient opnieuw een motie in waarin

-
- 62 ChristenUnie, *ChristenUnie fel tegenstander sluiting kazerne Assen* (Assen, ChristenUnie, 2013). Geraadpleegd via: <https://assen.christenunie.nl/k/news/view/571151/43631/christenunie-fel-tegenstander-sluiting-kazerne-assen.html>.
- 63 J. Visser, J. de Vries, 'Kamer schiet alle kanten op in algemene beschouwing', in: *de Volkskrant*, 14-9-2014.
- 64 Te zien aan de steun voor de motie-Van der Staaij tijdens de APB van 18-9-2014 en peilingen van Maurice de Hond van 24-8-2014.
- 65 'Op de toppen van ons kunnen: Commandant der Strijdkrachten over inzet en draagvlak', in: *Defensiekrant* (2014) (25).
- 66 K. Colijn, *We zijn steeds veiliger al ervaren we dat anders* (Den Haag, Clingendael, 2015). Geraadpleegd via: <http://www.clingendael.nl/publication/we-zijn-steeds-veiliger-al-ervaren-we-dat-anders>.
- 67 Interview generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.
- 68 19 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro.
- 69 H.J. van den Berg, D.L. Berlijn, A.J. Boekstijn, L. Casteleijn, H. Hillen, C. Homan en G. Valk, *Manifest over versterking van de Nederlandse Defensie* (2015).
- 70 AIV, *Instabiliteit rond Europa: Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid* (Den Haag, AIV, 2015).
- 71 4 procent ten opzichte van een begroting van 8 miljard euro; Ministerie van Defensie, *Kabinet zet versterking van de krijgsmacht voort* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2015). Geraadpleegd via: <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2015/09/15/kabinet-zet-versterking-van-de-krijgsmacht-voort>.
- 72 C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, S. van Haersma Buma, J. Van Klaveren, A. Slob, G. Wilders, R. van Vliet, N. Klein, H.C.M. Krol, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34300 nr.27 (Den Haag, Tweede Kamer, 2015).



FOTO ANP, M. BEEKMAN

Moties van SGP-fractieleider Van der Staaij, die pleit voor de verhoging van de defensiebegroting, hebben bijgedragen aan de trendbreuk die nu waarneembaar is

hij verwijst naar zijn vorige: ‘Constaterende, dat vrijwel alle (inter)nationale veiligheidsanalyses nog steeds uitwijzen dat de ambities, het voortzettingsvermogen en het bijbehorende budget van de Nederlandse krijgsmacht nopen tot een structurele herijking.’⁷² De politicus pleit voor het versterken van de basisgereedheid, ondersteunende operationele eenheden en gevechtseenheden en de vervanging van wapensystemen. De motie, om budget en ambitieniveau in overeenstemming te brengen, wordt door een grote meerderheid van de Kamer, te weten Groep Bontes-Klaveren, CDA, ChristenUnie, D66, Houwers, PvdA, SGP, Van Vliet, Vrijzinnige Partij, VVD en 50Plus (127 zetels), gesteund. De trendbreuk zet door.

Oorzaken van de trendbreuk

SP, GroenLinks en PVV zijn partijen die vanuit financieel oogpunt voor bezuinigingen zijn. Nederland bevindt zich in de onderzoeksperiode (2001-2015) grotendeels in een recessie, waardoor maatschappelijke problemen hogere prioriteit kregen. ChristenUnie, VVD en SGP

waren voor investeringen in Defensie. Deze partijen willen graag investeren vanwege de veranderende geopolitieke situatie en het internationale imago van Nederland. De bezuinigingen zorgen tevens voor problemen binnen de krijgsmacht op operationeel en materieel gebied. Hierbij moet wel vermeld worden dat de VVD tijdens conjuncturele neergang en de kredietcrisis in de praktijk soepel bijdroeg aan de bezuinigingen op de krijgsmacht. Wisselend van positie waren het CDA, PvdA en D66.

Weerstand tegen de bezuinigingen kwam vanuit enkele politieke partijen, vakbonden en kennisinstituten. Een meerderheid van actoren was dus tegen de bezuinigingen. Desondanks bezuinigde de regering structureel vanwege het primaat van een gezonde financiële huishouding voor de ‘BV Nederland’. Hierdoor konden financiële problemen voor het kabinet lange tijd de piketpalen voor de defensiebegroting zijn.

Wat waren de onderliggende mogelijke oorzaken van destabilisering van de machtsbalans van partijen voor bezuinigingen?

Partij Jaar	2001	2003	2006	2007	2010	2012	2013	2014	2015
CDA	Voor	Voor	Tegen	Tegen	Voor	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen
ChristenUnie	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen
D66	Voor	Voor	Tegen	Tegen	Voor	Voor	Tegen	Tegen	Tegen
GroenLinks	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor	Tegen	Tegen
LPF	Tegen	Tegen	Tegen	-	-	-	-	-	-
PvdA	Voor	Voor	Tegen	Tegen	Tegen	Voor	Tegen	Tegen	Tegen
PVV	-	-	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor
SGP	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen
SP	Voor	Voor	Voor	Tegen	Voor	Voor	Voor	Voor	Voor
VVD	Tegen	Voor	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen	Tegen

Tabel 1 Voor- en tegenstanders van bezuinigingen: verschuivingen politieke partijen in beeld

1. Verandering van de publieke opinie

'Het besef begint meer door te dringen van die onveiligheid ver weg van onze grenzen, het is niet meer zo ver van ons bed. Het kan ons hier ook raken.'⁷³

Defensie kwam tot 2014 niet goed uit de publieke opinie-onderzoeken. Gebrek aan draagvlak valt als volgt te verklaren:

- Financiële problemen zorgden voor andere (sociaal-economische) prioriteiten bij de overheid;
- In de CPB-berekeningen zijn investeringen en extra budget voor Defensie niet positief terug te zien op de Rijksbegroting;
- Het ontbreekt Defensie aan een achterban door het afschaffen van de opkomstplicht;
- De krijgsmacht en haar taken en operaties staan voor veel mensen 'ver van hun bed'.

Het gat in de Rijksbegroting en nationale problemen worden door de voorstanders van bezuinigingen aangehaald om de besparingen te verantwoorden. In 2014 veranderde de publieke opinie, onder meer door de verschillende crises aan de randen van Europa, zoals in Oekraïne. Tevens heeft de MH17-ramp meer bewustzijn over (inter)nationale veiligheid gecreëerd. Ook door terugkerende jihadististen en de aanslagen van moslimextremisten in Europa voelt men zich minder veilig.⁷⁴ Hierdoor is men geïnteresseerd in wat in de eigen achtertuin en in Europa gebeurt en verdwijnen de 'ver van mijn bed' en 'weinig kennis' argumenten. Daarbij is het begrip onveiligheid verbreed en zien mensen steeds meer dreigingen. (Inter)nationale veilig-

heid is een belang van de burger geworden en wordt daarom nu net zo belangrijk gezien als zorg en onderwijs. CDS Middendorp zegt recent over de kentering in *NRC Handelsblad*: 'Dat komt door de voelbaarheid. Ik kan het wel roepen maar het muntje moet vallen.'⁷⁵

De publieke opinie is verweven met de begroting van Defensie. Als uit de peilingen blijkt dat er weinig draagvlak is voor Defensie, dan is dat een makkelijke bezuinigingspost, maar als er een onrustig gevoel ontstaat onder de bevolking, dan spelen politici daar handig op in.⁷⁶

2. Invloed van de SGP en ChristenUnie

Door de financiële problemen in Nederland was de visie voor bezuinigingen dominant. Het belang van het op orde krijgen van de Rijksbegroting was zo groot dat kennisinstituten, politieke voorstanders van investeringen en de vakbonden weinig gehoord werden. Autoriteit speelt pas een rol tijdens Rutte II. De VVD en PvdA vormen het kabinet, maar hebben een minderheid in de Eerste Kamer (dertig zetels). De SGP en ChristenUnie (en D66), nodig voor een meerderheid, kunnen zo hun prioriteit, meer geld voor Defensie, verzilveren. De SGP en ChristenUnie hebben vanaf begin af aan gezegd dat zij hun belangrijke rol wilden

73 Interview generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.

74 Interview R.W. Knops, 2015.

75 E. van Steenberghe, 'Hoogste militair Tom Middendorp: leger verrast door IS en Oekraïne', in: *NRC Handelsblad*, 21-11-2016.

76 Interview D.J.H. van Dijk, L. Casteleijn, generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.



FOTO NAVO

Secretaris-generaal Rasmussen geeft tekst en uitleg op de NAVO-top in Wales in 2014; Nederland besloot 100 miljoen euro in de krijgsmacht te investeren

gebruiken om het belang van Defensie op de kaart te zetten.⁷⁷ Beide christelijke partijen zijn structureel tegen bezuinigingen op de krijgsmacht en sporen het kabinet aan te kijken naar externe veiligheid wat, in hun visie, net zo belangrijk is als sociaaleconomische beleidsthema's. Dit is terug te zien in het Herfstakkoord van 2015, waarin bezuinigingen worden teruggedraaid, maar ook in deze uitspraak van SGP-politicus D.J.H. van Dijk: 'Er moet nu geld bij anders tekenen wij ook niet meer bij het kruisje.'⁷⁸

3. Internationale belangen

'Nederland kon niet aankomen met de boodschap dat ze niks gingen doen.'⁷⁹

Tegenstanders van bezuinigingen bepleitten herhaaldelijk dat de Nederlandse handelspositie, NAVO-verantwoordelijkheden en imago verweven waren met de defensie-uitgaven.⁸⁰

Nederland heeft sinds de val van de Berlijnse Muur aan honderd militaire operaties deelgenomen, waardoor het kabinet kon verbloemen dat Nederland geen 2 procent van het bbp uitgaf aan de krijgsmacht.⁸¹ De CDS moet echter steeds vaker 'nee' verkopen, waardoor de internationale invloed van Nederland afneemt en het land gezien worden als een *freerider*. Een voorbeeld is dat landen zonder militairen in Afghanistan niet worden uitgenodigd voor de G20.⁸²

Na de onrust rond Oekraïne en de NAVO-top in Wales besluit Nederland 100 miljoen euro in de krijgsmacht te investeren.⁸³ De investering was een gevolg van internationale druk en het belang om het Nederlandse imago hoog te houden. Zonder de top was er hoogstwaarschijnlijk geen extra investering geweest.

4. Politieke belangen

'Ik moet de eerste fractievoorzitter nog zien die op televisie begint: nou beste opponent, hoe gaat u met Defensie om? Wij vinden dat er flink wat bij moet. Volgens mij zapt dan gelijk de helft van de kijkers weg. Het is vooral geen onderwerp waar je kiezers mee motiveert.'⁸⁴

Het grootste belang van een politieke partij is het electoraat. Er is voor politici geen electoraal belang om een onderwerp zonder draagvlak op de agenda te zetten. Het gebrek aan draagvlak voor de krijgsmacht zorgde er dan ook voor dat er vanuit een politieke invalshoek weinig belang was om te pleiten voor meer investeringen in de krijgsmacht. De publieke opinie veranderde naar aanleiding van de onrust aan de randen van Europa, de terreuraanslagen en de MH17-ramp. (Inter)nationale veiligheid werd een persoonlijk belang en dus ontstond er steun voor de krijgsmacht en politieke partijen die dit belang behartigen. Dit is goed te zien aan het aantal partijen dat tegen bezuinigingen is. Waar deze groep in 2012 vier partijen telde (CDA, ChristenUnie, SGP en VVD), werden dit in 2014 zeven partijen (CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdA, SGP, VVD).⁸⁵

77 Interview D.J.H. van Dijk, 2015.

78 Idem.

79 Interview R. Vuijk, 2015.

80 Zie ook tabel 2 op pagina 18.

81 Interview generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.

82 Interview S. Springer, generaal b.d. D.L. Berlijn, 2015.

83 Interview R. Vuijk, 2015.

84 Idem.

85 Zie ook tabel 1 op pagina 15.



FOTO ANP, R. UTRECHT

Minister Van Middelkoop bij de presentatie van het Eindrapport Verkenningen in 2010: in de Tweede Kamer kan het rapport momenteel rekenen op hernieuwde aandacht

Toekomstvoorspelling

'De krijgsmacht is de basisverzekering voor veiligheid voor iedereen. Continuïteit is daarom cruciaal.'⁸⁶

Terugkijkend op de afgelopen vijftien jaar kan gezegd worden dat het ontbreken van draagvlak onder de bevolking – en dus onder veel politici – de zwakke plek is van Defensie. Jaar na jaar worden bezuinigingen doorgevoerd met de financiële situatie in Nederland als argument. Geld dat vrijkomt door bezuinigingen op Defensie wordt geïnvesteerd in sociale voorzieningen omdat deze dicht bij het belang van de burger staan. Internationale veiligheid, nationale economie en sociale stabiliteit zijn echter onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een groot deel van de Nederlandse samenleving ziet niet in dat deze samenhang door mondialisering steeds meer toe zal nemen. Het draagvlak is veranderd omdat de geopolitieke situatie in de wereld belangen van burgers is gaan raken. Veiligheid is altijd een perceptie. De krijgsmacht moet door links en rechts gezien worden als de basisverzekering voor veiligheid. Het verhaal dat ontwikkelings-samenwerking van links is en Defensie van rechts, is niet houdbaar. Beide kanten van het politieke spectrum moeten hun verantwoordelijkheid nemen: zonder politiek houvast geen financieel houvast.

Defensie is tevens slachtoffer van zijn eigen *can do*-mentaliteit. De vier operationele commando's presenteren jaar na jaar naar buiten toe dat zij de krijgsmacht op peil kunnen houden met het toegewezen budget, terwijl dit niet zo is. Pas zeer recent wordt volop gesproken over het tekort aan en de noodzakelijke vervanging van operationele middelen bij de operationele commando's. Recent gaf de minister zelfs aan dat er 2 miljard euro nodig is om de krijgsmacht op peil te houden.⁸⁷

De krijgsmacht heeft in politiek opzicht weinig speelruimte. Politieke prioriteiten bepalen het defensiebeleid en het militaire vermogen. Meerjarige defensieplannen⁸⁸ kunnen de huidige tendens breken waarin Defensie afhankelijk is van de 'waan van de dag'. Door meerjarige defensieplannen kan consensus bereikt worden die zowel coalitie- als oppositiepartijen omvat en

86 Stichting Jason, *Jason jubileumboek 1975-2015: Dreigingen van de komende veertig jaar* (Leiden, Stichting Jason, 2015).

87 J.A. Hennis-Plasschaert, in: *Kamerbreed*, 19-3-2016, minuut 13:08. Geraadpleegd via: http://www.npo.nl/kamerbreed/19-03-2016/RBX_TROS_705306/RBX_AT_3526110.

88 Meerjarige defensieplannen zijn basis van beleid in Zweden en Denemarken. Clingendael heeft onderzoek gedaan naar meerjarige defensieakkoorden in Nederland; M. Drent, M. Meijnders, *Multi-year Defence Agreements: A Model for Modern Defence?* (Den Haag, Clingendael, 2015); A. Bakker, M. Drent, *Meerjarige Defensie Akkoorden in Nederland* (Den Haag, Clingendael, 2016).

Jaar	Argumentatie voor bezuinigingen	Argumentatie tegen bezuinigingen
2001 / 2003	<i>In tijden van financiële crisis hebben de voorstanders andere prioriteiten dan Defensie. Vooral naar maatschappelijke problemen zoals de zorg, onderwijs en veiligheid op straat gaat de voorkeur uit.</i>	<i>De financiële taakstelling is leidend voor de genomen maatregelen en niet de veiligheidssituatie in de wereld. Bezuinigingen leveren een palet aan problemen op (inter)nationaal niveau op waar het kabinet geen notie van neemt omdat prioriteiten ergens anders liggen. Zo zullen bezuinigingen ervoor zorgen dat de krijgsmacht haar taakstelling niet kan uitvoeren en tevens het internationale imago van Nederland schaden omdat we de 2%-grens van de NAVO niet meer halen.</i>
2004 / 2007	<i>De krijgsmacht kan functioneren met minder budget. Tevens is de visie van het kabinet niet goed.</i>	<i>De aankomende jaren zal steeds meer van de krijgsmacht worden gevraagd maar het percentage van het bbp zal steeds meer dalen wat tot problemen zal leiden op operationeel gebied en aantasting van ons internationaal imago binnen de NAVO. Dat de plannen van Prinsjesdag 2003 uitgevoerd moeten worden begrijpt de coalitie. Nieuw beleid moet gebaseerd zijn op de geopolitieke situatie en niet de Rijksbegroting.</i>
2008 / 2011	<i>In tijden van economische crisis moet bezuinigd worden op Defensie. De krijgsmacht kan ook wel functioneren met minder budget. Tevens moet de visie op de krijgsmacht anders want het voorgestelde beleid zal leiden tot een te hoge druk op militairen en problemen op het gebied van inzetbaarheid en kwaliteit.</i>	<i>Het defensieapparaat is volgens de coalitie langzaam maar zeker van binnenuit uitgehold. Het beleid is te weinig tot niet gebaseerd op het rapport Verkenningen en de veranderende geopolitieke situatie. Operationeel gaat het steeds slechter met de krijgsmacht.</i>
2013	<i>De ‘voor-coalitie’ ziet de lopende reorganisaties niet als reden om niet verder te bezuinigen. De krijgsmacht kan nog steeds efficiënter werken daarbij is een kleinere krijgsmacht met een lager ambitieniveau gewenst.</i> <i>Na het Herfstakkoord: De partijen zien liever een bezuiniging en een kleinere krijgsmacht met een ander takenpakket.</i>	<i>Nieuwe bezuinigingen in tijden van nog lopende reorganisaties zullen een negatief effect hebben op de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht, de slagkracht aantasten en de Nederlandse belangen schaden.</i> <i>Na het Herfstakkoord: De actoren zijn allen erg blij met de beginnende ‘trendbreuk’.</i>

Tabel 2 Argumentatie voor en tegen bezuinigingen

waarbij belanghebbenden en experts zijn geconsulteerd. Zo ontstaat stabiliteit en duidelijkheid over doel en richting van de krijgsmacht. Een stabiele krijgsmacht is belangrijk in tijden van een instabiele geopolitieke situatie. De Kamer heeft hernieuwde aandacht voor de uitkomsten van het rapport *Verkenningen*.⁸⁸

Oplettende politici hadden de huidige geopolitieke situatie kunnen zien aankomen. De NAVO stelt hogere eisen aan de operationele gereedheid. Dit vergt grote investeringen en een veelzijdige krijgsmacht. Om te voorkomen dat Defensie weer een ‘speelbal’ wordt van de politiek, moet het ministerie nu van het momentum gebruik maken en op korte termijn een eigen gedegen visie op meerjarige defensieplannen presenteren. De Tweede Kamer heeft het kabinet al tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen en de begrotingsbehandeling verzocht om van de meerjarige benadering echt werk te maken.⁹⁰ Het is aan minister Hennis om deze kans aan te grijpen. ■

89 Zo was er op 5 november 2015 een door CDA-politicus R.W. Knops aangevraagd AO waar S.J.G. Reyn (directeur Strategie, Hoofddirectie Beleid) een update gaf over het rapport *Verkenningen*.

90 C.G. van der Staaij, H. Zijlstra, S. van Haersma Buma, J. Van Klaveren, A. Slob, G. Wilders, R. van Vliet, N. Klein, H.C.M. Krol, *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, Kamerstuk 34300 nr.27 (Den Haag, Tweede Kamer, 2015); A.M.C. Eijnsink, S. Günal-Gezer, F. Teeven, R.W. Knops, R. Bisschop, J. Houwers, W. Hachchi, L. Bontes, *Motie Eijnsink c.s. over oriëntatie op de voordelen van meerjarige defensieplannen*, Kamerstuk 34300 nr.49 (Den Haag, Tweede Kamer, 2016).