

Defensie, quo vadis?

Wat gaat de toekomst brengen voor Defensie? Starend in de glazen bol kijkt een tweekoppig monster terug. Na jaren van bezuinigen lijkt het financiële tij gekeerd. Er komt weer geld bij! Maar anderzijds zijn de gevolgen van deze bezuinigingen nog niet weg. Nog lang niet. Hoe dan nu verder? Inmiddels heeft het ministerie van Defensie een nieuwe minister, een nieuwe Commandant der Strijdkrachten (CDS) en als bonus zelfs weer een staatssecretaris. Wat mist er dan nog? Juist, een nieuwe strategie: de moeder aller oplossingen!?

Inderdaad, dit is ironisch bedoeld, want de internationale veiligheidsstrategie van Nederland is altijd zeer pragmatisch geweest en zal Defensie onvoldoende richting geven. Vandaar een pleidooi om eigen strategische kennis binnen de krijgsmacht op te bouwen om niet afhankelijk te zijn van een strategie waar Defensie niet de penvoerder van is. In het regeerakkoord staat dat het kabinet een veiligheidsstrategie zal formuleren om binnen- en buitenlandse dreigingen het hoofd te bieden. Ook wordt de Defensienota geactualiseerd.¹ De minister heeft op 31 oktober in de Tweede Kamer al toegezegd dat ze er naar streeft de nieuwe Defensienota in het eerste kwartaal van 2018 gereed te hebben. Maar strategievorming is in Nederland aan deflatie onderhevig, zoals prof. dr. Herman Amersfoort op 10 maart 2016 in zijn afscheidsrede aan de NLDA zo scherp heeft weergegeven.² De militaire strategie is teloorgegaan.

Strategie is ook sterk gepolitiseerd en zeker de inzet van militaire middelen wordt niet langer primair bepaald op basis van een militair advies, maar is onderhevig aan (partij)politieke druk. De inzet van een militaire eenheid kan politiek wisselgeld zijn voor het verkrijgen van een hoge NAVO-functie.

Heeft Nederland eigenlijk nog wel de kennis om een echte veiligheids- of militaire strategie te maken? Een strategie die invulling geeft aan politieke doelen en niet een die wordt gevormd door politieke druk? Of zijn we te zeer 'analfabeten' of 'ongeleterden' om nog een echte militaire strategie te maken? Echt wakker geworden zijn we in ieder geval nog niet!³

Bovendien, heeft Nederland wel baat bij een zeer expliciet geformuleerde veiligheidsstrategie? Deze vraag is mogelijk nog veel fundamenteler dan de vraag of we het wel kunnen formuleren. Als we kijken naar de strategische cultuur van Nederland, dan is ons land groot en rijk geworden door pragmatisme en opportunisme. Het was niet zozeer een expliciete veiligheidsstrategie, maar eerder een economische strategie die Nederland status en allure gaf. Prof. dr. Joris Voorhoeve raakte de kern in de titel van zijn studie over het Nederlandse buitenlands beleid: *peace, profits and principles*.⁴ Het is van groot belang voor Nederland dat er vrede heerst, dan wel dat Nederland niet betrokken raakt bij een conflict. Dat is immers slecht voor de handel. Vergeet niet dat Nederland zeer lang 'neutraal' is geweest, wat veelal niet inhield dat het land afzijdig was tijdens conflicten, maar juist met alle partijen zaken deed.

Het mag daarom geen verrassing zijn dat de internationale veiligheidsstrategie van Nederland primair wordt geformuleerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken – niet Defensie – en dat deze strategie zeer gefrag-

1 Regeerakkoord 2017-2012, *Vertrouwen in de toekomst* (Den Haag, 2017) 48.

2 Zie ook: H. Amersfoort, 'Nederland, de weg kwijt. Over de teloorgang van de militaire strategie en de noodzaak van geschiedenis', in: *Militaire Spectator* 185 (2016) (5) 217-231.

3 '2017: het jaar van strategisch inzicht', editoriaal in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 2-3.

4 J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Den Haag, M. Nijhoff, 1979) voorblad.

menteerd is en slechts spreekt over zeer generieke zaken als 'strategische belangen' en 'beleidsaccenten'. Nog steeds klinkt Voorhoeve's analyse door in de vigerende Internationale Veiligheidsstrategie: verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied, een goed functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. Je kunt er letterlijk alle kanten mee uit. Is dat dan een gebrek aan visie? Nee! Het is exact de bedoeling!

Als strategie extern gericht is, gecreëerd om een doel te bereiken volgens een gekozen pad met behulp van onderkende middelen, dan is beleid eerder intern gericht en noodzakelijk als gevolg van schaarste. Beleid wordt gecreëerd omdat er keuzes moeten worden gemaakt. Bij Defensie moeten er constant dilemma's worden opgelost, ook met het nieuwe geld dat is toegewezen: meer geld naar cyber, of toch meer voor de balans tussen gevechtskracht en logistieke ondersteuning? Of een beetje van beide...? Keuzes, keuzes, keuzes. En waar worden deze keuzes dan gemaakt binnen ons eigen ministerie van Defensie? Met de rationalisatieslagen van de afgelopen decennia is het zelfstandig ontwikkelen van beleid eerst weggehaald bij de krijgsmacht-delen. Daarna is de beleidstaak zelfs geheel bij de krijgsmacht verdwenen en belegd bij de Hoofddirectie Beleid (HBD). Om over strategie-ontwikkeling nog maar te zwijgen...

Resumerend: de veiligheidsstrategie van Nederland is geënt op pragmatisme; het ministerie van Buitenlandse Zaken en niet Defensie is penvoerder van deze strategie; en binnen het ministerie van Defensie is de strategische denkkraft niet bij de militaire adviseur van de minister – de CDS – belegd, maar bij de politieke adviseur – de HDB. We zijn dus niet alleen 'strategisch analfabeet' geworden, maar het lijkt er ook op dat de

mogelijkheid tot de ontwikkeling van strategisch inzicht de militairen institutioneel is ontnomen. Is dat erg? Toegegeven: een heldere veiligheidsstrategie, met daarin duidelijke keuzes over het te bewandelen pad en de gealloceerde middelen, is voor sommige krijgsmachten te prefereren boven een vage, pragmatische strategie. Anderzijds is de opportunistische kant van de Nederlandse veiligheidsstrategie juist de drijvende kracht achter de veelzijdigheid en creativiteit van onze krijgsmacht. Bij gebrek aan een concrete strategie word je genoodzaakt flexibel en adaptief te zijn. Dit is de essentie van de *can do*-mentaliteit en daarmee een inherent goede kwaliteit die als een maatpak past bij het strategisch pragmatisme van onze regering.

Quo vadis? Sommige zaken kun je veranderen, andere niet. De Nederlandse strategische cultuur bestaat al eeuwen en zal niet snel veranderen. Daarnaast heeft strategisch pragmatisme Nederland veel goeds gebracht. Invloed hebben we wel als het gaat over keuzes maken in de besteding van het additionele budget. Omdat geld een schaars goed blijft. En keuzes maken is beleid maken, en wie maakt er beleid binnen Defensie? Niet de krijgsmacht... Maar dat zou de krijgsmacht wel moeten willen! Hetzelfde geldt voor wie mag bepalen wat de rol van de krijgsmacht is in de regeringsstrategie. De krijgsmacht zelf is daar het beste voor geëquipeerd. Niet alleen vanwege de kennis en expertise, maar vooral ook omdat de krijgsmacht een *sound military judgment* kan geven en minder dan de politieke adviseur blootgesteld is aan politieke druk.

Laten we daarom de militaire strategievorming en de vorming van militair beleid terugbrengen binnen de krijgsmacht! Hier zullen we voor moeten vechten, maar laat dat nu juist de kerncompetentie van de krijgsmacht zijn. ■