

Het kan en moet beter

Beter twee dingen goed doen dan drie dingen half

Ko Colijn *)

Ook nu duidelijk is dat Joe Biden tot 2024 president van de VS is, zal de vraag wat een faire bijdrage aan het NAVO-bondgenootschap is, ons bezig blijven houden. Wellicht verschuift de discussie onder Biden iets meer van een faire input (Trump gewaagde zelfs van 4% BBP) naar (ook) faire output. De huidige retoriek over 'strategische autonomie' van de Europese bondgenoten wijst al enigszins op het laatste, maar het al decennialange getouwtrek over 'burden sharing' (lastenverdeling) wordt aan beide zijden van de oceaan én aan beide zijden van het ideologische spectrum niet meer in termen van nationale soevereiniteit gevoerd. Wie het over machtspolitiek of 'great power competition' heeft, heeft het niet langer over rivaliserende landen maar over rivaliserende werelddelen en grootmachten.

Specialisatie

In dat kader passen dus geen debatten over nationale strategische soevereiniteit maar moet ook specialisatie tussen landen bespreekbaar zijn. Nu de financierings(input)discussie over de 2%-doelstelling per 2024 voor NAVO-landen in een impasse is geraakt, en in toonaangevende landen een onhaalbare doelstelling is gebleken, mag in de discussie de oude draad van specialisatie tussen landen gerust weer worden opgepakt.

Dat sluit de doelstelling van een 'strategisch autonoom Europa' geenszins uit, die zou integendeel daarmee zelfs versterkt kunnen worden, mits onderlinge afhankelijkheden worden aanvaard en de efficiencyvoordelen, die door taakspecialisatie optreden, worden besteed aan noodzakelijke defensie-investeringen. De Europese landen geven al jaren achtereen, na de VS, gezamenlijk veel méér aan defensie uit (in de orde van € 300 miljard) dan bijv. Rusland (orde € 70 miljard), een kloof die eigenlijk niet uit te leggen is, maar dat komt door nationale versnippering niet tot uiting in navenante krachtsverhoudingen. Nu zijn nationale autonomie en soevereiniteit vaak de rechtvaardiging voor deze versnippering, maar evengoed het eufemisme voor vérgaande verspilling. Gegeven ons weinig positieve *track record* in de afgelopen halve eeuw - ik lamenteerde er al lang en breed met staatssecretaris Jan van Houwelingen over in de jaren '80 - dient nu als alternatief naar verregaande specialisatie - wellicht het enige breekijzer waar kleinere landen in een lotsgemeenschap over beschikken- te worden gekeken. Ook dan overigens zal nog een structurele verhoging van defensie-uitgaven noodzakelijk zijn, al was het maar om de gereedheid van een gespecialiseerde krijgsmacht op peil te brengen.

Als Europa's strategische autonomie door meer samenwerking toeneemt, kan een pleidooi voor vérgaande taakspecialisatie na decennia gedelibereer niet gemakshalve van tafel geveegd worden als een zoveelste poging om de nationale autonomie te ontmantelen, zeker niet als deze autonomie door de bezuinigingen al jaren weinig voorstelt. Daarom dus deze steen in de vijver, die een bijdrage aan onze veiligheid is, en géén reductie.

Moeite met investeringen

Na de al oude debacles met het RSV-concern (o.a. L-fregatten), de grote kostenstijgingen van de M-fregatten en de Walrusaffaire in de vorige eeuw, waaraan de beroerde ervaring met de NH-90 helikopter (in de jaren '90 door Defensie zelf al als 'spookproject' aangemerkt) kan worden

toegevoegd, mag eindweegs de 21ste eeuw wel geconcludeerd worden dat Defensie chronisch en systematisch moeite heeft met grote investeringsprojecten.

Dat geldt niet alleen voor de Koninklijke Marine, maar ook voor de andere krijgsmachtdelen: kostenoverschrijdingen F-16, weinig grip op kostenontwikkeling JSF/F-35, aanschaf helikopters type Apache, het CV90 gevechtsvoertuig, waarvan een aanzienlijk deel al na korte tijd door bezuinigingen verkocht werd, en minder zichtbare maar niet minder tegenvallende ICT-projecten zoals SPEER en GriT. Kostenoverschrijding is - ongeacht de oorzaak - een chronische defensiekwaal. De eeuwbreek heeft niet tot discontinuïteit geleid: de beheersing van grote investeringsprojecten van Defensie is ook na 2000 een ware hoofdpijnveroorzaker gebleken.

Mijlpalen

Het is verleidelijk hieraangaande een uitputtend zwartboek van cases, oorzaken en waarschuwingen te leveren. Dat zou bijzonder dik zijn. Ik laat dat dan ook achterwege en ik volsta met het noemen van (slechts) enkele treurige mijlpalen.

- De geleidelijke, maar ontegenzeggelijke, intensivering van de aandacht van publieke financiële diensten - Algemene Rekenkamer, ministerie van Financiën, daaronder opererende onderzoeksgroepen - voor de gebrekkige wijze waarop het ministerie van Defensie grote investeringen langjarig plant en uitvoert. Je kunt wel stellen dat min of meer pacifistisch / antimilitaristisch georiënteerde entiteiten uit de samenleving in de vorige eeuw het doen en laten van het ministerie van Defensie kritisch volgden, in de 21ste eeuw is die rol zeker verschoven naar de kritische aandacht van de overheid zelf, en met name van organen die zich richten op kostenbeheersing en bedrijfsvoering. Geparafraseerde conclusie van al die onderzoeken: het kan en moet beter.
- Dit culmineerde o.a. in de uitzonderlijke clause uit het regeerakkoord Rutte-2, dat Defensie eerst maar eens helderheid moest geven over de werkelijke kosten die de aanschaf van de JSF/F-35 gedurende de hele *life cycle* met zich mee brengt, omdat de opstellers na een vergeefs beroep op (zelfs) bewindslidenniveau vreesden dat dit project de financiële stabiliteit en andere investeringsplannen van collega-krijgsmachtdelen en zelfs de boekhouding van het gehele departement zou kunnen ontwrichten. Niet eerder was in een regeerakkoord zo'n gele kaart uitgedeeld. Conclusie was: het kan en moet beter.
- Het feit dat de Algemene Rekenkamer de aanschaf van de JSF/F-35 heeft bestempeld als een uniek, langlopend (tenminste sinds 2002) te monitoren project en consequent heeft begeleid met een niet aflatende serie van (vaak zeer) kritische kanttekeningen. Overigens slagen ook belangrijke bondgenoten er niet in innovatieve projecten uit te voeren zonder grote financiële overschrijdingen. Terzijde, maar essentieel: het aangaan van innovatieve projecten, of zij nu nationaal of in samenwerkingsverband, dan wel als import zijn vormgegeven, moet worden losgezien van een gebrekkige bedrijfsvoering als kostenverhogende oorzaak. Ontwikkelen en aankopen tegelijk leidt vaak tot problemen. Steeds herhaalde conclusie: het kan en moet beter. Tamelijk recent (2019) poogde de Rekenkamer alles nog eens generiek samen te vatten met een inventarisatie van 'elf lessen van de JSF' voor het gehele ministerie [1].
- De instelling in 2014 van o.a. de interdepartementale werkgroep Grote Wapensystemen (GW) die tot soortgelijke, vaak kritische beschouwing van het investeringsbeleid van Defensie

kwam, met als een der hoofdconclusies dat Defensie door splitsing van de verwervings- en levensduurkosten van een groot wapensysteem stelselmatig en wellicht defensiebreed faalde in een adequaat kosteninzicht. Dat is het begin van een adequate kostenbeheersing. Dat men deze kritiek nu ter harte heeft genomen bij de verwerving van onderzeeboten is een stap vooruit, maar het antwoord op de hieraan voorafgaande vraag blijft onduidelijk, namelijk dat men ook buiten het kader van een (vier stuks-) onderzeebootverwerving voor een als noodzakelijk aangemerkte missie reëel kosteninzicht heeft. En dat is niet het geval. Conclusie: het kan en moet beter.

- De zeer recente, al minstens zes jaar durende, kritiek van de NAVO (14 oktober 2020) op de Nederlandse defensie-inspanning en de vaststelling dat deze na 2022 bij ongewijzigd beleid zal afnemen in plaats van toenemen [2]. Hier staat o.m. : *“The foreseen shortfall in funding is linked to an imbalance between the services, with the great majority of capital expenditure being directed towards the maritime and air domains. Increased funding would permit much-needed investment in the land forces”* en *“across all domains there are many significant qualitative shortfalls and some quantitative shortfalls which limit the effectiveness of these forces”*. Conclusie NAVO: er is enige vooruitgang, maar het kan en moet beter.
- Het recente interview in Trouw (2 april 2021) waarin de vier commandanten van KM, KL, KLu en KMar hun nood klagen over de beroerde staat van de krijgsmachtdelen. Over de KM zegt admiraal Kramer bijvoorbeeld: “De helft van onze vloot ligt op dit moment in de haven. Van de 22 eenheden, van mijnenvegers tot grote schepen, liggen er elf binnen. Dat komt niet door corona, wel door personeelsgebrek en materiële krapte. Wat dat betekent? Geen stationsschip in de West, onvoldoende schepen om explosieven in de Noordzee te ruimen voor de bouw van windmolens, onvoldoende schepen om de koopvaardij te beschermen, geen schepen voor de hervatting van de operatie in de Middellandse Zee (de Europese missie tegen mensensmokkelaars voor de kust van Libië, red. Trouw). Luchtmachtgeneraal Luyt: “Ik had drie weken geleden nog een NAVO-meeting, waarbij afspraken werden geëvalueerd. Dan kijk je wel even met schaamte naar het puntje van je schoenen (...)”. Landmachtgeneraal Wijnen: “..(.....).... wij zijn internationaal gezien ook klaploper(.....) We komen onze internationale afspraken niet na”. [3] Conclusie: het kan en moet beter.
- De ook recente brief van de bewindslieden Blok en Bijleveld over de NAVO-Reflexiegroep 2020 (7 april 2021) [4] waarin o.m. staat: “Het verschil tussen de Nederlandse defensie-uitgaven en het gemiddelde van de Europese bondgenoten is afgelopen jaar verder toegenomen. Uitgaand van de huidige begroting zullen de Nederlandse defensie-uitgaven na 2022 hierbij zowel in absolute als percentuele cijfers afnemen. In de Defensievisie 2035 beschrijft het kabinet wat er nodig is om ook in de toekomst een antwoord te bieden op de dreigingen en problemen. Er zal geïnvesteerd moeten worden om een betrouwbare bondgenoot te zijn. Nederland voldoet geenszins aan de afspraken uit 2014 voor een eerlijke lastenverdeling binnen de NAVO.” Conclusie: het kan en moet beter.
- Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer (12 oktober 2020) [5] over de forse onderschatting (730 miljoen euro) en andere feilen bij de toekomstige verwerving van onderzeeboten voor de KM. Het antwoord aan de Tweede Kamer op desbetreffende vragen is dat deze elders op de begroting zijn ingeboekt, maar het is toch onwenselijk dat elk departement er voor -zelfs- de AR eigen registratiemethoden op na houdt. De Rekenkamer merkt op dat dit na het JSF/F-35-project het tweede miljardenproject is, en dat het

onderzeeboot-budget niet slechts onderschat is, maar intussen ook in enkele jaren verdrievoudigd en tussentijds met ruim een miljard euro [om precies te zijn € 1,14 miljard] verhoogd is, en dat de AR zich 'verbaast' ('t': sic! KC) toont over het feit dat het ministerie van Defensie de kritiek gewoon naast zich neerlegt. Conclusie: het kan en moet beter.

- Uit een op 13 april 2021 gepubliceerd onderzoeksrapport concludeert de Algemene Rekenkamer dat Defensie de na de kredietcrisis aangekondigde bezuinigingen voor maar 46% heeft waargemaakt; uit de aangehaalde voorbeelden blijkt dat er ten aanzien van de eerst wel voorgenomen en vervolgens afgeblazen verhuizing van de marinierskazerne naar Vlissingen "geen volledig inzicht in de kosten van de verhuizing" was en dat "na een herberekening in 2019 bleek dat de investeringskosten van de verhuizing naar Vlissingen twee keer zo hoog zouden uitvallen" en dat het wel "ontluisterend (is) dat door onzorgvuldige besluitvorming en deels voorzienbare en vermijdbare meerkosten een kleine € 1 miljard meer moet worden uitgegeven door het Rijk dan in 2012 aan de Tweede Kamer is voorgesteld." Uit de deelstudie naar de aangekondigde bezuiniging op tanks (116 stuks, bezuiniging maar voor 63% gerealiseerd en naderhand door een partiële teruglease van Duitsland deels ongedaan gemaakt) trekt de AR de conclusie "dat er sprake is van een ondoelmatig beheer van publieke middelen". [6] Conclusie: het kan en moet beter.
- Het jongste Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (19 mei 2021) [7] stelt in paragraaf 5.1.3 "Daarnaast bevelen wij Kamer en kabinet aan de onhoudbare spanning tussen doelstellingen en budget te bespreken en te vertalen naar maatregelen die dit evenwicht terug kunnen brengen." Conclusie: het kan en moet beter.
- Ook de Basisrapportage Onderzeebootvervanging (28 mei 2021) geeft ondanks al zijn uitgebreidheid weinig uitsluitsel voor de niet-ingewijde en de niet-vertrouwelijk ingelichte parlementariër. Sleutelpassage uit de begeleidende brief van de staatssecretaris: "In deze fase van het programma kan aan relatief veel gestelde informatie-eisen nog niet (geheel) worden voldaan." Dat is een understatement voor de litanie aan ambtelijke clichés en dorre voorbehouden. Men leze voor niet geheel naar believen 'geheel niet'. [8] Conclusie: het kan en moet beter.
- En als voorlopig sluitstuk de omineuze CARD-beoordeling (november 2020, European Defence Agency) van de defensie-inspanning van EU-landen, die de nationale fragmentatie onder vuur neemt. Het jaarlijkse CARD-rapport identificeert onmiddellijk 55 samenwerkingsprojecten en 56 mogelijkheden voor *research & development*: laaghangend fruit maar onbenut door deze fragmentatiedrang. Veel meer *value for money* zou de titel van het CARD-rapport kunnen zijn. Je zou dus nog kunnen tegenwerpen dat nationale versnippering niet alleen een nationale maar ook een Europese kwaal is, geen excuus overigens. Conclusie CARD: het kan en moet beter.

Dit is maar een vrij willekeurige greep uit de observaties, die het beeld geven van een taai ministerie dat er al jarenlang beslist onvoldoende in slaagt om aan kritische externe normen te voldoen. Het zou unfair zijn om de verdediging van Defensie geheel tekort te doen. Er worden natuurlijk ook wel verbeteringen geconstateerd, (1. de constructieve medewerking van defensieambtenaren in de informatieverstrekking, 2. ad hoc: de deelname aan de genoemde onderzoeken en nuttige feedback, en *last but not least* 3. de grillige en eigenaardige uniciteiten waar een ministerie van Defensie nu eenmaal mee te maken heeft en die vaak nopen tot tussentijdse aanpassingen en vormen van

risicobeheersing), maar de rode draad is toch dat het verwervings – en instandhoudingsproces bij Grote Projecten structureel en chronisch fout gaat.

Oorzaken

Vaak gehoorde oorzaken, maar lang niet altijd verontschuldigen, zijn:

- de opvolgingscyclus van Grote Projecten (GP), waardoor op zeer lange termijn misschien wel een 'eerlijke' *Ausgleich* ontstaat tussen kroonjuwelen van diverse krijgsmachtdelen maar op kortere termijn concurrente verhoudingen tussen krijgsmachtdelen overheersen en er niet zelden helaas zelfs een verdringsproblematiek ontstaat (na de JSF-problematiek wordt nu al gevreesd voor de negatieve effecten van de grote onderzeeboot-investering voor projecten als de vervanging / *update* van de Fennek, het C-130 transportvliegtuig en de luchtverdedigings- en commandofregatten),
- de onmogelijkheid om aan een platform dat ca. 40 jaar moet meegaan een realistisch prijskaartje ex ante te hangen, waardoor een zekere koppigheid groeit bij ambtenaren en militairen om problemen pas te willen en kunnen oplossen als zij zichtbaar zijn,
- hardnekkige institutionele gewoontes (maar daarom nog niet de juiste, merkt de Algemene Rekenkamer droogjes op), een eufemisme voor de genoemde bestuurlijke taatheid,
- vertrouwelijkheid: een ministerie van Defensie kan zich en moet zich soms, gezien evidente omstandigheden, beroepen op vertrouwelijkheid, en navenante omgang met zaken en gegevens waarmee andere ministeries in een open, civiele omgeving geen rekening behoeven te houden. Maar de keerzijde is wel dat dit een protectief argument kan zijn en het ministerie immuun maakt voor redelijke en waarschuwend feedback van controlerende organen. Rubricering kan een (te) gemakkelijke paraplu zijn om terechte controle te ontwijken. Zo heeft het ministerie van Defensie kritiek van de Rekenkamer op de (schokkend want pijlsnel) gedaalde operationele inzetbaarheid van de krijgsmacht simpelweg beantwoord met "dat houden we dan voortaan vertrouwelijk" en, eind 2020, kritiek van de Rekenkamer op openbaarmaking van bepaalde onderzeebootdata gepareerd met "houd dat commercieel vertrouwelijk s.v.p.", overigens ten dele gehonoreerd door de Algemene Rekenkamer.

Onvermogen

De gevolgen laten zich raden. Lang niet uitputtend, maar zelfs doorgedrongen tot de Oval Office in Washington, is het geruzie over een faire hoogte van het defensiebudget en welke input van elk lid van de NAVO geëist mag worden (2% BBP?) en de afgeleide gevolgen van dergelijke internationale afspraken (Wales 2014 en daarna) voor nationale begrotingsgevechten.

Als verzachtende omstandigheid zou nog kunnen gelden dat ons land per saldo tenminste voldoet aan de drieledige grondwettelijke taakopdracht: bescherming van het eigen grondgebied, bevordering van de internationale rechtsorde en nationaal bijspringen (zandzakken, coronatesten, opsporingswerk), indien nodig. Maar ook dat is niet het geval: de Algemene Rekenkamer stelde het onvermogen tot zelfbescherming (de eerste grondwettelijke hoofdtaak) al jaren geleden vast, de minister van Defensie moest dat met schaamrood op haar kaken erkennen, maar dit schrille feit was sedertdien amper een aansporing tot progressie. Op een veel gehanteerde wereldranglijst uit 2020 van 'militaire sterkte' neemt Nederland overigens een weinig indrukwekkende 36ste plaats in op een groslijst van 138 landen. [9] NAVO-bondgenoten als Griekenland (33), Turkije (11), Noorwegen (31) en Tsjechië (34) zijn Nederland de baas.

Rol Tweede Kamer

Er is, kortom, wel reden tot enige reflectie aan het Plein en ingrijpender maatregelen dan een periodiek kritische selfie. Om te beginnen trouwens ook bij het orgaan dat bij uitstek geëquipeerd en gemandateerd is: de volksvertegenwoordiging. Dat bleek weer in de recente verkiezingscampagne, waar defensie volstrekt onzichtbaar was. De defensiespecialisten in de Tweede Kamer zijn nagenoeg uitgestorven, kabinetten of individuele ministers hebben het nog wel lastig als het om calamiteiten bij missies in het kader van de tweede hoofdtak gaat (Erik O., Marco K., uitzending Afghanistan, burgerdoden Irak, fouten Mali), maar scherpe controle op begrotingen die tot correcties of zelfs politieke consequenties c.q. professioneel aftreden leiden, zie je zelden. Tijdsdruk speelt ongetwijfeld een excuserende rol. Maar niet altoos.

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de Tweede Kamer pleegt te reageren met een Uitgangspuntennota die aan de bewindsman of -vrouw is gericht, zodra een voorgenomen grote aankoop middels een zgn. A-Brief aan de volksvertegenwoordiging is gemeld. Daar wacht Defensie in het geval van de onderzeebootaanschaf (ca. € 5 miljard) al een jaar beleefd en geduldig op, zoals het antwoordt op de kritiek van de Rekenkamer. Het antwoord van de Kamer kwam alsnog, maar te laat om nog meegenomen te worden in de B-brief. Als er al eens (door-)gevraagd wordt over operationele kwesties of de waarde van een wapensysteem op wat langere termijn, worden al snel de termen 'te gevoelig' of 'bondgenootschappelijk, dus kan niet', 'commercieel vertrouwelijk' of 'onmogelijk' gebezigd als het scherm waarachter het ministerie van Defensie zich schuil houdt. Deels wordt dit gebrek aan transparantie gecompenseerd door een tamelijk ondoorgrondelijk systeem (?) van geheime controle en, toegegeven, het vertrouwelijk aan een select gezelschap van volksvertegenwoordigers ter beschikking stellen van bepaalde gevoelige stukken, maar het echte veiligheidsdebat lijdt hieronder en is onvoldoende transparant. Een zekere zelfgenoegzaamheid bij de professionele incrowd zou hiervan het gevolg kunnen zijn.

Onwenselijke cyclus

Deze onwenselijke cyclus zou op enig punt doorbroken moeten worden. Onder het motto 'beter twee dingen goed doen' dan 'drie dingen half' zou Nederland zich moeten bezinnen op de keuze voor een volwaardige krijgsmacht, wat het sinds WO2 consequent -misschien zelfs halsstarrig en zeker niet altijd tot begrip van onze beschermheren – zegt te doen. Het opereren binnen een bondgenootschappelijk verband (zonder twijfel een gewaardeerde waarden- en lotsgemeenschap) zou daartoe mogelijkheden moeten bieden (door vérgaande taakspecialisatie) en ook de geografische positie van Nederland is niet zodanig exclusief dat de veiligheid van ons land uniek is en tot niet anders dan een op papier volwaardige (maar op onderdelen chronisch disfunctionele) krijgsmacht verplicht.

Ook COTS/MOTS-debatten [10] en zwaarwegende industriële belangen frustreren een op veiligheidsargumenten gebaseerd verwervingsdebat. 'Historische' en 'zelfscheppende' argumenten zijn achterhaald of *wishful thinking*. Een stringenter COTS/MOTS verwervingsstelsel zou onverwachte kostenstijgingen 'tijdens de rit' al mitigeren onder de vlag van verstandig aanbesteden. Stringente taakspecialisatie zou zulks ook bevorderen door het simpele feit dat de totale aanschafcyclus korter en overzichtelijker wordt. En inzichtelijker, een actueel voorbeeld: de behoeftestelling van vier i.p.v. drie onderzeeboten, die bovendien een conceptueel compromis zijn van een viertal niet-bestaande bestaande onderzeeboten, aan te besteden bij werven die geen ervaring met de bouw van onderzeeboten hebben, is ondoorzichtig en niet rationeel. Ontwikkelen in eigen beheer met behulp van de eigen industrie, of het participeren hierin, heeft ons in het verleden een aantal keren weinig goeds gebracht, denk bv. aan de Walrus-affaire en de NH90-helikopter.

Kopen van de plank geeft zekerheid over kwaliteit en kosten, waarbij er overigens nog voldoende mogelijkheden zijn voor nationale deelname in het project en/of compensatieorders.

Toegegeven, het doorbreken van een (onwenselijke) cyclus heeft altijd iets arbitrairs en wellicht ook iets riskants. Altijd is wel te betogen dat het ene wapensysteem 'net binnen' is (bijv. de F-35) en dat de cyclus eens-maar-nooit-weer te doorbreken een willekeurig krijgsmachtdeel zou begunstigen, en dat een volgend krijgsmachtdeel ten onrechte juist achter het net vist. Randvoorwaarde: elke majeure interventie moet dan ook met verstand gebeuren, de veiligheidsratio moet te allen tijde prevalent zijn, ook al zullen andere overwegingen (economische, technologische, sociale, regionale) een rol spelen, en bij de bondgenoten moet de overtuiging bestaan dat zij meer aan Nederland als partner hebben mits het twee dingen goed doet in plaats van drie dingen half.

Onbetaalbaar

Nu wil het geval dat de GP-cyclus - nooit geheel op een 'dood' punt - momenteel inderdaad drastische, maar te rechtvaardigen keuzes mogelijk maakt. De huidige, maar wellicht vertrekkende minister heeft recentelijk een papieren testament nagelaten (Defensievisie 2035) voor een toekomstbestendige krijgsmacht, maar in werkelijkheid is het slechts een zoveelste utopie en overigens een bekentenis dat een volwaardige krijgsmacht onbetaalbaar is. De goede verstaander heeft overigens allang door dat ook het voldoen aan de NAVO-norm (defensiebudget naar 2% BBP) in 2024 een vrome illusie zal zijn. Het zal zelfs een hele toer zijn om een bescheidener doel, namelijk gemiddeld evenveel als kleine Europese bondgenoten (ca. 1,5 % BBP) te besteden, te bereiken. (Wat niet helpt, is dat het totale Europese gemiddelde naar verwachting vanaf 2024 tot 1,8% BBP gaat stijgen). Met de formatie vanaf maart 2021 voor de deur, leert een rondgang langs recente partijprogramma's ook niet dat defensie hoog op de verlanglijstjes prijkt. Desondanks is een structurele verhoging van het defensiebudget met € 4 à 5 miljard niet onredelijk. De prioriteiten op het niveau van de publieke opinie liggen echter bij financiële 'concurrenten' als klimaat, PFAS [11]/stikstof, zorg, onderwijs en infra, niet bij defensie. De coronacrisis zal een hoger defensiebudget niet waarschijnlijker hebben gemaakt, al zal het wél helpen dat het BBP door de coronacrisis zal stagneren/dalen en de 2%-norm op die wijze wel cijfermatig dichterbij komt. Maar dergelijke getallenacrobatiek als doekje voor het bloeden was natuurlijk nimmer de bedoeling.

Uniek voor Nederland

Voor Nederland tamelijk unieke omstandigheden zijn wel:

- het feit dat de bescherming van het Koninkrijk (lees de Caribische eilanden) deel uitmaakt van de constitutionele beschermingstaak en tot een westelijke 'lange arm' (vooral maritiem) verplicht,
- de grondwettelijke opdracht dat Nederlandse krijgsmacht, misschien met meer constitutioneel elan en nadruk dan in andere landen het geval is, een onderscheidende rol dient te spelen bij de bevordering van de internationale rechtsorde,
- het feit dat Nederland toegangspoort tot West-Europa is, waar we niet alleen goed aan verdienen, maar waar het ook militair-logistiek een zekere 'leveringsverantwoordelijkheid' aan ontleent,
- een hoge mate van welvaart die ons een economische en morele plicht oplegt om een substantiële en proportionele partnerbijdrage te leveren. Allemaal waar, maar we leveren te lang niet of onvoldoende om er stevast maar weer geloofwaardige argumenten voor behoud van een drieledige krijgsmacht aan te ontfangen (ik laat de Marechaussee als vierde krijgsmachtdeel hier even buiten beschouwing).

Hoe kan het beter?

En nu boter bij de vis.

- Het ware te overwegen om de Nederlandse krijgsmacht getalsmatig, maar niet kwalitatief, te beperken tot een entiteit waarin het accent ligt op de KL (primair voor de verdediging van het oostelijk Europese deel van de NAVO, ex art.5 van het NAVO-verdrag) en operaties aan de zuidflank (art 42-7 EU) en de KLu (idem en sporadisch bij NAVO-operaties buiten het NAVO-gebied uitsluitend en dan nog alleen op invitatie van een niet-NAVO-lid, denk aan de anti-IS-coalitie in Irak). Optie dus: een KM-light.
- (Dus) met de VS of enig andere partner tot taakruil te komen: de bescherming van overzeese koninkrijksdelen af te stoten evt. in ruil voor een zekere *backfill* in Europa (denk aan door de VS gewenste troepensterkte in Duitsland, en/of grotere Nederlandse *présence* in Polen, het Balticum).
- (En) beëindiging onderzeeboot-capaciteit en evt. personele integratie met de Duitse onderzeedienst.
- (Dus) afstoting van de Nederlandse onderzeeboot-inlichtingencapaciteit (waar telkens op gehamerd wordt, maar die volstrekt niet transparant en controleerbaar is).
- Krimp de KM tot a) patrouillecapaciteit voor het Noordzeegebied en de Middellandse Zee, b) bewaking van vitale onderzeese internetkabels, c) mijnenvvegcapaciteit voor de Noordzee; en d) beëindig het expeditionair varend vermogen. Laat de geplande *end-life update* van de Walrus-klasse wel doorgaan. Het recente rapport van de Rekenkamer maakt duidelijk dat komende tien jaar (toch maar) twee van de nominaal vier onderzeeboten inzetbaar zijn. Dit is overigens ver onder de NAVO-norm. In die 10 jaar worden dus fregatten afgestoten, dan wel vindt vergaand overleg hierover plaats in het kader van de Belgisch-Nederlandse samenwerking. Er worden geen nieuwe onderzeeboten aangeschaft.
- Nieuwe mijnenvegers zijn al besteld, p.m.
- De NH-90 capaciteit wordt navenant gereduceerd. Eventueel is. gedeeltelijk medegebruik op Duitse fregatten mogelijk.
- Gedeeltelijke herleving MLD = Marineluchtvaartdienst (voor patrouille en verzamelen inlichtingen Noordzee en GIUK [12]) is bespreekbaar. Dit zou aanschaf en/of financiering van enkele Poseidonvliegtuigen vergen, en evt. aansluiting bij Noorwegen en het VK (die hierover een samenwerkingsakkoord hebben gesloten) en/of Duitsland. Deze MLD 2.0 zou dus feitelijk de taak van de onderzeeboten overnemen als 'lange arm' van de Nederlandse krijgsmacht. Ze zou organiek deel uitmaken van de KLu, de vliegbasis Valkenburg blijft gesloten, de Poseidonvliegtuigen zouden opereren vanuit Den Helder, of een andere NAVO-basis.
- Conform de NATO Capabilities Review 2019-2020 komt er een extra zware en gereede infanteriebrigade (d.w.z. nog twee 'zware' bataljons bij de bestaande twee).
- Beperking van de F-35A-bestelling tot drie squadrons (3x 12) en onder Hennis 'vergeten' maar door Lockheed zelf (!) geagendeerde vredesverliezen.
- P.m. (maar niet per se) afstoting van de DCA-taak van de F-35, en geen stille voortzetting van die taak, want de B61-12 [13] is zijn voorganger niet, maar semi-strategisch.
- P.m. samenvoeging van de commando's (KL), mariniers (KM) en (een deel van) de luchtmobiele brigade (KL) tot één commando, de eenheid is multi-inzetbaar voor de drie hoofdtaken en ingedeeld bij de KL.

Geen eenzijdige bezuiniging

De financiële effecten van de hier voorgestelde (en ongetwijfeld betwiste en nog aan te vullen) maatregelen moeten doorgerekend worden, maar zijn waarschijnlijk positief. Ook moeten – in ruil

voor hoogwaardige participatie door ons land op de resterende onderdelen - grote bondgenoten ervan overtuigd zijn dat ze er beter van worden en dat Nederland niet van *free riding* of eenzijdige bezuinigingen beticht zal worden. Ik herhaal de suggestie om deze specialisatie – het woord rationalisatie zou hier overigens ook wel mogen vallen - te koppelen aan de belofte dat de vrijkomende middelen aan tot nu toe onhaalbare doelstellingen als 2% of het Europees gemiddelde van ca. 1,5% - 1,9% ten goede komen. Nationale afstoting en beperking roepen natuurlijk kritiek op en eisen een (nationale) prijs, maar het structurele en decennialange onvermogen om ambities, toegezegd en intrinsiek, waar te maken mogen nu niet langer alleen maar blijken uit periodiek gepraat en geklaag van waakhonden en klaagzangen van de bewindsman/-vrouw zelf, die ook nog eens als 'visie' gepresenteerd worden. En wellicht ten overvloede: achter een prudente krimp van de marinetaak schuilt zeker geen financieel of bedrijfsvoeringsargument alleen, maar ook een veiligheidsargument: op maritiem gebied is de potentiële tegenstander relatief het zwakst. Ik dek mij in door het woord 'relatief'. Ik vermoed dat een intelligente uitvoering niet ten koste zal gaan van de veiligheid *tout court*, noch van de al decennia durende *burden sharing*-verwijten, c.q. van de huidige 2%-BBP-loopgravenoorlog en van het motto (beter twee goed dan drie half) zelf.

Samenvattend

We geven structureel te weinig uit voor het hebben van drie volwaardige krijgsmachtdelen en er is naar de toekomst toe onvoldoende progressie om die conclusie te moeten veranderen. Politieke laksheid speelt - zie de verkiezingsprioriteiten 2021 - daarbij ook een rol. Daarnaast slaagt Defensie er langdurig niet in om grote projecten financieel binnen de budgetten en op tijd uit te voeren: het kan en moet beter. De eerste lijn leidt tot de conclusie: beter twee dingen goed doen dan drie half. De tweede lijn ondersteunt de eerste: hoe meer narigheid bij de grote projecten, hoe meer druk op de rest.

*) Ko Colijn is / was onder meer publicist (1975 -heden); columnist Marineblad (2006 – 2016); Bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen, in het bijzonder Mondiale Veiligheidsproblemen, Erasmus Universiteit Rotterdam (2006-2016); voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken, afd. Rotterdam (2006-2015); lid van CVV (Commissie Vrede en Veiligheid) van de AIV (Adviesraad Internationale Vraagstukken) (2011-2019); Directeur NIIB Clingendael (2011-2016); lid van de Klankbordgroep Herijking van de Krijgsmacht (2008-2010); lid van de Commissie Modernisering Diplomatie (alias Groep van Wijzen, Docters van Leeuwen) (2012-2015); en lid van diverse IBO-expertgroepen, o.m. Grote Wapensystemen en Gereedheid. Hij heeft dit artikel geschreven op persoonlijke titel.

Eindnoten

[1] <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/defensie/documenten/rapporten/2019/03/06/lessen-van-de-jsf>

[2] 14 October 2020 DOCUMENT C-M(2020)0026 (NE-OVERVIEW) -1-NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REVIEW 2019/2020

[3] https://www.trouw.nl/binnenland/geef-ons-geld-zeggen-deze-topmannen-van-defensie-wij-zijn-de-klaplopers-van-de-navo~bcd8c019/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email

[4] Brief ministerie van Buitenlandse Zaken aan Tweede Kamer nr. BZDOC-640471629-59 d.d. 7 april 2021.

[5] Vizier op de vervanging van de onderzeeboten. De studiefase doorgelicht. Rapport Algemene Rekenkamer d.d. 12 oktober 2020.

[6] <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/04/13/defensie-bezuinigde-in-tien-jaar-tijd-minder-dan-beoogd>. Zie voor de reactie van Defensie: https://magazines.defensie.nl/defensiekrant/2021/14/02_reactie-rekenkamer_14

[7]

<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/documenten/rapporten/2021/05/19/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2020-ministerie-van-defensie>

[8] Brief ministerie van Defensie aan Tweede Kamer nr. BS2021010576 d.d. 28 mei 2021.

[9] https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=netherlands

[10] COTS: *commercial off the shelf*. MOTS: *military off the shelf*.

[11] PFAS: Poly- en perfluoralkylstoffen. Dit zijn chemische stoffen die door de mens zijn gemaakt (Bron: RIVM)

[12] GIUK is het zeegebied tussen Groenland (G), IJsland (I) en het Verenigd Koninkrijk (UK).

[13] DCA: *dual capable aircraft*. B61-12 is de in ontwikkeling zijnde versie van het B61 kernwapen, waardoor het wapen veel preciezer wordt.