

Op het moment dat de Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO-defensie gestalte moest krijgen, maakten parlement en kabinet zich ernstige zorgen over de doelmatigheid van de bestedingen door de krijgsmacht. Vooral de landmacht had de naam uiterst inefficiënt te zijn. Men sprak van 'geldsmijterij' en van een incapabele leiding. De kritiek op de inefficiëntie bij de landstrijdkrachten nam toe naarmate in 1949 en 1950 duidelijker werd welke problemen de snelle overschakeling van de taak in Indonesië naar de opbouw van een nieuw apparaat in Europa met zich meebracht. In dit opstel staat de vraag centraal waarom, ondanks alle kritiek op het beheer van het departement van Oorlog, begin 1951 besloten werd om de defensie-uitgaven voor een periode van vier jaar vast te stellen op het voor die tijd gigantische bedrag van 1,5 miljard per jaar.¹ Hiervan was meer dan de helft bestemd voor de landmacht.

Wellicht was er in 1950-1951 geen andere uitweg dan deze massale 'vlucht naar voren'. De urgentie van de defensie-opbouw was in feite onverenigbaar met de eis van strikte doelmatigheid van de bestedingen. Vooral na het uitbreken van de Korea-oorlog, in juni 1950, werd duidelijk dat de nieuwe krijgsmacht in hoog tempo opgebouwd moest worden. Nauwgezette controle zou teveel tijd kosten, men moest roeien met de riemen die men had. Ook al is een verklaring voor de uiteindelijke beslissing niet moeilijk te geven, toch is de vraag hoe deze tot stand is gekomen interessant omdat de controlerende bevoegdheid van het parlement erdoor vergaand is aangetast en het militaire apparaat in feite volledige vrijheid kreeg bij de formulering van zijn doelstellingen.

Het is opmerkelijk dat de zorgen om de militaire efficiency vrijwel uitsluitend het departement van Oorlog en dan met name de landstrijdkrachten betroffen. Dit lag voor de hand: de problemen van de landmacht (het grootste krijgsmachtonderdeel) waren aanzienlijk, terwijl de opbouwplannen voor de marine en de luchtmacht, waarvan de kosten redelijk betrouwbaar gecalculereerd leken, reeds in een vroeg stadium praktisch vastlagen.

¹ Ter vergelijking: aanvankelijk (dus vóór het besluit de defensie-uitgaven te verhogen) bedroeg de *totale* rijksbegroting voor 1951 4,2 miljard.

Bezorgdheid in het parlement

Onmiddellijk na de ondertekening van het verdrag van Brussel door de Beneluxlanden, Frankrijk en Groot-Brittannië in maart 1948, riep de volksvertegenwoordiging in grote meerderheid op tot het leveren van een substantiële bijdrage aan de defensie van het nieuwe bondgenootschap, de Westerse Unie (WU). De totstandkoming van de NAVO, in april 1949, onderstreepte eens te meer de noodzaak van extra uitgaven voor de gemeenschappelijke defensie. Er werd gesproken van zware, maar onvermijdelijke offers, die gebracht moesten worden omdat ze, zoals Th.S.J. Hooij (KVP) zei, 'noodzakelijk zijn voor de bescherming van de pas herwonnen geestelijke vrijheid en de welvaart-opbouw van ons vaderland en van onze bondgenootschappelijke vrienden.'² De VVD en de kleinere confessionele partijen gingen zelfs zo ver dat zij prioriteit wilden geven aan de defensie-uitgaven boven een sluitende begroting. De KVP en de PvdA benadrukten weliswaar dat een goede sociaal-economische politiek ook een belangrijk wapen in de strijd tegen het communisme was, maar zij waren van mening dat Nederland bepaald niet moest spelen op een zo klein mogelijk aandeel in de Westerse defensie.

Al met al was dus de druk vanuit het parlement op een substantiële verhoging van de defensie-inspanning in de jaren 1948-1951 bijzonder groot. Tegelijkertijd bestond er bij alle partijen grote bezorgdheid over de manier waarop de gevoteerde gelden werden besteed. Talrijke voorbeelden van 'geldsmijterij' werden naar voren geschoven. De kamerleden leken echter weinig greep te hebben op het door hen als structureel ervaren probleem.

Hooij drong aan op 'een zo economisch en efficiënt mogelijke besteding van de honderden miljoenen.' Hij was daarover niet 'geheel gerust'. Als voorbeeld noemde hij de 'overbevolking' van militaire bureaus die de bureaucratie en de 'papierlawine' vergrootten. Voorts citeerde hij enkele dienstplichtigen die teveel nutteloos werk moesten doen.³ Ook A.B. Roosjen (ARP) meende dat het maximum aan efficiency nog niet bereikt was. Hij klaagde eveneens over de onnodige bureaucratische rompslomp in de krijgsmacht, over de slechte werkverdeling en vroeg zich tenslotte af waarom geld was besteed aan de viering van het driejarig bestaan van de omroep der Nederlandse strijdkrachten.⁴ E. Vermeer (PvdA) kaartte de buitenlandse reizen met dienstauto's aan en vroeg zich af waarom de sectie krijgsgeschiedenis van de landmachtstaf de studie van de meidagen van 1940 nog steeds niet had beëindigd. 'Moet men drie jaar en langer studeren over een oorlog van vier dagen, hoe

² *HTK 1948-1949*, p. 995.

³ *Ibidem*, p. 993.

⁴ *Ibidem*, p. 998.

belangrijk deze op zichzelf ook was?⁵ Ook H.W. Tilanus (CHU) had klachten over de sectie krijgsgeschiedenis - hij vond deze te zwaar bemand. Voorts zag de CHU-fractie leider bezuinigingsmogelijkheden bij de legervoortlichtingsdienst en de leger film- en fotodienst.⁶ Volgens de fractie van de SGP was al het geld aan de defensie ondoelmatig besteed, indien niet tegelijkertijd krachtig werd opgetreden tegen het misbruik van Gods naam in de krijgsmacht. 'Als toch God tegen is, wat zou dan een nog zo perfect uitgeruste en georganiseerde weermacht vermogen?', zo vroeg C.N. van Dis zich af.⁷

Al met al ging de parlementaire kritiek niet verder dan het signaleren van incidentele gevallen van 'misbruik', van 'lanterfanten' en van 'overstaffing'. De vraag is in hoeverre de krijgsmacht haar geld inderdaad inefficiënt besteedde. Het lijkt onmogelijk daar achteraf zicht op te krijgen. In het verslag van de Rekenkamer over 1948 werden weinig misstanden gemeld. Alleen een onderzoek naar het verstrekken van rijkskleding aan militairen die daar achteraf geen recht op hadden, leidde tot de conclusie 'dat het beheer van Rijksgoederen bij de onderdelen (...) nog veel te wensen overlaat.' Andere nasporingen betroffen onder meer dubbele betalingen bij het departement van Marine in Londen.⁸

Het kabinet gaf toe dat 'inderdaad de efficiency van de departementale organisatie en van het militaire apparaat hier en daar veelal te wensen overlaat.' Als excuus werd daarbij aangevoerd 'de wel zeer snelle expansie van het apparaat na de oorlog.'⁹ Ook de minister van Oorlog en Marine, W.F. Schokking, erkende het gebrek aan efficiency 'bij sommige onderdelen'. Hij verklaarde dat het onderwerp hem na aan het hart lag en begreep 'dat wanneer men meer dan een kwart van de begroting moet beheren, ook op de dubbeltjes moet worden gelet.' Maar de minister vroeg begrip. Hij wees erop dat een en ander ook op andere departementen voorkwam en betoogde dat de militaire organisatie na 1945 uit de grond gestampt moest worden. De kritiek op het langzame werk van de sectie krijgsgeschiedenis wees Schokking natuurlijk kordaat van de hand: 'De geschiedschrijving van de oorlog van die vijf dagen is natuurlijk niet alleen van die vijf dagen. Het gaat ook over hetgeen er aan voorafging en hoe het is gegaan tijdens de bezetting.'¹⁰

Intussen bleef bij de kamerleden de indruk bestaan dat in de krijgsmacht de uiterste zuinigheid *niet* werd nagestreefd. Bij de algemene beschouwingen over de rijksbegroting voor 1950, wees men er van verschillende zijden op 'dat bij velen in den lande de overtuiging bestaat, dat in militaire kring niet altijd

⁵ *Ibidem*, p. 1005.

⁶ *Ibidem*, p. 1057.

⁷ *HTK* 1949-1950, p. 2469.

⁸ *HTK* 1949-1950, Bijl. 1351, Verslag der Algemene Rekenkamer betreffende hare werkzaamheden over 1948, nr. 2, p. 16-17, 23, 37.

⁹ *Ibidem*, Bijl. A, Nota betreffende de toestand van 's Rijks financiën, MvA, p. 35.

¹⁰ *HTK* 1948-1949, p. 1073-1075.

zuinig, om niet te zeggen somtijds roekeloos, met de Rijksgelden wordt omgesprongen en dat aan de efficiency in de militaire dienst zeer veel ontbreekt.¹¹

De bezorgdheid over de efficiency zal ongetwijfeld zijn versterkt doordat andere problemen op het terrein van de defensie slechts moeizaam tot een oplossing kwamen: de openlijke competentiekwesties in de militaire top, die ondanks herhaalde reorganisaties voortduurden, de bijzonder trage start van de Nationale Reserve en, tenslotte, de Nederlandse defensie-industrie, met name de onduidelijkheden over de toekomst van de munitie-fabriek 'De Hembrug'. Hier kunnen we niet nader op deze kwesties ingaan. We moeten daarentegen wél stilstaan bij het onvermogen van Schokking om in 1948, 1949 en 1950 duidelijke begrotingen in te dienen. Elk zicht op wat zou worden uitgegeven ontbrak doordat telkens suppletoire begrotingen van grote omvang in het vooruitzicht werden gesteld. Dat de minister daarmee telkens min of meer *carte blanche* vroeg van het parlement, deed de twijfels over de doelmatigheid van de bestedingen groeien.

Ook Schokkings voorganger, A.N. Fiévez, had aanzienlijke suppletoire begrotingen ingediend. De Commissie van Rapporteurs protesteerde in september 1948 tegen deze praktijk: 'In wezen betekent dit een aantasting van het budgetrecht.'¹² Schokking wees op de 'bijzondere omstandigheden' waaronder zijn voorganger had moeten werken en hij verzekerde dat hij aan de naar voren gebrachte bezwaren tegemoet zou komen.¹³ Onder zijn bewind zouden de suppletoire begrotingen echter een ongekeende omvang krijgen.

De begroting van Oorlog voor 1949 beperkte zich volgens Schokking hoofdzakelijk tot de voorgenomen troepenuitzendingen naar Indonesië. Iedere verder strekkende maatregel - dat wil zeggen iedere maatregel 'om een reële bijdrage aan de te vormen bondgenootschappelijke strijdmacht te leveren' - viel buiten het kader van de begroting en zou suppletoir worden aangevraagd.¹⁴ Ook voor 1950 en 1951 stelde de minister aanzienlijke suppletoire begrotingen in het vooruitzicht. De begroting voor 1950, die op Prinsjesdag 1949 werd ingediend, noemde hij zelfs laconiek 'een poging'. De onzekerheden ten aanzien van de militaire taken in Indonesië, over de bijdrage aan de geallieerde defensie en over de omvang van de Amerikaanse hulp, maakten het volgens Schokking onmogelijk een definitieve begroting op te stellen.¹⁵ In juni 1950 werd een herziene begroting voor 1950 ingediend, die evenwel door het uit-

¹¹ HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-I, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1950, nr. 4, VV, p. 3.

¹² HTK 1948-1949, Bijl. 923, Wijziging van het achtste Hoofdstuk B der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1946, nr. 4, Verslag, p. 7.

¹³ *Ibidem*, nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 7.

¹⁴ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-VIII A, Rijksbegroting voor het departement van Oorlog voor het dienstjaar 1949, nr. 8, MvA, p. 13.

¹⁵ HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-VIII A, Rijksbegroting voor het departement van Oorlog voor het dienstjaar 1950, nr. 2, MvT, p. 7.

breken van de Koreacrisis, vlak daarvoor, achterhaald was omdat wederom een verhoging van de defensie-inspanning noodzakelijk leek. Begin september stelde Schokking daarom in de memorie van antwoord een verhoging van het budget van 10 à 15% in het vooruitzicht.¹⁶ Ook de eerste versie van de begroting voor 1951 was slechts een voorlopige. Het was 'onmogelijk de financiële gevolgen van de versnelling van de defensieopbouw, waartoe laatstelijk door de regering werd besloten, reeds in de hierbijgaande begrotingsvoorstellen tot uitdrukking te brengen.' De minister voorzag dan ook 'binnen korte tijd' wederom de noodzakelijkheid van de indiening van suppletoire begrotingen en 'wellicht' eveneens van het aanvragen van een buitengewoon krediet.¹⁷

Schokking beriep zich telkens op de grote onzekerheden die er bestonden over de taak in Indonesië (die tot en met 1950 in hoge mate op de begroting zou drukken), over de bijdrage die geleverd moest worden aan de geallieerde samenwerking en over de omvang van de militaire hulp die voornamelijk door de VS, maar ook door Canada gegeven zou worden. Begin 1950 werd in het parlement duidelijk dat er een vierde factor was die de onzekerheid bevorderde: het feit dat het kabinet het niet eens kon worden over de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht.

Bij de behandeling van de begroting voor 1949 in de Tweede Kamer werd fel geprotesteerd tegen de onduidelijkheden. 'Het hinkend paard komt de laatste jaren telkens achteraan in de vorm van suppletoire begrotingen, die, of men wil of niet, ook nu zullen moeten volgen,' aldus Tilanus.¹⁸ De CHU-fractievoorzitter constateerde: wij verkeren 'op drijfzand'. C.J.I.M. Welter (KNP) stelde 'dat ons in feite wordt gevraagd een half miljard te voteren in blanco.'¹⁹ Desondanks verklaarden alle kamerleden, met uitzondering van de communisten, zich bereid de voor 1949 in het voortuitzicht gestelde aanvullingen bij voorbaat goed te keuren om de zo dringend gewenste Nederlandse bijdrage aan de WU-defensie te kunnen financieren. Ook Tilanus legde zich neer bij de situatie: 'Dit is ons nu eenmaal door de nood opgelegd en wij kunnen eenvoudig niet anders.'²⁰

Maar er bestond niet alleen onzekerheid over de begrotingen. Het was ook volstrekt onduidelijk wat uiteindelijk aan de defensie werd uitgegeven. In de miljoenennota voor 1950 werd een 'vergelijkend overzicht' gepresenteerd van de rijksuitgaven in de voorafgaande jaren. Daarin besloegen over 1949 de uitgaven voor Oorlog 540 miljoen en voor Marine 323 miljoen. Samen 863

¹⁶ *Ibidem*, Bijl. 1672, Vaststelling VIIIste hoofdstuk A der Rijksbegroting, dienstjaar 1950, nr. 4, MvA, p. 21.

¹⁷ *HTK* 1950-1951, Bijl. A, 1900-VIII A, Rijksbegroting voor het departement van Oorlog voor het dienstjaar 1951, nr. 2, MvT, p. 9-10.

¹⁸ *HTK* 1948-1949, p. 1056.

¹⁹ *Ibidem*, p. 1060.

²⁰ *Ibidem*, p. 1056.

miljoen ofwel 23,8% van de totale rijksbegroting.²¹ In de miljoenennota's van de daaropvolgende jaren werden dergelijke meerjaren-overzichten niet meer gepubliceerd.

Het zicht op het defensiebudget werd tevens vertroebeld door de doorberekening van de militaire uitgaven in Indonesië.²² Bepaalde het kabinet dat het leeuwedeel van de ingediende begroting van Oorlog voor 1949 daarvoor gereserveerd was, voor 1950 was dat veel minder duidelijk. Volgens Schokking was van de 1,1 miljard van de defensiebegrotingen voor 1950, 270 à 280 miljoen bestemd om de troepen uit Indonesië terug te trekken en de terugkerende militairen 'behoorlijke demobilisatie-voorzieningen te geven.'²³ Ook de marine-uitgaven werden door de Indonesische kwestie gecompliceerd.

Ook al was dus niet exact bekend hoeveel werd uitgegeven, duidelijk was dat het om uitzonderlijk hoge bedragen ging, zowel in vergelijking met de vooroorlogse jaren, als in verhouding tot wat andere bondgenoten in de WU aan hun defensie uitgaven. In maart 1950 constateerde de minister van Financiën, P. Lieftinck, dat Nederland 28% van zijn budget aan defensie uitgaf, het Verenigd Koninkrijk 20%, Frankrijk 17% en België slechts 12%.²⁴ In september 1950 noemde Schokking voor de militaire begrotingen een bedrag van 1100 miljoen, 'dat loopt tegen de 30% van ons totale budget.'²⁵

Deze gegevens maakten dat vanuit het parlement niet alleen werd aangedrongen op het opstellen van duidelijke begrotingen, doch ook op een beter zicht op de defensie-uitgaven op langere termijn. Vooral bij dure aanschaffingen van materieel moest duidelijk zijn wat op langere termijn de financiële gevolgen waren. Dat gold natuurlijk in de eerste plaats voor de vloot, doch ook voor gevechtsvliegtuigen en bepaalde duurzame aankopen van de landmacht. In mei 1950 waarschuwde Schokking in het kabinetsberaad dat de Defensiecommissie weinig belangstelling meer zou tonen voor begrotingen waaruit niet zou blijken wat de consequenties ervan voor de volgende jaren zouden zijn.²⁶ De Defensiecommissie was formeel geen vaste kamercommissie, maar een staatscommissie. Ze werd samengesteld uit leden van beide kamers der Staten-Generaal en had tot taak de uitgaven voor Oorlog en Marine op hun

²¹ *HTK 1950-1951*, Bijl. A, 1900, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951, Nota betreffende de toestand van 's Rijks financiën, p. 44.

²² Hier is slechts sprake van de begrotingen van Oorlog en Marine. De communist J. Haken merkte evenwel terecht op, dat dit nog niet het totale bedrag aan militaire uitgaven besloeg of, in zijn woorden: 'Dit is echter nog niet alles wat de militaire moloch voor zich opeist.' Welke lasten op de Indische begroting werden afgewenteld is niet duidelijk. (*HTK 1948-1949*, p. 1072)

²³ *HTK 1949-1950*, p. 2505.

²⁴ Ministerie van Defensie (MvD), Centrale Afdeling Post- en Archiefzaken, Semi-statisch Archief (CAPA), Notulen Defensiecommissie, 20 april 1950. Het gaat hier voor Nederland vermoedelijk om begrote cijfers, niet om werkelijke uitgaven.

²⁵ *HTK 1949-1950*, p. 2505.

²⁶ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 394, 2 mei 1950.

doelmatigheid te controleren.²⁷ Aan het overleg namen meestal ook hoge ambtenaren van Oorlog en Marine en de chefs van staven deel. Vanaf begin 1950 kregen de besprekingen in de commissie een bijzonder gewicht. Het kabinet slaagde er niet in de definitieve begroting voor 1950 op te stellen, terwijl de ministers het contact met de volksvertegenwoordiging noodzakelijk achtte. De besloten zittingen van de defensiecommissie leenden zich beter dan de openbare bijeenkomsten van de Staten-Generaal voor de behandeling van geheime zaken zoals de internationale militaire samenwerking.

In maart 1951 zou het kabinet aan de parlementaire wens van duidelijkheid in de begrotingen, ook op langere termijn tegemoet komen toen het een defensiebegroting voor vier jaar presenteerde. In mei gaf de Defensienota een verantwoording van het beleid dat de komende vier jaar gevoerd zou worden en dat in totaal 6 miljard zou kosten.²⁸ Het parlement was over het algemeen bijzonder enthousiast over deze begroting. Kritiek was er alleen op het feit dat onduidelijk was of na 1954 de uitgaven inderdaad zouden kunnen worden teruggebracht tot 1 miljard per jaar, zoals het kabinet had aangekondigd. Uit overleg met hoge militairen in de Defensiecommissie was gebleken dat wanneer het opgebouwde legerapparaat na 1954 in stand gehouden moest worden, de uitgaven zelfs zouden stijgen.²⁹ Dit was een reëel probleem.

In de praktijk zou de meerjarige defensiebegroting (na 1954 zouden er nog zeven volgen)³⁰ evenwel een groot gevaar betekenen voor de controlebevoegdheid van het parlement. Ten gevolge van tal van onzekerheden in de opbouwfase van de krijgsmacht deden zich namelijk problemen voor bij de uitvoering van de begroting. Hierdoor ontstonden afwijkingen tussen de toegekende kredieten en de eigenlijke uitgaven. In 1951 waren de kasuitgaven maar liefst 539 miljoen minder dan de begroting. In 1952 bedroeg het verschil 307 miljoen en in 1953 278 miljoen. In totaal zouden in de periode 1951-1954 de kasuitgaven ruim 1 miljard achterblijven op het begrotingskrediet van 6 miljard. Een aantal factoren veroorzaakte dit verschijnsel zoals een gebrekkige planning, vertragingen in de uitvoering van de militaire hulp, de overschakeling van het Nederlandse leger op een nieuwe organisatievorm, de noodzaak in kort tijdsbestek omvangrijke nieuwe materieelbehoeften vast te stellen en, tenslotte, het nog niet ingesteld zijn van de industrie op militaire orders, met als gevolg veel langere afleveringstijden dan was verwacht.³¹

²⁷ M.D. Bogaarts, 'De commissies voor defensieaangelegenheden, 1910-1975: staatscommissies of kamercommissies?' in: *Politieke Opstellen* 7 (1987) p. 43.

²⁸ *HTK 1950-1951*, Bijl. A, 1900-VIII A, Rijksbegroting voor het departement van Oorlog voor het dienstjaar 1951, nr. 10, Nota inzake het Defensiebeleid.

²⁹ MvD, CAPA, Notulen Defensiecommissie, 26 april en 10 mei 1951.

³⁰ Th. J.G. van den Hoogen, *De besluitvorming over de defensiebegroting. Systeem en verandering* (Leeuwarden 1987) p. 58, 67.

³¹ J.H. Lubbers, *Van overloop naar overheveling: mogelijkheden tot vergroting van de doelmatigheid in het Nederlandse financiële defensiebeleid* (Leiden 1962) p. 33, 36-37.

De meerjarige plafondmethode was een merkwaardige figuur. Ze was niet in de Comptabiliteitswet opgenomen en werd aanvankelijk alleen voor Defensie gebruikt. Een van de belangrijkste gevolgen was dat een groot 'stuwmeer' van niet tot besteding gebrachte begrotingskredieten ontstond. Met behulp van een speciale juridische constructie konden deze onbestede kredieten naar volgende begrotingen worden overgeheveld.³² Van den Hoogen concludeert in zijn dissertatie uit 1987 over de totstandkoming van defensiebegrotingen: 'In formeel opzicht bleef de Tweede Kamer weliswaar het recht behouden om bij de jaarlijkse begrotingsbehandelingen van de plafondcijfers af te wijken. In de praktijk was de Kamer wél min of meer gebonden, zodat de parlementaire behandeling van de defensiebegrotingen (...) aan betekenis had ingeboet.' Naarmate de praktijk van de meerjarige defensiebegrotingen voortduurde, groeiden de bezwaren in het parlement. Pas in 1965 werd de onbeperkte overheveling van onbestede kredieten ingeperkt en in 1974 zou het kabinet-Den Uyl een einde maken aan de meerjarige defensiebegrotingen.³³ Het parlement lijkt - in tegenstelling tot het kabinet, (zoals hieronder zal blijken) - de negatieve gevolgen van de invoering van de meerjarige defensiebegroting, in 1951 niet te hebben onderkend. Opvoering van de defensie-inspanning op korte termijn was voor de meerderheid van de kamerleden het belangrijkste.

In 1949-1950 was de meerderheid in de volksvertegenwoordiging nog bereid zich neer te leggen bij 'de blanco wissel die hier wordt getrokken op het vertrouwen van de Staten-Generaal.'³⁴ De kamerleden eisten daarentegen wel dat Nederland zo spoedig mogelijk een substantiële bijdrage zou leveren aan de Westerse defensie. Daarvoor waren grote offers gerechtvaardigd, doch de meeste partijen onderstreepten tegelijkertijd de noodzaak van zuinig beheer. Hoewel zij niet precies de vinger op de wonde plek konden leggen (hieronder zal bovendien blijken dat het verschijnsel van inefficiency grotere proporties had dan de kamerleden meenden), beschouwden de defensiespecialisten in het parlement de inefficiency als een structureel probleem. Deze tweeledige doelstelling werd kernachtig samengevat in de welkomstwoorden die de Eerste Kamer eind 1948 uitsprak aan het adres van Schokking. 'Zeer vele leden' meenden dat de minister een zware taak wachtte: 'Er is kracht nodig om ondanks alles te bereiken, wat tot geen prijs mag worden nagelaten en om anderzijds zich te verzetten tegen alle wensen tot verwezenlijking van wat niet strikt noodzakelijk is.'³⁵

³² Van den Hoogen, *De besluitvorming*, p. 57.

³³ *Ibidem*, p. 66-69.

³⁴ Aldus PvdA-senator H.J. De Dreu. (*HEK 1948-1949*, p. 547)

³⁵ *HEK 1948-1949*, Bijl. A, 1000-VIII-A, Rijksbegroting voor het departement van Oorlog voor het dienstjaar 1949, VV, p. 9.

Impasse in de ministerraad

Ook in de ministerraad vormde het probleem van de doelmatigheid van de defensie-uitgaven een belangrijk onderdeel van het vraagstuk van de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht in het kader van de WU. Het debat hierover werd geopend nadat de opperbevelhebber van het bondgenootschap, veldmaarschalk B.L. Montgomery, in januari 1949 zijn defensieplan (voor de korte termijn) had ontvouwd.

Vrijwel onmiddellijk ontstond er een conflict tussen het kabinet en de militaire leiding over de te volgen koers. De meerderheid van de ministers weigerde de plannen van de Generale Staf te aanvaarden. Het (voorlopig) begrote bedrag van ruim één miljard vond men veel te hoog. Voorts achtten de meeste ministers een dienstplicht van twee jaar excessief. Montgomery had daar niet expliciet om gevraagd. Ook de plannen van de marine werden te ambitieus bevonden.

In essentie zou dit conflict tot begin 1951 voortduren. Pas onder hoge binnenlandse en buitenlandse druk zou het (demissionaire) kabinet begin februari 1951 de knoop doorhakken. De impasse die ontstond, leidde allereerst tot het aftreden van minister Schokking van Oorlog en Marine in september 1950. Het conflict vergalde tevens de verhouding tussen kabinet en militaire leiding. Als gevolg hiervan moest de Chef van de Generale Staf, generaal H.J. Kruls, in januari 1951 uit zijn functie worden ontheven.

De ministerraad had verschillende argumenten voor zijn standpunt dat de defensie-uitgaven beperkt dienden te worden. Allereerst was de algemene verwachting dat de Sovjet-Unie niet op korte termijn een aanvalsoorlog tegen West-Europa zou beginnen. Door de aaneensluiting in de WU en later in de NAVO, had het Westen een *politiek* signaal gegeven dat een aanval op één bondgenoot een aanval op allen zou zijn. Moskou zou daarom veel eerder geneigd zijn expansie in het Oosten te zoeken, zo verwachtte de ministerraad. In West-Europa zouden de Sovjets zich beperken tot 'subversieve' activiteiten door middel van hun 'vijfde colonne': de communistische partijen. In dit licht gezien was een goed financieel-economisch beleid een belangrijk wapen in de strijd tegen het communisme. De opbouw van de defensie - hoe noodzakelijk ook - mocht daarom in geen geval sociale onrust tot gevolg hebben. Een tweede argument in het kabinet was (tot de Ronde Tafel Conferentie) dat prioriteit gegeven moest worden aan de militaire inspanning in Indonesië boven de opbouw van de defensie in het moederland. Ten derde konden kabinet en militaire leiding het niet eens worden over de vraag of naast middelen ten behoeve van de voor de WU noodzakelijke land- en luchtmacht, ook geld beschikbaar gesteld moest worden voor de marine. De meerderheid van de ministerraad was van mening dat - in overeenstemming met de wensen van de WU-opperbevelhebber - land- en luchtmacht prioriteit moesten krijgen, maar zij kon hierover geen definitief besluit afdwingen, vooral omdat

het parlement bezuinigingen op de vloot nooit zou accepteren.³⁶ Een vierde argument van de ministerraad was dat eigenlijk eerst een definitief defensieplan door het bondgenootschap moest worden opgesteld, waarin niet alleen de bijdragen van de partners nauwkeurig moesten zijn vastgesteld, maar waarin ook de rol van West-Duitsland in de gemeenschappelijke defensie nader zou zijn bepaald. Een vijfde argument om de defensie-uitgaven beperkt te houden was de stellige overtuiging in het kabinet dat door een efficiënter beheer de krijgsmacht, en dan vooral de landstrijdkrachten, met veel minder geld dan gevraagd, de taken kon uitvoeren.

In antwoord op de door Schokking en de militaire leiding gevraagde één miljard, stelde Lieftinck een begrotingsplafond van 800 à 850 miljoen vast, te verdelen over de drie onderdelen van de krijgsmacht. Méér uitgeven was volgens hem en de minister van Economische Zaken, J.R.M. van den Brink, volstrekt onverantwoord.³⁷ Deze limiet zou in 1949-1950 de centrale kwestie in de ministerraad zijn. Het formuleren van de opbouwplannen voor de landmacht vormde daarbij het grootste probleem. Voor de luchtmacht en de marine waren de plannen en de daaraan verbonden kosten tamelijk duidelijk omschreven.³⁸

De belangrijkste complicerende factor voor de opbouw van de landmacht was de militaire aanwezigheid in Indonesië. Heel het defensie-apparaat was daar sedert 1945 op gericht geweest. Vrijwel alle materieel en manschappen bevonden zich overzee. Ondanks geallieerde toezeggingen in 1948 en 1949 zou het lang onduidelijk blijven wanneer nieuw materieel geleverd zou worden. Dit hinderde in sterke mate het opstellen van de militaire plannen. Ook aan kader was een schrikbarend tekort. Nieuwe lichten zouden pas vanaf 1950 kunnen worden opgeleid voor WU-taken. De planning werd nog eens gecompliceerd door de overschakeling van de landmacht op een nieuwe organisatievorm. Bovendien moest de grote achterstand in koortsachtig tempo worden ingelopen onder druk van de toenemende internationale spanning. Zeker was in elk geval, dat de opbouw van het militaire apparaat in Nederland een bijzonder kostbare aangelegenheid zou zijn. Naast de aanschaf van uitrustingsstukken en voorraden, vergden vaste installaties als kazernes, vliegvelden en depots hoge investeringen.

Al met al was het voor Schokking en Kruls onmogelijk duidelijke plannen en realistische calculaties te presenteren. In feite vroegen zij *carte blanche*, hetgeen voor het kabinet onaanvaardbaar was. Onaanvaardbaar omdat de ministerraad de indruk had dat Kruls en de zijnen hun eisen te hoog stelden. Bovendien koesterde het kabinet sterke twijfels aangaande de efficiency. Minister van

³⁶ J.W.L. Brouwer, "'De stem van de marine in de ministerraad.'" Schout-bij-nacht H.C.W. Moorman als staatssecretaris van Marine in het kabinet-Drees-Van Schaik, 1949-1951' in: *Politieke Opstellen* 9 (1989) p. 50-53.

³⁷ ARA, Notulen MR, doosnr. 392, 30 mrt. 1949.

³⁸ Drees noemde in maart 1949 de marineplannen 'zakelijk meer verantwoord' dan die van de landmacht. Niettemin dienden de laatsten volgens de premier voorrang te krijgen. (*Ibidem*)

Sociale Zaken, A.M. Joekes, meende dat hij zich alleen dan zou kunnen neerleggen bij een hoog defensiebudget 'indien hij de overtuiging heeft dat de militaire departementen hun uitgaven zoveel als mogelijk is hebben beperkt.' Hij had de indruk dat men 'in het bijzonder op Oorlog niet voldoende doordrongen is van deze noodzaak tot beperking.'³⁹ Ook de minister van Landbouw en Voedselvoorziening, S.L. Mansholt, had weinig vertrouwen in de legerplannen: 'Vóór de oorlog reeds was het Nederlandse leger niet efficiënt.'⁴⁰ Natuurlijk ging het de verschillende ministers er daarbij in de eerste plaats om hun eigen budget te beschermen tegen de claims van Oorlog en Marine. Doch naarmate in 1949 en 1950 de problemen in de landstrijdkrachten groeiden, werd duidelijk dat het argument van de inefficiency bepaald niet ongegrond was. Eerst kwamen er aanwijzingen dat een ondeugdelijke administratie werd gevoerd, vervolgens werden in de zomer van 1950 de organisatorische beperkingen duidelijk en tenslotte zou aan het licht treden dat, als gevolg van de ondeugdelijke planning, de uitgaven sterk achterbleven bij de begrotingen. In de strijd tegen de inefficiency op het departement van Oorlog stonden twee personen centraal: staatssecretaris W.H. Fockema Andreae en kapitein-ter-zee S.D. Duyverman. Met ingang van 1 mei 1949 was Fockema Andreae (VVD) benoemd tot staatssecretaris van Oorlog. Aan hem waren in het bijzonder toevertrouwd 'aangelegenheden op het terrein van organisatie, materieel-politiek, efficiency en coördinatie'.⁴¹ Een groot deel van zijn tijd zou hij besteden aan de afwikkeling van de Indonesische kwestie (de fusie tussen het KNIL en de Koninklijke Landmacht, de repatriëring van de troepen overzee en de Molukse kwestie) doch hij werkte daarnaast aan de verhoging van de doelmatigheid van de defensie-uitgaven. Daarbij werd hij bijgestaan door Duyverman. Deze marine-officier werd in 1948 benoemd tot inspecteur, later hoofdinspecteur ter Generale Thesaurie voor de minister van Oorlog. Aanvankelijk bestond hun werk vooral uit het maken van een 'simpele' inventarisatie van het aanwezige materieel. 'Het ergste was,' aldus Fockema Andreae, 'dat er geen deugdelijke administratie omtrent hoeveelheid, soort, toestand en plaats van opberging bestond.'⁴² Hierdoor was er nauwelijks zicht op de materieel-behoefte en werden overbodige bestellingen gedaan. Bij hun werk stootten beide functionarissen op de nodige weerstand tegen deze inmenging van buiten af. Vooral de voor het materieel verantwoordelijke dienst van de kwartiermeester-generaal (KMG) was een dergelijke inspectie niet gewend. Desondanks kon de staatssecretaris in september 1950 in de Defensiecommissie melden dat de bemoeiingen hadden geresulteerd in de totstandkoming van een redelijk overzichtelijke administratie. De kamerleden werd echter niet meegedeeld dat een en ander nog wat opschudding had veroorzaakt. In het

³⁹ *Ibidem*, 15 aug. 1949.

⁴⁰ *Ibidem*, 2 mei 1950.

⁴¹ HEK 1948-1949, Bijl. A, 1000 VIII-A, MvA, p. 15.

⁴² MvD, CAPA, Notulen Defensiecommissie, 7 sept. 1950.

voorjaar van 1950 was de onderzoekers gebleken dat de calculaties voor de oorlogsbegroting veel te hoog waren. In juni rapporteerden zij de ministerraad om welke proporties het hier ging: het was mogelijk 20 à 25% te schrappen! De Generale Staf en de KMG hadden hun behoeften schromelijk overdreven. Daardoor zou de begroting met 100 miljoen verminderd kunnen worden, terwijl een revisie van verwaarloosd materieel nog meer besparingen kon opleveren.⁴³

Deze constatering wekte in het kabinet grote verontwaardiging. 'Terwijl andere ministers zich ernstige zorgen maken over begrotingsposten, die soms met een kwart zijn verlaagd, blijken er bij Oorlog posten te bestaan met een variabiliteit van vele miljoenen,' aldus Drees.⁴⁴ Dit schandaal bevestigde de indruk van vergaande inefficiency bij Oorlog. Het maakte voortaan elke begrotingscalculatie van dat departement bij voorbaat verdacht. Tevergeefs trachtte Schokking, wiens positie in het kabinet toch al niet sterk was, het beeld van de 'onvolkomenheden' op zijn departement tot 'juiste proporties' terug te brengen. Hij wees op de eerder genoemde grote problemen. Daarnaast verweet hij het kabinet dat het onvoldoende richtlijnen had gegeven en bovendien bij herhaling de plannen doorkruiste met de mededeling dat ze te kostbaar waren. Schokking gaf toe dat men bij de landstrijdkrachten onvoldoende inzicht had in de aanwezigheid of beschikbaar komende hoeveelheid materieel en dat er onvoldoende samenhang bestond tussen de planners en de uitvoerders van de plannen in het militair apparaat. Doch hij was van mening dat 'de gebleken onvolkomenheden bepaald niet zo groot zijn als aanvankelijk werd verondersteld.' Hij waarschuwde dat de behoefte aan modern, kostbaar materieel bijzonder groot zou blijven.⁴⁵

Schokking had echter de wind tegen. Vanaf medio 1949 bleek dat zijn departement niet alleen een slechte administratie had, maar evenmin beschikte over voldoende organisatorische capaciteiten om de plannen voor de opbouw van de nieuwe krijgsmacht goed uit te voeren. De van Oorlog ontvangen gegevens voor de begroting van 1950 moesten door Financiën worden teruggestuurd 'aangezien deze nog onvoldoende waren en bijvoorbeeld bewijsstukken omtrent de voorraden ontbraken.' Schokking voerde als 'bijzondere moeilijkheid' aan dat onbekend was wat aan buitenlandse hulp zou worden geleverd.⁴⁶ Eind 1949 vroeg Drees zich af of men op Oorlog de problemen de baas was.⁴⁷ In zijn functie van plaatsvervangend regeringscommissaris voor het militair hulpplan wees de latere minister van Oorlog, H. s'Jacob, in juli 1950, in een gepeperde notitie aan Drees op de organisatorische tekortkomingen in de krijgsmacht. Volgens hem onderschatten de militaire autoriteiten hun eigen

⁴³ ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 5 juni 1950.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ ARA, inv. nr. 2.02.05, stukken MR, doosnr. 458, nota Schokking aan MR, 21 juni 1950.

⁴⁶ *Ibidem*, Notulen MR, doosnr. 394, 27 juni 1949.

⁴⁷ *Ibidem*, 28 dec. 1949.

moeilijkheden. Hun vooropleiding was bovendien te eenzijdig geweest om te kunnen voldoen aan de technisch- en financieel-organisatorische eisen, die de opbouw van een zo ingewikkeld geworden apparaat stelde.⁴⁸

Dat de plannen van de militaire leiding een bijzonder onzekere basis hadden, bleek ook uit de veranderingen die Kruls er herhaaldelijk in aanbracht. Zo kondigde hij begin 1950 plotseling aan dat de krijgsmacht niet in staat zou zijn de uit Indonesië gerepatrieerde troepen mobilisabel te maken voor taken in WU-verband. Enkele maanden later vormden deze echter wél weer de ruggegraat van de landstrijdkrachten. In oktober kondigde Kruls in NAVO overleg onverwacht aan dat Nederland eind 1951 twee in plaats van de toegezegde drie divisies op de been zou brengen. De organisatorische beperkingen in de landmacht bleken in de loop van 1950 ook uit de problemen bij de uitvoering van de begroting. De eigenlijke uitgaven bleven achter bij de plannen als gevolg van een excessief achterblijven van de materieelaanschaffingen. De gebrekkige planning was de belangrijkste oorzaak van dit verschijnsel, doch ook de vertragingen in de uitvoering van de militaire hulp en het nog niet ingesteld zijn van de industrie op militaire orders maakten dat de afleveringstijden vaak veel langer waren dan was verwacht.⁴⁹

Al met al ontstond in de ministerraad, niet onterecht, de indruk dat het militair apparaat niet in staat zou zijn onbeperkte hoeveelheden geld efficiënt te verwerken. Het door Lieftinck voorgestelde begrotingsplafond kreeg daarom grote steun. In mei 1950 ging het kabinet in een 'proefstemming' akkoord met de vaststelling van de limiet op 850 miljoen. Alleen Schokking en D.U. Stikker (Buitenlandse Zaken) stemden tegen.⁵⁰ Het akkoord bleek evenwel niet uitvoerbaar. Allereerst omdat de ministers het niet eens konden worden over de verdeling van de beschikbare gelden over de drie delen van de krijgsmacht, maar bovenal omdat een maand tevoren de Defensiecommissie zich achter de plannen van de militaire leiding had geschaard. Het gevolg was dat de besluiteloosheid ten aanzien van het defensiebeleid voortduurde.

Begin 1950 was het kabinet niet in staat het parlement de toegezegde begrotingswijzigingen aan te bieden. Pas in juni zou een nieuwe begroting worden ingediend, maar ook daarin moest Schokking de nodige slagen om de arm houden. De begeleidende 'Defensienota' kon evenmin verhullen dat het kabinet er nog steeds niet in was geslaagd de knoop door te hakken.

⁴⁸ I. Megens, *De Amerikaanse militaire hulpverlening aan Nederland* (doctoraalscriptie Eigentijdse Geschiedenis; Groningen 1980) p. 30. In de defensiecommissie gaf Schokking toe dat 'veel beroepsofficieren (...) te licht' waren. 'Practische overwegingen' weerhielden hem er evenwel van om de 'zwakke broeders' te ontslaan. (MvD, CAPA, Notulen Defensiecommissie, 7 sept. 1950)

⁴⁹ Lubbers, *Van overloop naar overheveling*, p. 36-37.

⁵⁰ ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 4 mei 1950.

Het kabinet onder druk

Vanaf eind 1949 groeide op het Binnenhof de verontwaardiging over het gebrek aan daadkracht van het kabinet. Het werd steeds meer duidelijk dat de slagen die Schokking om de arm hield voor een groot deel het gevolg waren van het slepend conflict in de ministerraad. Daar er nog geen begroting was ingediend, speelde de gedachtenwisseling over het defensiebeleid met de minister zich af in de besloten omgeving van de Defensiecommissie. Begin februari 1950 was het geduld van de commissie ten einde: 'Thans is (...) het ogenblik gekomen, om van de Minister te vragen, dat hij (...) volledig open kaart zal spelen.'⁵¹

In maart en april hoorden de defensiespecialisten de opvattingen van Schokking, Lieftinck en Kruls aan. De verschillen van mening werden hierdoor duidelijk zichtbaar. Aanvankelijk was de conclusie van de commissie dat het kabinet de knoop moest doorhakken en zo snel mogelijk tot definitieve uitspraken diende te komen over de legeropbouw en vooral over de hoogte van de defensiebegrotingen.⁵² In maart werd echter steeds meer duidelijk hoe gecompliceerd de problemen waren en dat de commissie gedwongen was een keuze te maken. De leden hadden grote moeite om vast te stellen wie gelijk had: Lieftinck die 800 miljoen als uiterste bod op tafel legde, of Kruls die meende dat dat veel te laag was en dat men dan beter helemaal geen geld aan de defensie kon spenderen. Tevergeefs vroeg Vermeer naar een nota waarin het verschil naar voren zou komen van het effectief bij de begroting van Lieftinck en bij de ruim één miljard die Kruls aan Schokking vroegen.⁵³ Illustratief voor de onzekerheid van de kamerleden was de wisselende positie van J.J. Fens. De katholieke defensiespecialist constateerde na de gedachtenwisseling met Kruls dat onder het miljard de defensie 'zinloos' zou zijn. In de volgende vergadering, waar Lieftinck zijn positie verdedigde, nam Fens evenwel weer genoegen met 800 miljoen, 'indien daarvoor een defensie wordt verkregen waar we iets aan hebben.'⁵⁴

Tijdens de vergadering van 20 april besloten de commissieleden de plannen van de Generale Staf het voordeel van de twijfel te geven. KVP-senator G.A.M.J. Ruijs de Beerenbrouck meende dat een beslissing niet meer kon worden uitgesteld. Als het defensie-apparaat werkelijk ruim een miljard moest kosten, dan mocht daar niet meer op beknipt worden, 'ook al moet er dan elders fors worden bezuinigd.' Ook de defensiespecialist van de PvdA, J.J. Vorrink, durfde de gok van minder uitgeven niet aan: 'Het is voor hem véél groter zorg, dat we 800 miljoen uitgeven voor niets, dan een miljard als we daar wél iets behoorlijks voor krijgen.'⁵⁵

⁵¹ MvD, CAPA, Notulen Defensiecommissie, 3 febr. 1950.

⁵² *Ibidem*, 2 mrt. 1950.

⁵³ *Ibidem*, 16 mrt. 1950.

⁵⁴ *Ibidem*, 16 mrt. en 20 april 1950.

⁵⁵ *Ibidem*, 20 april 1950.

Vanaf dat moment veranderde de houding van de kamerleden ook ten opzichte van het probleem van de doelmatigheid der defensie-uitgaven. Niet dat de zorgen om de efficiency verdwenen. Integendeel. In september 1950 stelde Vermeer bijvoorbeeld voor aan de leden van de Defensiecommissie een legitimatiebewijs te geven teneinde, zonder voorafgaande aankondiging, kazernes of schepen te kunnen betreden om 'misstanden' te observeren.⁵⁶ Ook de kritiek op de te zware militaire top - de 'overstaffing' - bleef bestaan. In april 1951 zou Ruijs de Beerenbrouck zelfs concluderen dat de Defensiecommissie aan haar primaire taak, namelijk de controle op de doelmatigheid van de uitgaven, 'nog niet veel' had gedaan.⁵⁷ De bezorgdheid over de efficiency bleef dus weliswaar bestaan, maar had vanaf april 1950 aan prioriteit ingeboet. Typerend was de reactie van de commissie, in mei 1951, op het fiasco van een grote veldoefening van de landmacht. De toenmalige defensie-minister C. Staf gaf toe dat het 'stafwerk' tekort geschoten had. De leden van de commissie volstonden met het signaleren van de fouten. De algemene conclusie was dat men geen keuze had: 'Er is een noodtoestand en er moet geïmproviseerd worden om deze het hoofd te bieden.'⁵⁸ In zekere zin erkenden de kamerleden dat het voor hen onmogelijk was een oplossing te formuleren voor de dilemma's in de defensiepolitiek. In feite gaven zij de militaire top de volledige vrijheid in de formulering van zijn doelstellingen en aanschafpolitiek.

Het kabinet geraakte door deze positiebepaling van de meerderheid in de volksvertegenwoordiging in een moeilijke positie, maar wijzigde, als gezegd, zijn opvattingen nog niet. De Korea-oorlog veranderde de situatie echter radicaal. De aanval op Zuid-Korea toonde aan dat het communistische kamp in zijn expansiedrift niet terugschrikte voor geweld. Politieke organisatie alleen in WU- en NAVO-verband was daarom voortaan onvoldoende. Zeer snel lieten de NAVO-lidstaten hun afwachtende houding tegenover de opbouw der gezamenlijke defensie varen. De VS namen daarbij het voortouw. Eind juli kondigde Washington een drastische verhoging van het defensiebudget aan (van vier naar tien miljard dollar per jaar) alsmede een vergroting van het Amerikaanse contingent militairen in Europa. Tenslotte stelden de VS aanzienlijke financiële en materiële hulp in het vooruitzicht. In ruil eisten zij dat de WU-landen een gelijkwaardige prestatie zouden leveren. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk volgden enkele weken later met een substantiële verhoging van hun defensiebudgetten en met verlenging van de dienstdienst. Eind augustus besloten de WU-landen tot een *speed-up* van de opbouw van de defensie. In september en oktober besloot de NAVO eveneens tot een versnelling van de opbouw der gezamenlijke strijdkrachten op basis van een nieuw plan voor de middellange termijn (MTP) alsmede tot de instelling van

⁵⁶ *Ibidem*, 7 sept. 1950.

⁵⁷ *Ibidem*, 5 april 1951.

⁵⁸ *Ibidem*, 24 mei 1951.

een geïntegreerde commandostructuur. In december werd de Amerikaanse generaal D. Eisenhower aangesteld als opperbevelhebber der NAVO-strijdkrachten in Europa.

In deze crisis wilde ook Nederland niet achterblijven. Begin augustus besloot het kabinet dat een extra defensie-inspanning noodzakelijk was. Vooral Drees meende dat, gezien de tegemoetkomende houding van de VS, 'de Regering niet te ver moet gaan met belemmeringen.' De extra maatregelen (zoals het weer in dienst roepen van een eerder naar huis gezonden lichte dienstplichtigen) zouden gefinancierd moeten worden door een verhoging van het defensie-budget voor 1951 met 10 à 15%.⁵⁹ Nadat meer duidelijkheid was ontstaan over de Nederlandse taken in NAVO-verband, nam het kabinet medio oktober besluiten die nog verder gingen. Nederland zou begin 1952 drie divisies mobilisabel hebben, waarvan één paraat.⁶⁰ Dit besluit werd weliswaar genomen 'onder het algemeen voorbehoud', dat voor de financieel-economische consequenties van een en ander een aanvaardbare oplossing moest worden gevonden, doch het werd steeds duidelijker dat de financiële gevolgen er anders uit zouden zien dan men in de ministerraad dacht. Tevens moest, om de voorgenomen maatregelen uit te voeren, minder nadruk gelegd worden op de doelmatigheid van de bestedingen. Reeds begin augustus rekende Duyverman zijn minister voor dat de extra maatregelen véél meer zouden kosten dan de 10 à 15% boven het budget. De financieel specialist waarschuwde voorts dat 'de overdadige controlemaatregelen' zodanig tijdsbelemmerende factoren waren geworden, 'dat ook zonder afbreuk te doen aan een volstrekt gerechtvaardigde controle, daarin enige matiging moet worden betracht.'⁶¹

Het kabinet bleef echter aarzelen. De geallieerde plannen hadden nog steeds het odium van onhaalbaarheid. Een doeltreffende defensie leek overigens toch al onmogelijk zonder de deelname van West-Duitsland. Tenslotte was er de grote onduidelijkheid over de plannen van de Generale Staf. Drees: 'Het ontbreken van zelfs globale financiële gegevens blijft (...) een ernstige moeilijkheid om tot (...) conclusies te komen.'⁶² In zijn nieuwe voorstel voor de opbouw van de landmacht stelde Kruls begin oktober, dat het onmogelijk was geweest een kostenraming te maken: 'Zou de Regering de gebruikelijke en begrijpelijke werkwijze willen volgen om geen beslissingen te nemen alvorens de financiële consequenties daarvan vaststaan, dan geraakt men onvermijdelijk in de cirkelgang van het ene aan het andere op te hangen en kan reeds thans de conclusie worden getrokken, dat het onmogelijk zal zijn om (...) te doen wat

⁵⁹ ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 2 aug. 1950.

⁶⁰ Afdeling Maritieme Historie (AMH), doos 88, Raad Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk (MAK), notulen 13 okt. 1950.

⁶¹ Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken (MBZ), Blok I GS, 921.1 deel 1 map 770; Nota directie administratieve diensten, 2 aug. 1950.

⁶² ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 13 okt. 1950.

nodig is om onzerzijds de uitvoering van het MTP mogelijk te maken.⁶³ De druk op de ministerraad nam evenwel toe vooral vanuit de volksvertegenwoordiging. Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer in september werd algemeen kritiek uitgeoefend op het aarzelend beleid. Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer constateerde begin oktober onomwonden dat de regering 'onvoldoende gelden' vroeg om een spoedige versterking van het Nederlands aandeel in de NAVO-defensie te kunnen realiseren.⁶⁴

Deze kritiek bewoog Schokking tot aftreden. Hij werd op 15 oktober 1950 opgevolgd door s'Jacob. In het kabinetsberaad bleef de hete adem van het parlement voelbaar. In november sprak s'Jacob van de 'zeer vergaande verlangens' van de Defensiecommissie.⁶⁵ In zijn *maidenspeech* in de Eerste Kamer op 29 november, waarschuwde hij de volksvertegenwoordiging voor de risico's van deze opwaartse druk op de defensiebegroting: 'Ik wil er (...) voor waarschuwen, dat men zeer zeker niet te ver moet gaan met het spelen met de gedachte, dat men alles op één kaart moet zetten en maar moet uitgeven. Indien men mij zou verplichten het dubbele aan de defensie in het jaar 1951 te spenderen van hetgeen thans is begroot en men zou de eis stellen van de hoogste efficiency (...), dan zou men mij voor een moeilijk probleem stellen. Een apparaat in opbouw kan nu eenmaal niet onbeperkte geldvolumes verwerken. Wil men - men moet het - een hogere efficiency nastreven, dan is het zeker, dat wij hier behoedzaam verder moeten gaan om niet terecht de klacht te krijgen, dat wij geld verspillen en dat dit niet efficient voor de verbetering van onze weermacht wordt gebruikt.'⁶⁶ Maar de prioriteiten waren door de Senaat duidelijk geformuleerd. Ruijs de Beerenbrouck vertolkte de gevoelens van de meerderheid, toen hij opmerkte dat de nieuwe minister de verkwisting in de krijgsmacht diende te beperken, maar daarop onmiddellijk liet volgen: 'Maar vergeten mag niet worden, dat de Staten-Generaal in grote meerderheid (...) een grotere mate van veiligheid eisen, een consequent streven, al moge dit kostbaar zijn, naar een militair machtsapparaat, dat past in een Atlantische verdediging om samen met de strijdmacht van alle geallieerden een redelijke waarborg te bieden, dat een derde wereldoorlog wordt voorkomen!'⁶⁷

Deze verlangens kwamen overeen met die van de bondgenoten en met name van de VS die eisten dat de Westeuropese landen ook offers zouden brengen voor hun defensie. Washington liet doorschemeren dat de mate waarin een land zijn militaire paraatheid wist te verhogen een belangrijke maatstaf zou zijn voor de verdeling van de militaire hulp. De militaire hulpverlening was een belangrijk middel om het aarzelende kabinet tot een besluit te brengen. Het zou

⁶³ AMH, doosnr. 88, Raad MAK; Memorandum betreffende de opbouw der Koninklijke Landmacht, 9 okt. 1950.

⁶⁴ HEK 1950-1951, Bijl. 1672, VV, p. 9.

⁶⁵ ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 13 nov. 1950.

⁶⁶ HEK 1950-1951, p. 211.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 183.

uiteindelijk om enorme bedragen gaan.⁶⁸ Belangrijk was het argument dat er meer dollarhulp door verkregen zou worden. Volgens P. van der Eng werd die dollarhulp *off the record* niet eens zozeer beschouwd als middel om de defensieuitgaven te bekostigen, maar om de Nederlandse dollarpositie te verstevigen.⁶⁹ In wezen ging het om twee verschillende zaken: enerzijds de financiële voortvarendheid waarmee Nederland te werk moest gaan bij de opbouw van de defensie en anderzijds het opgeven van de eis van doelmatigheid van de bestedingen. Het tempo van de internationale besluitvorming en de druk vanuit de volksvertegenwoordiging maakten het steeds moeilijker aan een beslissing te ontkomen. Medio oktober pleitte Fockema Andreae ervoor deze realiteit te erkennen en de onvolkomenheden te accepteren: 'Wil men tot resultaten komen, dan is het onvermijdelijk met de uitvoering te beginnen vóórdat de financiële gegevens (...) bekend zijn.'⁷⁰

De knoop doorgehakt

Officieel hield het kabinet vast aan zijn besluit van augustus de uitgaven met 10 à 15% te verhogen. Medio november meldde s'Jacob bijvoorbeeld dat de richtlijn op zijn departementen nog steeds was 1 miljard voor de totale uitgaven. Hij waarschuwde wel dat met dat bedrag niet alle gedane toezeggingen zouden kunnen worden gehonoreerd.⁷¹ In de ministeriële wandelingen in Den Haag werd in het najaar van 1950 echter steeds vaker een ander bedrag genoemd: 1,5 miljard per jaar voor een periode van vier jaar. In oktober werd dit bedrag voor het eerst genoemd door Fockema Andreae in de Raad voor de Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk, een onderraad van de ministerraad.⁷² Het werd op dat moment nog door Drees en Lieftinck van tafel geveegd, maar het lijkt erop dat er in de maanden daarna een zekere consensus over dit globale cijfer ontstond, ook in het overleg met de Amerikaanse autoriteiten. Dat blijkt uit het feit dat het bedrag een belangrijke rol speelde in het rapport dat de hoge ambtelijke Centrale Economische Commissie in januari 1951 uitbracht over het in evenwicht brengen van de betalingsbalans. De voorzitter van deze commissie was D.P. Spierenburg die als waarnemend regeringscommissaris een belangrijke rol speelde in de totstandbrenging van het militair hulpprogramma voor Nederland. De commissie was van mening dat een verhoging van het militair budget met 500 miljoen gezien de

⁶⁸ Voor de periode 1951-1954 bedroeg de hulp ongeveer 2,4 miljard gulden, oftewel iets minder dan de helft van de Nederlandse uitgaven.

⁶⁹ P. van der Eng, *De Marshall-hulp. Een perspectief voor Nederland, 1947-1953* (Houten 1987) p. 234.

⁷⁰ AMH, doosnr. 88, Raad MAK, 13 okt. 1950.

⁷¹ ARA, Notulen MR, doosnr. 394, 13 nov. 1950.

⁷² AMH, doosnr. 88, Raad MAK, 13 okt. 1950.

internationale omstandigheden 'een conservatieve raming' was en redelijk overeen kwam 'met de "effort" die verder van ons zal worden verwacht.' Een ander belangrijk argument van de commissie was dat men verwachtte dat Nederland bij 'het uitblijven van verdere militaire offers' achter het net zou vissen bij de verdeling van de Amerikaanse hulp. De bezuinigingen die Nederland zich in overheids- en particuliere sfeer voor de defensie-uitgaven zou moeten getroosten, wogen kennelijk minder zwaar dan de verbetering van de dollarpositie als gevolg van de militaire hulp van de VS.⁷³ De stelling van de commissie was dat als Nederland zich niet de nodige offers getroostte, het zich niet alleen militair, maar ook economisch zou uitschakelen. Spierenburg maakte duidelijk dat de Amerikanen met minder dan 1,5 miljard per jaar geen genoeg zouden nemen.⁷⁴

Alom ontstond in Den Haag het besef dat Nederland zich niet van de rest van de Westerse wereld mocht isoleren door een terughoudende defensiepolitiek. Ook de ministerraad was niet ongevoelig voor dit argument. Met name Drees zag de Nederlandse defensie-uitgaven toch vooral als een 'verzekeringspremie' voor de Amerikaanse garantie van de veiligheid van West-Europa.⁷⁵ In oktober 1949 merkte de premier op dat Nederland zijn defensie moest versterken 'niet omdat men zich daarmee op zich veilig stelt, doch omdat wij ons daardoor aan Amerika koppelen en Rusland zich dan eerder zal laten afhouden van een aanval op West-Europa.'⁷⁶

Sedert het uitbreken van de Korea-oorlog leek ook de positie van Lieftinck aan verandering onderhevig. Zo was het opmerkelijk dat hij begin augustus 'zijn' begrotingsplafond liet vallen. Wél hield hij vast aan de voorwaarde dat voor de verhoging van de defensie-uitgaven elders compensatie gevonden moest worden. Het rapport van de Centrale Economische Commissie bevatte een dergelijk dekkingsplan. Dat de zuinige minister van Financiën uiteindelijk akkoord zou gaan met het defensiebudget dat bijna het dubbele bedroeg van wat hij aanvankelijk als maximum stelde, had ook andere redenen: allereerst de verbetering van de precaire Nederlandse dollarpositie en ten tweede de verwachting dat de krijgsmacht de toegewezen gelden toch niet zou kunnen opmaken. Het kabinet was zich ervan bewust dat, door alle complicaties in de opbouw van de krijgsmacht, de eigenlijke uitgaven zouden achterblijven bij de begrotingen. Het is niet onaannemelijk dat dit vooruitzicht een belangrijk argument geweest is voor Lieftinck om zijn hardnekkig verzet tegen een

⁷³ ARA, inv. nr. 2.02.05, stukken REA, doosnr. 591; Advies inzake het in evenwicht brengen van de betalingsbalans, 22 jan. 1951.

⁷⁴ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen REA, doosnr. 572, 25 jan. 1951. Ook uit de REA-notulen blijkt dat over de vaststelling van het uiteindelijke bedrag voortdurend overleg gepleegd is met Amerikaanse functionarissen.

⁷⁵ E.H. van der Beugel, 'Drees als minister-president' in: H. Daalder en N. Cramer, *Willem Drees* (Houten 1988) p. 156.

⁷⁶ ARA, Notulen MR, doosnr. 393, 24 okt. 1949.

drastische verhoging van de defensieuitgaven te staken. Immers omdat tegelijkertijd het dekkingsplan wél werd uitgevoerd, had het 'stuwmeer' van niet tot besteding gebrachte begrotingsgelden een voor Liefwinckx financiële politiek gunstig, deflatoir effect.

Begin januari had het kabinet evenwel terzake nog geen besluit genomen. Dat bleek bij het bezoek dat Eisenhower in januari aan Nederland bracht. De NAVO-oppperbevelhebber was op doorreis langs de bondgenoten om informatie in te winnen over de defensie-inspanning, teneinde het Amerikaanse congres te kunnen overtuigen van de noodzaak van een grootscheeps militair hulpprogramma. De regering was zich ervan bewust dat ze aan de generaal een positief beeld moest geven van de inspanning op defensiegebied, doch zij meende ook dat de grote problemen waarmee zij kampte niet onbesproken mochten blijven. De premier wilde zelf in zijn gesprek met Eisenhower de nadruk leggen op de noodzaak van doelmatigheid van de uitgaven: 'Het zijn dus niet in de allereerste plaats de persoonlijke offers en de financiële consequenties, die de grens van onze defensie-inspanning bepalen, maar ons organisatorisch kunnen.'⁷⁷ Het leek Drees overigens onverstandig dat de hoge bezoeker door de gretige Defensiecommissie zou worden ontvangen 'aangezien bij de Amerikanen grotere verwachtingen inzake onze defensie-inspanning bestaan dan wat de regering mogelijk acht.'⁷⁸ Van het gesprek tussen Drees en Eisenhower werden geen aantekeningen gemaakt, maar ook s'Jacob legde in zijn onderhoud met de generaal er de nadruk op dat Nederland aan de grens van zijn militair-organisatorisch vermogen stond.⁷⁹

Eisenhower wees de bezwaren resoluut van de hand. In het verslag van zijn bezoek - dat via de Amerikaanse ambassade aan het kabinet werd doorgesluisd - toonde de generaal zich bijzonder teleurgesteld over de Nederlandse terughoudendheid. Hij meende dat Den Haag de problemen rond de efficiency teveel benadrukte en had niet de indruk gekregen 'that the Hague was showing a sense of urgency, readiness to sacrifice, and determination to pull its full share of the load.'⁸⁰

Hoewel het besprokene geheim was, lekte de essentie ervan uit naar de pers. In Nederland leidde dit tot een storm van kritiek op het kabinet. De Tweede Kamer greep op 18 januari het debat over de begroting van Buitenlandse Zaken aan om nog eens haar bezorgdheid te uiten over het achterblijven van de Nederlandse defensie-inspanningen. Hierop benadrukten Stikker en - in tweede instantie - Drees dat Nederland zijn verplichtingen zou nakomen. Over de omvang van het budget hielden beiden echter nog een slag om de arm. Stikker

⁷⁷ Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, archief Drees, map 209; Aantekening voor de minister-president, 8 jan. 1951.

⁷⁸ ARA, notulen MR, doosnr. 395, 8 jan. 1951.

⁷⁹ MBZ, I GS 921.1 deel II map 771; Verslag bespreking op 11 januari 1951 ter departemente van Oorlog met de generaal Eisenhower, 11 jan. 1951.

⁸⁰ *Ibidem*, Eisenhower aan S. Chapin, 13 jan. 1951.

sprak van het maximum dat 'in redelijkheid' van Nederland kon worden verwacht⁸¹, terwijl Drees de nadruk legde op de doelmatigheid van de bestedingen: 'Wij moeten de sterkte opvoeren zoveel als het kan, maar dat wil ook zeggen: als men het organisatorisch aankan.'⁸²

Intussen bleef ook de Amerikaanse druk hoog. Al in november had het kabinet van de Amerikaanse ambassade een aide-memoire ontvangen waarin Washington te kennen gaf dat de defensie-uitgaven verhoogd moesten worden. Op 19 januari stelde een nieuw memorandum ronduit dat Nederland, om zijn verplichtingen in de NAVO na te komen, ruim 1,5 miljard gulden per jaar diende uit te geven.⁸³

In de volgende weken zou aan de parlementaire, ambtelijke en internationale druk gevolg worden gegeven. De knoop werd echter niet meer doorgehakt door het kabinet-Drees-Van Schaik (dat op 24 januari demissionair werd naar aanleiding van de Nieuw-Guinea-kwestie), doch tijdens de daaropvolgende kabinetsformatie. Zeer snel kwamen de toekomstige coalitiepartners tot overeenstemming. Al op 26 januari - dus nog vóór zijn benoeming tot informateur - meende Stikker dat door de kabinetscrisis op korte termijn klaarheid zou worden geschapen in het defensiebeleid.⁸⁴ Op 2 februari verschenen in de pers de eerste berichten dat het defensiebudget verhoogd zou worden tot 1,5 miljard.⁸⁵ In de regeringsverklaring van 17 maart zette Drees de beslissingen uiteen: het militaire apparaat zou worden uitgebouwd, de dienstplicht zou tot achttien maanden worden verlengd en de defensie-uitgaven zouden voor vier jaar op 1,5 miljard per jaar worden vastgelegd. Tegelijkertijd presenteerde de premier een uitgebreid dekkingsplan in de vorm van bezuinigingen en belastingverhogingen. Daarmee had het kabinet definitief het doel opgegeven om door het instellen van een begrotingsplafond de krijgsmacht te dwingen tot een doelmatiger beheer van het budget. De ministers waren zich van deze keuze bewust. Drees verzochtte in februari 1951 dat het leger de extra uitgaven 'niet efficiënt' zou kunnen besteden.⁸⁶

Conclusie

Achteraf is het onmogelijk de mate van efficiency in de krijgsmacht vast te stellen voor de naoorlogse jaren. Duidelijk is wel dat de landstrijdkrachten in

⁸¹ *HTK* 1950-1951, p. 1140.

⁸² *Ibidem*, p. 1142.

⁸³ ARA, Stukken MR, doos nr. 463; aide memoire, 19 jan. 1951.

⁸⁴ MBZ, I GS 912.141.6; Stikker aan J.H. van Roijen, 26 jan. 1951.

⁸⁵ *Ibidem*, Stikker aan diverse posten, 5 febr. 1951.

⁸⁶ ARA, Notulen MR, doosnr. 395, 12 febr. 1951.

grote moeilijkheden verkeerden. Al dan niet terecht had de marine de reputatie van een moderne, efficiënte organisatie.

In elk geval tot het uitbreken van de Korea-oorlog wilde het kabinet prioriteit geven aan het sociaal-economisch beleid boven de defensiepolitiek. Omdat de ministerraad de plannen van de chefs van staven niet wilde accepteren, ontstond vanaf begin 1949 een impasse in het defensiebeleid. Lief tinck en Drees streefden naar een plafond voor de defensie-uitgaven van 850 miljoen per jaar, hetgeen aanzienlijk minder was dan de onderdelen van de krijgsmacht vroegen. De meerderheid van de ministerraad meende dat door het instellen van het begrotingsplafond de krijgsmacht gedwongen kon worden tot een efficiënter beheer van het budget.

Hoewel de meeste kamerleden aandrongen op verhoging van de defensie-inspanning in het kader van de NAVO, maakten zij zich tegelijkertijd grote zorgen over de doelmatigheid van de bestedingen. Zij hadden evenwel geen volledig beeld van de problemen in de krijgsmacht: de gesignaleerde misstanden waren van een andere aard en omvang dan de kwesties die in de ministerraad aan de orde kwamen.

Toen het besef doordrong dat de onduidelijkheden in het defensiebeleid vooral gelegen waren in het onvermogen van het kabinet beslissingen te nemen, ging op het Binnenhof de zorg om de veiligheid de kritiek op de inefficiency in de krijgsmacht overheersen. Geconfronteerd met de verschillende opvattingen van kabinet en krijgsmachttop, koos de Defensiecommissie in april 1950 (dus nog vóór het uitbreken van de Korea-oorlog) ervoor de plannen van de militaire leiding het voordeel van de twijfel te geven. Daarmee werd de efficiency opgeofferd aan het hogere doel van de snelle opvoering van de defensie-inspanning. De defensiespecialisten in het parlement waren blijkbaar onvoldoende in staat de problemen te doorgronden en, voor zover zij dat wel deden, slaagden zij er niet in een aanvaardbaar alternatief te formuleren.

Het kabinet stemde in mei 1950 voor het opleggen van het begrotingsplafond, maar was niet in staat deze beslissing uit te voeren. Allereerst omdat de ministers het niet eens konden worden over de verdeling van het budget over de drie delen van de krijgsmacht. Ten tweede omdat vanaf april een grote meerderheid in de volksvertegenwoordiging aandrong op vergroting van de defensie-inspanning.

Het kabinet aarzelde evenwel aan deze druk toe te geven. Het was duidelijk dat het militair apparaat niet in staat zou zijn onbeperkte hoeveelheden geld verantwoord te verwerken. De waarschuwing van minister s'Jacob in november 1950 aan het adres van de volksvertegenwoordiging was in dit opzicht duidelijk. Na het uitbreken van de Korea-oorlog werd de druk op het kabinet om de defensie-inspanning te verhogen echter steeds groter. In september/oktober 1950 spraken Tweede en Eerste Kamer zich hier nog eens onomwonden over uit. Ook in ambtelijke kring hoorde men steeds meer dat Nederland zijn toezeggingen aan de NAVO gestand diende te doen. Opmer-

kelijk daarbij was dat zelfs de voor de efficiency verantwoordelijke functionarissen benadrukten dat de urgentie het noodzakelijk maakte de onvolkomenheden te accepteren. Tenslotte was er de druk vanuit WU en NAVO en met name van de zijde van de VS die eisten dat de Westeuropese mogendheden een evenredige bijdrage aan hun defensie zouden leveren in ruil voor de omvangrijke Amerikaanse militaire hulp. Al sedert oktober 1950 ging in Den Haag het cijfer rond van 1,5 miljard per jaar, een bedrag dat ook voor Washington acceptabel was.

Door de golf van kritiek die de regering - ook internationaal - te verduren kreeg na het bezoek van generaal Eisenhower in januari 1951, werd het laatste verzet van het kabinet opgeruimd. Uiteindelijk ging het vooral om de hoogte van het bedrag. Of de gestelde militaire doelen haalbaar waren bleef de vraag. Voor Drees was duidelijk geworden dat de 'verzekeringspremie' voor de Amerikaanse aanwezigheid in West-Europa niet lager gesteld kon worden. Begin februari werd besloten de defensie-uitgaven voor vier jaar op dat hoge niveau vast te stellen. Dat was vrijwel het dubbele van wat Lieftinck tot in augustus 1950 had willen uitgeven. Maar ook de minister van Financiën zag zich gedwongen de bakens te verzetten. Aan zijn eis dat de defensie-uitgaven zouden passen in een gedetailleerd dekkingsplan werd evenwel voldaan. Ten tweede verzekerde Nederland zich door de verhoging van zijn defensie-inspanning van omvangrijke Amerikaanse hulp. De Nederlandse dollarpositie werd hierdoor aanzienlijk verbeterd. Tenslotte wist Lieftinck dat de krijgsmacht niet in staat was om de begrote gelden daadwerkelijk uit te geven. De 'stuwmeren' die hierdoor ontstonden hadden een gunstig, deflatoir effect.

Ondanks het begrip voor de extreme urgentie waarmee de Nederlandse bijdrage aan de NAVO, vanuit een uitzonderlijk slechte uitgangspositie, gerealiseerd moest worden, blijft de vraag of de door de ministerraad geuite twijfels niet gerechtvaardigd waren. De prijs die uiteindelijk betaald werd was - letterlijk en figuurlijk - bijzonder hoog. Met hun 6 miljard voor 1951-1954 waren Oorlog en Marine 'spending departments' bij uitstek geworden, terwijl er gereede twijfels bestonden of zij dat geld doelmatig zouden besteden. Voorts moeten wij concluderen dat de militaire leiding er in slaagde de politieke controle min of meer buiten de deur te houden. Het defensieapparaat kreeg uiteindelijk geheel de vrije hand in de formulering van zijn doelstellingen en de uitvoering daarvan. Tenslotte werd de parlementaire controlebevoegdheid uitgehold door het nieuwe fenomeen van de meerjarige defensiebegrotingen.