MS

Ministerie van defensie

Na de verdrijving van de Fransen werd op 29 november 1813 graaf Van Limburg Stirum benoemd tot, nee, aangewezen als „Commissaris-generaal van oorlog" en dientengevolge heeft ons ministerie van defensie vorige maand zijn 175-jarige bestaan kunnen vieren. Een lange, boeiende en soms ook bewogen geschiedenis, waarin op deze plaats niet diepgaand wordt ingegaan; in het volgende artikel valt daarover meer te lezen.
Opmerkelijk is de verscheidenheid aan benamingen voor de hoogste bewindsman. Vanaf 1813 werden achtereenvolgens gebruikt „commissaris-generaal van oorlog", „secretaris van staat . . . ", „directeur-generaal . . . " en ten slotte, in juni 1843, minister van oorlog. Deze laatste had kennelijk een te oorlogszuchtige klank, want in september 1928 werd ze veranderd in minister van defensie. Gedurende de Tweede Wereldoorlog werd toch maar weer gekozen voor minister van oorlog (juli 1941), hetgeen in mei 1959 weer werd teruggedraaid.

Een in dit verband voor de hand liggende vraag is welke formeel de opdracht is van een minister van defensie en waarin die is vastgelegd. Wij komen dan terecht bij artikel 98 van de Grondwet, waarin onder meer valt te lezen dat de regering het oppergezag heeft over de krijgsmacht en dat bij wet een groot aantal zaken nader moet worden geregeld. Met andere woorden: er ligt een regeringstaak ten aanzien van de krijgsmacht, een taak die ambtelijk moet worden uitgevoerd door het „departement" met aan het hoofd een (politiek) verantwoordelijke minister. Veel meer is daarover niet vastgelegd. Over de taken en bevoegdheden en de organisatie van het departement — en de veranderingen daarin door de jaren heen — zou daarentegen aanzienlijk meer kunnen worden gezegd.
De jongste en in dit kader voor ons relevante geschiedenis van het ministerie van defensie vangt echter aan op 19 mei 1959. Toen werden bij Koninklijk Besluit de dan nog twee afzonderlijke departementen van oorlog en van marine (weliswaar ressorterend onder één minister) samengevoegd tot het departement van defensie. Er was echter meer aan de hand dan de samenvoeging van twee departementen en een naamsverandering. Bij die reorganisatie werden (voor het eerst) ook staatssecretarissen benoemd, met een taak — toen nog — exclusief gericht op een krijgsmachtdeel.
Dat laatste vormde in feite het officiële begin van een cultuurverandering in het besluitvormingsproces, waarbij de directe politieke invloed van zowel bewindslieden als parlement op interne krijgsmachtzaken steeds groter werd. Tot dat moment had die besluitvorming voor een belangrijk deel plaatsgevonden binnen de krijgsmachtdelen zonder al te veel politieke pottekijkers. De politieke discussie over zaken als materieel, personeel, taken en organisatie van de krijgsmachtdelen waren tot dat moment veel beperkter en aanzienlijk minder indringend en diepgaand dan vandaag de dag. In het parlement werd nauwelijks gediscussieerd over de noodzaak van nieuwe aanschaffingen, laat staan de realisatie ervan. Daartoe was overigens ook weinig aanleiding, want het merendeel van het materieel werd toen nog nagenoeg gratis uit het MDAP (Mutual Defense Assistance Program) of andere hulp verkregen. De discussie in het parlement ging in essentie over de toewijzing van fondsen en veel minder over de besteding ervan; met andere woorden: er was in feite sprake van de uitoefening van het budgetrecht in zijn meest elementaire vorm.
Vanwaar dan die ommekeer, die koerswijziging

sinds dat moment? De aanleiding daarvoor moet worden gezocht in enkele, soms zelfs parallel verlopende, ontwikkelingen die in de naoorlogse tijd op gang zijn gekomen. Ontwikkelingen en veranderingen, waarvan een aantal tot op de huidige dag zijn invloed nog doet gelden. De belangrijkste ervan zijn de volgende.

- Het lidmaatschap van de NAVO, waardoor de krijgsmachtdelen niet langer meer in een nationale strategische context konden optreden, zodat de onderlinge afweging en prioriteitstelling steeds moeilijker werden; al snel werd daarom gekozen voor een vaste verdeelsleutel van het defensiebudget. Dat lidmaatschap resulteerde ook in (weliswaar in onderling overleg vastgestelde) hoge kwalitatieve en kwantitatieve verplichtingen, onder meer gebaseerd op een gezamenlijk geaccepteerde strategie en het principe van „burden sharing".
- De toenemende complexiteit van wapensystemen, waardoor de militaire industrie tot de technologisch meest geavanceerde ging behoren, met een enorme „spin-off" voor de civiele industrie. Dat leidde weer tot allerlei protectionistische maatregelen ter bescherming van eigen hoog gekwalificeerde werkgelegenheid; e.e.a. had bovendien exorbitante prijsstijgingen tot gevolg.
- Een toenemende politieke mondigheid van de bevolking, waardoor de publieke interesse in het fenomeen vrede en veiligheid toenam, mede daartoe geïnspireerd door de vredesbewegingen.
- De terugval van de economie in de jaren '70, na een lange periode van economische groei en daardoor te optimistische verwachtingen; wat bleef waren een stagnerende groei en een enorme staatsschuld die noopte tot een sterke beperking van de totale overheidsuitgaven.
- De verbeterde Oost-Westverhouding, waardoor ook de publieke inschatting van de dreiging veranderde.
- En ten slotte de vermaatschappelijking van de krijgsmacht zelf.

Dat alles had tot gevolg dat het parlement een geheel andere inhoud aan het budgetrecht ging geven, zich veel meer (volgens sommigen zelfs te veel) ging bezighouden met de feitelijke invulling en realisatie van plannen. En dat resulteerde weer in een defensiestructuur waarin de besluitvorming steeds meer werd gecentraliseerd, waarin de krijgsmachtdelen steeds minder speelruimte kregen en er steeds meer onderling overleg noodzakelijk was.

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de planningsystematiek is aangepast. De huidige ernstige financiële schaarste noopt immers tot uiterste doelmatigheid en het stellen van prioriteiten. Dat is dan ook de achtergrond van het nieuwe Defensieplanningsproces en het verlaten van de vroegere vaste budgetverdeelsleutel. De bijdrage van Bongers en Wagemakers (blz. 552) gaat uitgebreid daarop in.

Wil dit nieuwe planningsysteem kans van slagen hebben, willen wij werkelijk komen tot een zuivere afweging van prioriteiten, dan dient er een nieuwe bedrijfscultuur te ontstaan, met een op het integrale defensiebelang gericht denkproces. Afwijkende krijgsmachtdeelbelangen zullen uiteraard altijd spanning blijven geven, maar begrip voor elkaars belangen en realiteitszin moeten overheersen. Dat is een bepaald niet eenvoudige uitdaging.

Daarbij dient te worden bedacht dat Defensie niet het enige gebied is waar wordt gekampt met schaarse financiële middelen. Aangemoedigd door het lokkende vooruitzicht van een afnemende bewapeningswedloop zoals ons thans door de Sovjet-Unie in het vooruitzicht wordt gesteld, zal de druk om de defensie-uitgaven te verminderen nog verder toenemen.

Het defensiebudget wordt politiek bepaald; de „maatschappij" is sinds de jaren '50 steeds meer zelf gaan beslissen wat en hoeveel zij in haar veiligheid wil investeren.

Aan ons echter de taak om die „maatschappij" duidelijk te maken hoe het is gesteld met die veiligheid. En daarbij gaat het dan niet om de (goede) bedoelingen van een potentiële tegenstander, maar om datgene waartoe hij in staat moet worden geacht.

