

Naar een doelmatiger defensieorganisatie

Op grond van het regeerakkoord, dat in de zomer van 1994 werd overeengekomen, kondigde de regering bij haar aantreden bezuinigingen op vele beleidsterreinen aan. Ondanks de kortingen sinds 1989, nader uitgewerkt in de Defensienota, zal ook Defensie weer een aanzienlijke bijdrage moeten leveren. Zou mede op grond van deze nota's het defensiebudget tussen 1989 en 1998 cumulatief reeds met 20% verminderen, met de nu opgelegde bezuinigingen zal dit percentage stijgen tot 26,7. De jaarlijkse defensie-uitgaven zullen in 1998 ruim 1170 miljoen gulden lager zijn dan in de Prioriteitennota was voorzien.

In de zogenaamde „Novemberbrief”, die het hierboven vermelde opschrift mee heeft gekregen, geven de bewindslieden aan, hoe zij bezuinigingen menen te kunnen realiseren. In zowel de regeringsverklaring (d.d. 31-08-94) als in de brief is echter als basisvoorwaarde gesteld, dat een verantwoorde uitvoering van de Prioriteitennota mogelijk moet blijven. Dit betekent – aldus de minister bij de presentatie van de brief – dat de operationele capaciteit en kwaliteit van de krijgsmacht behouden blijft. Zoals de aanhef van de brief aangeeft, zullen bezuinigingen worden gezocht in een vergroting van de doelmatigheid. Daartoe is in

middels een voorlopig onderzoek uitgevoerd in een drietal sporen. Op grond van dit onderzoek worden vooral besparingsmogelijkheden onderkend in het eerste spoor, t.w. op de „overhead” (staven) en de ondersteuning (verzorging en opleiding). Ook in het tweede spoor, dat gericht is op internationale samenwerking en afstemming, zijn vermoedelijk besparingen mogelijk, maar dit zal dan pas na verloop van tijd kunnen worden gerealiseerd. Slechts indien eerste twee sporen onvoldoende opbrengen, zal dit consequenties hebben voor het derde spoor. Dit spoor heeft betrekking op het vertragen van investeringen en op het nemen van structurele maatregelen. Dergelijke maatregelen zullen vrijwel zeker van invloed zijn op de gevechtskracht van de krijgsmacht en tot gevolg hebben, dat – aldus de minister – niet meer aan de basisvoorwaarde wordt voldaan.

Het onderzoek in spoor 1 en 2 heeft geleid tot de veronderstelling, dat aan het einde van dit decennium ongeveer f 450 miljoen structureel kan worden bezuinigd.

Internationale samenwerking is een zaak van lange adem en moet nog worden onderzocht. De eventueel in dat spoor te behalen bezuinigingen zijn daarom nog niet gekwantificeerd. Het genoemde bedrag zal dus geheel in spoor 1 gevonden moeten worden.

Omdat in spoor 1 niet op zeer korte termijn besparingen tot de gewenste omvang mogelijk zijn, is besloten in spoor 3 enige materieelinvesteringen uit te stellen. Deze investeringen zullen alsnog worden gedaan, zodra in spoor 1 de veronderstelde bezuinigingen mogelijk blijken.

In tegenstelling tot de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota is nu geen sprake van wijzigingen in de internationale veiligheidssituatie, die de voorgenomen vermindering van de defensie-uitgaven zouden kunnen verklaren. De huidige vermindering van het Defensiebudget is uitsluitend veroorzaakt door de noodzaak te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Een zekere kwalitatieve compensatie, zoals destijds in de Defensienota 1974 werd beoogd, is nu niet aan de orde. De reeds enige keren gememoreerde basisvoorwaarde is het maximum, dat aan Defensie werd toegezegd. Daarbij is echter niet vermeld, wat als verantwoord zal gelden. De bewindslieden van Defensie hebben met de „Novemberbrief” getracht hier inhoud aan te geven en de schade, die de nieuwe bezuinigingen veroorzaken, zoveel mogelijk te beperken. Schertsend is dit

ook wel aangeduid met „reparatie van het regeerakkoord”.

Een verbetering van de doelmatigheid en meer internationale samenwerking zou het merendeel van de bezuinigingen moeten opleveren. Reeds eerder zijn beleidsvoornemens aangekondigd, die beoogden de doelmatigheid te verbeteren (o.a. in de Defensienota 1984 en de Prioriteitennota). De nu voorgenen verbetering van de doelmatigheid lijkt dus voorbij te gaan aan de eerdere pogingen en de daarbij behaalde resultaten. Echter tot dusver was het verbeteren van de doelmatigheid voornamelijk een aangelegenheid van de afzonderlijke krijgsmachtdelen. De huidige bewindslieden beogen nu de muren tussen de krijgsmachtdelen te slechten en op elk gebied waar dit mogelijk is, gelijksoortige activiteiten te bundelen. Het lijkt aannemelijk, dat mede als gevolg van de sterke verkleining van de krijgsmachtdelen, een dergelijke samenvoeging van activiteiten tot een grotere efficiëntie kan leiden. Ondanks de ongetwijfeld goede wil van de betreffende bevelhebbers om aan een dergelijke verbetering mee te werken, moet bedacht worden, dat hier vele belangen in het geding zijn. Bovendien raken zij de autonomie van de krijgsmachtdelen. Als geen maatregelen worden genomen, is de kans op langdurig touwtrekken tussen de krijgsmachtdelen niet denkbeeldig. Resultaat gericht werken vereist hier een centraal gestuurde aanpak. Daarbij zal moeten worden geaccepteerd, dat dit (tijdelijk) ten koste kan gaan van de hiervoor genoemde autonomie.

Deze doelmatigheidsoperatie zal – zo is gesteld – waarschijnlijk leiden tot een daling van het personeelsbestand met 4000. Dit is boven de reeds eerder aangekondigde verminderingen van ongeveer dezelfde omvang. Ervan uitgaande dat het militaire personeel geplaatst op vredesfunctie in het algemeen tevens een functie in de oorlogsorganisatie heeft, lijkt het niet te boud te veronderstellen, dat het burgerpersoneel het meest zal worden getroffen. Een indicatie daarover in de brief zou zeker niet hebben misstaan.

Over de internationale samenwerking, waarop spoor 2 zich richt, zijn in de brief alleen enige reeds in uitvoering genomen activiteiten vermeld. Nieuwe mogelijkheden zijn niet concreet aangegeven en dienen in feite nog geheel te worden onderzocht. Het is zeer de vraag of in dit spoor omvangrijke bezuinigingen

mogelijk zijn. Eerdere beleidsvoornemens (uit 1974) internationaal tot (operationele) samenwerking te komen, hebben weinig resultaten opgeleverd. Wellicht is op het gebied van opleiding en ondersteuning meer te bereiken.

Ook hier lijkt een groot optimisme niet op zijn plaats, want bij internationale samenwerking hebben de erbij betrokken landen hun eigen belangen en intenties, die niet altijd dezelfde zullen zijn als de Nederlandse. Daarnaast zal, als overeenkomsten mogelijk blijken, een aantal vermoedelijk betrekking hebben op onderwerpen, die ook in spoor 1 worden onderzocht en daar dus reeds als besparing zijn geboekt. De bewindslieden kiezen dan ook voor een realistische benadering, als zij stellen dat spoor 2 op korte termijn geen besparingen zal opleveren en zelfs (tijdelijk) meerkosten met zich zal brengen. Enige scepsis over het toch nog bereiken van resultaten in dit spoor lijkt echter op zijn plaats.

Tot definitieve maatregelen in spoor 3 is tot dusver niet besloten. Gelet op de nauwe relatie tussen m.n. spoor 1 en 3 moeten de bezuinigingsmogelijkheden in spoor 1 zo spoedig mogelijk worden vastgesteld en resultaten opleveren. Mits dit gelukt, kan worden voorkomen, dat het uitstel van de realisatie van enige materieelprojecten tot afstel zal leiden.

Het geraamde bedrag aan bezuinigingen van f 450 miljoen is duidelijk minder dan in het regeerakkoord aan Defensie is opgelegd. Ondanks enige andere maatregelen van structurele aard, die niet van invloed zijn op de gevechtskracht, blijft er uiteindelijk een „gat” van f 250 miljoen per jaar. De bewindslieden hebben, om dat op te lossen, hun hoop gevestigd op de herijking van het buitenlandse beleid dat in de loop van 1995 zou moeten plaats vinden. Zij verwachten in dat verband een toewijzing van gelden aan Defensie, waardoor het „gat” kan worden gedicht. Ondanks alle welwillende opmerkingen en commentaren is het de vraag of inderdaad het genoemde bedrag ter beschikking zal komen. Ook is geen toezegging verkregen dat Defensie verschoond zal blijven van verdere bezuinigingen in deze regeerperiode. Op financieel gebied is de kou dus nog niet uit de lucht, maar hopelijk geldt hier: komt tijd komt raad.

Dit geldt echter niet voor de activiteiten in spoor 1. Hier is haast geboden.