

Defensiebeleid geëvalueerd

In het bijna afgelopen jaar heeft het kabinet een balans opgemaakt van het gewijzigde defensiebeleid dat na het vallen van de Berlijnse Muur – nu al weer acht jaar geleden – werd ingezet. Via de Defensienota van 1991, de Prioriteitennota van 1993 en de Novemberbrief van 1994 werd aan de meest ingrijpende reorganisatie van de Nederlandse krijgsmacht richting en inhoud gegeven. Hoofddoel van de reorganisatie en verkleining van de krijgsmacht was om met inlevering van het 'vredesdividend' de inzetbaarheid ervan voor vredes- en crisisbeheersingstaken te vergroten.

Rustig verpakt in de memorie van toelichting op de defensiebegroting voor 1998 leggen de bewindslieden van Defensie een evaluatie van het beleid neer in wat – ook weer bescheiden – een „actualisering” van de Prioriteitennota wordt genoemd. Onze collega's van Carré wezen er al op dat het beperkte karakter van de actualisering vooral tot uitdrukking komt in het niet ter discussie willen stellen van belangrijke uitgangspunten, zoals het ambitieniveau van Nederland in het bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties en het daarbij gehanteerde voortzettingsvermogen, alsmede in het achterwege blijven van een evaluatie van het afschaffen van de opkomstplicht.¹ Omdat de redactie van de *Militaire Spectator* op deze punten de teleurstelling van Carré deelt, wordt hier volstaan met het uitspreken van de hoop dat het volgende kabinet alsnog in deze leemte voorziet.

Wat behelst de actualisering dan wel? Twee zinsneden in de tekst zetten de toon. Als eerste de volgende constatering: „... over het algemeen verlopen de reorganisaties van de afgelopen jaren voorspoedig. Wel vergen ze veel van het incasseringsvermogen van het personeel en van de organisatie als geheel.” Vervolgens melden de bewindslieden de essentie: „Tijdens de actualisering van de Prioriteitennota is naar voren gekomen dat voor enkele delen van de

organisatie de personeelsreductie te ambitieus was vastgesteld”. De conclusie is dat de personeelsreductie op de terreinen van de mariniers, marechaussee, de nieuwe divisiestructuur, genie, commando's, luchttransport en helikopters met bijna 850 functies wordt terugschroefd. Omdat er ook nog 150 marechausseefuncties bijkomen in verband met de intensivering van het vreemdelingenbeleid, neemt de werkgelegenheid bij Defensie dus weer met duizend arbeidsplaatsen toe ten opzichte van het sombere beeld ten tijde van de Prioriteitennota. Daarmee is het probleem van de overtolligheid niet weg, maar wel enigszins verlicht. Dat is goed nieuws, evenals de daardoor mogelijke vermindering van de werkdruk die ontstaan is. Tenminste, als de uitbreiding snel kan worden gevuld. Daarvoor is het nodig dat de werving van nieuw personeel de verwachte vruchten afwerpt. En juist daarover beginnen hier en daar verontrustende berichten de kop op te steken. Wil de krijgsmacht voldoende aantrekkingskracht blijven uitoefenen op de jeugd, is het niet voldoende om een aantrekkelijke werkgever te zijn. Sterker nog, zij moet de jeugd in al haar schakeringen een goed perspectief bieden.

Tot zover de betekenis van de actualisering voor het personeel en de organisatie van Defensie. Het is opvallend hoe weinig aandacht deze beleidsevaluatie in de media heeft gekregen. Kennelijk is met het defensiebeleid de grootste gemeene deler bereikt van wat de Nederlandse samenleving op dat punt wenst. Dat is op zich een goede zaak, want daarmee lijkt een duurzame maatschappelijke consensus mogelijk over de toekomst van ons defensieapparaat. Zoals reeds gezegd, er is voor het nieuwe kabinet stellig nog het nodige te doen. Nu het einde van de reorganisaties in zicht komt, is er behalve een behoefte aan consolidatie ook een visie nodig op de toekomst op langere termijn. Dat zal onder de huidige, onvoorspelbare en weinig stabiele veiligheidssituatie geen eenvoudige opgave zijn. Toch zal een beleid moeten worden uitgestippeld dat ertoe moet leiden dat Nederland in internationaal verband met een bepaald gewicht zijn zegje kan blijven doen en dus over de middelen kan blijven beschikken om te participeren in een verscheidenheid van operaties.

Op één belangrijk aspect bevat de memorie van toelichting een aanzet tot nieuw beleid, namelijk om bij toekomstige materieelprojecten ter ver-

¹ Vierkant beschouwd, Carré 20(1997)(9)4-9.

vinging van hoofdwapensystemen (ook wel aangeduid als 'megaprojecten') te streven naar vroegtijdige industriële participatie als alternatief voor compensatie. Al jaren is het compensatiebeleid een maatregel om in de samenleving het nodige draagvlak te verkrijgen voor de grote investeringen voor onze defensie. Dit betekent dat bij grote orders in het buitenland de Nederlandse overheid compensatie eist voor de Nederlandse defensie-industrie. Het liefst zou men natuurlijk al het defensiegeld in eigen land willen spenderen, maar het beperkte karakter van de Nederlandse defensie-industrie staat het zelfstandig produceren van complete wapensystemen niet toe. Zelfs de marinescheepsbouw kan de schepen niet compleet met bewapening afleveren. Ofschoon industriële compensatie bij defensiebestellingen in het buitenland voor de politiek één van de belangrijkste beoordelingspunten is, veroorzaakt dat ook nogal eens de nodige hoofdbreken. In het kader van de nationale verantwoordelijkheid voor het industriebeleid is het ministerie van Economische Zaken namelijk verantwoordelijk voor het onderhandelen over de compensatieovereenkomst met de leveranciers die hun producten aan Defensie willen leveren. Dat kan spanningen oproepen tussen beide ministeries, want zeker in een competitie met meerdere aanbieders wil EZ nog wel eens op grond van de geboden compensatie een voorkeur hebben, die niet per se dezelfde is als de voorkeur van het desbetreffende krijgsmachtdeel. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Apache versus de Tigre.

Voorts ontmoeten de onderhandelingen over compensatie bij het 'van de plank kopen' vaak hindernissen. Zo leidt directe inschakeling van de Nederlandse industrie bij het gekozen product nogal eens tot vertragingen of meerkosten. Bij indirecte compensatie schort het meestal aan het technologisch gehalte. In alle gevallen stimuleert deze vorm van compensatie-eisen de industrie niet om echte strategische samenwerking aan te gaan, hoewel dat nu juist een belangrijke doelstelling is.

Een andere, zo langzamerhand meer perspectief biedende manier om industriële compensatie te zoeken, is het streven naar vroegtijdige participatie in de ontwikkeling van nieuwe wapensystemen, zoals de NH-90 helikopter, de vervanging van de F-16 en van de YPR-pantservoertuigen. Het gaat bij deze megaprojecten om vele

miljarden guldens, op zich natuurlijk al moeilijk om op de gangbare wijze te compenseren.

Er zijn verschillende redenen waarom deze trend 'van compensatie naar participatie' noodzakelijk is. Allereerst valt te betwijfelen of er straks – stel dat we van de plank zouden willen kopen – door de vele fusies van de afgelopen jaren nog voldoende aanbieders zijn om in scherpe concurrentie niet alleen een goed product voor een redelijke prijs te leveren, maar ook nog eens een interessant pakket compensatie. Zo is het maar de vraag of er in 2007, 2008 een echte concurrent is voor de Amerikaanse *Joint Strike Fighter* (JSF) als vervanger van de F-16. Ten eerste speelt de JSF-concurrentie zich nú af, namelijk tussen Boeing en Lockheed-Martin. Die competitie kan alleen de Amerikaanse overheid bewerkstelligen en niet wij. Dat betekent ten tweede dat de industriële werkverdeling nu plaatsvindt en niet in 2008. Wil Nederland structureel meeproduceren aan JSF op ten minste dezelfde succesvolle wijze als bij de F-16, dan moeten daar nu maatregelen voor worden getroffen en dat betekent dat Nederland dus actief mee moet doen aan de ontwikkeling van JSF. Hetzelfde verhaal geldt voor het actief meedoen aan de ontwikkeling van een nieuwe Europese generatie pantservoertuigen, die door Frankrijk, Duitsland en Engeland is gestart en waaraan Nederland met instemming van de Tweede Kamer wil meedoen. Deze stap is te meer interessant, omdat dit project samenvalt met een nieuw initiatief op het gebied van de Europese materiële samenwerking, namelijk de vorming van het materieelagentschap OCCAR, het Frans-Duits-Engels-Italiaanse *Organisme Conjoint de Co-operation en matière d'Armement*. Dit van oorsprong Frans-Duitse initiatief is een poging om de Europese materiële samenwerking een nieuwe impuls te geven en tevens de herstructurering van de defensie-industrie op Europees niveau in gang te zetten. Een uitvoerige beschouwing over deze problematiek treft u elders in dit nummer aan.

De defensie-industrie heeft het de laatste jaren niet eenvoudig gehad. De overheid kan met een zorgvuldig beleid ertoe bijdragen dat de beperkte Nederlandse capaciteit op dit gebied, mits goed internationaal ingekaderd, op een economisch verantwoorde wijze in stand blijft en zo kan bijdragen aan de verbreding van het maatschappelijke draagvlak voor grote investeringen van Defensie.