EDITORIAAL

Rekenen...

In de tijd van de Koude Oorlog bestond een, wat we nu zouden noemen, 'helder dreigingsbeeld'. We wisten wie de tegenstander was, wat die ongeveer van plan was indien het tot een gewapend conflict zou komen, en over welke middelen deze beschikte. Defensieplanning was dus een relatief eenvoudige, bijna mathematische, zaak. Dit werd in de NAVO via het NAVO Defensie Plannings Proces gecoördineerd. De NAVO-defensieplanning speelde in feite een hoofdrol bij de nationale defensieplanning, waar uiteraard voor Nederland de Nationale en Koninkrijkstaken ook een bijzondere rol spelen.
In die tijd werden in bondgenootschappelijk verband afspraken gemaakt over de defensie-uitgaven, op zeker moment tijdens de Koude Oorlog werd bijvoorbeeld afgesproken dat die uitgaven met twee procent per jaar zouden worden verhoogd. Een in het bondgenootschap aangegaan politiek commitment.

Thans is het anders. Met het wegvallen van de zichtbare dreiging viel ook de basis voor een mathematische benadering van de benodigde militaire middelen weg. We spreken niet meer over 'dreiging' maar over 'risico's'. Deze zijn echter minder eenvoudig te vertalen in militaire behoeften, de noodzakelijk geachte capaciteiten dus. Daarvoor zijn allerlei aannames nodig. En op die aannames kan worden 'gestuurd'. Dit viel samen met het in vele landen waar te nemen fenomeen van inning van wat werd genoemd het vredesdividend. Niet een bondgenootschappelijk commitment maar binnenlands-politieke haalbaarheid, nationale ambities en (vooral) financiële randvoorwaarden bepaalden de defensie-inspanningen.

In Nederland is zeer voortvarend gewerkt aan de herstructurering van de krijgsmacht. Een aanpak op twee fronten: doelmatigheid en omvang. Wij zijn vroeg begonnen met doelmatigheidsoperaties. Helaas gold daarbij niet dat ze als resultaat hadden dat kon worden bezuinigd op de defensie-uitgaven, maar dat ze daarvan het gevolg waren; de bezuinigingen waren reeds ingeboekt voordat we wisten waar (en of) ze te halen waren. Reorganiseren kost echter tijd en dus duurt het ook enige tijd voordat de revenuen van doelmatigheidsoperaties zichtbaar zijn.
Aangezien de bezuinigsbedragen vastlagen, betekent dat dus dat die op de korte termijn voornamelijk moesten worden gevonden door de investeringsbudgetten te verlagen. Op het gebied van de omvang van de Nederlandse krijgsmacht werd in een aantal slagen flink gesneden. Veelal niet omdat was aangetoond dat dat kon, maar omdat er – afgezien van de consequenties van de opschorting van de dienstplicht voor met name de omvang van de Koninklijke Landmacht – gewoon geen geld was om de bestaande omvang te handhaven. Gelukkig was ons motto hierbij wel: 'kleiner maar beter' of, anders gesteld, 'niet de kwantiteit maar de kwaliteit staat voorop'.

Nu is dit alles verklaarbaar, zeker in een tijd waarin Nederland de rijksfinanciën op orde moest brengen. Uiteraard moest ook Defensie daarbij haar aandeel leveren. Maar er zijn grenzen. Doelmatigheid kan ten koste gaan van operationele effectiviteit. Ook blijft de opgelegde bezuiniging gelden indien de beoogde doelmatigheidswinst niet wordt gehaald. Uitbesteding van diensten levert geld op door vermindering van het personeelsbestand, maar er moet wel voor de door derden te leveren diensten (fors) worden betaald. Per saldo levert het doelmatigheidswinst op, totdat blijkt dat het eigenlijk toch 'goedkoper' is om die dienst in eigen beheer te nemen omdat de leverancier bijvoorbeeld een monopoliepositie heeft gekregen.
Streven naar doelmatigheid heeft dus grenzen. Je merkt ze echter pas als ze zijn overschreden. Dat geldt ook voor het adagium 'kwaliteit gaat voor kwantiteit'. Het is op zichzelf een goed

klinkend uitgangspunt, maar daar staat tegenover dat dit evenzeer geldt voor het uitgangspunt 'kwantiteit is een kwaliteit in zichzelf'. Of, anders gezegd, niet alleen de kwaliteit van de (mensen en de) middelen maar ook de beschikbare aantallen zijn bepalend voor de uitkomst van een inzet. De 'plus'-maatregelen uit de Defensienota laten zien dat in elk geval op het gebied van parate sterkte reeds nu maatregelen noodzakelijk bleken.

Daarmee zijn we bij de basisvraag: 'hoeveel (of hoe weinig) is genoeg?' Dat geldt tevens voor het defensiebudget. Zoals het verklaarbaar was dat defensie in de magere jaren bijdroeg aan de financiële operaties om 's lands financiën weer op orde te brengen, zou het nú evident moeten zijn dat het defensiebudget in de vette jaren meegroeit met diezelfde landsfinanciën. Dat is niet het geval. Het lijkt er dus op dat voor defensie een halve koppelingswet geldt: als het slecht gaat betaalt defensie mee, als het beter gaat profiteert defensie daar niet van. Als die trend niet wordt doorbroken, voorspelt dat weinig goeds voor de toekomst, zeker indien het dan wellicht iets minder goed zou gaan met de Nederlandse economie. Dat geldt temeer daar de investeringen die op de langere termijn nodig zijn voor het handhaven van de huidige omvang en (ook internationaal zeer hoog gewaardeerde) kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht reeds nu onder druk staan.
In de *Prioriteitennota* werd aangegeven dat „voor een moderne materieel-intensieve krijgsmacht een jaarlijkse investeringsquote van 28-30 procent op langere termijn van belang is om de kwaliteit van de krijgsmacht te verzekeren". Uit het antwoord op vragen uit de Tweede Kamer blijkt dat het investeringspercentage nu rond twintig procent schommelt. En de minister stelt in antwoord op een andere vraag (zoals ook vermeld in *de Defensiekrant* van 24 febr. jl) dat het defensiebudget structureel met ƒ 800 mln per jaar moet toenemen wil de investeringsquote voor de komende tien jaar gemiddeld op vijftwintig procent komen...

Behalve dat het nu in Nederland financieel gezien zeer goed gaat, is er nu extra aanleiding om te pleiten voor een structurele verhoging van het defensiebudget. Dat is in de eerste plaats het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Wil Europa in de nabije toekomst ook op militair gebied een vuist kunnen maken, dan zullen de Europese landen daar aan moeten werken. Geen woorden maar (financiële) daden dus. Voor de Europese NAVO-leden ligt hier de koppeling met het *Defence Capabilities Initiative* (DCI) van de NAVO, de tweede aanleiding voor een pleidooi de defensie-uitgaven te verhogen.
De tekortkomingen die in het DCI zijn geïdentificeerd, komen overeen met de in Europees verband gesignaleerde tekorten. Dat is natuurlijk geen verrassing: het zijn immers dezelfde troepen die óf in NAVO-verband óf in Europees verband zullen worden ingezet. Pooling van middelen is een aardig begin, maar dat levert hooguit een betere benutting van de beschikbare capaciteit op; die capaciteit wordt er niet door vergroot. Tweemaal een beetje blijft gewoon een beetje. Die capaciteit vergroten kost geld. Slechts als dat samen met andere landen gebeurt, kan tweemaal twee door synergie zoiets als vijf opleveren.

Maar er is nog hoop. Voor het eerst sinds tientallen jaren werd door de Tweede Kamer bedongen dat het defensiebudget structureel, ten behoeve van het personeel, werd verhoogd met ƒ 50 mln. Daarover is natuurlijk juichend gesproken, eindelijk eens goed nieuws. Eigenlijk was dat wat vreemd. Het budget werd immers eerst gekort met ƒ 375 mln (exclusief de overige maatregelen op onder meer personeelsgebied). Je zou dus moeten spreken van een vermindering van de korting. In diezelfde tijd werden de meevallers van de minister van Financiën kwistig verdeeld. Je zou hebben mogen verwachten dat de minister van Defensie – indachtig de woorden door zijn eigen partij gesproken dat men spijt had van de in het regeerakkoord afgesproken kortingen op het defensiebudget – een pleidooi had gehouden voor het ongedaan maken van die kortingen, *quod non*. De minister houdt zich aan de afspraken in het regeerakkoord en is bovendien een zuinige penningmeester, die geen ongedekte cheque zal vragen.

Inmiddels is de Defensienota in het parlement behandeld. De moties spreken klare taal. Bij de besprekingen in het kabinet over de begroting voor 2001 zal blijken of het de regering en de minister van Defensie menens is. Ook met een langere termijn belang voor een blijvend hoogwaardige krijgsmacht, zowel in kwaliteit als in kwantiteit. Dan wordt de echte rekensom dus gemaakt. En de plaats van deze minister in de geschiedenis bepaald.