

Kortsluiting

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

Deze keer wil ik u een hypothese voorleggen over het defensiebudget. Dat wil zeggen: over de *Grand Financial Strategy* van Defensie. Ik heb mij de afgelopen tijd namelijk afgevraagd of wij ten aanzien van de financiële strategie van Defensie niet net zo te werk kunnen gaan als bij de operationele strategie: eerst de grondbeginselen, wetmatigheden en mechanismen inventariseren, en op basis daarvan de financiële strategie vormgeven.

Nu kunt u tegenwerpen dat Defensie geen financiële strategie heeft. Als uitvoeringsdepartement moet Defensie het immers gewoon doen met de middelen die door de regering worden voorgesteld en door het parlement worden goedgekeurd. Over die politieke basisregel valt natuurlijk niet te twisten: Defensie moet het doen met de beschikbare middelen. Dit geldt overigens ook voor de gezondheidszorg, het onderwijs, de culturele sector enzovoort, en op macroniveau voor de gehele verzorgingsstaat. Maar er moet wel worden nagedacht voor welke termijn die beschikbare middelen worden vastgesteld.

Mijn uitgangspunt is dat een stabiel budget voor Defensie een 'heilige graal' zou moeten zijn. Een budget dat weliswaar kan evolueren, maar geen schoksgewijze variaties mag vertonen. Niets zal een defensieorganisatie zo doen vastlopen als het jaarlijks met grote bedragen variëren van het beschikbare budget. Wanneer er geen peil op valt te trekken wat het budget voor het komende jaar zal zijn, worden meerjarige investeringen in met name materieel en infrastructuur nagenoeg onmogelijk. Aangezien

materieel en infrastructuur er uiteindelijk toch moeten komen, zal het gebruik van lapmiddelen en zogenaamd éénmalige constructies hand over hand toenemen.

Voor je het weet is financieel crisismanagement de normale *modus operandi* geworden. Dit fenomeen doet zich voor in landen waar het defensiebudget jaarlijks wordt vastgesteld zonder dat er veel belang wordt gehecht aan historische trends of toekomstige ontwikkelingen. De pot wordt gewoon over de departementen verdeeld.

Defensie is dus gebaat bij budgettaire stabiliteit, waarbij noodzakelijke veranderingen geleidelijk moeten plaatsvinden, niet schoksgewijs. Budgettaire stabiliteit is een *conditio sine qua non* voor een evenwichtige en gezonde bedrijfsvoering binnen Defensie. Mijn hypothese betreft het vermogen van Defensie om budgettaire groei dan wel krimp te kunnen opvangen zonder dat er kortsluiting in het systeem wordt veroorzaakt. Deze hypothese luidt: je kunt een defensiebudget niet met meer dan tien procent per jaar laten groeien of krimpen zonder organisatorische kortsluiting te veroorzaken.

Die kortsluiting kan zowel ontstaan op het vlak van materieel als in personele zin. De Nederlandse krijgsmacht bestaat uit beroepsmilitairen en het personeelssysteem is nagenoeg gesloten. Het werven van personeel gaat via een samenhangend netwerk van verplichtingen: hij/zij moet worden goedgekeurd, opgeleid voor één van de vele, zeer diverse functies, uitgerust met specialistisch materieel, geplaatst bij een eenheid en ondergebracht in een kazerne. Dat betekent dat er voldoende opleidings- en instructiecapaciteit beschikbaar moet zijn, dat uitrusting moet zijn aangekocht en dat infrastructuurle

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en luitenant-kolonel der Mariniers Marc Houben.

voorzieningen beschikbaar moeten zijn. Eenzelfde samenhangend netwerk is van kracht bij het invoeren van nieuw materieel. Wanneer Defensie met meer dan tien procent moet groeien of, in ons geval moet krimpen, dan moeten, om de bedrijfsvoering gezond te houden, de effecten van de krimp worden gecorrigeerd. Er moet niet alleen materieel worden verkocht, maar ook moet er personeel worden ontslagen. Vinden die correcties niet plaats dan ontstaan er allerlei erfenissen die een organisatie jarenlang achtervolgen. Met als belangrijkste voorbeeld een onevenwichtige personeelsopbouw. Verstandige bestuurders zorgen er dus voor dat de effecten van de krimp worden gecorrigeerd. Maar in die correcties van de effecten van de krimp op de bedrijfsvoering zit wel de meeste pijn.

Magische verhoudingen

De door mij bewonderde Amerikaanse politoloog Aaron Wildavsky is zowel de pionier als de grootmeester van de (Defensie) budgettering. Hij schreef reeds in de jaren zestig een baanbrekend werk over de wijze waarop in de VS het defensiebudget 'werkt' en welke wetmatigheden eraan ten grondslag liggen.¹ Nu zijn die wetmatigheden voor de Amerikaanse krijgsmacht anders dan voor de Nederlandse, maar dat er wetmatigheden zijn, dat valt niet te ontkennen.

Eén wetmatigheid is het bestaan van 'magische verhoudingen'. Vaste verdeelsleutels in of van het budget. Een bekende magische verhouding in de Nederlandse context was dat (jaren geleden) de krijgsmachtdelen het beschikbare Defensiebudget verdeelden volgens een sleutel van 1:2:1, twee delen voor de landmacht en de marine en luchtmacht ieder één deel. De omvang van de landmacht was ruwweg tweemaal zo groot als de andere twee krijgsmachtdelen, dus had de landmacht recht op tweemaal zoveel. Dat was fair en werkbaar in de zin dat ieder zijn deel kreeg. Deze verdeelsleutel is inmiddels losgelaten.

Een tweede magische verhouding is de 1:4 van investeringen versus exploitatie. Defensie is gehouden om ten minste twintig procent van het budget te investeren. De rest gaat op aan apparaatskosten, exploitatie, wachtgelden,

enzovoort. Wordt deze magische verhouding structureel losgelaten (als Defensie bijvoorbeeld, om te besparen, minder zou gaan investeren) dan is het gevaar reëel dat Defensie zichzelf gaat opeten.

Magische verhoudingen zijn, aldus Wildavsky, enorm stabiel, maar hebben geen eeuwigheidswaarde. Ieder politiek systeem, ieder tijdsgewricht, kent dergelijke magische verhoudingen. Op nationaal niveau betreft dat de verdeling per publieke sector; op departementaal niveau de verdeling per activiteit, organisatie, enzovoort. We zien nu dat in heel West-Europa herijkingsoperaties gaande zijn waarin die toewijzing van budgetten aan de verschillende departementen wordt herzien. Net als Nederland is een groot aantal landen bezig om opnieuw te bepalen hoeveel zij – als deel van het totale nationale budget – aan hun externe veiligheid willen uitgeven. Het beeld is ontstaan dat dit budget beduidend kleiner zal zijn dan het huidige. Het is waarschijnlijk dat ook voor de departementale verdeling van het defensiebudget een nieuwe set van magische verhoudingen zal ontstaan.

Investeringsplan als politiek contract

Nederland bezuinigt op Defensie maar wil tegelijkertijd een krijgsmacht behouden die in de *Champions League* blijft meespelen. Een absolute voorwaarde daarvoor is een stabiel budget. Eén manier om dat te realiseren is om het meerjarige Defensie Investeringsplan (DIP) als een (meerjarig) politiek contract vast te leggen. Politieke partijen verbinden zich, na politieke deliberatie, aan het investeringsplan, dat dan voor bijvoorbeeld een periode van vijf jaar van kracht blijft.

Denemarken is een bekend voorbeeld van een land waar met succes met een dergelijk investeringscontract wordt gewerkt. Daarmee is in de kern de noodzakelijke budgettaire stabiliteit gegarandeerd. Kortsluiting in de bedrijfsvoering wordt zo voorkomen. En dat komt ook de betaalbaarheid van Defensie ten goede. ■

1 Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964).