

DE TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

De gezamenlijke officierenverenigingen pleiten voor een veelzijdig inzetbare, multifunctionele krijgsmacht.

De onzekere en onvoorspelbare wereld noodzaakt het handhaven van de operationele capaciteiten van de krijgsmacht om de collectieve veiligheid en welvaart ook in de toekomst te kunnen blijven garanderen.

Het besturingsmodel van Defensie leidt tot ondergeschiktheid van de krijgsmachtdelen aan de ondersteunende diensten DMO en CDC.

1. Inleiding. De gezamenlijke verenigingen van Nederlandse officieren¹ zijn van mening dat op korte termijn geen bezuinigingen te realiseren zijn, zonder onherstelbare schade aan de krijgsmacht toe te brengen:
 - de huidige operationele capaciteiten zijn de ondergrens van hetgeen Nederland nationaal en internationaal nodig heeft om toekomstige dreigingen weerstand te kunnen bieden;
 - het besturingsmodel met zelfstandige, aan de CDS nevensgeschikte, ondersteunende bedrijven heeft geleid tot langdurig mismanagement. Dit heeft weer geleid tot de huidige tekorten in de exploitatie bij Defensie en tot een afnemende arbeidssatisfactie bij het defensiepersoneel;
 - de instroom van nieuw personeel beperken, leidt tot gaten in het personeelsbestand en jarenlange vacatures bij het middenkader;
 - het langdurig overhevelen van investeringsgeld naar de exploitatie leidt tot een uitholling van de moderne krijgsmacht;
 - gelden die op de langere termijn mogelijk zijn vrij te spelen moeten worden aangewend om de huidige tekorten in de bedrijfsvoering te financieren en te investeren in nieuwe noodzakelijke operationele capaciteiten.
 - snelle bezuinigingen op kwaliteiten, materiaal en mensen zal alleen op zeer lange termijn en met veel extra kosten kunnen worden gerepareerd (no regret beslissingen).

2. Op 29 maart 2010 verscheen het gezaghebbende Eindrapport Verkenningen, waarin een houvast voor de krijgsmacht van na 2020 wordt gegeven. Snel daarna verschenen de Brede Heroverwegingen waarin voorstellen staan om tot meer dan 20% op de overheidsuitgaven te bezuinigen.
 Hoewel de financiële situatie van de BV Nederland er aanleiding toe lijkt te geven, zijn de Nederlandse officieren van mening dat de komende kabinetten geen korte termijnbesluiten mogen nemen over Defensie. De investeringen die de afgelopen 20 jaar zijn gedaan om het staande kader-militie leger van de Koude Oorlog naar het niveau van een veel kleinere, maar efficiënte, effectieve, professionele krijgsmacht te brengen, worden anders teniet gedaan.

¹De gezamenlijke officierenverenigingen:

- de Nederlandse Officieren Vereniging (NOV);
- de Koninklijke Vereniging van Marineofficieren (KVMO);
- de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reserveofficieren (KVNRO) en
- de Federatie van Nederlandse Officieren en Middelbaar en Hoger burgerpersoneel bij Defensie (FVNO|MHB)

3. De 'reorganisatie zonder weerga' sinds 2002 heeft de defensieorganisatie op haar grondvesten doen schudden. De schotten tussen de krijgsmachtdelen zijn geslecht en er is een eenhoofdige leiding over de operationele commando's gerealiseerd, in de figuur van de Commandant der Strijdkrachten. Er is een vaste materieelinvesteringsquote van 20%. Ondersteunende taken zijn efficiënter belegd en 'verpaarsd' in de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando Diensten Centra (CDC).
4. De Nederlandse militairen hebben keer op keer aangetoond dat overal ter wereld met deze vernieuwde, veelzijdige krijgsmacht de drie hoofdtaken uit de Grondwet op zeer goede wijze worden uitgevoerd, op een manier die internationaal bewondering afdwingt en tot navolging leidt.
5. De defensiespecialisten Colijn en Homan hebben in hun rapport 'Verkennen, Heroverwegen en Verkiezen' aangegeven dat er sprake is van een dubbele onzekerheid, waardoor keuzes over de richting waarin Defensie zich moet ontwikkelen schier onmogelijk zijn en het beste alternatief is nog steeds de veelzijdig inzetbare, multifunctionele krijgsmacht.
6. De financiële situatie van Defensie. Besluiten om in de jaren na de Val van de Muur een deel van de bezuinigingen te financieren door in te teren op voorraden munitie, uitrusting en reservedelen hebben de voorraden bij Defensie onder aanvaardbare minima gebracht. De operatie in Afghanistan heeft daarbij helaas geleerd dat de defensieorganisatie voorbij de grenzen van haar financiële kunnen is gebracht. De spoeduitgaven aan materieel, munitie, uitrusting zijn enorm geweest en het materieel dat tijdens de *redeployment* operatie terugkeert zal een intensief en kostbaar onderhoudscircuit ingaan. Voorraden (munitie, uitrusting en reservedelen) moeten worden aangevuld.

Ondanks enige aanvullingen op de defensiebegroting is er de komende jaren geen financiële ruimte om de organisatie qua personeel te vullen. Er is jarenlang ingeteerd op voorraden en onderhoud. Dat heeft gelukkig geen directe negatieve gevolgen gehad voor de operaties, maar heeft tot op de dag van vandaag en de komende jaren nog een negatieve invloed op opleidingen, oefeningen, onderhoud en het gereedstellingsproces.

De analyse van de tekorten op de huidige personele- en materiële exploitatie is dat er een structureel probleem is: de feitelijke exploitatie van de defensieorganisatie is duurder dan gepland en begroot.

De verplichtingenpauze van Defensie van enkele maanden geleden laat sporen na die niet zomaar met een druk op de knop uitgewist kunnen worden. Totdat de leveringen weer op gang komen stagneert de dienstverlening en zijn er lege plekken op de (voorraad)planken.

7. Bezuinigingsvoorstellen door politieke partijen. In de verkiezingsprogramma's van diverse partijen wordt voorgesteld om de komende 4 jaar te bezuinigen op Defensie. Deze voorstellen zijn gebaseerd op een aantal aannames:

Taakspecialisatie.

Taakspecialisatie betekent niet bezuinigen, maar houdt in dat een land taken uitvoert voor een of meer andere landen. Voor hetzelfde budget waarmee nu diverse capaciteiten in stand worden gehouden, wordt dan één capaciteit veel uitgebreider uitgevoerd, voor Nederland zelf en de

bondgenoten.

Indien Nederland zich (bijvoorbeeld) zou toeleggen op logistiek, moet Nederland meedoen wanneer een land dat zich niet meer toelegt op logistiek, Nederland vraagt om deel te nemen aan een militaire operatie. Dit staat haaks op de soevereiniteitsgedachte waarbij de regering en de Tweede Kamer het politieke primaat hebben op uitzendbeslissingen over Nederlandse militairen. Eventuele bezuinigingen door taakspecialisatie kunnen pas worden ingeboekt nadat op Europees niveau de juiste staatsrechtelijke kaders daartoe zijn gecreëerd.

Internationale materieelsamenwerking.

Hier is financiële winst te boeken, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan: nationale regeringen laten hun (werkgelegenheids)belangen los en de eisen aan het materieel worden gebaseerd op de grootste gemene deler. Er zal moeten worden afgezien van ingewikkelde – en daardoor dure – internationale samenwerkingsconstructies in het ontwikkeltraject. Nederland koopt kant-en-klaar materieel, via het '*commercial of the shelf*'-principe. Ook te veel varianten op een stuk materieel leiden tot onbeheersbare meerkosten.

Ook het nationale materieelverwervingsproces moet kritisch worden beschouwd. Zijn alle eisen aan het materieel wel reëel, of is er sprake van enig hobbyïsme in de behoeftestellingen? Wordt een stuk materieel wel defensiebreed gebruikt? Zijn alle verschillende types van bijvoorbeeld een voertuig noodzakelijk? Wordt bij de verwerving wel gekeken naar *lifetimedcosts*, want 'goedkoop in de projectfase' kan betekenen 'duur in de exploitatie'. Uitgangspunt bij de aanschaf moet dus zijn goed materieel, veilig voor onze militairen maar met veel meer nadruk op kostenbeheersing. Daarnaast mag het niet zo zijn dat de rekening van de subsidie aan het Nederlandse bedrijfsleven bij Defensie wordt gelegd.

Versobering arbeidsvoorwaarden.

Tijdens varen, vliegen, oefenen en ernstinzet zijn de arbeidstijdenwet en de arbeidsomstandighedenwet buiten werking gesteld. Dit schept (extra) verplichtingen voor de werkgever Defensie en de Nederlandse politiek. De defensieorganisatie kampt al jaren met veel vacatures met name in de leeftijdscategorie 25-35 jaar. Dat is juist de leeftijdscategorie die maximaal bijdraagt aan het operationele product van Defensie. Dat is het middenkader, de jongere officieren en onderofficieren met uitzendervaring. Maar het is ook een categorie, die op het keuzemoment staat te kiezen voor een verdere loopbaan bij Defensie of buiten Defensie; keuze voor meer bij het gezin of wederom op uitzending. Versoberen op de arbeidsvoorwaarden betekent stimulering van de uitstroom van juist deze categorie. Defensie zal op de arbeidsmarkt moeten concurreren in een tijd dat de vergrijzing en de ontgroening toeneemt. Versobering van de arbeidsvoorwaarden brengt Defensie dan in een slechtere concurrentiepositie.

Geweldsspectrum.

Er zijn partijen die van mening zijn dat Nederland alleen aan operaties in het lagere geweldsspectrum moet meedoen. Dat is een onmogelijke opdracht, want niet de Nederlandse politici, maar de potentiële tegenstanders bepalen de mate van noodzakelijk en gerechtvaardigd geweld, dat door Nederlandse militairen moet worden gebruikt. Escalatie-dominantie, het vermogen om de mate van toegepast geweld snel op te schalen naar het niveau dat noodzakelijk is om een situatie in de hand te houden, is daarbij essentieel.

Efficiency.

De centralisatie van de ondersteunende diensten van Defensie is op grond van goede argumenten als uitgangspunt genomen. In de praktijk zijn daar echter grenzen aan. De daarbij behorende managementcultuur, efficiency voor alles, leidt ertoe dat de resultaten van deze ondersteunende bedrijven langs de meetlat van private bedrijven wordt gelegd. Op hoog niveau afgesproken dienstverleningsovereenkomsten met verplichte winkelnering maakt niet meer de klant maar de leverancier tot koning. Dit alles leidt vervolgens weer tot een verrekeningsystematiek met een bijbehorende controletoren die de gehele organisatie verlamt. Een organisatie die als doel heeft om snel te kunnen reageren op onverwachte omstandigheden zit nu gevangen in een systematiek van Stalinistische jaarplanning. Dit streven naar efficiency heeft geleid tot een besturingsmodel waarbij de ondersteunende bedrijven DMO en CDC nevensgeschikt zijn gemaakt aan het operationele bedrijf onder leiding van de CDS. De zeggenschap ligt niet bij de *'corporate planner'* de CDS maar bij de nevensgeschikte bedrijven. Om overzicht te houden is ook hier weer een uitgebreide controletoren ingericht. De rol van de CDS als *'corporate planner'*, is hiermee uitgehold. Dit heeft dan ook geleid tot de financiële problemen waar Defensie zich nu voor ziet gesteld.

De Nederlandse defensieorganisatie blijkt al zeer efficiënt ingeregeld - zelfs nu Nederland al jaren niet meer voldoet aan de afgesproken NAVO-norm dat 2% van het BNP aan Defensie moet worden uitgegeven. Het gezaghebbende instituut Mc Kinsey heeft in het rapport *'Lessons from around the world: benchmarking performance in defense'* gesteld dat Nederland een fraaie middenmoter is wat betreft de *'teeth to tail-ratio'*, met zeer lage kosten per uitgezonden militair. In het operatiegebied (en dus ook tijdens oefeningen, onder het adagium: *'train as you fight'*) mag niet efficiëntie, maar moet effectiviteit leidend zijn.

Efficiency moet alsdan worden gevonden in de bestuursstaf en de ondersteunende diensten van Defensie. Het gekozen besturingsmodel heeft geleid tot ellenlange besluitvormingsprocedures en onduidelijke belegging van verantwoordelijkheden. Nu heerst er onvrede bij de officieren over het feit dat zij niet integraal verantwoordelijk kunnen zijn terwijl zij daar als leidinggevende op allerlei niveaus wel op worden afgerekend. Escalatie van problemen moet op ongekende hoogte plaats vinden, omdat er op lagere niveaus geen mogelijkheid daartoe bestaat. De gehele organisatie bevindt zich in een wurggreep van bedrijfsplannen en de genoemde controletoren.

Positie van de Koninklijke Marechaussee.

Volgens sommige partijen moet de Koninklijke Marechaussee (KMar) worden overgebracht naar de politie. Veiligheid is een kerntaak van de overheid en de burger verwacht -terecht- dat de overheid deze veiligheid garandeert. Tegelijkertijd dienen ook de veiligheid en integriteit van de Staat en de vitale belangen in het Rijksdomein te zijn geborgd. De politie richt zich primair op de veiligheid van de burger en de lokale samenleving. De KMar is daarentegen bij uitstek in staat het nationale belang te garanderen. Immers, de KMar draagt met haar militaire status en algemene opsporingsbevoegdheid wereldwijd bij aan de vrede en veiligheid en is bij uitstek geschikt om te opereren in het overgangsbereik van interne naar externe veiligheid.

De militaire structuur, cultuur en rechtspositie (zoals verbod op staken) staan garant voor betrouwbare, snelle, flexibele inzet, zowel in ons land, binnen het Koninkrijk als daarbuiten, ook in moeilijke omstandigheden en in het gehele geweldsspectrum.

8. Concluderende. De Nederlandse politiek mag in de ogen van de gezamenlijke officierenverenigingen niet de fout maken om korte termijn bezuinigingen in te boeken op de huidige operationele capaciteiten, gebaseerd op ontwikkelingen die eerst op de (zeer) lange termijn kunnen worden gerealiseerd (taakspecialisatie en internationale materieelsamenwerking).
- Wel wordt aanbevolen om de effecten te onderzoeken van:
- de kostenstijgingen van de toegenomen bureaucratie door het gekozen besturingsmodel;
 - het afstoten of uitbesteden van taken die niet tot de (operationele) *core business* van Defensie behoren;
 - het nieuwe opleidingssysteem (loopbaanlint) op de benodigde bemensing van de militaire opleidingsinstituten;
 - bescheidener eisen aan het te verwerven materieel;
 - materieelverwerving op basis van *lifetime costs* in plaats van (korte termijn)projectkosten.
9. De besparingen die daarbij mogelijk zijn te realiseren moeten worden aangewend om het huishoudboekje van Defensie op orde te brengen en ontbrekende operationele capaciteiten, als '*unmanned aerial*' verkenningscapaciteit en luchttransportcapaciteit, aan te schaffen of te versterken.
10. Tot slot. Nederland leeft al decennia in veiligheid en welvaart door haar eigen inspanningen maar vooral ook door de inspanningen van de partners om ons heen. Deze partners verwachten van Nederland, als rijk land, een overeenkomstige bijdrage. Als wij ons onevenredig onttrekken aan deze bijdrage, zullen wij ons verlagen tot meelifter ('*free rider*') waarvoor wij vroeg of laat een prijs zullen betalen. De Nederlandse veiligheid en welvaart is geen vanzelfsprekendheid; dat kost offers in bondgenootschappelijk verband. Zonder deze offers zullen onze bondgenoten ons minder serieus nemen, minder invloed en minder informatie geven en minder financiële welvaart gunnen. Wij moeten daarom onze huidige operationele capaciteit overeind houden. De Brede Heroverwegingen moeten geen aanleiding zijn om wederom op Defensie te bezuinigen op een manier waar Nederland later spijt van zal krijgen: '*no regret*' bezuinigingen.