

Middelenspecialisatie

W.J.E. van Rijn - vice-admiraal b.d.*

Inleiding

Met de komst van een nieuwe, de zoveelste, bezuinigingsronde voor Defensie, zal ongetwijfeld het idee van *taakspecialisatie* weer ten tonele worden gevoerd. Eerst begint natuurlijk het bekende ritueel van columnisten die vinden dat er nu eens 'echte keuzen' moeten worden gemaakt. Wat tot dusverre is gebeurd, zoals het afschaffen van de dienstplicht en het reduceren van de krijgsmachtdelen met dertig tot vijftig procent, kan kennelijk niet met echte keuzen worden verward.

Een 'echte' keuze

Een echte keuze is, volgens deze commentatoren, het afstoten van een taak. Je moet uit hun geschriften wel opmaken dat ze daaraan enig masochistisch genot ontleen.

In het nu volgende betoog ga ik echter uit van de hypothese dat het, in de onzekere wereld van nu, uiterst onverstandig is taken waarvan niet absoluut vaststaat dat zij niet nodig zullen kunnen zijn, af te stoten.

Dreiging van terrorisme

Na 11 september 2001 heeft het fenomeen van asymmetrische oorlogvoering een nieuwe impuls gekregen. Bedrijvers van catastrofaal terrorisme maken er (al of niet bewust) gebruik van, en ons antwoord daarop zou ook origineler, creatiever, innovatiever en



(Bron: Mediacentrum KMAR/R.Frigge)

meer 'out of the box' kunnen, en naar mijn mening moeten zijn.

Daaruit mag u opmaken dat ik niet vind dat dit al bereikt is. Niettemin: houd wat je hebt, om een maximum aan opties te bieden aan beleidsmakers, zou nu het devies moeten zijn. Daar past natuurlijk geen extra bezuinigingsronde bij, maar ik lees ook de krant en zie dat die er toch komt. De realiteit daarvan is dus de andere grondhypo-

these voor dit betoog: bezuinigen, maar toch alle taken behouden!

Taakspecialisatie

Definitie

Om dat te doen bestaan een aantal methoden. Ik laat kaasschaven en doelmatigheidsmaatregelen hier terzijde. Niet omdat die geen mogelijkheden bieden, maar omdat ik de meer

*De auteur is als vlagofficier werkzaam bij de Leergang Topmanagement Defensie op het Instituut Defensie Leergangen te Rijswijk.

rigoureuze maatregel van taakspecialisatie onder de loep wil nemen. Taakspecialisatie definieer ik dan als:

het tussen de landen verdelen van militaire taken, teneinde door schaalvergroting en minder 'overhead' over meer middelen voor dezelfde hoeveelheid geld te beschikken.

Daardoor worden kosten gereduceerd, omdat niet elke krijgsmacht meer alle taken hoeft te houden en zich kan specialiseren op de taken die zij wel blijft doen. Die zijn dan grootschaliger en dus, per eenheid, goedkoper.

Voorbeeld: toen we nog een vrij grote marine hadden, heeft de marinestaf berekend dat het nauwelijks meer kostte om 22 fregatten te exploiteren dan de negentien die we toen hadden. De staven hoefden niet groter, de onderhoudsbedrijven hoefden nauwelijks te groeien, enzovoort. Omgekeerd moest je heel wat fregatten afstoten om op de ondersteuning substantieel te bezuinigen. Hetzelfde geldt natuurlijk voor jachtvliegtuigen, tanks, artillerie, enzovoort.



Nederlandse korporaal verricht onderhoud aan een DAF viertonner, vm. Joegoslavië, circa 1994

(Bron: IMG/KL)



(Bron: Mediacentrum KMAR/R.Frigge)

Onwenselijke optie

In extremis is taakspecialisatie het verdelen, tussen de landen, van hele krijgsmachtdelen: de één levert een landmacht, de ander een marine en een derde een luchtmacht, alles voor gezamenlijk gebruik (op dit laatste kom ik zo terug). Deze optie zet ik op dit moment terzijde als onbestaanbaar met de nationale soevereiniteit,¹ en overigens onwenselijk.

Hoewel ik dat graag verder wil onderbouwen mag u het voor dit betoog als een axioma beschouwen: Nederland hebbe en houde een krijgsmacht met alle vier de delen.² In de definitie bedoel ik dus met *militaire taken* zaken als een fregattenbestand, een onderzeedienst, artillerie, jachtvliegtuigen, transportvliegtuigen, grond-lucht geleide wapens en dergelijke.

Feitelijk zijn dit geen taken, maar onderdelen of middelen die een taak verrichten. 'Taak' is een wat abstract begrip dat problemen zou kunnen opleveren. Bijvoorbeeld luchttransport. Dat kan, naast door transportvliegtuigen (Hercules, F-60 en dergelijke) ook, uiteraard op beperkter schaal of duurder, worden uitgevoerd door Orions, helikopters, ingehuurde Antonovs van een bevriend PFP-land of capaciteit van KLM of Qantas.

¹ Zolang de werelden van Guéhenno en Van Creveld nog geen werkelijkheid zijn geworden en ook de EU zelfs al moeite heeft ASDP in de tweede, intergouvernementele pijler te organiseren, ga ik ervan uit dat nationale soevereiniteit op het terrein van Defensie nog onaantastbaar is. Uitvoering van de suggesties, gedaan in dit artikel, zal daar overigens verandering in brengen!

² De KMAR is het vierde krijgsmachtdeel, overigens met zeer specifieke taken.

Een moeilijke taak om uit te ruilen dus. Concrete platforms en (wapen)-systemen hebben capaciteit en kosten geld. Ze zijn daarmee een goed middel voor specialisatie. Maar daarom kunnen we eigenlijk beter van *middelele specialisatie* spreken, en zo heb ik dit artikel daarom gedoopt.

Bezuinigingen

Dan ziet u in de definitie de passage *tussen landen*. Welke landen dan? Dat is een vraag waarop ik in de volgende paragrafen nader inga.

Noodgedwongen moet ik hier de definitie nog verder aanpassen omdat wat nu aan de orde is, bezuiniging is. Als die uit de middelenspecialisatie moet volgen, en dat is de in de inleiding gedane veronderstelling, dan moet het nu gaan over *dezelfde capa-*

citeit voor minder geld. Dat is overigens al een niet zo gunstig gesternte om onder te beginnen voor middelenspecialisatie.

De benadering van deze medaillezide van het economisch principe is noodgedwongen een andere dan die zoals eerder gedefinieerd, waarbij we meer gaan doen voor hetzelfde geld. Daarom kom ik in de laatste paragraaf nog kort terug op de merites van de oerdefinitie. De werkdefinitie voor de volgende paragraaf luidt nu:

Middelenspecialisatie is het verdelelen van militaire taken tussen de landen teneinde door schaalvergroting en vermindering van de overhead, bij gelijkblijvend product, geld te besparen.

Middelenspecialisatie

Waar ik ook de laatste jaren over taakspecialisatie heb zien schrijven, het ging bij mijn weten altijd als eerste om welke taak we zouden kunnen of moeten afstoten. Notoir in dat opzicht is de onderzeedienst, die we al vele malen onder water hebben zien verdwijnen, maar die gelukkig steeds weer boven kwam.³

Zelden of nooit las ik over wat Nederland nu eigenlijk, ten behoeve van de bondgenoten méér zou kunnen of moeten gaan doen. Zelfs waar een enkeling verkondigde dat we zelfs wel afscheid konden nemen van één of meer krijgsmachtdelen las ik toch niet echt over een verdubbeling of meer van het (de) resterende krijgsmachtd(e)len.

Wil middelenspecialisatie echter serieus zijn, dan zouden we moeten beginnen (stap 1) met de gedachte-exercitie *wat Nederland dan méér zou moeten doen*, en hoeveel meer, voor het land dat die middelen dus geheel afstoot en op onze, uitgebreide, middelen zal gaan rekenen. Als we dat hebben gedaan, en dus een lijst hebben van een aantal diensten of middelen die we meer zouden kunnen gaan doen, moeten we (stap 2) bezien *voor welk land* of welke landen.

Stap 3 moet dan zijn de *modaliteiten* te bepalen waaronder deze dienst geleverd kan en zal moeten worden aan het land dat deze middelen afschaft. Immers, dat land⁴ moet er op kunnen rekenen dat dit gebeurt op het moment dat het die dienst nodig heeft. Alleen onder die voorwaarde kan het zijn eigen dienst afschaffen.



(Bron: Mediacentrum KMAR/R.Frigge)

³ Verontschuldigd mij deze persoonlijke en mischien ook door emotie ingegeven stellingname, die natuurlijk paste in het model waarin nog slechts over afstoting werd gesproken. Nu gaat het verder over middelenspecialisatie, waarbij de taak als zodanig niet verdwijnt, door welk land die dan ook vervuld zal blijken te gaan worden. Dat is wat anders dan botweg afstoten.

⁴ Waar ik 'land' in enkelvoud schrijf kan het ook om meerdere landen gaan.

Pas als dit gedachte-experiment is gedaan en tot bruikbare oplossingen heeft geleid (of belooft te leiden) is het zinvol en reëel om een ander land te benaderen met ideeën en voorstellen. Ik ga nu dieper in op deze drie stappen.

Stap 1

Wat kan Nederland meer doen?

Criteria

Hierbij kunnen wij ons door een groot scala van criteria laten leiden. Eén ervan is: concentratie van waar je goed in bent. Dat daarbij vaak de marine wordt genoemd vervult mij natuurlijk met trots. Maar ook de luchtmacht heeft in de Kosovo-campagne haar reputatie bevestigd en we mogen ons petje afnemen voor wat de KL neerzet in de Balkan, terwijl ook de professionaliteit van de KMAR buiten kijf is. Ik vind dat wij vier uitstekende krijgsmacht delen hebben en dat de frase van 'doen waar je goed in bent' aanmatigend is, verkeerde suggesties wekt, en zelfs kan leiden tot een ongewenste en onnodige stammensrijd, één met slechts verliezers.

Een ander criterium is concentratie op middelen waarvoor het materieel in Nederland wordt geproduceerd, of bij de productie waarvan Nederland nauw betrokken is. Daar zit meer in, en ik besef dat je dan in ieder geval op marinebouw (fregatten, onderzeeboten, mijnenjagers en dergelijke) uitkomt, maar ook op andere producten waarbij de Nederlandse industrie betrokken is.

Een derde is concentreren op diensten die high-tech en weinig personeelsintensief zijn. Personeel is in veel landen, zelfs van de NAVO, goedkoper dan in Nederland. Het gevaar van zo'n keuze is dat Nederland, op een gebied dat bij vredesoperaties zeer gevraagd is, te weten het leveren van troepen, niet meer zelf meedoet. Het kunnen leveren van zoiets als een bataljon is toch in vrijwel iedere operatie een sterk punt geweest, en een



(Bron: Mediacentrum KMAR/R.Frigge)

middel om je inspraak in de operatie zeker te stellen.

Er is nog een snek mee: als een ander land die taak van ons overneemt, kan dat land dan onbepert zijn extra bataljon inzetten, of moet het dit voor ons reserveren? Het ligt dus minder voor de hand dan het lijkt.

Een vierde criterium is te kijken naar de timing van de vervanging van kapitale (wapen-)systemen. Juist op een moment dat nieuw materieel moet worden aangeschaft kan de stuksprijs natuurlijk aanzienlijk worden teruggebracht bij het sterk vergroten van de bestelling.

Natuurlijk moet die timing ook uitkomen voor het land dat vervolgens die taak aan Nederland overlaat. Dat moet dan geen nieuwe exemplaren aanschaffen, en de bestaande moeten wel zo ongeveer aan het eind van hun levenscyclus zitten.

Andere overwegingen

Naast deze overwegingen zijn er ook secundaire, die alle op velerlei inventieve manieren kunnen worden opgelost. Een voorbeeld is infrastructuur: zijn er voldoende vliegvelden, havens, loodsen of kazernes? Het moet echter duidelijk zijn dat je niet vastzit aan Nederland om de extra middelen te stationeren. Een ander voorbeeld is werving: kun je aan voldoende vliegers, matrozen, mariniers, technici, soldaten, enzovoort, komen?

Ook hiervoor hoeven we ons niet in het keurslijf van louter Nederlands personeel te laten dringen in een dienst die duidelijk voor internationaler gebruik zal zijn bestemd. Ik heb het niet over huurlingen, maar waarom zou een Luxemburgse militair niet wapenelektronica-monteur bij een Nederlands onderdeel kunnen zijn, om maar eens wat te noemen. →



(Bron: Mediacentrum KMAR/R.Frigge)

Stap 2

Voor welk(e) land(en)?

Dit is natuurlijk uiterst gevoelige materie. Zoals hiervoor betoogd, kan deze stap niet los worden gezien van de vorige. Sterker nog, beide zijn volstrekt complementair. Omdat we zelf het initiatief willen nemen, behoort de vorige stap mentaal echter eerst te worden gezet. De landen van wie we overwegen een taak te gaan overnemen, weten dat aanvankelijk zelf nog niet, en het is dus van het grootste belang hen omzichtig te benaderen. 'Hier zijn wij, wij gaan jullie xxxxx overnemen!' wordt allicht als aanmatigend ervaren en zal contraproductief zijn.

Samenwerking

Voor de hand ligt daarom in stap één niet slechts één optie maar meerdere te onderzoeken, zodat in samenspraak met de te interesseren landen een keuze kan worden gemaakt.

Evenzeer zullen die landen dus ook bereid moeten zijn één of meer diensten van ons over te nemen, onder vergelijkbare voorwaarden, dan wel bereid moeten zijn onze

extra diensten mee te helpen financieren (investeringskosten en exploitatie). Onze lijst moet dus een zekere breedte en variëteit hebben aan mogelijke te intensiveren middelen en landen waaraan we denken voor het maken van zo'n overeenkomst.

Discussie

Gerelateerd aan die twee aspecten moeten we een idee hebben over de timing van het proces, en alvast een aantal ideeën over personeel, infrastructuur en andere, ook politiek gevoelige, aspecten. Daarmee moeten we dan, open-minded, de discussie met de potentiële kandidaat-landen aangaan.

Stap 3

Modaliteiten

Ook deze stap kan niet los worden gezien van de vorige. Zij moet mentaal tegelijk met de andere worden genomen. Kernvraag is: onder welke conditie kunnen, mogen en zullen wij die extra dienst leveren? Die vraag mag niet pas worden gesteld als zich de behoefte aan die dienst in dat andere land voordoet.

Middelenspecialisatie houdt in dat de landen die doelbewust een dienst afschaffen, die wij voor hen zullen invullen, er stellig op moeten kunnen rekenen dat wij desgevraagd die dienst ook zullen leveren. Je zult zien



Militair houdt toezicht bij een munitietransport per trein

(Foto: Mediacentrum KL, bron: IMG/KL)

dat zij ons die vraag stellen op een moment dat ons niet goed uitkomt. Politiek niet, omdat ons soevereine land bijvoorbeeld andere opvattingen heeft over geweldsaanwending,⁵ operationeel niet, omdat wij die dienst op dat moment net zelf nodig hebben, personeel niet omdat het juiste personeel ontbreekt of er onvoldoende personeel is, materieel niet, omdat de staat van onderhoud tegenvalt, en sociaal niet, omdat het juist zomervakantie is, enzovoort.

Nogmaals, als wij een dienst voor een andere land op ons nemen moet dat land er beslist op kunnen rekenen dat we die dienst ook zullen leveren. Wel kunnen we van tevoren de condities bepalen wanneer wij de dienst wél, niet of binnen zekere grenzen zullen leveren. Van tevoren is dus het moment waarop we, met dat land, de intentie vastleggen de (extra) taak op ons te nemen.

Soevereiniteit

Wat de politiek betreft, zullen we dus reeds dan met het parlement moeten afspreken binnen welke criteria we de dienst onverwijld mogen leveren, zonder dan alsnog toestemming te moeten vragen! Dit lijkt in te druisen tegen het soevereiniteitsbeginsel. Feitelijk druist het concept van middelenspecialisatie daar al tegenin. Met middelenspecialisatie lever je een deel van je soevereiniteit in. Dat moet dus worden bedacht en geregeld op het moment dat je het proces ingaat, niet pas als de militaire noodzaak zich voordoet.

Wat de andere factoren betreft, personeel, materieel, operationeel, sociaal, kun je het je evenmin permitteren slechts een half product te leveren.

Even geen geld, geen mensen, geen munitie, achterstallig onderhoud, carnavaal, waardoor de timing ongelukkig is, kunnen dus niet.

Hoewel ik vind dat zoiets nationaal ook niet kan voor een duurbetaalde en essentieel geachte dienst, merk ik toch op dat er sedert het ontstaan van de NAVO (om van daarvóór maar te



Voertuigwerkplaats op de Verzorgingslocatie Dongen, 1999

(Foto: Mediacentrum KL, bron: IMG/KL)

zwijgen) legio gevallen zijn geweest waarin niet ieder onderdeel van de Nederlandse strijdmacht volstrekt gereed was voor haar taak. Dat kán dus niet meer zodra je de drempel van middelenspecialisatie overschrijdt. Ik denk dat dit de kosten wel wat opdrijft, al zal het minder zijn dan als we alle taken, in ons land en in alle landen om ons heen, zelf blijven doen.

Blind vertrouwen

Het moge volstrekt duidelijk zijn dat ook het omgekeerde geregeld moet zijn: wij moeten er volledig op kunnen vertrouwen dat de van ons overgenomen dienst door onze bondgenoot zal worden geleverd op het moment dat wij die nodig hebben.

Ook in die landen zullen daartoe dus transparante en keiharde provisies moeten worden gemaakt. Mijn vraag is of dat werkelijk kán!

Concrete keuzen

De verleiding is groot om nu een lijstje bij te voegen van wat ik dan zie als mogelijkheden. Ik doe dat echter niet en nodig een ieder uit er zelf eens goed in het licht van dit betoog over na te denken. Maar om goed te laten beseffen dat kost voor de baat uit

⁵ Let wel, het gaat niet over kinderachtige zaken, maar over zaken die een parlement essentieel acht.

gaat, geef ik toch een voorbeeld. Nederland zou straks in plaats van 85 ook 170 Joint Strike Fighters kunnen aanschaffen. Een mooi staaltje van schaalvergroting, met minder overhead – de vliegvelden hebben we al – gereduceerde stuksprijs en, hoewel ik heb betoogd dat het niet zo'n sterk argument is: we zijn er ook goed in.

De kosten zijn echter aanzienlijk en tamelijk acuut, terwijl de besparingen van de nog vast te stellen andere diensten die we opheffen initieel slechts in de exploitatiesfeer liggen. De niet gepleegde vervanging is niet gemakkelijk als besparing zichtbaar en spreekt dus niet tot de verbeelding.

Afhankelijkheid

Ook aan de hand van dit voorbeeld

duid ik op de moeilijkheid van stap 2, het vinden van het land dat dan wel afstand zal doen van jachtvliegtuigen. Hierbij stel ik als axioma dat grote landen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland er niet over zullen piekeren zich zo afhankelijk van ons land te maken. We moeten dus goed beseffen dat de landen zich feitelijk beperken tot België, Denemarken, en misschien voor sommige diensten ook Noorwegen, Spanje en Portugal. Veel verder zie ik, zelfs bij relatief simpele diensten, de mogelijkheden van doeltreffende en doelmatige middelenspecialisatie niet reiken.

Conclusies

Bij middelenspecialisatie komt nogal

wat kijken. Het gaat verder, veel verder, dan het wat goedkope zoeken naar wat we kunnen afstoten. We moeten echt bereid zijn op bepaalde gebieden meer, veel meer, te doen, en bovendien niet alleen voor onszelf, maar ook voor anderen. Die anderen moeten daarop kunnen rekenen, net zo goed als wij op hen moeten kunnen rekenen voor inzet van middelen die wij dan niet meer bezitten.

Heikele punten

De besparingen zijn er zeker, maar niet eerder dan op de middellange termijn. Ze zullen alleen nog voor ingewijden zichtbaar zijn, en eigenlijk vooral volgen uit het niet vervangen van de systemen van de afgestoten dienst. De extra aanschaffing van de op ons genomen taak, alles tegen nieuwprijs, zal daarentegen meteen prominent zichtbaar zijn. Als meest heikele punt zie ik de toestemming a priori (van tevoren) van het parlement om de dienst voor anderen te mogen leveren.

A priori, dus niet pas op het moment van de crisis. Daarmee doen we afstand van een stuk soevereiniteit, net zo goed als we dat van die ander verwachten voor de diensten die we hem hebben toevertrouwd. Slechts onder die condities heeft middelenspecialisatie een toekomst.

Een slechte aanjager...

Toch moet mij van het hart dat bezuinigingen een slechte aanjager zijn voor zo'n proces. Ten eerste gaat het dan niet om méér voor hetzelfde geld, maar op zijn best (en pas na een aantal dure jaren), om hetzelfde voor minder geld.

In de tweede plaats, en daar maak ik mij echt zorgen over, vraag ik mij af hoeveel vertrouwen de landen aan wie wij voorstellen diensten af te stoten, zullen hebben in een land waarin het klaarblijkelijk alleen gaat om de reductie van het defensiebudget. Als het om mijn eigen veiligheid ging, zou ik dan wel heel harde garanties eisen...



DAF tientonner voor munitietransport en -overslag
(Bron: H. Keeris, DV/Mindef.)