

Defensiebezuinigingen voor de toekomst

Lessen van de Algemene Rekenkamer

Dr. S.J. Keulen*

In april 2021 publiceerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de bezuinigingen op Defensie uit 2011 waarbij verschillende wapensystemen werden stopgezet en het personeel met 18 procent ingekrompen. Deze bezuinigingen stonden internationaal niet op zichzelf. De Algemene Rekenkamer onderzocht vier casussen uit de bezuinigingen en vond zes oorzaken voor het niet realiseren ervan: fouten in de ramingen, snel teruggedraaide maatregelen, slecht voorspelbare en hoge exploitatielasten, herverdeling in plaats van reductie van personeel, lage verkoopopbrengsten door achterstallig onderhoud en het snel uit zicht raken van de bezuinigingen. Op basis van deze oorzaken oordeelde de Algemene Rekenkamer dat publieke middelen ondoelmatig waren beheerd en dat de bezuinigingen niet doeltreffend waren. De Algemene Rekenkamer presenteert zeven lessen voor toekomstige bezuinigingen of investeringen.

Op 8 april 2011 presenteerde toenmalig minister van Defensie Hans Hillen in zijn beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* een bezuinigingspakket dat zijn weerga niet kende. De minister besloot om 1 miljard euro structureel te bezuinigen. Daarmee zouden 11.200 functies (18 procent van het totaal) vervallen. Gedwongen ontslagen waren niet uit te sluiten. Verschillende wapensystemen, zoals de Leopard-

gevechtstanks en de Cougar-transporthelikopters, zouden worden opgeheven en verkocht. In de tweede fase van de bezuinigingsoperatie – in het zogeheten Herbeleggingsplan – zou vrijgekomen vastgoed worden afgestoten om verder geld te besparen.¹ Dat deze bezuinigingsoperatie pijnlijk was voor de defensiemedewerkers staat buiten kijf. Dit werd wel duidelijk door de uitzonderlijke openbare ‘stakingen’ en protestacties van het defensiepersoneel.²

In april 2021 presenteerde de Algemene Rekenkamer een rapport waarin werd onderzocht of de bezuinigingen waren gehaald en er maatregelen waren doorgevoerd.³ De Algemene Rekenkamer constateerde dat de bezuinigingen ondoelmatig waren, wat leidde tot ronkende mediaberichten en grappige cartoons.⁴ Maar evengoed tot vragen en zelfs ontkenning binnen het ministerie van Defensie.⁵

Het ging de Algemene Rekenkamer niet om de grote krantenkoppen; het doel van de publicatie was om te leren van het verleden en daarmee lessen te trekken voor de toekomst.⁶ Zij koos met een schuin oog op de formatie na de Tweede

* Sjoerd Keulen is expert defensie en methoden bij de Algemene Rekenkamer.

1 Kamerstukken II, 2010/11, 32 733 nr. 1, *Beleidsbrief van Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*.

2 ‘Vijfduizend militairen bijeen voor staking’, in: *de Volkskrant*, 26 mei 2011; George Marlet, ‘Roemloos einde voor het zwaarste landmachtwapen’, in: *Trouw*, 19 mei 2011.

3 Algemene Rekenkamer, *Uit het vizier. Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?* (Den Haag, 13 april 2021).

4 Zie bijvoorbeeld Wendelmoet Boersema en Bart Zuidervaart, ‘Algemene Rekenkamer over mislukte bezuinigingen bij de krijgsmacht: ‘Het is ontluisterend’’, in: *Trouw*, 13 april 2021; ‘Penny-wise, pound-foolish: Rekenkamer schiet bezuinigingstactiek Defensie aan flarden’, *RTL Nieuws.nl*, 13 april 2021.

5 Jessica Bode, ‘Bezuinigingen wél gehaald’: Rapport Algemene Rekenkamer niet zo zwart-wit als gesteld’, in: *Defensiekrant* 14, 16 april 2021.

6 Algemene Rekenkamer, *Uit het vizier*, 1.

7 Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek ministerie van Defensie (X). Rapport bij het jaarverslag 2020* (Den Haag, 19 mei 2021) 5.

Kamerverkiezingen van afgelopen maart juist voor dit onderzoek omdat de politieke opdracht van het ministerie van Defensie en het beschikbare budget al jaren uit balans zijn. Al in 2015 stelde de Algemene Rekenkamer vast dat het ministerie van Defensie hierdoor een niet vol te houden wissel op zichzelf trekt.⁷ In dit artikel

wordt uitgelegd hoe de Algemene Rekenkamer tot de conclusies uit het bezuinigingsonderzoek kwam, waarom dit onderzoek voor de Rekenkamer zo belangrijk is en welke lessen er zijn te trekken om in de toekomst zorgvuldig te kunnen bezuinigen of te kunnen investeren. De stappen in besluitvorming, ramingen en financiële

Defensiepersoneel demonstreert in mei 2011 op het Malieveld in Den Haag tegen de bezuinigingen

FOTO WIM DEN DUNNEN



inpassing van bezuinigingen en investeringen vertonen namelijk grote gelijkenissen. Eerst wordt besproken hoe de bezuinigingen van 2011 zich internationaal verhielden. Daarna komt aan de orde waarom de Algemene Rekenkamer kijkt naar bezuinigingen en hoe zij de bezuinigingen bij Defensie onderzocht heeft. In het vervolg wordt gepresenteerd wat de Algemene Rekenkamer aantrof en welke zes oorzaken er zijn voor het niet behalen van de bezuinigingen. Als afsluiting worden de conclusies en de lessen voor de toekomst gepresenteerd.

Defensie na de kredietcrisis en een internationale vergelijking

De financiële crisis van 2008 werd in heel Europa en in de Verenigde Staten aangegrepen om in defensiebudgetten te snijden. In de periode 2009-2014 liepen de Europese nationale defensiebudgetten fors terug. Vanaf 2014 is er weer een opgaande lijn te zien en in 2019 werd voor het eerst het niveau van 2009 overstegen. Hierbij is echter geen rekening gehouden met

inflatie. Daarnaast zijn er sterke regionale verschillen: in Oost-Europa wordt bovengemiddeld geïnvesteerd, terwijl in Zuid-Europa in 2020 nog bezuinigd werd.⁸

Na de financiële crisis werd al snel duidelijk dat er voor de publieke sector een tijdperk van bezuinigingen en hervormingen zou aanbreken, maar er was en is weinig wetenschappelijke literatuur over welke aanpak van bezuinigen het meest effectief is.⁹ Hoewel er verschillende manieren zijn om een begroting aan te passen – van taken afstoten en efficiënter werken tot meer belasting heffen – is bezuinigen de meest gebruikte optie.¹⁰ Wat hierbij opvalt is dat bezuinigingen meestal een reactieve strategie volgen en dat zij vooral op de korte termijn zijn gericht, zonder hierbij de strategische langetermijndoelen voor de hele organisatie te betrekken.¹¹ Van onderzoek naar defensie-bezuinigingen weten we dat de vaak rationele top-down-benaderingen voor bezuinigingen in de praktijk lastig te halen zijn. Dat komt door culturele oorzaken, interne en externe veranderingen die op elkaar inwerken en lange doorlooptijden waardoor de realisatie uit het zicht verdwijnt.¹²

In internationaal perspectief is de manier waarop Defensie na de financiële crisis bezuinigde niet uniek.¹³ Veel landen volgden eenzelfde benadering waarin werd geprobeerd vooral te bezuinigen op de staven, ondersteuning en locaties om de slagkracht zoveel mogelijk te ontzien. Dit werd ook internationaal gepropageerd door de grote consultantfirma's en denktanks.¹⁴ Zo besloot het Verenigd Koninkrijk na de *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) 7,5 procent te bezuinigen in vier jaar. Voor de Royal Army werd dit zichtbaar in het terugtrekken uit Duitsland en 40 procent van de tanks en zware artillerie buiten dienst te stellen. De landmacht volgde hierop het programma *Army 2020* om in tien jaar 10,6 miljard pond te bezuinigen en een nieuwe organisatie op te zetten met 20.000 militairen minder. De marine kromp de vloot in en de Harrier voor de vliegtuig-schepen verdween.¹⁵

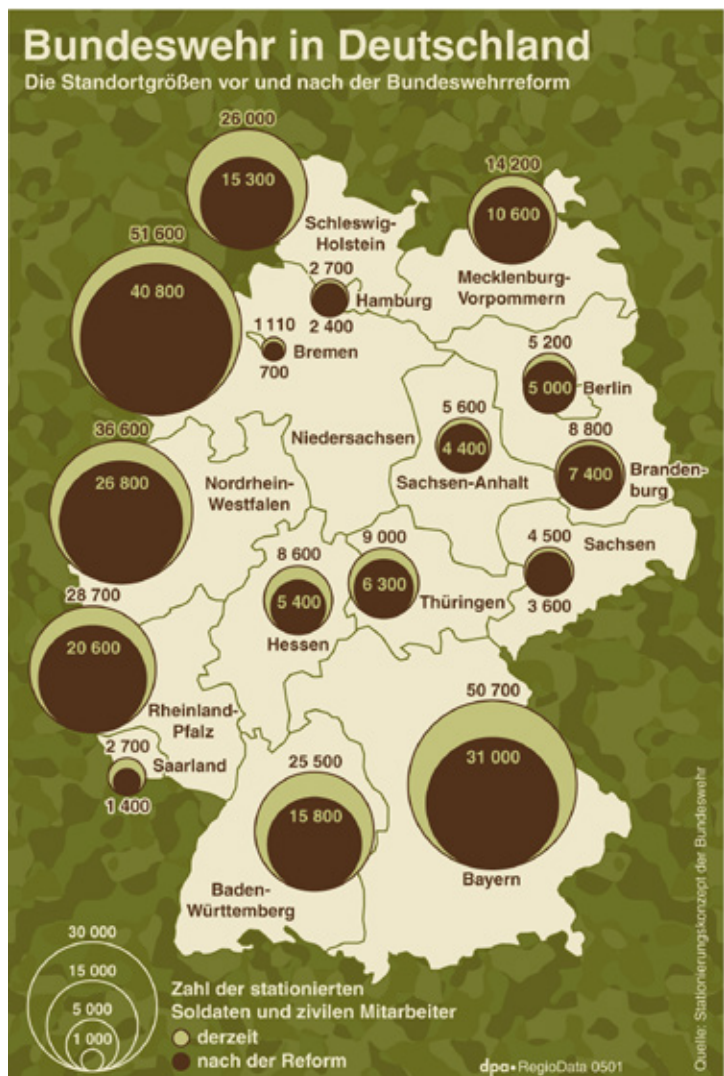
Duitsland kondigde in 2011 de *Bundeswehrreform* af. Eén van de aanleidingen was dat de inrich-

- 8 International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2020. The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economies* (Londen, Routledge, 2020) 70.
- 9 Christopher Pollitt, 'Cuts and reforms. Public services as we move into a new era', in: *Society and Economy*, 32 (2010) (1) 17-31.
- 10 Tom Overmans en Mirko Noordegraaf, 'Managing Austerity. Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government', in: *Public Money & Management*, 34 (2014) (2) 99-106.
- 11 Denita Cepiku, Filippo Giordano en Andrea Bonomi Savignon, 'Does Strategy Rhyme with Austerity?', in: *Public Management Review* 20.3 (2018) 421-443; Sanjay K. Pandey, 'Cutback Management and the Paradox of Publicness', in: *Public Administration Review* 70 (2010) (4) 564-571.
- 12 Carlos Solar, 'Introducing Change in Public Service Organizations under Austerity. The Complex Case of the Governance of the Defence in the United Kingdom', in: *Politics & Policy* 48 (2020) (4) 700-726.
- 13 Keetje Walenkamp, 'Een strijd om de defensiebegroting', in: *Militaire Spectator* 186 (2017) (1) 4-18; *Zicht op gereedheid: Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de uitgavenopbouw van de gereedstelling van Defensie en de mogelijkheden om het gereedstellingsproces zo effectief en doelmatig mogelijk te organiseren* (Den Haag, ministerie van Financiën, 2018) 39-42.
- 14 Zie bijvoorbeeld Scott Gebieke en Samuel Magid, *Lessons from around the World. Benchmarking Performance in Defense* (Seattle, McKinsey & Company) 2010; Michael A. O'Hanlon, *Moderate Plan for Additional Defense Budget Cuts* (Washington, Brookings Institution, 2013).
- 15 Zie voor de SDSR Michael Codner en Michael Clarke (red.), *A Question of Security. The British Defence Review in an Age of Austerity* (Londen, Bloomsbury Publishing, 2011); National Audit Office, *Improving Single Living Accommodation* (Londen, 2021).

ting van de krijgsmacht nog te veel op de Koude Oorlog was geënt en dat een relatief kleine uitzending naar Afghanistan daardoor een te grote wissel trok op de hele defensieorganisatie. Door de financiële crisis kreeg de *Reform* vooral het karakter van een bezuinigingsoperatie. Tussen 2011 en 2015 moest 8,3 miljard euro bezuinigd worden, bijvoorbeeld door de dienstplicht af te schaffen. Defensieonderdelen gingen van 220.000 naar 170.000 functies terug; schepen, vliegtuigen, tanks en artillerie werden stilgezet en er zouden 31 locaties worden gesloten.¹⁶

De financiële crisis was weliswaar de aanleiding voor de bezuinigingen, maar daarnaast viel op dat er bij de defensieorganisaties – mede door eerdere bezuinigingen en veranderende takenpakketten – ook vaak een structurele onbalans was en is tussen budget enerzijds en mensen en materiaal anderzijds. Duitsland zag de kosten van inzet stijgen (Afghanistan) en bespaarde op andere zaken in de organisatie waar dit op korte termijn niet opviel, zoals infrastructuur en huisvesting.¹⁷ Ook het Verenigd Koninkrijk kent deze structurele disbalans en koos eveneens voor huisvesting om op in te teren.¹⁸

Terugblikkend op deze bezuinigingen valt op dat de nationale rekenkamers over de uitvoering van deze bezuinigingsoperaties vaak hetzelfde constateren. Zo stelde het Britse National Audit Office vast dat snijden in manschappen niet de ingeboekte bezuiniging opleverde en dat tijdens de besluitvorming over de bezuinigingen onvoldoende was afgewogen of er efficiëntere manieren waren om geld te besparen. In het nieuwe model zou de Royal Army sterker leunen op reservisten, maar de landmacht had niet onderzocht of er wel mogelijkheden waren om deze te rekruteren of te trainen; evenmin was er voor financiële dekking bij het ministerie van Financiën gezorgd. Tot slot was er geen zicht op hoe de reorganisatie de gereedheid zou beïnvloeden.¹⁹ De in een volgende SDSR bepaalde vastgoed-reductie van 30 procent (23.300 hectare) bleek in de praktijk lastig realiseerbaar en tijdrovend. Vijf jaar later was slechts 2 procent van het vastgoed afgestoten.²⁰



De manier waarop Defensie na de financiële crisis van 2008 bezuinigde was internationaal gezien niet uniek, zo blijkt ook uit de Bundeswehrreform

16 Christian Möllig, *Bundeswehrreform. Ausgangspunkt, Zwischenbilanz und 10 Punkte der Reform* (Berlijn, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011) 5.
 17 Möllig, *Bundeswehrreform*, 4.
 18 Malcolm Chalmers and Will Jesset, *Defence and the Integrated Review. A Testing Time* (Londen, RUSI, 2020) 2.
 19 National Audit Office, *Army 2020* (Londen, 2014).
 20 National Audit Office, *Optimising the Defence Estate* (Londen, 2021).

Het Duitse Bundesrechnungshof stelde eveneens vast dat verplaatsingen van kazernes lastig waren. Zo onderzocht het hof de voorgenomen verhuizing van de parachutisten- en lucht-transportschool van Beieren naar Nedersaksen. Het Duitse Rekenhof vond deze verplaatsing ondoelmatig, omdat de oude locatie open zou blijven, er op de nieuwe locaties minder vaak geoefend kon worden en er veel extra reistijd en daarmee kosten ontstonden van minstens 50 miljoen euro extra. Uiteindelijk zag de Bundeswehr in 2015 van de verplaatsing af.²¹ Personeelsreducties – een belangrijk onderdeel van alle reorganisaties – leidden bovendien niet altijd tot de gewenste kostenreductie, zo stelde het Duitse Rekenhof vast. Ondanks een personeelsreductie van 13 procent (bijna 40.000 medewerkers) in negen jaar, namen de personeelsuitgaven door oplopende lonen en vergrijzing in deze periode met 2 procent toe.²²

Waarom de Algemene Rekenkamer bezuinigingen onderzoekt

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat. Dat betekent dat het instituut volledig zelfstandig en onafhankelijk is van regering en parlement. De Algemene Rekenkamer heeft de wettelijke taak te onderzoeken of de Rijksoverheid zich goed verantwoordt over de inkomsten, uitgaven en het inzetten van wettelijke bevoegdheden. Daarnaast onderzoekt de Algemene Rekenkamer of de doelen van het beleid van de Rijksoverheid gehaald worden (doeltreffendheid) en of hiervoor niet te veel geld wordt uitgegeven (doelmatigheid). Om dat te controleren heeft de Algemene Rekenkamer unieke en speciale bevoegdheden, die in de Comptabiliteitswet zijn vastgelegd. Hierdoor mag de Algemene Rekenkamer bij alle ministeries en andere overheidsorganisaties die onder het Rijk vallen onderzoek doen.²³



FOTO WIM DEN DUNNEN

Omdat de Algemene Rekenkamer goede verantwoording van publiek geld belangrijk vindt, onderzoekt zij al langer ook bezuinigingen. Met de rapportenreeks *Zicht op bezuinigingen* (2014-2016) wilde de Algemene Rekenkamer het inzicht verbeteren in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingen. Daarvoor werden concrete bezuinigingen op bijvoorbeeld cultuur en de zorgtoeslag onderzocht. De rapporten conclu-

21 Bundesrechnungshof, *Bemerkungen Nr. 52 - Bundeswehr revidiert Standortentscheidung für Fallschirmsprungausbildung* (Bonn, 2015).

22 Bundesrechnungshof, *Bemerkungen Nr. 47 - Entwicklung des Einzelplans 14* (Bonn, 2014).

23 Constantijn Kortmann e.a., *Constitutioneel recht* (Deventer, Wolters Kluwer, 2016) 197-200.



De Algemene Rekenkamer koos er bij het onderzoek Uit het vizier voor om de bezuinigingen bij Defensie te ontleden via het af te stoten materieel

deerden dat er geen zicht was op de effecten van de bezuinigingen of dat niet kon worden vastgesteld dat de bezuinigingen waren gerealiseerd.²⁴

Ook is geprobeerd om te onderzoeken of de verschillende bezuinigingen van in totaal 50,4 miljard euro door meerdere kabinetten na de kredietcrisis ook daadwerkelijk waren door-

gevoerd en of deze effect hadden. Hoewel de Algemene Rekenkamer het aannemelijk achtte dat door deze maatregelen de overheidsfinanciën waren verbeterd, was het onmogelijk om vast te stellen in welke mate dit was gebeurd. De

²⁴ Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer, *Bezuiniging op de zorgtoeslag. Realisatie en effect* (Den Haag, 2014); Algemene Rekenkamer, *Bezuiniging op cultuur. Realisatie en effect* (Den Haag, 2015).

Financiële opbrengsten van bezuinigingen zijn vaak niet vast te stellen

financiële opbrengst was niet vast te stellen; deels doordat budgettaire effecten niet te isoleren waren van andere ontwikkelingen, zoals de rente of de olieprijs, maar ook doordat het onmogelijk was om wegleffecten vast te stellen.²⁵ Iets soortgelijks concludeerde de Algemene Rekenkamer ook bij de uitvoering van overheidstaken. Een inventarisatie uit 2013 van de gevolgen van bezuinigingen op 22 uitvoeringsorganisaties liet zien dat de grenzen van efficiencyverbeteringen bereikt waren en dat verdere bezuinigingen tot taakversobering zouden leiden. Daarnaast concludeerde de Algemene Rekenkamer dat beleidsmakers niet altijd konden vaststellen of de beoogde resultaten van taakstellingen gehaald werden en of zich geen onbedoelde gevolgen voordeden.²⁶

Wat in al deze onderzoeken opviel, was dat de realisatie van bezuinigingen nauwelijks te volgen was. Daarmee blijft een deel van het parlementaire budgetrecht in de praktijk gemankeerd. Daarom is in het onderzoek *Uit het vizier* gekozen om de bezuinigingen bij Defensie te ontleden via het af te stoten materieel. Door dit materieel door de tijd te volgen konden ditmaal de realisatie en de besluitvorming – zij het vanwege de staat van het archief soms met de grootste moeite – gevolgd worden.

Hoe de Algemene Rekenkamer de bezuinigingen onderzocht

In het kader van de bezuinigingen bij Defensie onderzocht de Algemene Rekenkamer vier casussen, die samen 16 procent van de uiteindelijke jaarlijkse besparing van 1 miljard euro vertegenwoordigen. Per krijgsmachtsdeel is de grootste bezuiniging onderzocht, plus een casus die staat voor de besparingen op vastgoed.²⁷ Allereerst de 116 Leopard-gevechtstanks die zouden worden afgestoten, om jaarlijks 91 miljoen euro te besparen; als tweede casus het afstoten van alle 17 Cougar-transporthelikopters voor een jaarlijkse besparing van 49 miljoen euro; daarnaast het terugbrengen van de vloot van 10 mijnenjagers naar 6, voor een besparing van 14,4 miljoen euro per jaar; en voor het vastgoed werd de voorgenomen verhuizing van de marinierskazerne van Doorn naar Vlissingen geselecteerd. Dit was één van de maatregelen van het Herbeleggingsplan, wat uiteindelijk 60 miljoen euro per jaar zou opleveren. Met de verhuizing naar Vlissingen zou jaarlijks 2,3 miljoen euro worden bespaard plus een eenmalig inkomen van 23 miljoen euro worden gerealiseerd.

De onderzoeksperiode liep van 2011 tot en met 2018, dat is twee jaar nadat de bezuiniging structureel werd. Beleidsmatige veranderingen na 2018 zijn kort geschetst.

Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op bij Defensie opgevraagde stukken, zoals interne nota's, businesscases en besluitvormingsstukken. Daarnaast zijn data over ramingen en realisaties, zoals het rekenmodel, wapensysteemjablonen

25 Algemene Rekenkamer, *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016. Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren* (Den Haag, 2016).

26 Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD* (Den Haag, 2015); Algemene Rekenkamer, *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* (Den Haag, 2013).

27 De selectie is gemaakt uit Annex A van de *Beleidsbrief: Kamerstukken II 2010/11, 32 733, nr. 1, blz. 28*. Bij de Koninklijke Marine werd gekozen voor de mijnenjagers en niet voor de Ocean-going Patrol Vessels of het bevoorradingschip, omdat deze twee maatregelen snel ongedaan werden gemaakt.

en normeringsheets gebruikt. De bevindingen zijn geverifieerd in interviews en in twee bevindingen- en explicatiesessies met de meest betrokkenen. Voor iedere casus is een nota van bevindingen opgesteld. Via het zogeheten ambtelijk hoor en wederhoor hebben de medewerkers van Defensie feitelijke onjuistheden kunnen corrigeren. Deze vier nota's bevatten de feitenbasis voor het gepresenteerde rapport.

46 procent minder bezuinigd dan gepland

Tijdens het onderzoek moest de Algemene Rekenkamer concluderen dat in alle vier de casussen de bezuinigingen niet gehaald zijn. In de periode 2011-2018 is 46 procent minder bezuinigd dan gepland, ofwel 423 miljoen euro. Daarnaast waren de verkoopopbrengsten 22 miljoen euro lager dan voorzien. Dat komt vooral door achterstallig onderhoud. Na de *Beleidsbrief* is veel materieel toch aangehouden en soms zelfs uitgebreid. Veranderingen in bezuinigingsdoelstellingen werden vaak summier aan het parlement gemeld en er werd bij deze besluiten geen relatie gelegd met de gevolgen van de bezuinigingen. Hierdoor hadden minister noch parlement inzicht in het financiële verloop van de bezuinigingen. Het budgetrecht schrijft voor dat de Tweede Kamer deze informatie wel dient te krijgen.²⁸ Het niet realiseren van bezuinigen is niet gratis; bezuinigingen worden namelijk direct in de begroting ingeboekt. Als deze verkeerd geraamd blijken, moeten die bedragen op andere plekken op de begroting gevonden worden. Hetzelfde gebeurt wanneer bezuinigingen niet worden gerealiseerd en kosten als onderhoud blijven doorlopen. Betrouwbare realisatiecijfers over doelstellingen zijn daarom van groot belang. Dat er onvoldoende maatregelen zijn genomen om de ingeboekte bezuiniging ook te halen heeft zes oorzaken die hieronder uiteen worden gezet.²⁹

Oorzaak 1: De ramingen bevatten fouten

Al ver voor 2011 werd op het ministerie van Defensie al nagedacht over mogelijke bezuinigingen. In 2008 startte het interdepartementale

traject *Verkenningen*, waarin toekomstscenario's, bijbehorende samenstelling en het daarvoor noodzakelijke budget van de krijgsmacht werden onderzocht.³⁰ Het traject werd ingehaald door de gevolgen van de financiële crisis. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 startten de 'brede heroverwegingen'. Deze serie ambtelijke rapporten inventariseerde ten behoeve van de kabinetsformatie interdepartementaal opties waarmee de rijksoverheid kon bezuinigen. Het rapport over Defensie werkte de scenario's uit de eerdere *Verkenningen* uit tot bezuinigingen op de verschillende wapensystemen. De heroverwegingsrapporten vonden hun weg naar vrijwel alle verkiezingsprogramma's. De coalitiepartijen besloten in het regeerakkoord om 18 miljard euro te bezuinigen en gebruikten hiervoor onder andere de opties uit de brede heroverwegingen.³¹

Om de financiële consequenties voor de bezuinigingsopties goed te kunnen begroten, stelde het ministerie van Defensie een nieuw rekenmodel op dat de hele defensiebegroting toerekende aan wapensystemen. Zo'n model bestond daarvoor nog niet en was een belangrijke stap voor het ministerie om inzicht te krijgen in de gevolgen van bezuinigingen voor de begroting. Helaas bevatte het model ook rekenfouten, bijvoorbeeld bij de tanks. Het rekenmodel raamde de exploitatie op 90 miljoen euro per jaar, terwijl de feitelijke jaarlijkse exploitatie-uitgaven toen 60 miljoen bedroegen. Hierdoor kon de ingeboekte bezuiniging van 90 miljoen nooit volledig gerealiseerd worden. De rode lijn in figuur 1 laat zien dat de realisatie van de bezuiniging – vooral door deze ramingsfout – veel lager was. Hierdoor werd tussen 2011 en 2018 193 miljoen euro niet bezuinigd.

28 Michal Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van het Europees economisch bestuur* (Deventer, Wolters Kluwer, 2017) 124-126.

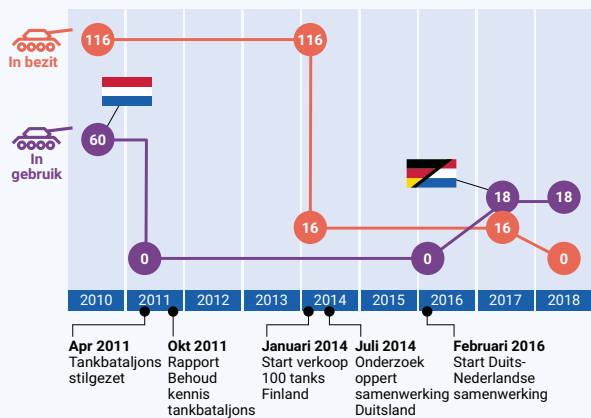
29 Arjan Vos, Björn Teunen, Joost van Hofwegen, Hans Monnickendam, red., Toegang tot de Rijksbegroting, Den Haag, Rijksacademie van Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, 2011, 81-84, 91.

30 *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de Toekomst*, Ministerie van Defensie: Den Haag, 2010.

31 Frans K. M. van Nispen 'Policy Analysis in Times of Austerity: A Cross-National Comparison of Spending Reviews', *Journal of Comparative Policy Analysis*, in: *Research and Practice*, 18 (2016) (5), 479-501, aldaar 489, 490.

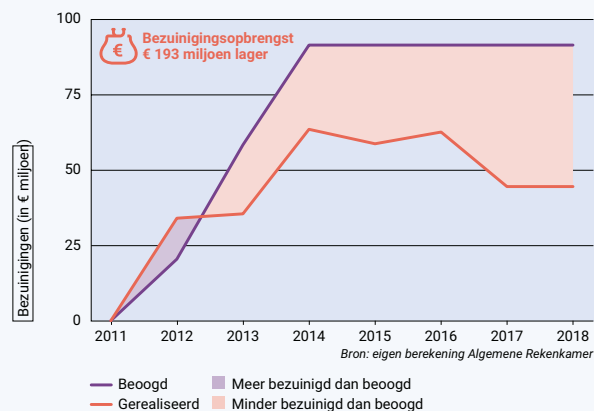
Tanks

Minder tanks afgestoten dan beoogd, Nederland least nu tanks



In april 2011 besluit de minister van Defensie alle 116 gevechtstanks te verkopen. De 2 Nederlandse tankbataljons werden per direct opgeheven. Een interne studie van het ministerie van Defensie uit oktober 2011 pleit vervolgens voor het behoud van kennis van het tankoptreden. De minister van Defensie schrijft begin januari 2014 aan de Tweede Kamer dat 100 tanks aan Finland worden verkocht. Halverwege 2014 komt het ministerie van Defensie met een onderzoek waarin zij samenwerking met Duitsland adviseert om kennis over tanks te behouden. Begin 2016 wordt de samenwerking bekrachtigd en draagt Nederland zijn laatste 16 tanks vanaf 2018 over aan Duitsland en least vanaf 2017 18 tanks van Duitsland. In 2018 presenteert de minister van Defensie het nationaal plan voor de NAVO, waarin Nederland zijn verhoogde bijdrage aan de NAVO schetst. Het ministerie van Defensie keurt goed dat Nederland 52 nieuwe tanks aanschaf zodra er budget is. De bijbehorende Kamerbrief (de zogenaamde B-brief) wordt niet verstuurd.

Veel minder bezuinigd op tanks dan beoogd



De verwachte bezuinigingen op de gevechtstanks zijn niet gehaald door de minister van Defensie. Tussen 2011 en 2018 was een besparing van totaal € 536 miljoen voorzien. Daarvan is 63% (€ 343 miljoen) gerealiseerd. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de exploitatie destijds € 30 miljoen per jaar hoger is geraamd dan de daadwerkelijke kosten bedroegen. Daarnaast zorgt de samenwerking met Duitsland voor extra uitgaven.

Tanks behouden was 7 tot 8 keer goedkoper geweest dan afstoten en nieuwe kopen

Tanks afstoten en nieuwe aanschaffen	Tanks behouden en upgraden
52 2022-2023 Nieuwe tanks aanschaffen	52 2019-2022 Upgrade tanks
Uitgaven > € 1 miljard	Uitgaven € 100-250 miljoen

Wanneer het plan om nieuwe gevechtstanks aan te schaffen wordt uitgevoerd, beschikt Nederland in 2023 weer over 52 tanks. Dit planalternatief zetten wij af tegen het nulalternatief: de hypothetische situatie waarin 52 tanks niet verkocht zijn maar van een upgrade zijn voorzien. Met deze upgrade zou Nederland over exact hetzelfde type tank beschikken als het ministerie nu wil kopen. De kosten van de aanschaf van nieuwe tanks zijn 7 tot 8 maal hoger dan de kosten om 52 oude tanks te upgraden.

Figuur 1

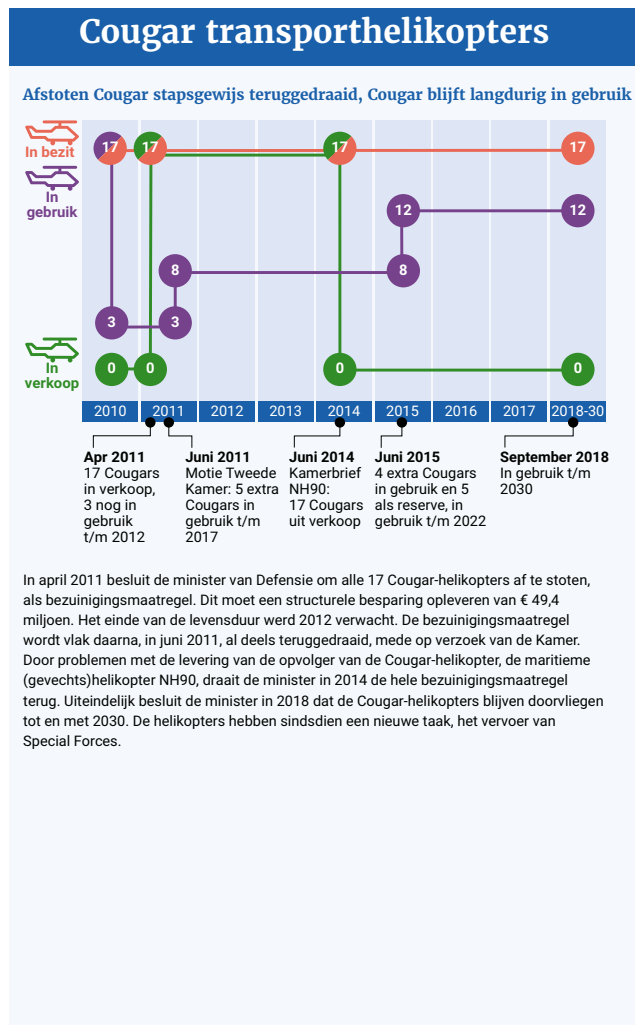
Oorzaak 2: Maatregelen teruggedraaid, maar bezuiniging niet

Een tweede oorzaak voor het niet halen van de bezuinigingen is dat veel maatregelen na het inboeken van de bezuinigingen werden teruggedraaid, zonder dat het bijbehorende budget werd bijgesteld. Een goed voorbeeld zijn de Cougar-helikopters. Door een motie tijdens de Kamerbehandeling van de *Beleidsbrief* bleven vijf helikopters langer in gebruik. De levering van de nieuwe transporthelikopter NH90 liep daarna vertraging op. Daarop draaide de minister de bezuinigingsmaatregel in 2014 geheel terug. Na 2017 kreeg de Cougar een nieuwe rol bij het transport van Special Forces. Hierdoor werd in

deze casus 170 miljoen euro minder bezuinigd dan beoogd. Belangrijker is dat kosten voor het opnieuw in gebruik nemen van de Cougar-helikopters niet zijn gecompenseerd en dat de begroting van het ministerie van Defensie het financiële gevolg hiervan moest opvangen (zie figuur 2).

Oorzaak 3: Uitgaven aan materieel blijven hoog en zijn slecht voorspelbaar

In eigenlijk alle casussen bleek het onderhoud duurder dan vooraf voorzien. Enerzijds kwam dit doordat de kostentoerekening door de loop van de jaren verbeterde, anderzijds bleken de kosten steeds hoger dan verwacht. Een goed voorbeeld

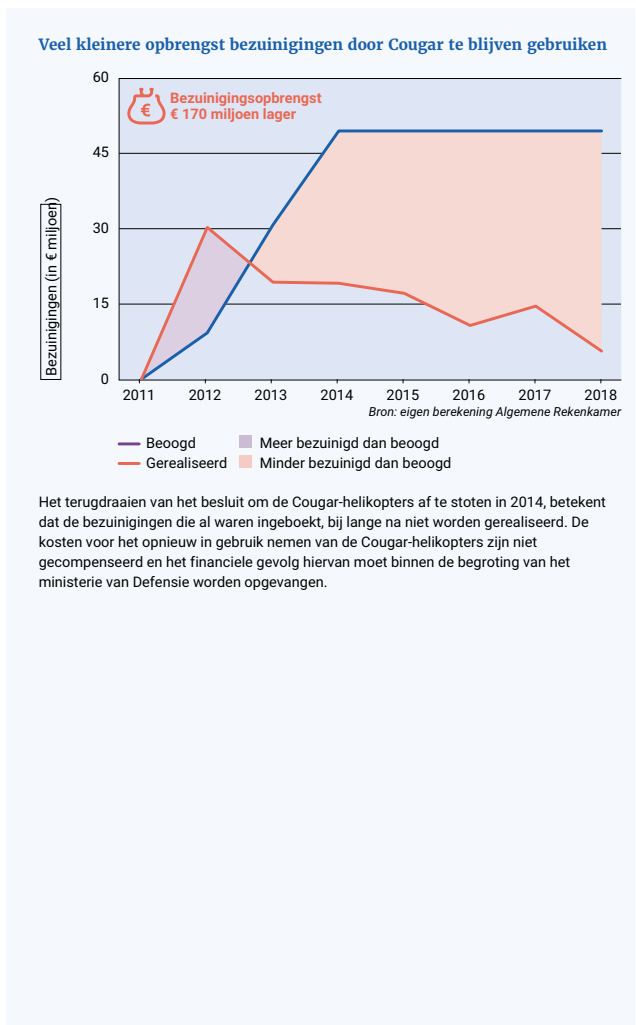


Figuur 2

hiervan zijn de mijnenjagers. Hoewel de vloot met 40 procent gereduceerd werd, namen de exploitatie-uitgaven nauwelijks af. De uitgaven bleken daarnaast lastig planbaar, met een grillig verloop van uitgaven als gevolg (zie figuur 3).

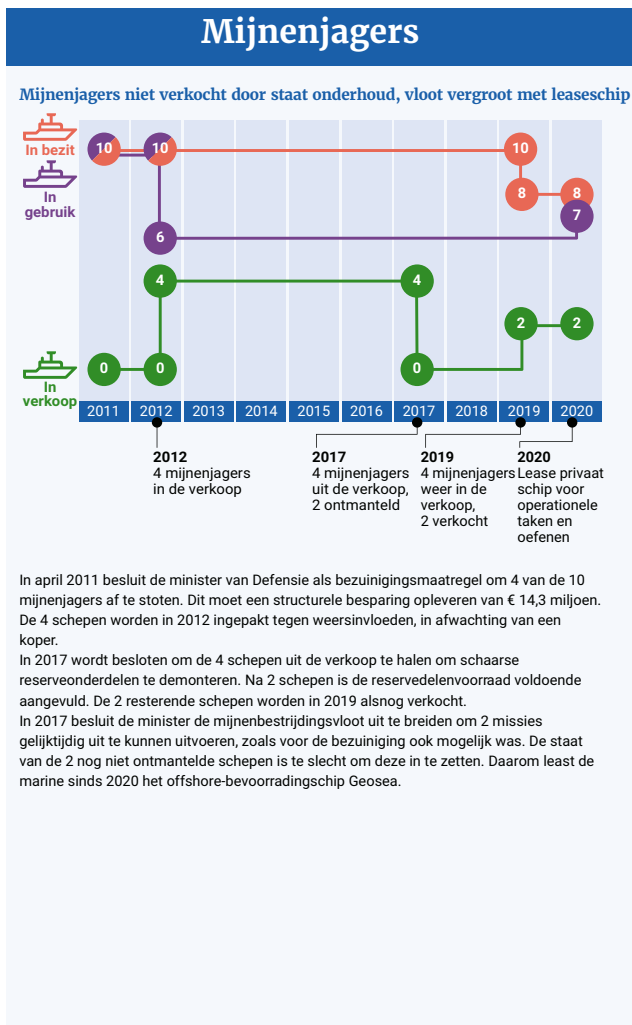
Oorzaak 4: Binnen de casussen geen reductie, maar herverdeling van personeel

De andere grote uitgavenpost naast exploitatie was personeel. Bij alle onderzochte casussen was een personeelsreductie onderdeel van de bezuinigingsmaatregel. Er bleef echter binnen de casussen veel meer personeel in dienst dan gedacht. Dat kwam bijvoorbeeld doordat er bij de marine al een voorschot was genomen op de



bezuinigingen en vacatures al een jaar leeg waren gehouden. Van de 200 functies die bij het afstoten van de mijnenjagers zouden verdwijnen, bleken er bij het afkondigen van de bezuiniging al 50 niet bezet. Nog eens bijna 100 bemanningsleden van de 4 af te stoten mijnenjagers konden naar vacante plekken op andere mijnenjagers. Een laatste kwart ging naar een andere plek bij de marine. Uiteindelijk verliet slechts één van de 200 bemanningsleden Defensie. De andere casussen laten hetzelfde mechanisme zien.

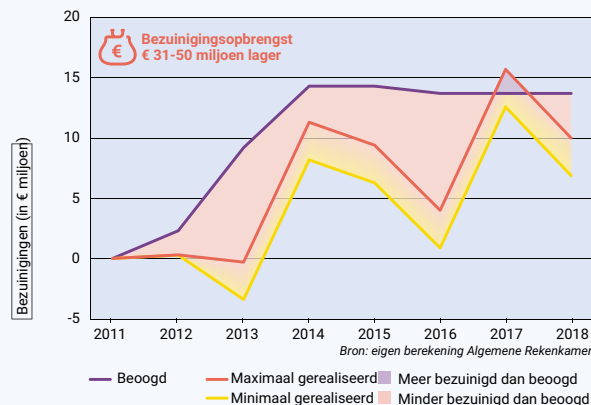
Door een krijgsmachtbreed tekort aan technisch personeel was het behoud van deze medewerkers enerzijds cruciaal. Anderzijds duidt dit ook op



Figuur 3

‘ondervulling’, waarbij personele onderbezetting wordt gebruikt om bijvoorbeeld gaten in de materiële exploitatie te vullen. Daarnaast had het gevolgen voor de bezuinigingsoperatie als geheel. De voorgenomen personeelsreductie van 18 procent werd wel degelijk gerealiseerd, maar op een andere manier ingevuld dan aan het parlement was voorgesteld, bijvoorbeeld door minder te werven of contracten van militairen niet te verlengen. Hierdoor werden er minder nieuwe technische specialisten aangenomen, waardoor op andere plekken dan de onderzochte casussen een tekort aan gekwalificeerd personeel bleef bestaan. Ook verouderde het personeelsbestand, dat daardoor duurder werd.

1/3 minder bezuinigd op mijnenjagers door oplopende onderhoudskosten



De verwachte bezuinigingen op de mijnenjagers zijn niet gehaald. De oplopende onderhoudskosten van de mijnenjagers zijn hiervoor een belangrijke verklaring. De 200 bemanningsleden en onderhoudspersoneel krijgen op 1 na allemaal een plek binnen de marine; vaak binnen de mijnenbestrijding. Hoe groot de gerealiseerde personele bezuinigingen zijn is niet goed vast te stellen, dit verklaart ook de bandbreedte in de gerealiseerde bezuiniging. De verkoopopbrengst van de 4 schepen is € 35 miljoen lager

Oorzaak 5: Verkoopopbrengsten lager door achterstallig onderhoud

Een vijfde oorzaak van het niet halen van de bezuinigingen is dat de verkoopopbrengsten van het af te stoten materieel laag waren. Bij het afkondigen van de bezuinigingen werd met de minister van Financiën afgesproken dat de minister van Defensie de verkoopopbrengsten mocht gebruiken voor nieuwe investeringen. De verwachte verkoopopbrengsten werden door Defensie meteen ingeboekt als investeringsruimte in de begroting. Maar de verkoopopbrengsten bleken in de praktijk veelal lager dan begroot. De opbrengsten van zowel de helikopters als de mijnenjagers waren veel te

hoog ingeschat, gelet op de staat waarin het materieel verkeerde. Om de ingeboekte opbrengsten te halen waren forse onderhouds-investeringen nodig. In beide gevallen bleven die investeringen na 2011 achterwege zonder dat de begroting hierop werd aangepast. Tegelijkertijd gebruikte Defensie zowel bij de helikopters als de mijnenjagers een deel van het materiaal dat voor verkoop was bedoeld toch weer voor reserveonderdelen. Door de slechte staat van het onderhoud en het gebruik voor reserveonderdelen brachten de mijnenjagers uiteindelijk zo'n 1 miljoen euro op, van de beoogde verkoopprijs van 40 miljoen. De helikopters werden om dezelfde redenen nooit verkocht.

Oorzaak 6: Bezuinigingen raken snel uit zicht

Nadat de bezuinigingen in 2011 in de departementale begroting waren ingeboekt en door het parlement goedgekeurd, kregen de krijgsmacht-delen en de ondersteuningscommando's de opdracht om bij de financiële doelstellingen behorende maatregelen snel uit te voeren. Materieel werd zeer snel stilgezet, voor de veranderingen op personeelsgebied werd twee jaar uitgetrokken. Maar na een vliegende start verdween zowel ambtelijk als politiek de aandacht voor de bezuinigingen.

Dat de besparingen niet te volgen waren meldde de minister al in 2012 aan de Tweede Kamer in de eerste voorgangsrapportage over de defensie-bezuinigingen.³² Dat is ook goed te verklaren: de begroting van de minister en administraties van de krijgsmacht-delen sluiten niet op elkaar aan. Zo zijn bijvoorbeeld noch het rekenmodel, noch de normerings-sheets voor het onderhoud onderdeel van de begroting. Daardoor worden fouten en afwijkingen in deze modellen niet snel zichtbaar in de begroting. Doordat de rijksbegroting een andere boekhoudkundige logica gebruikt, moeten onderhouds- en gereedheidsgegevens vertaald worden en budgettair passend gemaakt. Daardoor is het onduidelijk of de begroting daadwerkelijk de kosten van ieder wapensysteem dekt.

De gevolgen: ondoelmatig beheer van publieke middelen

Door al deze oorzaken kon de Algemene Rekenkamer niet anders concluderen dan dat de

bezuinigingen niet doelmatig waren uitgevoerd. De uitgaven aan de wapensystemen zijn nog steeds hoger dan in de bezuinigingen van 2011 is voorzien. Ook zijn de bezuinigingen niet doeltreffend geweest; er rijden immers nog steeds tanks en er vliegen nog altijd Cougar-helikopters. Het gezegde *penny-wise, pound-foolish* dringt zich op als binnen tien jaar materieel eerst wordt afgestoten en vrij snel daarna weer teruggeleest omdat het verkocht is, zoals bij de tanks en de mijnenjagers. In het geval van de tanks bestaan er zelfs plannen om nieuwe te kopen. Daarom concludeerde de Algemene Rekenkamer dat een dergelijke kapitaalvernietiging een ondoelmatig beheer van publieke middelen is.

Deze conclusie mag echter niet het sluitstuk zijn. Het doel van het onderzoek was immers te leren van het verleden. De Algemene Rekenkamer heeft daarom zeven lessen opgesteld die helpen om inzichtelijk te maken of bezuinigingen – maar even goed investeringen – te realiseren zijn en om de besluitvorming hierover te verbeteren.

Lessen voor Defensie

Voor Defensie stelde de Algemene Rekenkamer een aantal lessen op. Allereerst moet systematische besluitvorming de basis voor zorgvuldige bezuinigingen zijn. Hiermee bedoelt de Algemene Rekenkamer dat besluitvorming via vaste stappen verloopt. Hierbij moet eerst het probleem goed worden gedefinieerd, daarna wordt onderzocht wat het nultarief is: de gevolgen en de kosten en baten van voortzetting van het huidige beleid. Vervolgens moeten de verschillende beleids- of bezuinigingsopties op zo'n manier in kaart gebracht worden dat de effecten, kosten en baten op eenzelfde manier tegenover elkaar afgewogen kunnen worden. Hiervoor bestaan tal van (verplichte) hulpmiddelen, zoals het Integraal Afwegingskader of de leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse.³³

32 Kamerstukken II 2012/13, 32 733, nr. 86. *Brief van de minister van Defensie over de voortgang maatregelen beleidsbrief* (13 november 2012).

33 *Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Praktisch aan de slag* (Den Haag, ministerie van Justitie & Veiligheid, 2020); Gerbert Romijn en Gusta Renes, *Algemene Leidraad voor Maatschappelijke Kosten-batenanalyse* (Den Haag, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2013).



Zowel bij de Cougar-helikopters als de mijnenjagers gebruikte Defensie een deel van het materiaal dat voor verkoop was bedoeld toch weer voor reserveonderdelen

De tweede les is dat het zeker bij Defensie belangrijk is om bij deze besluitvorming niet geïsoleerd naar één capaciteit te kijken, maar ook (tweede- en derde-orde) effecten voor andere eenheden, opleidingen, vastgoed en onderhoud in de besluitvorming mee te nemen.³⁴ Eenheden zijn immers vaak van elkaar afhankelijk. Het verdwijnen van gevechtstanks betekent ook iets voor het optreden en oefenen van pantserinfanterie. Tegelijkertijd kon niet al het onderhoud of vastgoed van tanks worden opgeheven nadat de

gevechtstanks waren afgestoten, omdat dit ook gebruikt wordt voor de bergings- en genietanks die in dienst bleven.

Hoge vervangingswaarden van materieel expliciet meenemen in de besluitvorming is de derde les. In de huidige systematiek van de Rijksbegroting komen de hoge kapitaalkosten van materieel niet terug, maar alleen de jaarlijkse kosten voor exploitatie. Zo kan het bij de tanks gebeuren dat deze eerst worden afgestoten, waarmee de exploitatiekosten met tientallen miljoenen dalen. Daarna worden ze vrij snel weer teruggelast omdat ze verkocht zijn, terwijl de minister nu plannen heeft

³⁴ *Zicht op gereedheid*, 40-52; Algemene Rekenkamer, *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali. Goed improviseren vergt goede voorbereiding* (Den Haag, 2018) 31-35.



FOTO MCD, GERBEN VAN ES

goedgekeurd om weer 52 nieuwe tanks aan te schaffen voor meer dan een miljard euro. Een mogelijke optie zou dan kunnen zijn dat materieel tijdelijk op te slaan, waardoor een deel van de exploitatiebezuiniging gehaald kan worden, terwijl het materieel behouden blijft.

Daarom is de laatste les voor de minister van Defensie dat het onderhoudsbudget in stand blijft totdat het materieel daadwerkelijk is afgestoten. Dat voorkomt hoge onderhoudskosten als minister of parlement later besluiten materieel toch weer in dienst te stellen – zoals bij de Cougars is gebeurd (of recent bij de

pantserhouwitsers). Daarmee is de kans op een goede verkoopprijs ook beter.

Voor kabinet en parlement waren er tot slot nog drie lessen. Allereerst dienen zij maatschappelijke doelen, zoals regionale werkgelegenheid, die buiten het ministerie liggen, expliciet mee te wegen in de besluitvorming. Behoud van regionale werkgelegenheid is vaak een argument bij dreigende kazernesluitingen of -verhuizingen. Tegenover deze lokale baten staan echter hogere lasten voor het ministerie van Defensie als verouderd en daarmee duurder vastgoed gehandhaafd moet blijven. Het kabinet en het parlement zouden deze baten en lasten expliciet moeten afwegen en eventuele meerkosten ook moeten compenseren.

Een tweede les is dat het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de begroting voorkomt dat er een vertaalslag gemaakt moet worden tussen verschillende administratie- en begrotings-systemen.³⁵ De interne administratiesystemen van het departement rekenen op basis van levensduurkosten, waardoor de aanschaf, het onderhoud en de verbruikskosten en afschrijving zichtbaar zijn en gepland kunnen worden. Gemeenten, provincies en bijvoorbeeld Rijkswaterstaat werken al met deze systematiek, waarin het verbruik van het goed centraal staat. Dit stimuleert om levensduurkosten van materieel en vastgoed mee te nemen in de besluitvorming. Een bijkomend voordeel is dat op deze wijze de uitvoering van bezuinigingen wél gevolgd kan worden. Deze interne administraties moeten echter vertaald en ingepast worden in de departementale begroting, die niet uitgaat van verbruik van goederen, maar waarin betalingen en verplichtingen centraal staan: het kas-verplichtingenstelsel. Hier valt informatie over kapitaalgoederen weg.³⁶ De kabinetsformatie is een logisch moment om het toevoegen van baten-lasteninformatie aan de begroting te regelen.

35 De Rekenkamer heeft in diverse brieven aan het parlement gewezen op de voordelen van het baten-lastenstelsel: Kamerstukken II 31 865, nr. 97, 109 en 116. Het ministerie van Defensie experimenteert hier inmiddels mee. Zie Kamerstukken II 2020/21, 27830 nrs. 315 50/100/150Kn *Wielvoertuigen*, 321 *midlife update CV90*.

36 Zie voor de verschillende begrotingsstelsels en hun logica Flip De Kam, *Overheidsfinanciën* (Groningen, Noordhoff, 2018) 120-123.

Een laatste les voor kabinet en parlement is het versterken van de archivering en de informatievoorziening in overeenstemming met de Archiefwet. Alleen zo kan zorgvuldige besluitvorming vastgelegd, verantwoord en aangepast worden.

De Algemene Rekenkamer wil graag leren van het verleden om lessen te kunnen trekken voor

de toekomst en vindt dat dit leren van ervaringen een continu proces moet zijn binnen overheidsorganisaties. Mede daarom hecht de Algemene Rekenkamer aan goed informatiebeheer. Ook van het buitenland is te leren. Want hoewel elke nationale context uniek is, zijn er in de westerse wereld wel gelijksoortige patronen waarmee krijgsmachten

Binnenkomst van mijnenjager Hr.Ms. Haarlem in Den Helder in 2011 na een missie van vijf maanden naar Libië: Defensie kreeg dit schip uiteindelijk niet verkocht

FOTO MCD, JAAP SPIEKER



worden geconfronteerd, van dezelfde wijze van bezuinigen tot de lastige omgang met vastgoed. De rapporten van buitenlandse rekenkamers laten vaak dezelfde problemen zien: lastige verwervingstrajecten, problemen met munitie- en vastgoedbeheer en lage gereedheid. Uit die rekenkamerrapporten is inspiratie op te doen en is te leren voor de Nederlandse praktijk.³⁷ ■

³⁷ Zie voor voorbeelden en methoden om binnen de overheid te leren van het verleden Sjoerd Keulen en Ronald Kroeze, *De leiderschapscarrousel. Waarom iedere tijd zijn eigen leider vraagt* (Amsterdam, Boom, 2011).

