



Defensienota 2018: een pleidooi voor rationaliteit

Het kabinet Rutte III brengt maart 2018 een Defensienota uit. Hierin wordt uitgestippeld welke plannen het de komende jaren met de krijgsmacht heeft. Deze nota zal van een andere inhoud zijn dan de beleidsnota's van de laatste 25 jaar. Want stonden die in het teken van het innen van het vredesdividend en bezuinigingen, nu is er weer meer geld te besteden voor taken van Defensie. Het budget van 2018 is bijna een miljard euro groter dan dat van het jaar ervoor. Dat bedrag groeit geleidelijk tot 1,5 miljard euro in 2021.

Het is dus niet verwonderlijk dat belangengroepen en adviseurs zich warmlopen om hun denkbeelden in die nota te krijgen. De Tweede Kamer heeft een rondetafelgesprek gehouden waar ze zijn gehoord. Ideeën van belangengroepen waren voorspelbaar: vakbonden willen nog meer geld voor defensiepersoneel en betere arbeidsvoorwaarden, werkgevers benadrukken de innovatie van de Nederlandse industrie en onderzoeksbureau TNO wil meer geld voor onderzoek op militair gebied. De uitspraken van veiligheidsanalisten waren enigszins inhoudelijker. Instituut Clingendael wil dat de landmacht prioriteit krijgt, want mechanisering van een brigade is nodig vanwege de dreiging van Rusland. Het *Institute of Strategic Studies* vindt dat de noodzakelijke veranderingen van dezelfde omvang zijn als die van de negentiger jaren. Deze instelling wil eerst de basisgereedheid op orde brengen en daarna nieuwe wapensystemen aanschaffen.¹

Ook minister van Defensie Ank Bijleveld heeft gesprekken met dit soort groepen in de aanloop naar deze nota. In een lezing voor de Atlantische Commissie stelde zij zichzelf vragen als: Wat gaan we met het geld doen?

Hoe veelzijdig willen we precies zijn? En: welk profiel hebben we nodig? Ze stelt "dan zullen we keuzes moeten maken" en "bij die keuzes kom je onvermijdelijk voor lastige dilemma's te staan."² De minister ging, net zoals de Tweede Kamerleden overigens, niet in op de kwestie van hoe zij en haar staf eigenlijk die beslissingen (zouden moeten) nemen. Dit vraagstuk verdient evenwel de nodige aandacht. Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste is dat de manier waarop wordt gekozen voor de aanwending van het defensiebudget, de kwaliteit van dat wat wordt besloten mede bepaalt. Dit is vooral van gewicht omdat het hier niet om klein bier gaat. Defensie ontvangt jaarlijks ongeveer 10 miljard euro aan belastinggeld. Hierdoor gaat het bij beslissingen over een ander gebruik van dit geld vaak om grote bedragen. Vooral nieuw materieel is duur: een extra jachtvliegtuig kost bij benadering 100 miljoen euro, een nieuwe onderzeeboot 500 miljoen euro. Met een extra gevechtsvoertuig is "maar" ongeveer 10 miljoen euro gemoeid. Doch daarvan heeft de krijgsmacht er, als het Instituut Clingendael zijn zin krijgt, tientallen nodig.

De tweede reden is dat de Algemene Rekenkamer de "robuustheid" van de besluitvorming bij Defensie in twijfel trok.³ Ze deed dit naar aanleiding van een feit in 2013. In september van dat jaar verscheen de beleidsnota "In het belang van Nederland". Daarin stonden snelle, harde financiële ingrepen. Een maand later kreeg Defensie er van de regering 100 miljoen euro bij. Het was aanleiding voor de toenmalige minister van Defensie om een "aantal pijnlijke maatregelen te verzachten of terug te draaien".⁴ Zo ging de voorgenomen verkoop van het gloednieuwe *joint support ship* Karel Doorman niet door en kon een kazerne in Assen open blijven. Bij de landmacht echter was het niet alleen een kwestie van kleine veranderingen, maar werd een geheel nieuw concept van samenstelling van brigades ontvouwd. Was het inzicht zo veranderd in twee maanden tijd?

Deze argumenten zijn de aanleiding om in deze opiniebijdrage stil te staan bij het besluitvormingsproces rond de Defensienota. Eerst schets ik een theoretisch kader, waarin het verstandelijk of rationeel beslissen centraal staat. Dan wordt onderzocht hoe Defensie in beleidsbeslissingen omgaat met die theoretische inzichten, met als slot enkele gevolgtrekkingen.

Theoretisch kader

Om te leren hoe beslissingen op het gebied van buitenlands- en defensiebeleid worden genomen was op stafschole jarenlang het boek van Graham Allison "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis" verplichte kost.⁵ Deze Harvard-hoogleraar en voormalig "Assistant Secretary of Defence for Policy and Plans" heeft met behulp van drie modellen de Cubaanse raketten crisis in oktober 1962 verklaard. Zijn aanpak is als beginpunt voor een begrip van besluitvorming nog steeds nuttig.

'De manier waarop wordt gekozen voor de aanwending van het defensiebudget, bepaalt mede de kwaliteit van dat wat wordt besloten'

Model I is dat van de rationeel denkende beslissers die alternatieven tegen elkaar afweegt en dan de optie kiest met het meeste nut. Bij model II worden beslissingen gezien als het product of uitkomst van een organisatie. Die organisatie bestaat uit delen met eigen belangen en procedures. Allison geeft de Amerikaanse krijgsmachtdelen als voorbeeld.⁶ Model III is van politieke aard, waarbij een besluit de resultante is van een compromis of conflict tussen ambtenaren en/of politici met diverse belangen en ongelijk verdeelde invloed. Allison vond dat het streven moet zijn om besluiten omtrent buitenlands- en defensiebeleid rationeel te nemen: "For solving problems, a Model I-style analysis provides the best first cut".⁷ Die analyse komt erop neer dat een beslissers het verschil zou moeten willen maximaliseren tussen de kosten van een activiteit en het nut hiervan voor hem. Voor defensieplanning gaat dit ook op, met dien verstande dat de omvang van het budget nu de begrenzing vormt. Stel een simpele krijgsmacht met twee wapensystemen (WS). WS1 kost €10 miljoen

euro per stuk (even in het midden latend wat onder die kosten moet worden verstaan) en WS 2 € 20 miljoen per stuk. Het defensiebudget bedraagt €100 miljoen. Als de besluitvormer bij de combinatie van zes WS1 en twee WS2 beredeneert dat het nut voor Defensie hiervan kleiner is dan wanneer over vier WS1 en drie WS2 wordt beschikt dan is die laatste optimaler. De kern is dus om de combinatie van aantallen WS1 en WS2 te vinden die naar verwachting het meeste totaal nut voor Defensie oplevert. Zo wordt – in theoretische zin – de beste besteding van Defensiegeld bereikt.

In relatie tot de keuze voor de aanschaf van gevechtsvliegtuigen besefte Allison terdege dat dit normatieve model niet overeenkwam met de werkelijkheid, doordat factoren die voortkomen uit de modellen II (organisatorisch) en III (politiek) niet werden meegenomen.⁸ Een complexe analyse op defensiegebied heeft immers niet één beslissers, maar een veelheid van actoren, met eigen belangen en verschillende machtsposities.

Al vele jaren is er onderzoek gedaan naar de redenen waarom actoren bij besluitvorming niet rationeel handelen. De Israëlische psycholoog Daniel Kahneman kreeg voor zijn studies hiernaar de Nobelprijs voor economie in 2002. Hij stelt dat er twee imaginaire systemen in het menselijk brein zijn die de wijze van ons denken bepalen. Systeem I is snel, emotioneel en intuïtief. Dat licht hij met een voorbeeld toe. De directeur van een groot investeringsfonds had voor miljoenen dollars aandelen van autofabrikant Ford gekocht. De reden hiervoor was, dat die investeerder onder de indruk was van een automobielshow die hij, net voor de aankoop, had bijgewoond: "Boy, do they know how to make a car!".⁹ Deze impulsieve wijze van denken zorgt voor vooroordelen en leidt tot gevoelsmatig beslissen, waarbij alleen feiten ter onderbouwing van een besluit worden aangevoerd, als die dit ondersteunen. Systeem II is langzamer, zorgvuldiger afwegend en kost meer inspanning. In het geval van investeren in aandelen van Ford zou het gebruik van deze denkwijze een antwoord willen vinden op de vraag of de aandelen van Ford op het



Graham Allison, 2017. (US Navy photo/Zach Allan)



Daniel Kahneman, 2013. (www.flickr.com/photos/erikbenson)

moment van de voorgenomen aankoop te laag geprijsd waren. Wellicht waren er ook andere effecten te koop met betere vooruitzichten.

Deze psychologische inzichten hebben geleid tot managementtechnieken die bedoeld zijn om het snelle Systeem I-denken te vermijden.¹⁰ Organisaties kunnen deze, volgens Kahneman, in procedures en richtlijnen opnemen om logisch handelen af te dwingen.¹¹ Ook voor Defensie zijn die technieken belangrijk want rationeler handelen zorgt voor een betere besteding van het

‘Al vele jaren is er onderzoek gedaan naar de redenen waarom actoren bij besluitvorming niet rationeel handelen’

belastinggeld, zoals ik in het voorbeeld van de twee wapensystemen aangaf. De vraag is nu hoe Defensie hiermee omgaat bij de totstandkoming van de nieuwe Defensienota.

De wijze van besluitvorming over Defensienota’s

Een antwoord op deze vraag moet worden gevonden in dat wat daarover is geschreven, zowel door Defensie in voorschriften en beleidsnota’s als door onderzoekers van dit beleid. Hoe een beleidsnota, zoals de Defensienota 2018 tot stand moet komen en wie daarbij betrokken is, staat in het Organisatiebesluit en het Beleid Bedrijfsvoering Defensie uit 2013. Hieruit blijkt dat de Hoofddirecteur Beleid van het ministerie verantwoordelijk is voor de beleidsnota’s. Hij werkt de beleidsdoelstellingen uit en dan is het aan de Commandant der Strijdkrachten om een “balans tussen doelen, activiteiten en personele en materiële middelen” te zoeken. Dit gebeurt met hulp van “normen, kengetallen en sjablonen, waarmee hij vaststelt welke specifieke activiteiten nodig zijn om een bepaalde doelstelling te halen en welke middelen per activiteit en hoofdwapensysteem hij toekent.”¹²

Over de wijze waarop analyses moeten plaatsvinden laten de voorschriften zich niet uit. Een voormalig medewerker

van de Defensiestaf heeft een tipje van de sluier opgelicht. Hij schrijft dat de Commandant der Strijdkrachten in overleg met zijn ondercommandanten, opties voor aanpassingen van de defensieorganisatie maakt. Daaruit wordt in overleg met de minister een voorselectie gemaakt op basis van die beleidsdoelstellingen. Die wordt nader uitgewerkt en dan in breder verband besproken. Uiteindelijk wordt een voorstel voorgelegd aan het kabinet. Hij vindt het een intensief en gevoelig proces dat ten dele feitelijk is, maar waarbij ook persoonlijke zienswijzen een rol spelen.¹³

Dat visies van actoren inderdaad een rol spelen tonen wetenschappelijke studies aan. Onderzoek naar de totstandkoming van de defensienota 1974 had als bevinding dat het een politiek gevecht was met verschillende inzichten van bewindslieden onderling.¹⁴ Bij een studie naar de aanschaf van gevechtsvliegtuigen was de conclusie dat een handjevol officieren van de luchtmacht als hechte groep de besluitvorming domineerde. Argumenten van financiële en politieke aard kwamen daarbij onvoldoende aan bod.¹⁵

De modellen II en III van Allison zijn in die studies herkenbaar. In de zoektocht naar meer informatie over de wijze van besluitvorming en de rationaliteit daarvan heb ik beleidsnota’s uit het verleden bestudeerd. Men zou immers kunnen verwachten dat daarin duidelijk wordt hoe keuzes tot stand zijn gekomen. Al deze nota’s gaan in op de maatregelen die zijn genomen en onderbouwen deze. Een uitleg in Defensienota 1984 illustreert dit: er is een numeriek overwicht van het Warschau Pact aan tanks en gemechaniseerde eenheden Daarom is meer eigen gemechaniseerd materieel nodig, want: “De pantserinfanterie- en tankbataljons vormen de kern bij het verdedigend gevecht”.¹⁶ Uit die redenering valt niet op te maken, hoe de afweging is geweest. In sommige andere nota’s is hier wel iets over terug te vinden, omdat er te lezen is waar *niet* voor gekozen is. Een voorbeeld is de beleidsnota van 2003, waarin de toenmalige bewindslieden aangeven dat ze door budgettaire beperkingen de Patriot-capaciteit niet konden uitbreiden. Bovendien moesten ze ook afzien van de paraat stelling van een derde mariniersbataljon.¹⁷

In geen van de nota’s komt de wijze van analyseren aan bod. Beleidsnota’s noch voorschriften maken dus gewag van de rationaliteit van de keuzes. Daarom blijft ongewis hoe die in het planningsproces is aangebracht. Vragen hierover blijven onbeantwoord. Deze betreffen: moeten integrale analyses worden uitgevoerd, waarbij nut en kosten (investeringen en exploitatie) van alle wapensystemen, bataljons, squadrons of maritieme taakgroepen tegen elkaar worden afgewogen? Of: zijn de analyses partieel of incrementeel, waarbij alleen voor de hand liggende alternatieven worden gezien? En hoe stelt men kosten en nut van alternatieven vast die voorgelegd worden aan de minister?

Slotbeschouwing

De keuzes, die minister Bijleveld met hulp van haar staf in het kader van de Defensienota 2018 moet maken, zijn ingewikkeld. Dit komt niet alleen doordat Defensie veel meer wapensystemen, dan de twee uit mijn voorbeeld, heeft. Een oorzaak is ook de brede formulering van dat wat de krijgsmacht moet doen. Bovendien is de mate waarin bataljons, squadrons en maritieme taakgroepen bijdragen aan inzetbaarheids-doelstellingen lastig in

‘Deze complexiteit zorgt ervoor dat de risico’s bij afwegingen omtrent de samenstelling van de krijgsmacht groot zijn’

te schatten. Tot slot, verandert de omgeving van de krijgsmacht voortdurend, zowel in militair, economisch als politiek opzicht.

Deze complexiteit zorgt ervoor dat de risico’s bij afwegingen omtrent de samenstelling van de krijgsmacht groot zijn: leiden de maatregelen in de Defensienota wel tot de beste krijgsmacht binnen het budget? Deze twijfel kan ook worden gevoed doordat, zoals deze bijdrage toont, niet bekend is hoe analyses zijn uitgevoerd. Die onzekerheid is in de Defensienota 2018 weg te nemen als de minister aangeeft hoe de beslissingen tot stand zijn gekomen. Niet alle alternatieven, die de revue zijn gepasseerd maar te licht zijn gevonden, behoeven hierin te worden verwerkt. Het volstaat als ze aangeeft wat

de gevolgde werkwijze is. Voor de geloofwaardigheid van de juistheid van die procedure helpt het als hierbij wordt toegelicht hoe rationaliteit in die besluitvorming is aangebracht en hoe het snelle Systeem I-denken van Kahneman wordt vermeden. Dit is Defensie wel enigszins verplicht aan de Nederlandse belastingbetaler.

Dr. Eric Jan de Bakker is KTZA b.d. en bedrijfseconoom.

Noten

- 1 Tweede Kamer (2017) *Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 14 december 2017 over de Defensienota*, TK 34775-X-68.
- 2 Ministerie van Defensie (2018) *Kamerlid Van Kappen “Deltaplan voor Defensie nodig”* Nieuwsbericht Defensie 16-01-2018.
- 3 Algemene Rekenkamer (2014) *Nota Aandachtspunten bij de begroting 2015 van de minister van defensie*, 14.
- 4 Minister van Defensie (2013) *Brief Aanvulling op de nota in het belang van Nederland*. 25 oktober 2013.
- 5 Allison, G.T. (1971) *Essence of Decision* Harper Collins.
- 6 Ibid. 81.
- 7 Ibid. 268.
- 8 Ibid. 269.
- 9 Kahneman, D. (2011) *Thinking, Fast and Slow*. Doubleday Canada.
- 10 Zie bijvoorbeeld: C. Heath, D. Heath (2013) *Decisive* Crown.
- 11 D. Kahneman, 418.
- 12 Ministerie van Defensie (2013) *Beleid Bedrijfsvoering Defensie*.
- 13 Adang, R.P.J. (2017) *Planning binnen Defensie* in E.R. Müller (red.) *Krijgsmacht* Wolters Kluwer 2017.
- 14 Hoffenaar, J. (2004) *De baby is er!* in J. Hoffenaar (red.) *Confrontatie en ontspanning*, Sdu, 46.
- 15 Kreemers, H.P.M. (2009) *Hete Hangijzers* Proefschrift, 314.
- 16 Tweede Kamer (1983) *Defensienota* TK 18169 nr. 1.
- 17 Tweede Kamer (2003) *Hoofdlijnenbrief* TK 28600 nr. 49.