

BEWAPENING, MILITAIRE UITGAVEN EN STAATS- OPTREDEN IN NEDERLAND*

Hans Keman**

De stelling, dat de uitgaven voor Defensie (hierna het Militaire Apparaat genoemd) en daarbinnen de uitgaven voor bewapening in enge zin, bij voortdurend toenemen, wordt algemeen verkondigd. In absolute termen is er inderdaad sprake van een continue stijging over langere termijn. Om een juist inzicht te krijgen in de betekenis van het Militaire Apparaat kan men echter niet stil blijven staan bij de ontwikkeling van absolute grootheden. Bezien wij de uitgaven voor het Militaire Apparaat relatief ten opzichte van de totale staatsuitgaven, of ten opzichte van de groei van het Nationaal Inkomen, dan blijkt het verloop minder eenduidig. Zo kunnen wij in Nederland in het grootste deel van de door ons beschouwde periode (1951-1972) zelfs een relatieve daling konstateren.

Een zinvolle analyse van het Militaire Apparaat in Nederland moet dan ook meer inhouden dan een simpele beschouwing van cijferreeksen met betrekking tot het uitgavenverloop. Met name in het noodzakelijk het Militaire Apparaat te analyseren in haar sociaal-ekonomische en politieke kontekst. Via een dergelijke analyse hopen wij meer licht te kunnen werpen op de feitelijke determinanten van de ontwikkeling der defensie-uitgaven. Dit artikel is in eerste instantie bedoeld als een aanzet voor verdere discussie en meer diepgaand onderzoek. De beperkte pretentie ervan wordt ondermeer opgedrongen door het feit dat niet kan worden voortgebouwd op reeds bestaand onderzoek naar de Nederlandse situatie¹.

* Dit artikel maakt onderdeel uit van een onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van het militaire apparaat in Nederland.

Aan de totstandkoming ervan hebben Manfred Schmidt en Joop Tilbusscher ieder op hun eigen wijze bijgedragen.

** Hans Keman is wetenschappelijk medewerker aan de subfakulteit politiekologie van de Universiteit van Amsterdam.

1. Alleen in "Transaktie", in publikaties van het *Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken* (NIVV) en in het bulletin van de "Stichting Polemologische Bibliotheek" (te Leiden) treft men soms analyses aan van deelaspekten betreffende de Nederlandse ontwikkelingen op dit gebied. Verder valt te noemen: J. Breukers/G. Koolstra/L. Reynders, *Het Militair-Industrieel Kompleks in Nederland*, Nijmegen 1971; W.F. Duisenberg, *De ekonomische gevolgen van ontwapening*, Assen 1965; H. Tromp, *De NAVO-staarders*. De bewapeningspolitiek voor arbeiders verklaard, Amsterdam 1974 en het *Rapport inzake het militair-industrieel kompleks*, Den Haag 1977 (Tweede Kamer: 14654 nrs. 1 en 2).

De opbouw van het artikel is als volgt: Allereerst zal worden ingegaan op een tweetal theoretische benaderingen in paragraaf 1. Deze, de theorie van het Militair Industrieel Komplex (MIK) en de marxistische politieke economie pretenderen beide een verklaring te bieden voor de permanente stijging van de defensieuitgaven², waarbij grote betekenis wordt gehecht aan het optreden van de staat. Het gaat ons echter in eerste instantie niet om de theoretische discussie zelf — die is reeds door anderen gevoerd³ — maar om de toetsing van de uit deze theorieën voortvloeiende konklusies aan de Nederlandse praktijk. In deze paragraaf zal gekonkludeerd worden, dat de genoemde theoretische verklaringen tekortschieten ten aanzien van de ontwikkeling in de uitgaven voor defensie in Nederland in de periode 1951-1972⁴. Een belangrijke oorzaak van dit falen wordt gevonden in het voorbijgaan aan de sociaal-economische en politieke grenzen die aan de groei van het Militaire Apparaat zijn gesteld. Deze grenzen zullen worden uitgewerkt in paragraaf 2, waarbij het Militaire Apparaat wordt omschreven als specifiek onderdeel van het totale staatsapparaat, dat, bemiddeld door het politiek systeem, wedijvert met de overige staatsapparaten tegen de achtergrond van de sociaal-economische mogelijkheden. In paragraaf 3 zal de eigen (relatief autonome) positie van het Militaire Apparaat worden gezien. In paragraaf 4 zullen wij de uitgaven van het Militaire Apparaat aan een meer gedetailleerde analyse onder-

2. Zie voor een overzicht en toepassingen van de MIK-benadering: St. Rosen (ed), *Testing the theories of the Military Industrial Complex*, Lexington 1973; K. Engelhardt/K.H. Heise, *Militär-Industrie-Komplex im Staats-monopolistischen Herrschaftssystem*, (Ost)Berlin 1974 en J. Breukers c.s. t.a.p. Zie voor de marxistische (politiek-economische) benadering: E. Mandel, *Het Laatkapitalisme*. Proeve van een marxische verklaring, Amsterdam 1977 (hiervan hoofdstuk 9); M. Kidron, *Capitalism and theory*, London 1974 (hiervan hoofdstuk 1 en 8) en P. Baran/P.M. Sweezy, *Monopoly Capital*, Harmondsworth 1968 (hiervan hoofdstuk 7). Zie voor een kritisch en theoretisch overzicht van deze materie: M.G. Schmidt, *Staatsapparat und Rüstungspolitik in der BRD*. (1966-1973), Giessen/Lollar 1975 (hiervan hoofdstuk 1 en 2).

3. In de Nederlandse taal is deze theoretische discussie gevoerd door: Th. van der Hoogen, *Het Militair-Industrieel Komplex in de politieke en theoretische discussie*, in: F. van der Burg e.a., *Vrede en Oorlog*, Opstellen voor prof. dr. Röling, 1977, p. 127-151.

D. Hellema, Aantekeningen bij de theorie van het Militair-Industrieel-Komplex, in: *Cabiers voor de politieke en sociale wetenschappen* 1/1977, p. 5-25.

4. Deze periode is gekozen omdat het materiaal hiervoor redelijkerwijs te verzamelen was. Vóór 1951 is dat nauwelijks het geval en bovendien werd deze tijd gedomineerd door het Indonesische konflikt. Vanaf 1951 is er sprake van een meer systematisch beleid binnen het kader van de NAVO. Het jaar 1972 is als afsluiting genomen omdat er toen een kabinet kwam (Den Uyl) dat er nieuwe ideeën op na hield. Het lijkt verstandiger om dit beleid en de ontwikkelingen eerst te analyseren als er voldoende materiaal voorhanden is om het in zijn kontekst te kunnen plaatsen. De materiaal-verzameling voor dit artikel is in december 1977 afgesloten.

werpen, met de nadruk op het aandeel van de bewapeningsuitgaven in enge zin. In paragraaf 5 tenslotte wordt afgesloten met een aantal konklusies.

1. Militair-Industrieel-Komplex en marxistische politieke economie: toetsing aan de Nederlandse praktijk

Zowel de theorieën met betrekking tot het Militair-Industrieel-Komplex (verder MIK genoemd) als de marxistische economen gaan er van uit dat de militaire uitgaven zowel absoluut als relatief blijven stijgen. Deze zogenaamde "militariseringsthese" vormt in beide benaderingen de basis voor de behandeling van de problematiek rondom de verhouding tussen het Militaire Apparaat en de staat. Bij de MIK-theorie ligt in de uitwerking de nadruk op de *politieke* processen, die een rol spelen bij de totstandkoming van het overheidsbeleid, waarbij de militair-industriële belangen geacht worden een doorslaggevende invloed te hebben. De politiek-economische benadering daarentegen beklemtoont de problematiek van de *economische* crisis in het laat-kapitalisme en houdt zich met name bezig met de effecten van militaire uitgaven op het algemene akkumulatietempo, alsmede op dat van de afzonderlijke (groepen) van kapitalisten. Hierbij staat het gebruik van militaire uitgaven voor "krisismanagement" en economische groei centraal.

Het verschil in uitgangspunt komt tevens naar voren in de opvatting van de *staat* in beide benaderingen. Dit is door Claus Offe en Volkert Ronge als volgt onder woorden gebracht⁵:

"De ene (i.c. MIK) gaat ervan uit dat er een *instrumentele* betrekking bestaat tussen de klasse van kapitalisten enerzijds en het staatsapparaat anderzijds, dat de staat dus als een 'werktuig' van de heersende klasse is te begrijpen, met de handhaving hiervan kunnen de gemeenschappelijke belangen van de leden ervan zich ook doorzetten". (...)

De alternatieve benadering gaat er van uit dat de staat geenszins specifieke belangen bevoordeelt of een alliantie met specifieke klassen aangaat; veeleer beschermt en sanktioniert hij (de staat, HK) instituties en maatschappelijke *betrekkingen*, welke onzerzijds de institutionele voorwaarden voor de klasseheerschappij van het kapitaal zijn".

Gaat het MIK dus uit van de belangen van een kapitaalsfractie (de militair-industriële sektor), de politiek-economen gaan uit van het belang

5. Geciteerd uit: Cl. Offe/V. Ronge, Thesen zur Begründung der Konzepts des "Kapitalistischen Staates" und zur materialistischen Politikforschung, in: *Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns, Zehn Thesen*, Frankfurt aM, 1976, p. 54. De kursiveringingen zijn overgenomen uit het origineel.

van wat Marx noemde het "Gesamtkapital". Dit verschil in de respektieve benaderingen werkt door in de bepaling van de plaats, rol en funktie van de staat en met name van het Militaire Apparaat. In beide benaderingen wordt de staat dus opgevat als "doorgeefluik", hetgeen de veronderstelling impliceert dat de staat altijd in de middelen kan voorzien die nodig zijn om de belangen te dienen van ofwel het MIK, ofwel het algemene akkumulatieproces. Beide opvattingen gaan zo voorbij aan het gegeven, dat het staatsoptreden gebonden is aan zekere politieke processen, het functioneren van andere staatsapparaten en tenslotte aan de financiële middelen waarover beschikt kan worden⁶.

Een indicatie hiervoor kan worden gevonden als we kijken naar de relatieve ontwikkeling van de militaire uitgaven ten opzichte van de staatsuitgaven in totaal en het Nationaal Inkomen (zie tabel 1).

Uit de tabel blijkt dat er een dalende tendens is voor wat betreft de militaire uitgaven ondanks een (lichte) toename van de totale uitgaven van de staat. De afwijking van dit beeld in procenten van het Nationale Inkomen in de periode 1951-1972 is verklaarbaar omdat in deze tijd het Militaire Apparaat (opnieuw) opgebouwd en uitgebreid werd binnen NAVO-verband⁷.

Deze ontwikkeling, die moeilijk in overeenstemming is te brengen met de genoemde benaderingen, verdient een nadere verklaring. Deze zal gezocht moeten worden in een nadere beschrijving en interpretatie van het *beleid van het Militaire Apparaat*, waar het feitelijke uitgavenpatroon slechts een uitdrukking van is. Op basis daarvan is het mogelijk om aan te geven of en in hoeverre er grenzen aan dat beleid gesteld worden en wat de gevolgen geweest zijn voor dit staatsapparaat.

Zoals we hierboven al vaststelden, schiet de visie op de staat als doorgeefluik te kort. Het functioneren van de staat wordt zichtbaar in het beleid van de staatsapparaten. Aan het staatsoptreden zijn *grenzen* gesteld, die voortkomen uit de maatschappelijke kontekst waarin de staat funktioneert (dit is de *externe* grens van het staatsoptreden) en uit de

6. Deze elementen worden wel genoemd door: S. Stuurman, *Kapitalisme en burgerlijke staat*; een inleiding in de marxistische politieke theorie, Amsterdam, 1978, 76 en 108; V. Ronge/G. Schmieg, *Restriktionen politischer Planung*, Frankfurt aM 1973, p. 173 e.v. en E. Altvater, *Vorm, middelen en grenzen van het ingrijpen van de Burgerlijke staat*, in: *Te Elfder Ure* 22, 1976, p. 481-483.

7. In 1951 werd in Lissabon de eerste "werkbijeenkomst" gehouden in het kader van de NAVO. Op basis van de afspraken die toen gemaakt zijn, heeft Nederland een eigen (nogal ambitieus) wederopbouwplan ontwikkeld dat een looptijd van vier jaar had en waarvoor 150 miljoen gulden per jaar uitgetrokken werd. We komen hier in de loop van het artikel nog op terug.

Tabel 1: Relatieve ontwikkeling van de militaire uitgaven (MU) ten opzichte van de staatsuitgaven (SU) en het Nationale Inkomen (NI) (1951-1972)

Jaar	MU/SU	MU/NI	SU/NI
1951	17,8%	5,5%	31,7%
1952	22,5	6,2	29,3
1953	20,9	6,2	30,5
1954	22,9	6,6	29,2
1955	21,7	6,2	29,2
1956	22,8	6,3	29,1
1957	22,5	5,7	27,6
1958	18,8	4,9	27,6
1959	15,5	4,3	27,9
1960	17,0	4,5	27,0
1961	16,4	4,8	28,7
1962	16,9	4,8	28,1
1963	18,2	4,8	27,9
1964	16,9	4,7	28,5
1965	14,9	4,3	29,9
1966	14,0	4,1	30,9
1967	13,9	4,2	32,0
1968	12,3	4,0	32,8
1969	12,0	3,9	31,7
1970	12,2	3,8	32,8
1971	11,7	3,8	34,1
1972	11,5	3,7	34,0

Bron: — Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, Afdelingen P en R, CBS, 1969.
 — Rapport inzake het Militair-Industrieel-Komplex, t.a.p. noot 1, bijlage III.

wijze waarop de staat zelf funktioneert (dit is de *interne* grens van het staatsoptreden). Deze grenzen zijn *zowel van politieke als van economische aard*. De beide elementen zijn in de werkelijkheid moeilijk te scheiden en zijn aanwezig in elke vorm van het staatsoptreden.

In het algemeen wordt de externe grens in een burgerlijke staat gesteld door het geld en het recht. Immers alle maatregelen van de staat moeten gesanktionerd worden door middel van wettelijke maatregelen en — evenals partikuliere activiteiten — met behulp van geld geëffektueerd worden. Met andere woorden, zonder een wettelijke ruggesteun en zonder inkomsten kan geen staatsapparaat funktioneren. Dit houdt in dat zij

afhankelijk is van de politieke en van de economische mogelijkheden die er zijn⁸.

De interne grens in een burgerlijke staat wordt met name bepaald door enerzijds de organisatie van de staatsapparaten en de onderlinge verhouding tot elkaar en anderzijds door het in het verleden gevoerde beleid van het desbetreffende staatsapparaat.

Beide elementen hebben raakvlakken met zowel de economische als politieke processen. De interne organisatie, de planning en het beleid hebben een reactief karakter. Dat wil zeggen: staatsapparaten reageren *afankelijk* van de maatschappelijke ontwikkelingen en zijn even rationeel als de maatschappelijke organisatievorm waarbinnen zij functioneren. "Het is dan heel goed te begrijpen dat de 'politieken' die de verschillende onderdelen van het staatsapparaat voeren ieder afzonderlijk ten opzichte van een specifiek maatschappelijk probleemgebied' functioneel' zijn, terwijl deze 'politieken' tegelijkertijd *onderling* strijdig zijn en met elkaar in botsing komen. Een zekere mate van friktie en langs elkaar heen werken van de staatsapparaten is daarom in feite de *normale* gang van zaken, ook wanneer we ambtelijke verzelfstandigingstendensen en slecht regeringsbeleid buiten beschouwing laten. Dit neemt natuurlijk niet weg dat deze laatste factoren het hunne tot de onderlinge tegenstrijdigheden in de staatsinterventie bijdragen; maar ze zijn er niet de *oorzaak* van"⁹.

De ontoereikendheid van de theorie van het MIK en de politiek-economische benadering blijkt ook bij de analyse van de *kwalitatieve* samenstelling van de defensieuitgaven. Het uitgavenpatroon van het Militaire Apparaat kan namelijk worden onderverdeeld in investeringen (productief en niet-productief) enerzijds en exploitatie- en personeelskosten (konsumptief) anderzijds. En het is juist dit kwalitatieve onderscheid, dat met name door de politiek-economische benadering nogal eens over het hoofd wordt gezien. Men gaat er namelijk meestal zonder meer van uit, dat *alle* militaire uitgaven aangewend worden voor bewapeningsdoeleinden en dus productief zijn voor de individuele ondernemer, terwijl ze niet-reproductief zijn voor het totale kapitaal¹⁰.

De gedachtengang waar deze opvatting op gebaseerd is, is afgeleid uit Marx' reproductie-schema's¹¹. Hierin worden drie productiesektoren

8. Vgl. S. Stuurman 1978 t.a.p. en E. Altvater, 1976 t.a.p. en Offe/Ronge, 1976 t.a.p. Deze stelling sluit niet uit, dat de staat konfliktierende maatregelen treft, maar dat zullen uitzonderingen op de regel zijn in een burgerlijke rechtsstaat.

9. Citeerd uit S. Stuurman, 1978 t.a.p., p. 103. Kursivering in het origineel.

10. Deze opvatting wordt onder meer door E. Mandel, 1976 t.a.p.; M. Kidron, 1974 t.a.p. en P. Baran en P. Sweezy, 1968 t.a.p. gehuldigd.

11. Zie hiervoor K. Marx, *Das Kapital, Kritik der Politischen Ökonomie*, (Ost)Berlin 1973, Deel II (M.E.W. 25, p. 321 e.v.) en E. Mandel, 1976 *Marxist Economic Theory*,

onderscheiden, te weten Afdeling I, gericht op de produktie van produktie-middelen, afdeling II, gericht op de produktie van konsumptie-goederen en afdeling III, gericht op de produktie van luxe-artikelen. In tegenstelling tot de eerste twee afdelingen keert het in afdeling III geproduceerde niet terug in het volgende produktieproces, met andere woorden, het is *niet-reproduktief*. Tot deze categorie behoort ook de wapenproduktie. Op het niveau van de individuele kapitalist (i.e. de wapenproducent) is wapenproduktie een *produktieve* bezigheid, omdat er meerwaarde gevormd én gerealiseerd wordt die voor verdere accumulatie kan worden aangewend. Op het niveau van het totale kapitaal is het echter een niet-reproduktieve activiteit, omdat er arbeidskracht en produktiemiddelen verbruikt worden voor de produktie van goederen die niet meer gekonsumeerd kunnen worden. In die zin funktioneert de staat hier als een *herverdelers* van de op algemeen niveau gevormde meerwaarde-hoeveelheid. Immers, zij betaalt de bewapeningsproduktie door middel van haar inkomsten, die afkomstig zijn uit de geïnde belastingen of gefinancierd worden met behulp van schuldvorming.

Deze vorm van staatsingrijpen kan als een middel voor conjunktuur-beleid en als een stimulans voor economische groei dienen. Dit is echter afhankelijk van plaats en tijd en van de conjuncturele fase waarin het economische proces zich bevindt. Met deze laatste konstatering wordt meteen de werking van de aan het Militaire Apparaat gestelde grenzen zichtbaar. Immers, als de uitgaven voor bewapening een bedreiging gaan vormen voor het algemene accumulatieproces of het veroorzaakt via de belastingen en schuldvorming een herverdeling, die één belangen van het totale kapitaal én van de arbeidersklasse schaadt, dan ligt het voor de hand dat het beleid van het Militaire Apparaat aan banden gelegd wordt, zowel vanuit de economische als vanuit de politieke sfeer. Dit geldt ook voor wat betreft de interne grensbepaling: een verdeling ten gunste van het Militaire Apparaat kan het beleid van andere staatsapparaten doorkruisen en op die manier weer op grenzen van politieke (konkurrentie van staats-apparaten) en van economische (hoeveel wordt er uitgegeven en op welke wijze) aard stuiten.

Hoewel we deze politiek-economische benadering op theoretisch niveau niet afwijzen, moet er wel op gewezen worden dat de relatie politiek en economie veel complexer is dan hierin veelal verondersteld wordt. Onze (voorlopige) kritiek betreft hier met name het ontbreken van een historisch-konkrete aanwending van de theorie en het onvoldoende

London (1962) 1973, p. 305-341.

problematiseren van het staatsingrijpen zelf¹². Een eerste aanzet hiertoe kan verkregen worden door naast de relatieve ontwikkeling van de militaire uitgaven als geheel (zie tabel I) de ontwikkeling van de militaire uitgaven verdeeld naar investeringen, exploitatie en personeelskosten te beschouwen (zie tabel II).

Tabel II: Militaire uitgaven verdeeld naar investeringen, exploitatie en personeelskosten (1951-1972).

Jaar	Investerings	Exploitatie	Personeel
1951	34%	26%	40%
1952	38	27	35
1953	37	28	35
1954	37	26	37
1955	38	24	38
1956	38	22	40
1957	31	25	44
1958	24	27	49
1959	15	31	54
1960	21	28	51
1961	27	22	51
1962	25	22	53
1963	27	21	52
1964	29	18	53
1965	23	19	58
1966	18	20	62
1967	20	18	62
1968	18	18	64
1969	20	17	63
1970	20	16	64
1971	18	17	65
1972	18	17	65

Bron: — Begrotingen van het ministerie van Defensie, 1951-1973.

— Rapport: De toekomst van de Nederlandse Defensie, Appendix, Den Haag, 1972.

12. Deze kritiek kan ook teruggevonden worden bij: M.G. Schmidt, 1975 t.a.p., p. 43-50; G.F. Kennedy, *The Economics of Defence*, London, 1975, p. 81 e.v.; P. Schlotter, *Rüstungspolitik in der Bundesrepublik*, Die Beispiele Starfighter und Phantom, Frankfurt aM/New York, 1975, p. 173 e.v.; en U. Albrecht, Analyse — ebenen und Forschungsaufgaben bei der politisch-ökonomischen Funktionen von Rüsting, in: *Jahrbuch für Frieden- und Konfliktforschung*. Band V, 1976, p. 28-41.

Allereerst blijkt hieruit dat — naast de relatieve daling van militaire uitgaven als geheel — er ook sprake is van een afname van de uitgaven die voor de bewapening worden aangewend (de investeringen). Vanuit historisch-konkreet opzicht is er dus weinig aanleiding om van een 'militariserings-these' uit te (blijven) gaan. Een tweede konstatering is dat er twee breuklijnen in de tijd te constataren zijn. De eerste valt in 1957/58 en de tweede in 1964/65 en beide gaan op voor zowel de ontwikkeling, weergegeven in tabel I als die in tabel II.

2. Militaire uitgaven en economische ontwikkeling in Nederland, 1951-1972

Een vergelijking van de ontwikkeling van de militaire uitgaven met de groei van het Nationaal Inkomen en van de totale staatsinkomsten en uitgaven, levert het beeld van Tabel III op.

Een eerste opvallend feit is, dat de gemiddelde groeivoet van het Nationaal Inkomen is de vijftiger jaren aanmerkelijk lager ligt dan in de jaren zestig. Bezien wij het aandeel van de staatsuitgaven in het Nationaal Inkomen, dan constataren wij in de periode tot 1960 een geringe daling (zie ook tabel I). Van jaar op jaar treffen we in de ontwikkeling van de staatsuitgaven en vooral de staatsinkomsten grote flukaties aan. De groeivoet van de militaire uitgaven ligt tot en met 1957 aanzienlijk boven die van de totale staatsuitgaven (namelijk 12,7% tot en met '57 en 7,6% daarna).

Het sociaal-economische beleid in de vijftiger jaren was gericht op verandering van de inkomensverdeling ten gunste van de winsten. In deze periode was ook sprake van een relatieve daling van het aandeel van de kollektieve sektor. Op velerlei wijze werd de opbouw van een konkurrerende industrie bevorderd en werden de lonen in de tang genomen. In deze fase treden de schadelijke gevolgen van een snelle groei van een deel van de militaire uitgaven (niet-reproduktieve karakter van wapenproduktie) makro-economisch minder naar voren. Dit is temeer zo, omdat in het kader van de Marshal-hulp en de NAVO een deel van de hiertoe benodigde financieringsmiddelen uit het buitenland kwam. Zelfs mag men stellen, dat de gevolgen van de achterblijvende konsumptieve vraag voor de binnenlandse bestedingen op deze wijze werden gekompenseerd. Waren er dus vanuit makro-economisch gezichtspunt weinig bezwaren tegen een snelle groei van de militaire uitgaven, op het niveau van de profiterende bedrijfstak was men zelfs meer dan tevreden met de werkelijke ontwikkeling. Zo wordt in de vierde Industrialisatie-nota uit 1954 de aandacht gevestigd: "Op de betekenis, welke na het uitbreken van het Korea-konflikt versnelde bewapeningsprogramma van ons land en andere NAVO-landen voor de ontwikkeling van onze industrie

Tabel III: De ontwikkeling van het nNationaal Inkomen; Inkomsten en uitgaven van de Staat en de Militaire Uitgaven in Nederland (1951-1972). (Toename in % per jaar van nationaal inkomen/staatsuitgaven/militaire uitgaven (absoluut))

Jaar	nationaal inkomen	staatsuitgaven	staatsinkomsten	militaire uitg.
1951	4,1%	4,3%	20,9%	25,3%
1952	4,2	2,4	17,1	22,4
1953	7,5	10,3	- 7,7	3,1
1954	12,5	10,8	7,3	16,8
1955	12,3	7,9	- 2,8	6,9
1956	- 3,8	12,8	14,2	12,7
1957	9,6	4,7	2,6	1,7
1958	1,8	0,3	- 4,8	-15,9
1959	6,4	- 2,9	7,6	- 8,4
1960	11,8	14,2	12,7	15,1
1961	5,4	12,2	7,5	7,0
1962	6,9	4,8	3,5	9,3
1963	8,9	8,1	10,3	15,8
1964	13,4	20,8	15,4	13,0
1965	11,5	17,6	16,3	2,1
1966	8,1	11,9	9,8	5,3
1967	9,7	13,4	14,4	13,2
1968	9,5	14,5	8,5	1,4
1969	13,5	9,1	16,3	6,5
1970	9,1	16,4	13,8	18,0
1971	13,4	17,0	21,4	12,0
1972	14,0	11,6	16,2	8,8

Bron: Berekend op basis van CBS-gegevens

- 75 jaar statistiek in Nederland, Afdelingen P en R, Den Haag, 1975.

- 70 jaar statistiek in tijdreeksen, Afdeling P, 1969.

heeft, (...). Tenslotte wordt in de hand gewerkt het ontstaan, respectievelijk de groei van een aantal gespecialiseerde toeleverings-bedrijven”.

De Nederlandse ondernemers merkten zelfs enthousiast op, dat:

“Another important factor of Dutch industrialisation has been the defense and re-armament orders. Primarily industry in the Netherlands is a machinery of peace, but that does not exclude the possibility of its being used for military production on an ever-growing scale, much to industry's

benefit". (The Netherlands Industry sinds 1945. Record of Postwar Progress, Federation of Netherlands Industries, 1953, p. 5).

Toch mag men uit het voorgaande niet de indruk krijgen, dat het akkumulatieproces zich in de jaren vijftig ongestoord en gelijkmatig heeft voltrokken. In de jaren 1951-1952 en 1957-1958 deden zich kortstondige, maar ernstige recessies voor. Bezien we het verloop van de staatsinkomsten en -uitgaven over deze periode, dan blijken deze aan grote flukaties onderhevig te zijn geweest. Het aloude streven naar een sluitende gewone dienst op de rijksbegroting (klassieke structuurnorm) moest plaatsmaken voor de konjunkturele overschotanalyse (Keynes).

Het verloop van de militaire uitgaven tot 1958 laat zien, dat het defensie-budget gedeeltelijk is gevrijwaard van de gevolgen van het conjunctuurbeleid. Het waarom van deze gang van zaken doet ons belanden bij de politieke factoren. De koude-oorlogsstrategie, de opbouw van de NAVO, de Korea-oorlog en Hongarije zorgden voor een klimaat waarbinnen op parlementair niveau zonder veel moeite een ruime politieke konensus bestond omtrent de noodzaak van stijgende uitgaven voor het Militaire Apparaat¹³.

Samengevat kunnen we stellen, dat de groei van de militaire uitgaven niet konfliktteerde met de makro-ekonomische politiek die gericht was op akkumulatie via industrialisatie en loonbeheersing. De afwezigheid van externe en interne politieke grenzen hebben het verloop van de defensie-uitgaven beschermd tegen de invloeden van het grillige conjunctuurverloop.

De jaren zestig worden gekenmerkt door een versnelling in het groeitempo van het Nationale Inkomen. Deze stijging wordt evenwel nog overtroffen door de groei van het aandeel van de kollektieve sektor. Omdat de uitgaven voor het Militaire Apparaat zich in hetzelfde tempo (gemiddeld 8,5%) blijven ontwikkelen als in de jaren vijftig (gemiddeld 8,8%) loopt haar aandeel in de totale staatsuitgaven terug. De recessie van 1957/58 vormt een eerste breekpunt in het relatieve uitgavenverloop voor het Militaire Apparaat.

Op de situatie van overbesteding reageerde de staat destijds met een politiek van loondaling en beperking van de uitgaven. Bij de verdeling van de bezuinigingen over de voorwerpen van staatszorg bleef het Militaire Apparaat ditmaal niet geheel buiten schot. Er was inmiddels verzet

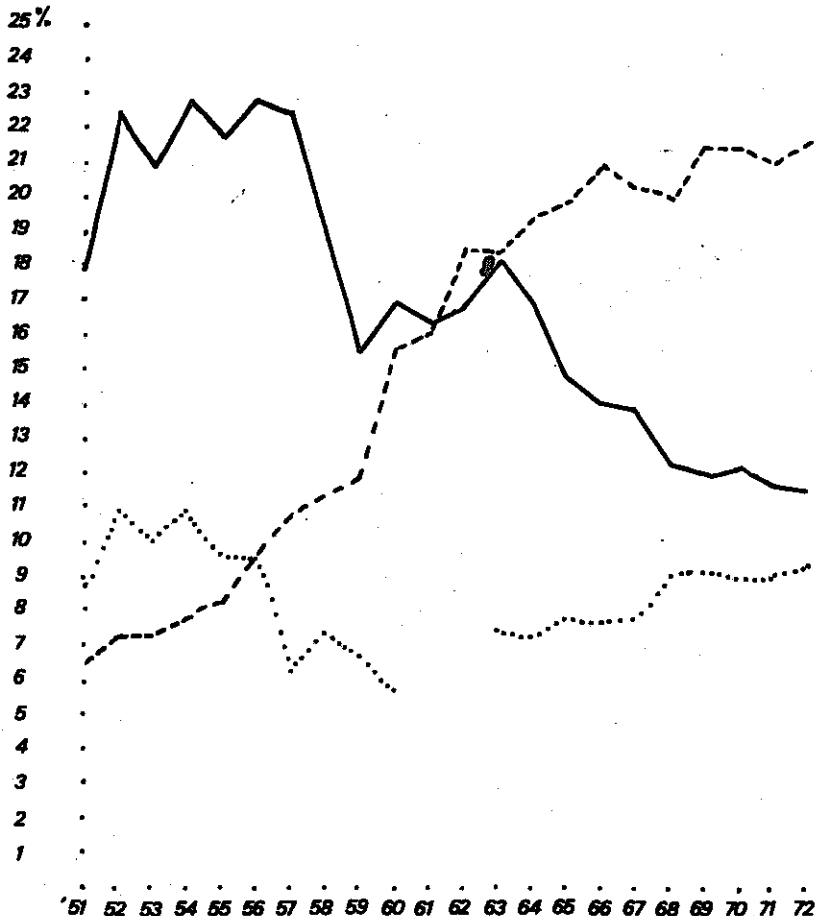
13. Zie hiervoor S. Stuurman, NATO en EEG in: *25 jaar NATO, 25 jaar teveel*, Amsterdam, 1974, p. 76-106 en H. Tromp, *De NAVO-staarders*. De bewapeningspolitiek voor arbeiders verklaard, Amsterdam, 1974.

ontstaan tegen de politiek van jarenlange loonbeheersing en tegen het achterblijven van de produktie van kollektieve goederen in de sfeer van onderwijs, gezondheidszorg en overig welzijn, en van voldoende betaalbare huisvesting, die het levenspeil van de werkende bevolking hadden doen dalen. Deze verheving van de maatschappelijke belangenstrijd werd op parlementair niveau zichtbaar in het uiteenvallen van de rooms-rode coalitie die Nederland sinds 1946 geregeerd had. Na 1958 werden de marges waarbinnen het beleid van het Militaire Apparaat zich kon afspelen dus smaller. Enerzijds ontwikkelde de situatie zich op de arbeidsmarkt naar volledige werkgelegenheid, anderzijds klaimde de arbeidersbeweging een groter aandeel in de stijgende welvaart. De achtergebleven partikuliere konsumptie op het gebied van de kollektieve voorzieningen begonnen bovendien steeds meer als een rem te fungeren op verdere opvoering van de arbeidsproduktiviteit. Grafiek I laat de ontwikkelingen van de uitgaven ten behoeve van het Militaire Apparaat zien, in vergelijking met de uitgaven voor onderwijs en sociale voorzieningen. De grafiek levert ons aanwijzingen omtrent nieuwe prioriteitstelling binnen de staatsuitgaven. Het aandeel van het Militaire Apparaat in de totale staatsuitgaven begint terug te lopen, in tegenstelling tot de aandelen van onderwijs en sociale voorzieningen. De zogeheten verzorgingsstaat, c.q. welvaartsstaat begint contouren te krijgen¹⁴. Vond in de periode 1959-1963 een betrekkelijke stabilisatie plaats (op een structureel lager peil dan in het tijdvak 1951-1957), vanaf 1964 loopt de relatieve omgang van de uitgaven ononderbroken terug tot 1972. Het jaar 1964, dat we kunnen zien als een tweede breukpunt in de ontwikkeling van de uitgaven voor het Militaire Apparaat, heeft vooral bekendheid gekregen als het jaar van de loonexplosie¹⁵. Alhoewel het hier eerder een inhaalbeweging betrof is 1964 om meerdere redenen een belangrijk keerpunt geweest. De ondernemers reageerden op de loonexplosie en de

14. Hiermee wordt in het algemeen de tendentiële uitbreiding van de staatszorg bedoeld met betrekking tot de "sociale" problemen in de maatschappij. Over de oorsprong, noodzaak en doelstellingen lopen de meningen uiteen, echter niet of nauwelijks over de ontwikkeling op zich. Zie voor Nederland: F.H. van Heek, *Van Hoogkapitalisme tot Verzorgingsstaat*, Meppel, 1973 (met name hoofdstuk IV) en A. Heertje, H. Daudt en C.J. Schuyt in *Beleid en Maatschappij*, juli/aug. 1976; Themanummer: De toekomst van de verzorgingsstaat. Zie verder: K. George/P. Wilding, *Ideology and social welfare*, London 1976 en J. Kammler, *Das sozialstaatliche Modell der Herrschaft* in: W. Abendroth/K. Lenk *Einführung in die politische Wissenschaft*, München 1968, p. 86-118.

15. Zie hiervoor G. Harmsen/B. Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid*, beknopte geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging, Nijmegen 1975, p. 367-373, en E. Bomhof, het C.P.B. en de 'Loonexplosie' van 1964, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* 4/77, p. 54-65.

Grafiek I. Aandeel van resp. Onderwijs & Wetenschappen, Sociale Zaken en het Militaire Apparaat in het totaal van de staatsuitgaven (1951-1972):



--- = Onderwijs
 = Sociale Voorzieningen
 ————— = Defensie

Bron: CBS – Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, Afdeling R.
 – Nationale Jaarrekeningen 1955-1960, CBS.
 – Jaarboeken 1972 en 1974 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.
 N.B. De uitgaven voor sociale voorzieningen waren voor de jaren 1961-1962 in deze bronnen niet terug te vinden.

13

krappe arbeidsmarktsituatie met versnelde invoering van arbeidsbesparende produktietechnieken, hetgeen blijkt uit de snel stijgende investeringen in outillage en een dalende werkgelegenheid in de industrie. Deze ontwikkelingen in het productieproces die zich onder meer uitte in schaalvergroting, hadden grote implicaties voor de kollektieve sektor. De schaalvergroting en verwetenschappelijking van het productieproces vereisten omvangrijke overheidsinvesteringen in de materiële infra-structuur en het onderwijs. Anderzijds hebben deze structurele veranderingen, die gepaard gingen met intensivering van de arbeid, tot een oplopend ziekteverzuim en definitieve uitstoting van, voornamelijk, oudere mannelijke werknemers geleid. Beide ontwikkelingen noopten tot uitbreiding van het stelsel van sociale verzekeringen. Daarnaast eiste de arbeidersbeweging een snelle beëindiging van de woningnood en het inlopen van de achterstand op het gebied van de kollektieve voorzieningen. Kortom, de maatschappelijke verdelingsstrijd was ontbrand, hetgeen zich o.a. uitte in het oplopende tempo van prijsstijgingen. De staat, aan wie het merendeel van de genoemde klaims geadresseerd werd, kwam hierdoor onder druk te staan, niet in de laatste plaats omdat hijzelf als werkgever voor hogere personeelslasten kwam te staan. Het gekombineerde effect van deze ontwikkelingen stelde hoge eisen aan het budgettaire beleid. Voor wat betreft de economische normering van de rijksbegroting was de staat, onder invloed van de situatie van volledige werkgelegenheid in het begin van de jaren zestig, weer teruggekeerd naar het primaat van een structurele normering (de zogenaamde 'Zijlstranorm'). Het conjunktuurbeleid was gebonden aan de uit deze norm afgeleide budgetruimte¹⁶. Gedurende de jaren zestig was de overschrijding van deze ruimte meer regel dan uitzondering. Aan gedeeltelijke inflatoire financiering van de tekorten kon niet altijd ontkomen worden.

Samenvattend kan gekonkludeerd worden, dat de interne en externe grenzen aan de uitgaven voor het Militaire Apparaat na 1964 veel manifester zijn geworden. De strijd om de inkomensverdeling die in deze periode veel heftiger werd en zowel betrekking had op direkte lonen als op overdrachtsinkomens en kollektieve voorzieningen vormt hiervan de voornaamste economische achtergrond. In het verlengde hiervan liggen ook politieke factoren die de invloed hiervan versterkten. Op het niveau van staat en maatschappij betekent het, dat de beleidsruimte beperkter

16. De "Zijlstra-norm" houdt in, dat men de gemiddelde groei van het Nationaal Inkomen, vermenigvuldigt met de progressie-faktor (als gevolg van de progressieve belastingdruk) als het "plafond" van de staatsuitgaven beschouwt. Deze progressie-faktor is 1,25, dus bij een toename van 6% mogen de staatsuitgaven met 7,5% stijgen of er is overeenkomstige ruimte voor belastingverlaging.

wordt én dat de 'militariseringsthese' niet zonder meer toepasbaar is voor de Nederlandse ontwikkelingen.

3. De 'relatieve autonomie' van het Militaire Apparaat

In de meeste benaderingen van de relatie militaire uitgaven — bewapening — staat wordt niet voldoende aandacht besteed aan het beleid zelf, en voorzover het gebeurt, wordt er te veel gelet op de *beleid-uitkomsten* en te weinig op de *formulering* en de wijze van *doorvoering* ervan¹⁷. We zullen het beleid van het Militaire Apparaat op deze aspecten aan een nadere beschouwing onderwerpen.

De beleidsformulering

Sinds de oprichting van de NAVO in 1949 vindt de beleidsformulering van het Militaire Apparaat plaats op twee niveaus: op nationaal en op internationaal niveau. Op nationaal niveau krijgt de beleidsformulering gestalte in de vorm van de 'defensienota's' en de jaarlijkse begrotingen. Op internationaal niveau door middel van de aanbevelingen van het NATO Defence Planning Committee. Deze NAVO-planning nu blijkt voor de Nederlandse planning steeds uitgangspunt geweest te zijn en is dat nog steeds. En wel op tweërlei wijze: de internationale richtlijnen dienen ter *legitimering* van de uitgaven en hebben betekenis voor de *interne verdeling* van de uitgaven.

Deze vorm van legitimering is aan de ene kant gericht op de publieke opinie en aan de andere kant op de besluitvormingscentra van de staat (respektievelijk het militaire apparaat, de regering en het parlement), waarbij de zogenaamde 'NAVO-verplichtingen' een belangrijke rol spelen. "Het begrip NAVO-verplichtingen is vaak gebruikt op een wijze die tot *misverstand*, om niet te spreken van *misbruik* aanleiding geeft. Het NAVO-verdrag kent geen andere verplichtingen dan steun, zonder nadere omschrijving, aan aangevallen bondgenoten. Verder gaat het alleen om afspraken tussen regeringen, in het bijzonder de ministers van defensie en hun militaire adviseurs, over wat elk land zal protesteren. Dit zijn geen kontraktuele verbintenissen. "Toen ik nog in de regering zat heb ik steeds gesteld, dat Nederland zich de vrijheid van afwijking moest voorbehouden indien economische of financiële omstandigheden dat noodzakelijk

17. Dit is een algemeen manko met betrekking tot de beleidsanalyse. De zogenaamde "Decision-Making approach" bijvoorbeeld gaat hier mank aan. Zie voor een algemene kritiek: P. Bachrach/M.S. Baratz, *Power and Poverty, Theory and Practice*, London, Toronto, New York Fiskalische Krise, Bauindustrie und die Grenzen staatlicher Ausgabenrationalisierung, in: *Leviathan* 2/73, p. 189-220.

maakten. *Of dat altijd duidelijk is gesteld, is een andere zaak*¹⁸. In zoverre het misverstanden betrof, dan zijn het hardnekkige geweest en in zoverre het misbruik betrof is dat in ieder geval nooit als zodanig aan de kaak gesteld. Integendeel, Nederland heeft zich stipt aan de NAVO-‘verplichtingen’ gehouden door ze als zodanig te presenteren en uit te voeren¹⁹.

Eerst aan het einde van de jaren zestig treedt hierin een kentering op. Vóór die tijd was er nauwelijks sprake van meer dan een formaal-politieke vorm van controle²⁰. Gesteld kan worden dat de politieke controle, voorzover aanwezig, buiten spel gezet werd met behulp van de zogenaamde NAVO-verplichtingen. Dit had tot gevolg dat de eigenlijke invulling van het beleid op *relatief autonome* wijze plaatsvond. “In dat opzicht zou men het gemeenschappelijke verdedigingsplan kunnen vergelijken met een Spaanse herberg: men treft er slechts in aan wat men eerst zelf heeft aangevoerd²¹”.

De manier van beleidsformulering in deze vorm was dus zeer ondoorzichtig, verliep deels buiten de kontekst van de nationale staat en werd nauwelijks politiek gecontroleerd. De doorvoering van het beleid was even ondoorzichtig en had op zijn beurt consequenties voor de uiteindelijke beleidsuitkomsten.

De beleidsdoorvoering

De eerste vraag die hierbij aan de orde komt is of de beschikbare fondsen daadwerkelijk benut werden. In tegenstelling tot vele andere landen is er in Nederland tot 1973 geen gebruik gemaakt van meerjarenplanning. De fondsen werden jaarlijkse toegekend en van een ‘plafond’ voorzien. Dat laatste wil zeggen dat de stijging van de kosten van het Militaire Apparaat gekoppeld werden aan de verwachte ontwikkeling in de lonen en prijzen. Dit gegeven en de geringe politieke controle hebben

18. Aldus de ex-minister-president W. Drees Sr.: De defensieuitgaven. In: *Socialisme en Democratie*, 1971-1972, p. 68. (kursivering van mij, HK).

19. Zie hiervoor H.J. Neuman, *Wat is Nederland de NAVO schuldig?* (NIVV-brochure uit 1972) en A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap*, 1960-1971, Amsterdam 1974, p. 180 e.v.

20. We spreken hier dus alleen van die controle, die op formaal-institutioneel niveau uitgeoefend wordt. Het betreft dus de centra van de besluitvorming, die we genoemd hebben, de regering, het parlement en het Militaire Apparaat.

De politieke controle is hierbij een middel om het beleid af te grenzen. Het betreft hier dus een *interne* grensbepaling. Dat deze grensbepaling er in deze tijd nauwelijks was blijkt onder meer uit het feit dat er in de periode 1951-1961 nauwelijks vragen gesteld werden in het parlement. Dit is niet specifiek Nederlands te noemen: zie ook M.G. Schmidt, 1975, t.a.p., p. 70-71.

21. Geciteerd bij Neuman, 1972 t.a.p., p. 11.

de aanleiding gegeven tot een tweetal nogal vreemde figuren in het bestedingspatroon van het Militaire Apparaat: de zogenaamde *overloop en overheveling*²².

Met behulp van deze begrotings-technische fenomenen werd een meerjarenbegroting een feit. Hierdoor was het namelijk mogelijk om door het parlement goedgekeurde bestemmingen tussentijds te veranderen (overheveling). Daarnaast werd het Militaire Apparaat in staat gesteld de aanwending van het budget in de tijd te variëren (overloop). Is dit op zich al een opmerkelijke zaak, nog opmerkelijker is het dat deze mogelijkheden ook buiten de formele politieke controle om gehanteerd konden worden, aangezien de minister dit bij Koninklijk Besluit kon doen. Daardoor bespaarde deze procedure "onnodige en/of overbodige vragen" zoals de opstellers dat formuleerden in de "Defensie-nota" uit 1965 (p. 234). Eerst in de jaren '60 is er een halt toegeroepen aan deze praktijken, door wijziging van de begrotingsopzet.

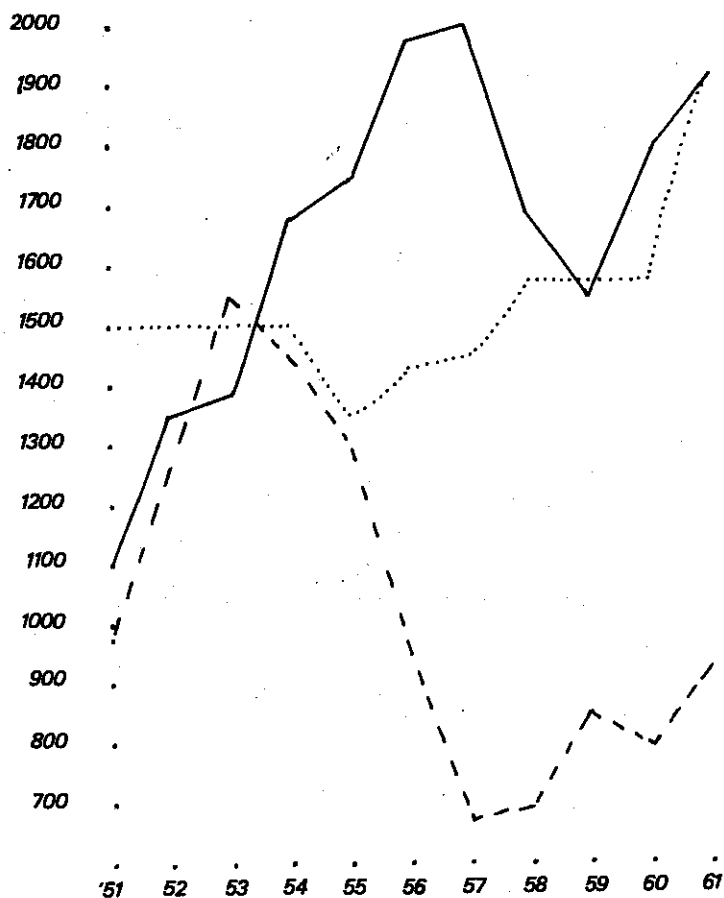
De *overloop* heeft dus met name in de vijftiger jaren gefunctioneerd. Na 1961 is het gebruik ervan aan banden gelegd en in 1963 geheel afgeschaft²³. Het heeft betekend dat de uitgaven van het Militaire Apparaat getemporiseerd plaatsvonden. Anders gezegd: een deel van de uitgaven werden niet gedaan op tijdstippen die door regering en parlement verwacht konden worden. Dit wordt zichtbaar als we de vorming en het feitelijke gebruik ervan afzetten tegenover de geplande uitgaven (de begroting) in de tijd. (Grafiek II).

Grafiek II laat zien dat er ruim gebruik is gemaakt van de overloopmogelijkheid. Het gebruik van deze techniek zou het nastreven van economische doelstellingen van de staat beïnvloed kunnen hebben. Mede op grond hiervan is het twijfelachtig te noemen of de militaire uitgaven in de 50-jaren die conjuncturele invloed hebben gehad, die wel verondersteld is en wellicht ook was bedoeld. Dit vermoeden krijgt meer reliëf als we zien, dat juist in de periode dat het staatsoptreden in toenemende mate gekenmerkt werd door het laten "afkoelen" van een "oververhitte" economie, de aanwending van de gevormde overloop ging plaatsvinden. Beschouwen we in samenhang hiermee bijvoorbeeld het

22. Deze zijn gebaseerd op de comptabiliteitswet, respectievelijk art. 24 en art. 7. Zie hiervoor uitgebreid: J.H. Lubbers, *Van overloop naar overheveling*, Amsterdam 1963, met name hoofdstuk 3.

23. Vanaf 1961 werden er twee "plafonds" ingesteld, respectievelijk op basis van de geraamde uitgaven en van de kasuitgaven. De laatste vorm viel nu ook onder de parlementaire controle. Deze ontwikkeling was het gevolg van de motie-Wierda (PvdA), waarin de Kamer het overmatige gebruik van de overloopmogelijkheden afkeurde. Zie ook de *Defensie-nota*, p. 10.

Grafiek II. Ontwikkeling van de 'overloop' in de tijd afgezet tegen de werkelijke en geraamde uitgaven van het Militaire Apparaat (1951-1961).



Omvang in
milj. geld

————— = werkelijke uitgaven

..... = geraamde uitgaven

----- = omvang overloop

Bron: — Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, afdeling R.
— De Begrotingen van Defensie, 1951-1962.

verloop van de militaire investeringen in relatie tot respectievelijk het Nationale Inkomen en het totaal van de nationale investeringen dan blijkt ook hier, dat deze investeringen in de tijd gezien eerst in 1959 werkelijk gaan afnemen. Het betekent, dat het beleid van het Militaire Apparaat als staatsapparaat het algemene beleid van de staat niet beïnvloed heeft. Dat wil zeggen, uit het verloop van deze cijfers valt niet op te maken dat het afnemen van de militaire investeringen van invloed was op het totaal.

Tabel IV: Militaire investeringen (MI) en totale investeringen (TI) gerelateerd aan het nationaal inkomen (NI) en aan elkaar. (1951-1961)

Jaar	MI/NI	TI/NI	MI/TI
1951	2,2%	23,5%	6,8%
1952	2,7%	15,9%	19,5%
1953	2,9%	17,3%	10,6%
1954	2,8%	23,2%	9,3%
1955	2,8%	23,1%	8,9%
1956	2,2%	28,6%	8,5%
1957	2,0%	29,2%	6,2%
1958	1,3%	22,8%	5,0%
1959	0,7%	24,2%	2,5%
1960	1,0%	27,7%	3,3%
1961	1,3%	27,6%	4,2%

Bron: — Nationale Jaarrekeningen (CBS), 1955, 1956, 1958, 1960, 1963.
 — Zeventig jaren statistiek in Tijdreeksen, Afdelingen P en R.

Het beeld dat hieruit naar voren komt leidt tot de konklusie dat beleidsformulering en beleidsdoorvoering niet identiek zijn. Dat is op zichzelf niet verbazingwekkend, maar het gegeven maakt het trekken van konklusies over het stimulerende effect van de militaire uitgaven op de economische groeipolitiek en op zijn minst twijfelachtig. Wat wel opgemerkt kan worden is dat de beleidsuitkomsten eerder bepaald werden door ad-hoc beslissingen, dan dat de "planning" gerealiseerd werd.

De *overheveling* heeft zich kwantitatief minder sterk ontwikkeld (tussen 1951 en 1957 bedroeg het gemiddelde \pm f 25,6 miljoen per jaar en sindsdien \pm f 4,8 miljoen per jaar), maar is daarentegen kwalitatief van groter belang. Men kon immers met behulp van deze techniek de bestemmingen van gelden veranderen, zo kunnen fondsen die bestemd zijn voor personeelsuitgaven omgezet worden in uitgaven voor bewapening en omgekeerd.

In tegenstelling tot het instrument van de overloop wordt de overheveling nog steeds gehanteerd. Het is moeilijk te achterhalen wat de preciese aanwending is geweest en nog is. Wel zou men kunnen vermoeden, dat het in de opbouwfase met name gehanteerd is om de investeringsuitgaven te verhogen en in de zestiger jaren om het omgekeerde te bewerkstelligen. De ontwikkeling in de exploitatiesektor versterkt dit vermoeden, gezien het feit dat de investeringen in de opbouwfase boven de geplande hoeveelheid uitstegen en het omgekeerde in de zestiger jaren optrad. Met name in 1964 en 1965 steeg de overheveling boven het gemiddelde en viel samen met de (gedwongen) afvloeiing van een deel van het overtollige beroepskader. Een bewijs hiervoor is echter moeilijk te leveren, aangezien de overheveling alleen aangegeven wordt bij een artikel van de begroting. Daarnaast produceert men verzamelartikelen, die niet nader gespecificeerd worden. Hieruit valt niet af te leiden *met welk doel* er overgeheveld werd, slechts *hoeveel* er overgeheveld werd. Wat wel gekonkludeerd kan worden is, dat ook hier de beleidsdoorvoering de beleidsuitkomsten zodanig beïnvloedt, dat de laatste geen weerspiegeling meer is van de geformuleerde doelstelling.

Kortom, de theorie verschilde nogal eens van de praktijk en deze praktijk droeg vaak een ad-hoc-karakter. Vooral in de vijftiger jaren werd dit mogelijk door de heersende ideologie van de "koude oorlog" en de in het verlengde daarvan legitimerende werking van de "NAVO-verplichtingen".

In de zestiger jaren wordt dit moeilijker vol te houden, zowel in politiek-ekonomisch als in politiek-ideologisch opzicht. Er ontstaat dan een merkwaardige figuur met betrekking tot de ontwikkeling van het beleid van het Militaire Apparaat. Enerzijds kwam het gebruik van de middelen voor het Militaire Apparaat in toenemende mate onder druk te staan als gevolg van de maatschappelijke veranderingen en de doorwerking daarvan in de verdeling van de totale staatsuitgaven over de verschillende staatsapparaten (zie grafiek I) en de ontwikkelingen in de ekonomische situatie (de zich versnellende inflatie). Anderzijds blijven de doelstellingen van het beleid van het Militaire Apparaat ongewijzigd en geformuleerd op basis van de NAVO-richtlijnen, hetgeen steeds moeilijker gerealiseerd kan worden door de loon- en prijsontwikkelingen. Daardoor én door (mede juist daardoor) de afnemende legitimatiebasis wordt de "vrije" beleidsruimte meer en meer begrensd.

Met andere woorden, de relatieve autonomie van het Militaire Apparaat werd in de loop van de tijd steeds meer ingeperkt. Zoals we in paragraaf 2 zagen werd dit veroorzaakt door de maatschappelijke ontwikkelingen. In deze paragraaf zagen we ook hoe de interne grenzen de "vrije"

beleidsruimte inperkten. Dit proces werd niet alleen op gang gebracht door de veranderende prioriteiten van het staatsbeleid in het algemeen, maar ook door de wijze van doorvoering van het Militaire Apparaat zelf, dat gekonfronteerd werd met een toenemende inflatie en politieke controle. Met andere woorden, de formulering en uitkomsten van dat beleid gaan in toenemende mate uit elkaar lopen.

Het is de vraag of, gegeven deze ontwikkeling, het Militaire Apparaat inderdaad in staat is om hetzij militair-industriële belangen te dienen, hetzij een conjuncturele of anti-cyklische rol te vervullen. We zullen deze problematiek hieronder proberen uit te werken aan de hand van het *interne* beleid, met speciale aandacht, allereerst voor de verhouding tussen de investeringen en de exploitatie en ten tweede voor de bewapening:

4. Het beleid van het Militaire Apparaat: bewapening en andere onkosten

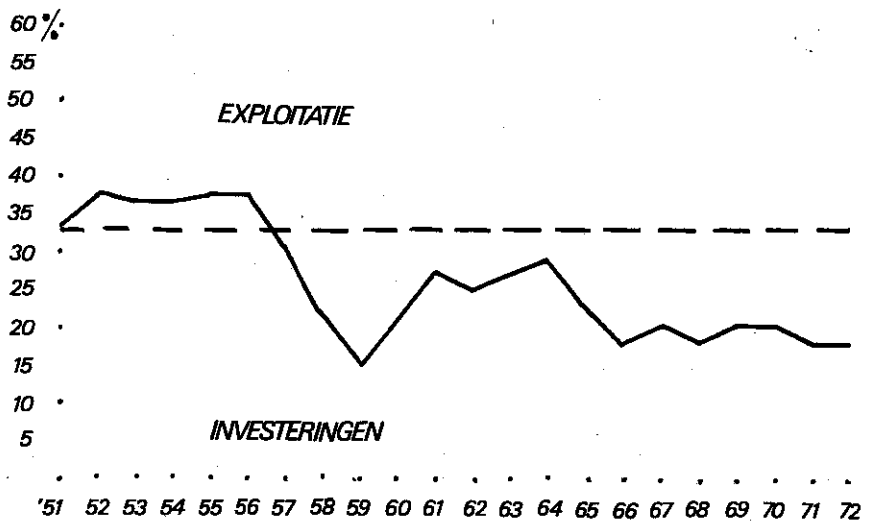
De gevolgen van de interne en externe grenzen worden in eerste instantie uitgedrukt door de interne verdeelsleutel met betrekking tot de exploitatie- en investeringskosten. De investeringskosten omvatten de aanschaf en vervanging van alle materiële goederen (dus ook wapens). De exploitatiekosten bestaan uit onderhoudslasten en personeelskosten (salarissen, pensioenen). Bij de beleidsformulering gaat men uit van een ideale verhouding tussen investeringen en exploitatie van 1:2²⁴. Deze verhouding is in de praktijk echter alleen in de opbouwfase gerealiseerd. (Zie grafiek III).

Deze grafiek laat niet alleen zien, dat de ideale verhouding steeds verder verwijderd raakt van de werkelijkheid (na 1957), maar ook dat de ontwikkeling overeenkomt met de twee breuklijnen die reeds eerder gekonstateerd zijn. De gevolgen van de bestedingsbeperking van 1957-1958 waren vooral merkbaar in de investeringsmogelijkheden van het Militaire Apparaat, terwijl de ontwikkeling rondom de lonen en prijzen in 1964-1965 tot gevolg heeft gehad dat de verhouding tussen investeringen en exploitatie verder ging afwijken van de "ideale" situatie van 1:2.

Was het na 1957 nog mogelijk om met behulp van 'overloop' en 'overheveling' op ad hoc-basis het beleid bij te sturen, na 1964 werd dit steeds moeilijker. Oorzaak hiervan is dat de mogelijkheid van het 'overloop'-instrument na 1961 ingeperkt werd en na 1963 afgeschaft, terwijl personeelskosten niet zonder meer overgeheveld kunnen worden. Daardoor

24. Deze "ideale" verdeelsleutel van 1:2 wordt met name genoemd in het Staatsrapport: *De toekomst van de Nederlandse Defensie*. (Rapport van Rijkbevorsel), Den Haag, 1972, Appendix. Daarnaast blijkt uit de meeste begrotingen, dat deze ideale verdeling wordt nagetsreeft.

Grafiek III. Verhouding tussen investering en exploitatie-uitgaven van het Militaire Apparaat.



———— = Werkelijke verhouding
 - - - - - = Ideale verhouding

Bron: — Nationale Jaarrekeningen (1955-1963)
 — De toekomst van de Nederlandse Defensie, 1972, Appendix.

wordt overheveling steeds minder geschikt als instrument van de beleids-doorvoering.

Een faktor die hierbij een rol speelt is de 'eigen dynamiek' van het beleid. Hiermee wordt bedoeld dat er een ontwikkeling is in een organisatie, waardoor het bestaande apparaat alleen al door te blijven functioneren steeds meer middelen nodig heeft. We kunnen dit illustreren aan de hand van een voorbeeld van beleid van het Militaire Apparaat: wanneer besloten wordt tot uitbreiding van het leger met een divisie (zoals in de vijftiger jaren is gebeurd), dan moeten er niet alleen meer wapens gekocht en mankracht aangetrokken worden, maar deze moeten ook in stand gehouden worden. Met andere woorden, een numerieke uitbreiding heeft ook een kostenvergroterend effect in de tijd. Wapens moeten door nieuwe vervangen worden, de infrastructuur moet onderhouden worden en het kader, dat elk jaar ouder wordt en dus in rang stijgt en dan ook meer salaris krijgt, wordt steeds duurder.

Juist de uitbreiding van de Nederlandse krijgsmacht in de jaren vijftig door de NAVO-verplichtingen is hiervan een voorbeeld. De effecten ervan kwamen in de zestiger jaren pas duidelijk aan het licht, omdat een deel van de uitbreiding die via buitenlandse hulp en leningen tot stand gekomen waren, nu volledig uit eigen zak betaald moesten worden. Bovendien moest er begonnen worden met de terugbetaling van de leningen. Kortom, het Militaire Apparaat, zo bleek in de jaren zestig, was meer gegroeid dan financieel-ekonomisch vol te houden was. "De aanvaarding in de vijftiger jaren van een zeer groot gedeelte van de investeringen op het militaire hulpprogramma heeft ons ertoe gebracht op een voet te leven, welke niet kan worden gekontinueerd²⁵". Het betekende, dat de exploitatie-kant in de tijd gezien wel toe moest nemen, enerzijds omdat het (te) grote apparaat onderhouden moest worden en anderzijds omdat het personeelsbestand hieraan aangepast moest zijn. Met betrekking tot het laatste aspekt zijn nog een aantal elementen te noemen, die de exploitatiekant beïnvloedden: ten eerste ging de ongunstige leeftijdsopbouw van het kader zich juist in de zestiger jaren wreken en ten tweede namen na de oprichting van de VVDM, als gevolg van hun strijd voor een betere beloning de personeelskosten voor de dienstplichtigen snel toe²⁶.

De ontwikkeling in de verhouding tussen investeringskosten en

25. Geciteerd uit het *Rapport van Rijckevorsel*, 1972, t.a.p., p. 28.

26. In het begin van de zeventiger jaren was de wedde van de Nederlandse dienstplichtige vergeleken met België en West-Duitsland tweemaal zo hoog, driemaal zo hoog als in de Skandinavische landen en twaalf (!) maal zo hoog als dat van een Franse dienstplichtige.

exploitatiekosten van het Militaire Apparaat is dus — naast de externe grensbepaling — voor een groot deel te verklaren uit de wijze waarop zowel de beleidsformulering als de beleidsdoorvoering de uitkomsten ervan bepaalde. Bij de beleidsformulering was dit met name te wijten aan de dubbelstructuur (nationaal en internationaal) waarbinnen het tot stand kwam, terwijl de beleidsdoorvoering een ad hoc-karakter had, en kon hebben. Dit was mogelijk dank zij de relatief autonome positie van het Militaire Apparaat in de vijftiger jaren, die pas in de zestiger jaren ingeperkt werd. Samen met het effect van de “eigen dynamiek” van het beleid, dat pas in de jaren zestig manifest werd, heeft dit geleid tot een situatie waarbij juist de uitgaven voor bewapening, die centraal staan in de “militariseringstheze”, verhoudingsgewijs afnemen.

Tabel V. Het aandeel van de bewapeningsinvesteringen in de totale militaire uitgaven (1961-1972).

Jaar	Bewap. invest.	Jaar	Bewap. invest.
1961	22,5%	1967	16,0%
1962	21,0	1968	15,0
1963	23,5	1969	17,5
1964	25,0	1970	17,5
1965	20,5	1971	15,5
1966	14,5	1972	14,0

Bron: Berekend op basis van de gegevens uit Rapport inzake het Militair-Industrieel Complex, Bijlage III.

Het deel dat expliciet uitgetrokken wordt voor *bewapening* maakt na 1965 dus ongeveer 1/6 tot 1/7 deel uit van het totaal der militaire uitgaven. Zo gezien is er weinig ruimte om — zelfs al zou het Militaire Apparaat dat willen — militair-industriële belangen te dienen. Ook is het op basis hiervan diskutabel of deze uitgaven een beslissende bijdrage kunnen leveren aan de economische groei. Immers naast de relatieve afname van de militaire uitgaven ten opzichte van het Nationale Inkomen en de staatsuitgaven (zie tabel I) is er tevens een daling van het gedeelte dat bestemd is voor bewapening overeenkomstig de afname van de totale militaire investeringen (zie tabel II). Naast deze kwantitatieve ontwikkeling van de bewapeningsuitgaven, die de voornoemde benaderingen niet lijkt te steunen, zijn er ook kwalitatieve gronden aanwezig, die de houdbaarheid ervan dubieus maken. Deze kwalitatieve problemen liggen vooral opgesloten in de “eigen-dynamiek” van de bewapening, die weer op een andere manier beperkingen oplegt aan het beleid van het Militaire Apparaat.

De dynamiek van de bewapenings-wedloop

De belangrijkste elementen in deze problematiek zijn de technische levensduur, de prijsontwikkeling en de veroudering van wapens als gevolg van de systeem-konkurrentie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Deze ontwikkelingen zijn voor West-Europa onder meer door Ulrich Albrecht en Mary Kaldor onderzocht²⁷.

Albrecht wijst op de geringe activiteit in termen van kostenbesparing bij de wapenproductie, die in de praktijk het gevolg is van internationale samenwerking. Tegelijkertijd is men aangewezen op internationale samenwerking, aan de ene kant om de konkurrentie met de Verenigde Staten vol te kunnen houden en aan de andere kant omdat veel landen niet meer over een eigen wapenindustrie beschikken. Dit laatste, voornamelijk het gevolg van de concentratie en centralisatie in de wapenindustrie, vergroot de afhankelijkheid van nationale staten ten opzichte van de wapenproducenten. Kaldor voegt aan deze verklaring toe, dat ook de "eigen-dynamiek" van de wapenproductie dit proces versterkt. Deze dynamiek wordt vooral veroorzaakt door de konkurrentie tussen wapenproducenten enerzijds en de systeem-konkurrentie tussen de grootmachten (Verenigde Staten en Sovjet-Unie) anderzijds. De voortdurende beweringen over kwantitatieve en kwalitatieve achterstanden in wapens draagt ertoe bij dat de technische levensduur steeds korter wordt, zonder dat daarbij prijsstabilisatie optreedt.

Kortom, deze "eigen-dynamiek" van de wapenwedloop beïnvloedt voor een land als Nederland de beleidsmogelijkheden, op een wijze waar het zelf nauwelijks greep op heeft. Als een voorbeeld hiervan kan de aanschaf van gevechtsvliegtuigen in Nederland na de Tweede Wereldoorlog dienen:

Type	Jaar	Prijs
1. Gloster Meteor	1948	0,5 miljoen
2. Hawker Hunter	1956	2,0 miljoen
3. Starfighter	1964	6,0 miljoen
4. F-16	1976	24,0 miljoen

Bron: gebaseerd op het rapport 'De toekomst van de Nederlandse Defensie' en de Defensie-nota 1974.

27. Zie U. Albrecht, Transnationale Rüstungskonzerne in Westeuropa, in: *Leviathan*, 1/74, p. 81-108 en M. Kaldor, Der allmähliche Aufbau eines Europäischen militärisch-industriellen Komplexes, in *Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung*. Band V, 1976, p. 47-65.

Het meest opvallende in dit overzicht is wel de prijsstijging. Per vervanging nemen de aanschafkosten met 300 à 400% toe. Daarentegen nemen de 'operationele' mogelijkheden per vervangen type af. De "Hawker Hunter" bijvoorbeeld was geschikt voor zowel offensieve als defensieve taken, de "Starfighter" meer voor defensieve dan voor offensieve taken, terwijl de laatste aankoop, de "F-16" alleen geschikt is voor defensieve taken en bovendien meer afhankelijk is van weersomstandigheden dan zijn voorgangers²⁸. Tenslotte is het zo, dat het in Nederland in licentie produceren van dit soort wapens vrijwel onmogelijk geworden is en dat ook ko-productie nauwelijks in praktijk te brengen is.

Deze ontwikkeling betekent een verdere beperking van de organisatie en uitvoering van militaire taken. Immers een relatief klein land als Nederland kan zich hierdoor niet langer een Militair Apparaat veroorloven dat bestaat uit een landmacht én een zeemacht én een luchtmacht. Deze ontwikkeling vormt in toenemende mate, naast de andere gekonstateerde grenzen, een beperking voor het beleid van het Militaire Apparaat. Stijgende prijzen en snelle vervangingen gekombineerd met aan afnemende financiële armslag, vormen een steeds smallere basis voor het beleid. En deze smalle basis is onvoldoende om bijvoorbeeld een MIK-konceptie toe te passen op de Nederlandse situatie. Het is waarschijnlijk verstandiger om de lijn van Albrecht en Kaldor te volgen en de relatie tussen militair-industriële belangen en de nationale staat te onderzoeken op het niveau van de internationale verhoudingen. Dit wordt ook duidelijker als we kijken naar de omvang van de Nederlandse wapenorders vanaf 1960 (zie tabel VI).

Uit de omvang van de bedragen en het gegeven dat de opdrachten deels in het buitenland geplaatst (moeten) worden, blijkt tevens dat de belangen van de nationale industrieën niet zozeer liggen bij het Nederlands Militaire Apparaat maar eerder op het internationale niveau. Dit betekent dat de eerder genoemde tegenstelling voor wat betreft het bewapeningsvraagstuk naar het *internationaal* niveau getransformeerd wordt. De belangen van de *afzonderlijke* industrieën worden op dit niveau door de staat gediend door bij het plaatsen van orders in het buitenland te streven naar

28. Deze ontwikkeling werd door de sociaal-demokratische minister van Defensie verkocht als een bijdrage tot de détente (ontspanningspolitiek) en als een uitdrukking van de Nederlandse huiver voor het vervullen van nukleaire taken. Een juistere voorstelling van zaken is echter, dat een klein land als Nederland zich zulke complexen en dure wapensystemen niet (meer) kan veroorloven. Zeker niet, wanneer blijkt dat een zogeheten 'optimaal' gevechtsvliegtuig het dubbele kost vergeleken met de nu aangeschafte (niet optimale) "F-16".

Tabel VI. Overzicht van de materieelbestellingen van het Militaire Apparaat in binnen- en buitenland (1960-1972) in miljoenen guldens.

Jaar	Binnenland	Buitenland	Totaal
1960	707	406	1113
1961	614	470	1084
1962	1006	604	1610
1963	764	300	1064
1964	681	292	973
1965	712	465	1177
1966	786	361	1147
1967	814	414	1228
1968	611	880	1491
1969	782	913	1695
1970	1026	385	1421
1971	750	356	1106
1972	926	431	1357

Bron: Rapport inzake het Militair-Industrieel-Komplex. p. 35.

kompensatie en (in mindere mate) naar ko-productie²⁹.

Dit beleid, dat de laatste tijd actief gevoerd wordt (zoals bijvoorbeeld recentelijk met betrekking tot de vervanging van de Neptune-vliegtuigen van de marine) houdt een verdere ontkenning in van de konjunctuur-beïnvloedende rol van bewapeningsuitgaven op nationaal niveau. Eveneens is hiermee het traditionele concept van het MIK niet (meer) toepasbaar voor een "klein" land als Nederland. Het betekent dat het beleid van de Nederlandse staat meer afhankelijk wordt van *transnationale* wapen-industrieën en daarmee steeds meer van de *internationale* prijs-ontwikkelingen³⁰.

29. Dit blijkt met name uit de funktieverandering van het "Commissariaat voor de militaire productie" dat aan het eind van de veertiger jaren werd opgericht. Dit was bedoeld om de *nationale* industrie bij de productie voor het Militaire Apparaat in te schakelen, maar heeft nu als hoofdfunctie kompensatie-orders en ko-productie te bevorderen. Ze werkt nu dus voornamelijk op *internationaal* niveau. Zie "Het rapport inzake het militair-industrieel complex", t.ap., p. 33.

30. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen belangenovereenkomsten op nationaal niveau bestaan. We stellen alleen vast, dat een militair-industrieel complex vanuit het oogpunt van het kapitaal, zowel vanuit haar eigen belang (i.c. de afzet van wapens) als vanuit haar organisatievorm (die veelal multi-nationaal is) meer gebaat is bij het doorzetten van haar belangen op supra-nationaal niveau. Zie hiervoor naast Albrecht en Kaldor (zie noot 27), P. Schlotter, 1975 t.a.p., p. 102-124.

Eerder lijkt ons de stelling gerechtvaardigd dat het Militaire Apparaat meer afhankelijk is van de economische en politieke situatie dan omgekeerd. Dit blijkt onder meer uit de ontwikkeling van de economische groei in relatie tot de militaire uitgaven. We hebben dit hier weergegeven door de economische groeivoet te berekenen, respectievelijk inclusief en exclusief de militaire uitgaven³¹ (zie grafiek IV).

Deze grafiek geeft in de tijd (dat wil zeggen per jaar berekend) de positieve dan wel negatieve invloed weer van de militaire uitgaven op de economische groei. Met andere woorden de waarden *boven* de Tijdslijn representeren een versnelling van de economische groei die er niet geweest zou zijn als deze uitgaven niet gedaan zouden zijn. De waarden *onder* de Tijdslijn daarentegen representeren geen of zelfs een vertragende invloed op de economische groeivoet. N.B. Het betreft hier *gekonstrueerde waarden en geen werkelijke percentages* (zie noot 31).

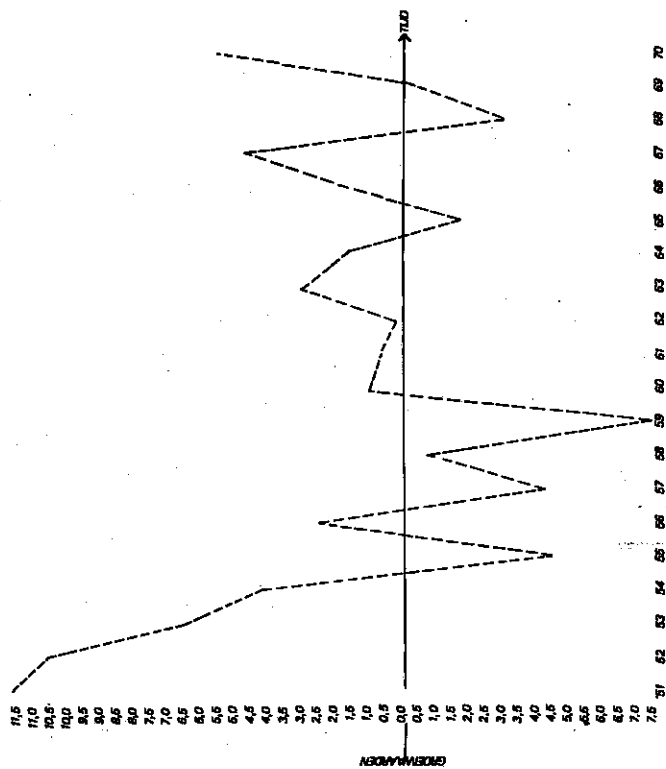
Hoewel men voorzichtig dient te zijn met het trekken van konklusies, is de hier geschetste ontwikkeling eerder een bevestiging dan een ontkenning van onze stelling dat het Militaire Apparaat meer afhankelijk is van de economische situatie en politieke ontwikkelingen dan veelal wordt verondersteld. De globale ontwikkeling van de groeivoet laat zien, dat er alleen in de opbouwfase sprake is van invloed op de economische ontwikkeling. Daarna is dat veel minder het geval en is de ontwikkeling eerder een reflectie van de conjuncturele schommelingen en van pieken in bewapeningsprojekten. Zo waren er in 1962 en 1970 pieken te constateren met betrekking tot materieel-bestellingen door het Militaire Apparaat in Nederland als gevolg van de aanschaf van de Starfighter en de Leopard-tanks.

Met andere woorden: op basis van een historisch-konkrete analyse is er vooralsnog onvoldoende grond aanwezig om — afgezien van de noodzaak om militaire uitgaven bij voortduring te laten toenemen — te kunnen spreken van een *manifeste* rol van die uitgaven. Dit is zeker niet het geval als men die uitgaven, die expliciet voor bewapening bestemd zijn, als uitgangspunt neemt.

31. De hier gehanteerde methode is overgenomen uit: W.F. Duisenberg, 1965 t.a.p., p. 179 e.b. en houdt het volgende rekenmodel in:

- bruto-investeringen/binnenlands produkt = investeringsquote (i)
- bruto-investeringen/toename binnenlands produkt: toename in de tijd = kapitaalskoëfficiënt (b)
- economische groeivoet is nu $i \cdot b$. Bij de berekening exclusief militaire uitgaven wordt het aandeel hiervan uit het binnenlands produkt verwijderd.

Grafiek IV: Ontwikkeling van de economische groeiwoet (1961-1970).



Bron: Berekend op basis van gegevens uit: Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen, CBS, 1969. Afdeling P.

5. Het Militaire Apparaat als Staatsapparaat: enige konklusies

De beide benaderingen, die in dit artikel gekonfronteerd zijn met de ontwikkelingen in het Nederlandse Militaire Apparaat, zijn naar hun oorspronkelijke vorm moeilijk hanteerbaar. Dit is niet alleen het gevolg van de impliciete veronderstellingen waarvan uitgegaan wordt, maar ook van het onvoldoende onderkennen van de relaties tussen nationale en internationale ontwikkelingen met betrekking tot bewapening en economie enerzijds en van de grenzen welke gesteld worden door de maatschappelijke ontwikkelingen en het beleid van het Militaire Apparaat als Staatsapparaat anderzijds. De geschetste historisch-konkrete ontwikkeling van het beleid heeft een patroon naar voren doen komen dat omschreven kan worden als een proces van toenemende interne en externe *inkongruentie* tussen *beleidsformulering* en de *beleidsdoorvoering*. Hiermee wil gezegd worden, dat aan de ene kant het beleid van het Militaire Apparaat zelf de eigen tegenstellingen geproduceerd heeft als ook dat de politieke en economische ontwikkelingen in het laatkapitalisme tegenstellingen in zich dragen die van invloed zijn op het functioneren van het Militaire Apparaat.

De *interne tegenstellingen* zijn met name een gevolg geweest van de hypotheek van de opbouw- en uitbreidingsfase (1951-1957). De hieruit voortvloeiende problemen, welke zich met name manifesteren in het *bewapenings- en personeelsbeleid* zijn tegelijkertijd reflecties van de *externe tegenstellingen*. Deze zijn naar voren gekomen op het algemene niveau van het staatsoptreden in de vorm van manifeste politieke strijd om de prioriteiten van het gehele staatsbeleid. Daarbij speelde de economische situatie een belangrijke rol, met als centraal punt de nieuwe vorm waarin crisisverschijnselen zich lieten gelden: de snelle inflatie die nauwelijks te beteugelen bleek. Beide hebben vanuit de maatschappij in toenemende mate het staatsoptreden en de grenzen ervan bepaald.

Met dit globale beeld voor ogen is het duidelijk, dat het Militaire Apparaat enerzijds een "slachtoffer" is van zijn eigen beleid en functioneren en anderzijds een voorbeeld is van de gevolgen van de huidige politieke en economische crisisverschijnselen.

Om deze konklusies beter te funderen is verder en diepgaander onderzoek nodig. Wat hier beschreven is, biedt mijns inziens een aanzet hiervoor, die verder ontwikkeld kan worden. Wat duidelijk is geworden, is dat de rol van bewapening en het functioneren van het Militaire Apparaat *niet vanuit het verschijnsel zelf* geanalyseerd kan en mag worden. Hierdoor wordt het zicht ontnomen op wat de werkelijke belangen en

konflikten zijn die daarbij een rol spelen op én het economische én het politieke vlak. Immers, het "georganiseerde geweld", zoals dat in de huidige maatschappij belichaamd is in het Militaire Apparaat funktioneert in en door de kapitalistische staat. Het is daarom noodzakelijk om het Militaire Apparaat niet alleen op zijn doelstellingen te bekijken, maar ook op zijn functioneren als *staatsapparaat*. Door de problematiek op deze wijze te benaderen is het wellicht ook mogelijk om de huidige problemen waarmee het Militaire Apparaat worstelt en de oplossingen die ervoor gezocht worden, te analyseren.

Zo wordt er de laatste jaren gezocht naar een oplossing voor de groeiende last van de personeelskosten (een interne grens voor het beleid) en voor het afnemende aandeel van het Militaire Apparaat in het totaal van de staatsuitgaven (een externe grens voor het beleid). Het eerste probleem denkt men op te lossen via afvloeiingen van kader en civiele beambten en het verminderen van het aantal dienstplichtigen. Hieraan ligt een "funktioneel" personeelsbeleid ten grondslag, op basis van het uitgangspunt dat "it will normally be axiomatic in the development of any new weaponsystem that the men required to operate and maintain must be as few as possible"³². Verder vult men de "lege plekken" zoveel mogelijk op met Kort-Verband-Vrijwilligers, die lang genoeg blijven om rendabeler te functioneren dan dienstplichtigen, en snel genoeg de dienst (moeten) verlaten om topzware kaders te voorkomen en op de lange termijn minder kostbaar zijn dan beroepsmilitairen (zie het rapport "de toekomst van de Nederlandse defensie" en de "Defensienota 1974").

De oplossing voor het probleem van de dalende financiële middelen is gezocht in de koppeling van de uitgaven van het Militaire Apparaat aan de ontwikkeling van het Nationaal Inkomen. Om dit principe ingang te doen vinden en te legitimeren is er een commissie (van Rijkseversel) ingesteld, die een brede opdracht meekreeg van het kabinet Biesheuvel, maar bedoeld was om de koppeling van het Nationaal Inkomen aan de militaire uitgaven op unanieme wijze als dé oplossing voor de financiële moeilijkheden te presenteren³³. Dat de commissie uiteindelijk met een meerder- en minderheidsstandpunt kwam deed de zaak weinig goed, maar het uitgangspunt werd aanvaard en alleen over de hoogte van het koppelingspercentage wordt nog gedebatteerd.

Waar echter niet over gediskussieerd wordt zijn de gevolgen die dit principe met zich meebrengt. Wat is namelijk het geval? Het aandeel

32. Geciteerd uit: K. Hunt, *The alliance and Europe II; Defence with fewer men*, in: *Adelphi-papers* no. 108, London 1975, p. 9. Zie voor soortgelijke ideeën het *Rapport van Rijkseversel*, t.a.p.

33. Vgl. hiervoor H. Tromp. 1974 t.a.p., p. 30 e.v.

wordt structureel vastgelegd en daarmee afhankelijk gemaakt van de toe- of afname van de maatschappelijke produktiviteit. Dit betekent ten eerste dat, hoe meer we met z'n allen gaan verdienen (uitgedrukt in het Nationaal Inkomen), hoe meer we gaan uitgeven aan het Militaire Apparaat. Dit betekent ten tweede dat er blanko krediet wordt gegeven, in die zin dat het "plafond" van de militaire uitgaven niet langer meer bepaald wordt op basis van inhoudelijke overwegingen, maar een soort rekensom wordt waarover verdere discussie niet meer mogelijk is³⁴. Tenslotte betekent de invoering van dit koppelingsmechanisme dat de omvang van de militaire uitgaven op nationaal niveau vastgelegd wordt, zonder dat er sprake is van beïnvloeding op internationaal niveau waar, zoals we gezien hebben én een deel van de beleidsformulering (NAVO) én een deel van de beleidsdoorvoering (de wapenindustrie) tot stand komen.

Uit de oplossingen van zowel het personeelsprobleem als de relatieve daling van de militaire uitgaven blijkt niet alleen dat het Militaire Apparaat bewust is geworden van de *grenzen*, die aan de beleidsruimte gesteld worden, maar ook van de konsekventies ervan. Het meest opvallend hierbij is, dat gepoogd wordt het verloren terrein *op dezelfde wijze* te herwinnen als het met name in de opbouwfase verkregen werd. De "koude oorlog" wordt nu in de gedaante van "groeiende achterstanden" gepresenteerd en aangevuld met een nieuwe legitimering in de vorm van "ontspanning + verdediging = veiligheid", en dat in het kader van de zogenaamde tweezuilentheorie, waarmee getracht wordt een politieke koncensus te bereiken. De NAVO-verplichtingen, aangevuld met de koppeling van de militaire uitgaven aan het Nationaal Inkomen, worden nog steeds gehanteerd om de *relatieve autonomie* van het Militaire Apparaat als staatsapparaat te bevestigen en daarmee de politieke controle te neutraliseren.

Ook de personeelsoplossing wordt voorzien van fraaie motiveringen, die als "rationalisering" van het Militaire Apparaat gebracht worden, maar tegelijkertijd inhouden dat de werkgelegenheid er niet door wordt bevorderd (afvloeiing) en het democratische karakter van de krijgsmacht niet zal toenemen (minder dienstplichtigen). In ieder geval hebben deze recente ontwikkelingen tot het voorlopige resultaat geleid, dat een verdere daling van de militaire uitgaven wordt tegengegaan en dat is op zijn beurt een verschil met de ontwikkelingen die tot in de jaren zeventig de trend in het beleid van het Militaire Apparaat gekenmerkt hebben.

34. Zie voor dit argument: J. in 't Velt/M.F. Seckel. Keerpunt in de Defensie-uitgaven? in: *Economisch Statistische Berichten* 1973, p. 908-910.

Hoewel de hierboven genoemde ontwikkelingen meer vragen dan antwoorden opleveren (die binnen de kontekst van dit artikel niet beantwoord kunnen worden), wordt toch wel duidelijk dat de ontwikkelingen in de militaire uitgaven meer konsekventies met zich meebrengen dan aan de hand van een "militariseringsthese" opgespoord kunnen worden. Tevens tonen de ontwikkelingen aan dat het beleid als zodanig inhoudelijk gerelateerd moet worden aan de politieke en economische ruimte die er is. De stijging of daling van de militaire uitgaven is hierbij een *indikatie* voor eventuele militaire-industriële belangen of politiek-economische ontwikkelingen. Maar deze indikatie krijgt pas *betekenis* als het Militaire Apparaat geanalyseerd wordt tegen de achtergrond van het beleid van het Militaire Apparaat als staats-apparaat.

November 1978