

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/254819892>

Belastinggeld voor vrede en veiligheid : Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2007

Book · January 2008

CITATIONS

0

READS

560

3 authors, including:



[Robert Beeres](#)

Netherlands Defence Academy, Netherlands

95 PUBLICATIONS 368 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Belastinggeld voor vrede en veiligheid

E.J. de Bakker, E.J. Westerink en R.J.M. Beeres

Nummer 2008/03

Publicatie van de Faculteit Militaire Wetenschappen
Nederlandse Defensie Academie

Belastinggeld voor vrede en veiligheid
Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2007

Belastinggeld voor vrede en veiligheid
Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2007

E.J. de Bakker

E.J. Westerink

R.J.M. Beeres

Publicaties van de Faculteit Militaire Wetenschappen no. 2008/03
Nederlandse Defensie Academie

Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW)
Postbus 90002
4800 PA Breda
Nederland

© E.J. de Bakker, E.J. Westerink & R.J.M. Beeres

Typografie en ontwerp: Eric Franken, bureau Multimedia NLDA
Gefrukt en gebonden door:

Alle rechten voorbehouden.

ISBN 978-90-8892-008-0

Samenvatting

In dit boekje analyseren we de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990 tot en met 2007. In 1990 bedroegen deze uitgaven nog 2,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP). In 2007 was dit meer dan een procent lager.

De Nederlandse krijgsmacht heeft zich in de afgelopen jaren in termen van taakuitvoering, grootte en samenstelling aanzienlijk gereorganiseerd. Deze veranderingen weerspiegelen zich echter niet in de samenstelling van de defensie-uitgaven. Zowel de verdeling over de operationele commando's, als de verdeling over de uitgavensoorten, salarissen, exploitatie en investeringen, zijn ongeveer constant gebleven.

De verwachte groei van de economie, gecombineerd met een gelijkblijvend Defensiebudget, leidt de komende jaren tot een verdere daling. Naar verwachting zullen de defensie-uitgaven in 2008 1,5% van het BNP bedragen. Dit percentage bedraagt, uitgaande van het huidige beleid, in 2011 naar verwachting 1,33%. Of het budget dan voldoende is om het huidige ambitieniveau te halen, is door stijgende loonkosten en geringe financiële flexibiliteit onzeker.

Inhoud

Samenvatting	7
1. Inleiding	II
2. Uitgaven voor defensie: een algemeen beeld.....	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De uitgaven voor defensie: een historisch overzicht.....	13
2.3 Defensie-uitgaven, Bruto Nationaal Product en bevolkingsomvang	15
2.4 Defensie-uitgaven en andere rijksuitgaven	22
3. De samenstelling van de defensie-uitgaven	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 Veranderingen in de samenstelling: een overzicht.....	26
3.3 Veranderingen in de samenstelling, salarissen	28
3.4 Verandering in de samenstelling, pensioenen en wachtgelden.....	31
3.5 Veranderingen in de samenstelling, investeringen	32
3.6 Veranderingen in de samenstelling, de materiële exploitatie	35
3.7 Veranderingen in de samenstelling, crisisbeheersingsoperaties	40
4. Een blik in de toekomst.....	43
4.1 Inleiding	43
4.2 De defensie-uitgaven bij ongewijzigd beleid	43
4.3 De ontwikkeling van de samenstelling van de defensie-uitgaven ³²	45
De personeelskosten: Baumol's cost disease	45
De stijgende uitgaven voor nieuw materieel	46
De flexibiliteit van de uitgaven.....	48
5. Conclusies en vooruitblik	49
5.1 Conclusies	49
5.2 Vooruitblik	50
Noten	53
Literatuur	55
De auteurs.....	59
Bijlage: Verantwoording.....	61
De toedeling van de uitgaven	61
De cijfers	63

Lijst van figuren

Figuur 1 Uitgaven defensie 1990-2007 in € mln	13
Figuur 2 Ontwikkeling Nederlandse defensie-uitgaven als % van het BNP	16
Figuur 3 Ontwikkeling defensie-uitgaven per Nederlands hoofd van de bevolking in €	17
Figuur 4 Ontwikkeling reële groeipercantage defensie- en totale overheidsuitgaven	22
Figuur 5 Ontwikkeling reële uitgaven interne en externe veiligheid in € mln	23
Figuur 6 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven infrastructuur en defensie in € mln ..	24
Figuur 7 Aandeel operationele commando's in totale uitgaven krijgsmacht	27
Figuur 8 Aandeel uitgavensoorten in totale uitgaven krijgsmacht ²¹	28
Figuur 9 Ontwikkeling omvang verschillende categorieën personeel	29
Figuur 10 Ontwikkeling reële salarissen Marine, Landmacht en Luchtmacht in € mln ...	29
Figuur 11 Ontwikkeling gemiddeld jaarsalaris in de krijgsmacht in € 22	30
Figuur 12 Ontwikkeling investeringspercentage	33
Figuur 13 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven in € mln	34
Figuur 14 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven groot materieel in € mln	35
Figuur 15 Ontwikkeling reële materiële exploitatie operationele commando's in € mln ...	36
Figuur 16 Ontwikkeling reële uitgaven DVD, DTO, overige materiële exploitatie in € mln	38
Figuur 17 Procentuele wijzigingen in uitgaven DVD, DTO en overige matex	39
Figuur 18 Additionele uitgaven crisisbeheersingsoperaties in € mln	40
Figuur 19 Ontwikkeling defensie-uitgaven als % van het BNP 1990-2010	44

Lijst van tabellen

Tabel 1 Financiële taakstellingen en intensiveringen 2003 in € mln	15
Tabel 2 Financiële taakstellingen en intensiveringen 2007 in € mln	15
Tabel 3 Ontwikkeling defensie-uitgaven als % van het BNP NAVO-landen	19
Tabel 4 Ontwikkeling defensie-uitgaven per hoofd bevolking NAVO-landen in \$	21
Tabel 5 Uitgaven naar organisatiedelen, bedragen in € mln	25
Tabel 6 Uitgaven naar soorten uitgaven, bedragen in € mln ¹⁹	26
Tabel 7 Gemiddeld jaarloon (Bron Statistisch Jaarboek 2007)	31
Tabel 8 De uitgaven voor pensioenen en wachtgelden 1990 en 2007 in € mln	31
Tabel 9 Selectie materieel in de krijgsmacht in 1990 en 2007	32
Tabel 10 De uitgaven voor investeringen in 2007 in € mln	34
Tabel 11 De uitgaven voor materiële exploitatie in 2007 in € mln	37
Tabel 12 Verwachting over de groei van het BNP ²⁹	43
Tabel 13 Groei in 2007 en verwachting over de groei van het BNP voor Europa ³¹	44

1. Inleiding

Sinds 1990 is er veel veranderd bij Defensie. De veranderingen hebben als oorzaak dat, hoewel de hoofdtaken van de krijgsmacht niet wezenlijk zijn veranderd, de activiteiten die in verband met die taken worden uitgevoerd anders zijn. De nadruk op de verdediging tegen de dreiging van de staten verbonden in het Warschau Pact heeft na 9 november 1989 geleidelijk plaats gemaakt voor crisisbeheersingoperaties. Na 11 september 2001 is daar terrorismebestrijding bijgekomen. De Nederlandse krijgsmacht heeft zich de afgelopen jaren omgevormd van een grote krijgsmacht die nauwelijks daadwerkelijke inzet kende, tot een kleinere krijgsmacht waar continue een beroep op wordt gedaan. Dit betekent dat er minder en andere middelen gebruikt worden dan achttien jaar geleden. Het initiatief voor deze veranderingen is deels door regeringen en deels door Defensie zelf ingezet. Regeringen hebben in regeerakkoorden de omvang van de financiële middelen vastgelegd, Defensie zelf heeft de aanwending van die middelen voorgesteld. Vanuit die twee initiatieven wordt in deze bijdrage het verloop van de uitgaven over de afgelopen periode geanalyseerd.

In sectie 2 analyseren we allereerst de totale defensie-uitgaven in de tijd. Vervolgens bezien we de defensie-uitgaven in relatie tot de economische ontwikkeling in Nederland, de uitgaven voor defensie in andere NAVO-landen en de uitgaven van andere delen van de rijksoverheid. Sectie 3 richt zich op de samenstelling van de defensie-uitgaven gesplitst naar bestemming (de operationele commando's) en uitgavensoorten. In sectie 4 werpen we een blik in de toekomst. Daar analyseren we de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de defensie-uitgaven en de samenstelling van die uitgaven. Sectie 5 bevat een samenvatting en een conclusie.

De analyses zijn vooral gebaseerd op tijdreeksen van de uitgaven, in diverse samenstellingen. Daarom staan we vooraf even stil bij de gekozen uitgangspunten van de getoonde cijfers:

- De situatie van de krijgsmacht in 2008 vormt het ijkpunt. De krijgsmacht wordt gevormd door vier operationele commando's namelijk Zeestrijdkrachten, Landstrijdkrachten, Luchtsrijdkrachten en de Marechaussee. De niet operationele ondersteuning is in aparte krijgsmachtbrede organisaties ondergebracht: de Defensie Materieel Organisatie en het Commando Dienstencentra. Omdat het door de Nederlandse krijgsmacht gekozen besturingsmodel er van uitgaat dat zeggenschap over de mate van die ondersteuning berust bij de operationele commandanten is het zinvol om de mate waarin gebruik wordt gemaakt van ondersteunende middelen per operationeel commando weer te geven. Daarom zijn de uitgaven voor de ondersteuning zoveel als mogelijk toegerekend aan deze operationele commando's.

- Voor landenvergelijkingen wordt gebruik gemaakt van cijfers van NAVO.¹
- Vergelijkingen van uitgaven binnen het Rijk en de samenstelling van de uitgaven van Defensie zelf, vinden plaats op basis van de jaarverslagen en luiden in euro's.
- Daar waar de reële uitgaven worden getoond, is het basisjaar 1990.

Voor een volledig inzicht en achtergrond van de uitgangspunten, wordt verwezen naar de in de bijlage opgenomen verantwoording. Tevens wordt daar de wijze van toedeling van de uitgaven aangegeven.

Tot slot iets over de totstandkoming van dit boekje. De analyses zijn in twee periodes uitgevoerd. Allereerst zijn in 2005 en 2006 de uitgaven onderzocht over de periode vanaf 1990.² In 2008 zijn deze cijfers bijgewerkt tot en met 2007 en zijn enkele nadere analyses toegevoegd. Verder is meer aandacht geschonken aan de toekomst van Defensie in financiële zin.³ Laatstgenoemd onderzoek is voor commentaar voorgelegd aan een aantal deskundigen bij Defensie. Wij willen hen danken voor hun suggesties.

2. Uitgaven voor defensie: een algemeen beeld

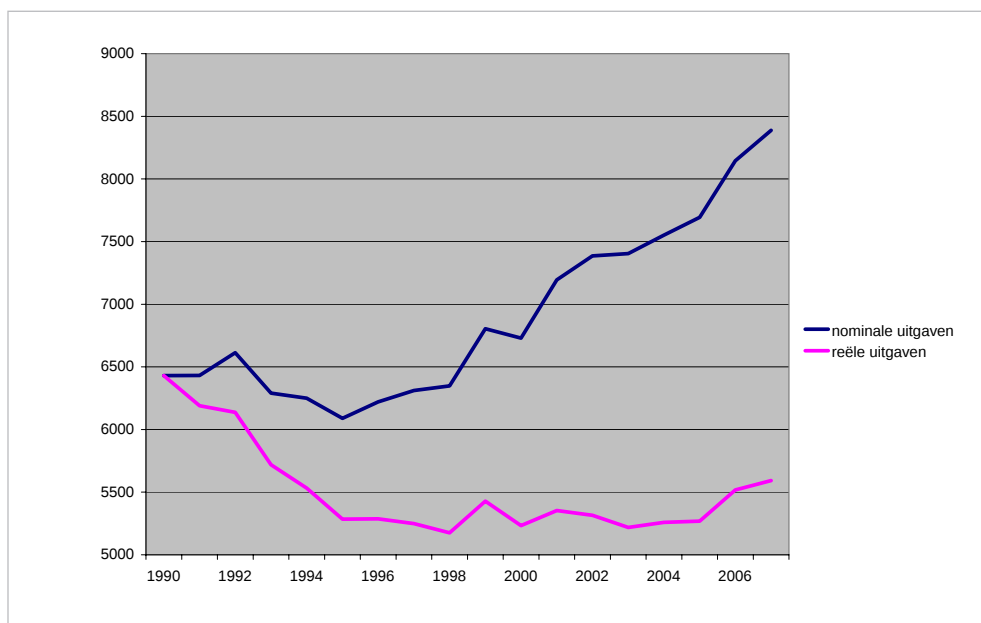
2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 analyseren we de defensie-uitgaven van 1990 tot en met 2007. Vervolgens bezien we in paragraaf 2.3 deze uitgaven in relatie tot de economische ontwikkeling in Nederland en de defensie-uitgaven van de andere NAVO-landen. Ten slotte vergelijken we in paragraaf 2.4 de uitgaven voor de krijgsmacht met de uitgaven van enkele andere delen van de rijksoverheid.

2.2 De uitgaven voor defensie: een historisch overzicht

Voor 1992 groeiden de defensie-uitgaven. In het regeerakkoord van 1986 werd uitgegaan van een reële groei van 2% per jaar. Met het regeerakkoord van 1989 werd deze groei beperkt. In 1990 en 1991 mocht defensie nog 0,6% groeien en vanaf 1992 werd de groei op 0% gesteld.⁴

Daarna brak een tijd van krimp aan. Er moest worden bezuinigd als gevolg van de gewijzigde veiligheidssituatie en begrotingsproblemen.⁵ Figuur 1 laat zien dat, door de zogenaamde ‘inning van het vredesdividend’ door de ‘val van de Muur’, de uitgaven voor defensie in reële termen van 1990 tot 1998 een flinke duikeling hebben gemaakt.⁶



Figuur 1 Uitgaven defensie 1990-2007 in € mln

De hoeveelheid geld die voor defensie ter beschikking werd gesteld in de beschouwde periode werd bij regeerakkoorden bepaald. De daadwerkelijke invulling en de bepaling van de richting die de krijgsmacht heeft ingezet werd vastgelegd in Defensienota's en brieven aan de Tweede Kamer. We laten de grootste aanpassingen voor de periode 1990-2007 achtereenvolgens de revue passeren.

In de *Defensienota 1991* werd onder het motto “herstructurering en verkleining” de eerste stap gezet naar een kleinere maar moderne krijgsmacht.⁷ De effecten van de plafonds die afgesproken waren tussen de NAVO en het Warschaupact werden hierin verwerkt. Bovendien werd hier voor landeenheden een nieuwe lijn uitgezet: voorwaartse verdediging in de centrale sector in Duitsland, met legerkorpsvakken, maakte plaats voor ‘reaction’ en ‘main defence forces’.

Twee jaar na de Defensienota verscheen de *Prioriteitennota 1993*, omdat de wereld sneller was veranderd dan twee jaar daarvoor kon worden voorzien.⁸ Het belangrijkste feit was het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Hierdoor kon de krijgsmacht worden omgevormd. Tot de Prioriteitennota was de omvang van de strijdkrachten in oorlogsomstandigheden bepalend voor de inrichting van de krijgsmacht. Na ‘het vallen van de Muur’ staat de slagvaardigheid en directe inzetbaarheid van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties voorop. De omvorming naar een vrijwilligersleger werd ingezet, zodat de troepen beter inzetbaar zouden zijn voor crisisbeheersingsoperaties. Met het regeerakkoord van 1998 kwam de krijgsmacht in rustiger vaarwater. Structureel werd defensie met €170 miljoen gekort.⁹

De *Defensienota 2000* werd gekenmerkt door nieuwe herschikkingen en vermindering van middelen. Anderzijds was een uitbreiding van de parate troepen vereist. Dit betekende dat het bestand aan fregatten, F/16 jachtvliegtuigen en tanks werd verkleind. Dit bespaarde exploitatielasten. Bovendien leverde de verkoop van deze middelen ontvangsten op. Dit geld mocht aan defensie worden besteed. Ook werden nieuwe materieelprojecten in omvang aangepast en vertraagd. Nieuwe helikopters zouden later in dienst komen en kwaliteitsverbeteringen werden uitgesteld.

Met het streven van het *Strategisch Akkoord 2002* naar een begrotings-evenwicht en het bereiken van een begrotingsoverschot van 1% BBP in 2006, kregen alle departementen budgettaire kortingen op het personeel van 4%. Bovendien werden prijsbijstellingen niet uitgekeerd. Mede hierdoor liep de structurele korting op tot €380 miljoen per jaar (zie de eerste rij van tabel 1). Door de zogenoemde *Prinsjesdagbrief* werd de wijze waarop die korting zou worden verwerkt aangegeven. De bezuinigingen werden verwerkt in de personele exploitatie en materiële exploitatie door een aantal maatregelen, bijvoorbeeld:

de sluiting van de vliegbases Soesterberg, Twenthe en Valkenburg, afstoting van de operationele onderdelen in Seedorf en het schrappen van 9000 functies, vooral in de Haagse staven. Deze grote operationele aanpassingen waren volgens de minister tevens nodig omdat er de afgelopen jaren nauwelijks ruimte was op de Defensiebegroting om tegenvallers, die zich de afgelopen jaren hadden voorgedaan, in de exploitatiesfeer te verwerken.¹⁰

	2004	2005	2006	2007	2008
Taakstellingen	-255	-300	-350	-380	-380
Intensiveringen	78	108	148	168	168

Tabel 1 Financiële taakstellingen en intensiveringen 2003 in € mln

Tegenover deze kortingen stonden budgettaire toevoegingen, zogenaamde intensiveringen, die bij het Strategisch Akkoord en het Hoofdlijnenakkoord van 2003 werden vastgelegd (zie de tweede rij van tabel 1).¹¹ Deze toevoegingen waren bedoeld voor verbetering van de inzetbaarheid voor crisisbeheersingsoperaties en terrorismebestrijding.

	2008	2009	2010	2011
Taakstellingen	- 4	- 8	- 15	- 37
Intensiveringen	25	50	75	100

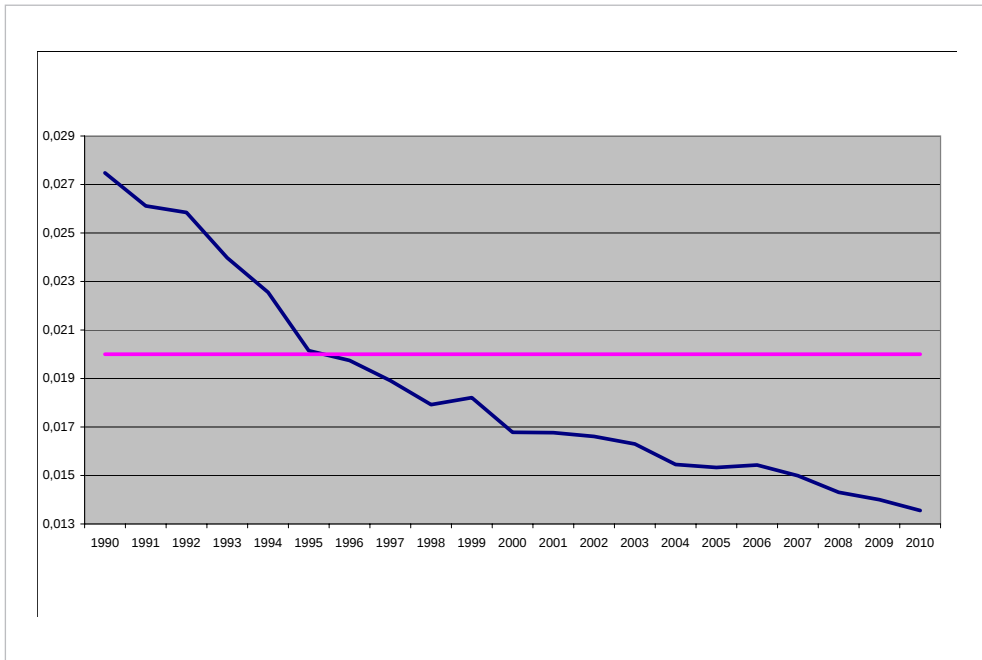
Tabel 2 Financiële taakstellingen en intensiveringen 2007 in € mln

Ten slotte bracht het Coalitieakkoord van 2007 opnieuw een budgettaire korting op personeel. Nu echter uitsluitend op het burgerbestand, oplopend tot €37 miljoen in 2012 (zie tabel 2). Daar stond wel een toevoeging tegenover van €250 miljoen voor de periode van 2008 tot en met 2011. Deze intensiveringen moeten door Defensie de komende jaren wel zelf worden gefinancierd met de verkoop van overtollige gebouwen en gronden.

2.3 Defensie-uitgaven, Bruto Nationaal Product en bevolkingsomvang

Bij NAVO en EU worden twee graadmeters voor vergelijking van defensie-inspanningen van landen gehanteerd:

- Vergelijking van de uitgaven voor een krijgsmacht uitgedrukt in een percentage van het Bruto Nationaal Product (BNP).
- Vergelijking van de defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking.¹²



Figuur 2 Ontwikkeling Nederlandse defensie-uitgaven als % van het BNP

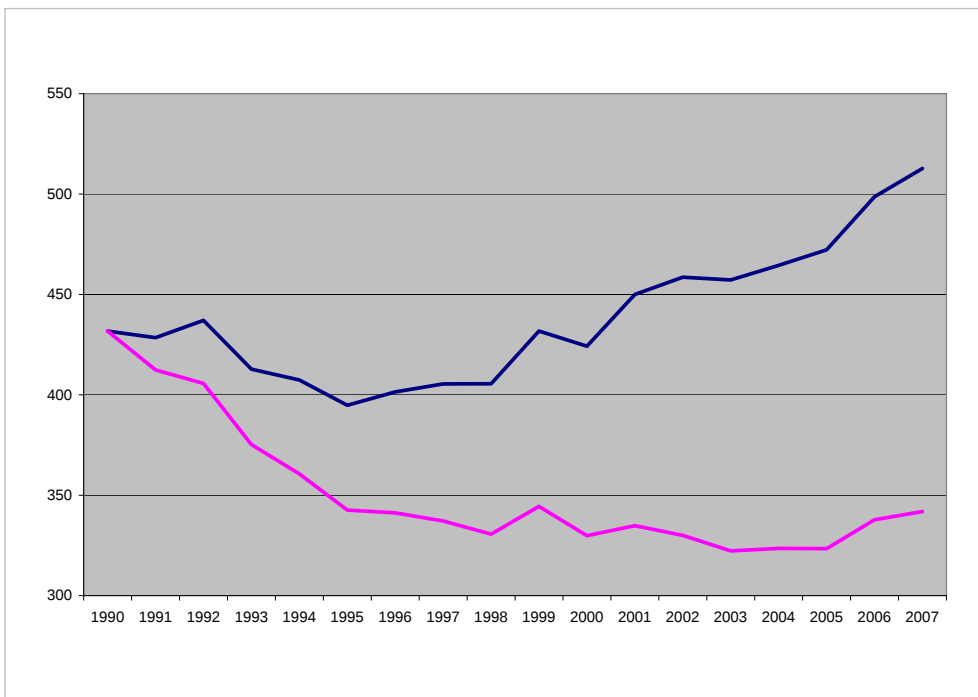
Figuur 2 laat de procentuele ontwikkeling van de Nederlandse defensie-uitgaven zien als percentage van het BNP. Binnen de gepresenteerde tijdreeks in figuur 2 vallen vier periodes te onderkennen:

- De eerste periode loopt van het begin tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw met in reële termen sterk dalende uitgaven voor defensie in een zich niet ontwikkelende economie. De defensie-uitgaven duikelen van 2,7% naar 2% van het BNP.
- De tweede periode loopt van het midden van de jaren negentig tot de millenniumwisseling. In deze periode ontwikkelt de economie zich gestaag en nemen de defensie-uitgaven niet toe. Het percentage dat werd besteed aan defensie nam daarvoor in vijf jaar af van 2% naar 1,7%. Hierdoor zakt het uitgavenpercentage onder de NAVO-norm van 2%.
- De derde periode, vanaf 2001 tot 2004, wordt gekenmerkt door een stagnerende economische groei en een zich niet ontwikkelend defensiebudget. Dit leidt tot een aarzelend dalend percentage dat door Nederland wordt besteed aan de krijgsmacht.
- De vierde periode loopt vanaf 2004. Het reële defensiebudget stijgt vanaf 2005 (zie figuur 1). Ook de economische groei neemt toe. Dit verklaart de relatieve stabiliteit van het percentage: 1,5%.

Figuur 2 bevat ook een rechte lijn. Deze lijn geeft het percentage aan dat NAVO graag als defensie-inspanning van de diverse landen ziet. Bij de beantwoording van Kamervragen in 2003 merkte de regering ten aanzien van dit percentage het volgende op.¹³

“De NAVO heeft zich niet uitgesproken over een kritische ondergrens van de kwantiteit aan materieel. Wel verzoekt zij de lidstaten die minder besteden dan het NAVO-gemiddelde ... een verdere teruggang te voorkomen en te streven naar een verhoging van het budget”.

Figuur 3 laat vervolgens zien dat de Nederlandse defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking in zeventien jaar in reële termen zijn afgenomen. De nominale defensie-uitgaven stegen in deze periode. Er is een opmerkelijke gelijkenis in verloop van de figuren 1 en 3. Deze gelijkenis is te verklaren doordat de bevolking in de beschouwde periode geleidelijk steeg van 14,9 miljoen (1990) naar 16,4 miljoen. (2007). Een stijging van 9%. Het verschil zit in de mate van stijging van de nominale respectievelijk daling van de reële uitgaven. De daling van de reële totale uitgaven voor defensie over die periode bedraagt 12%, terwijl de daling van de uitgaven per hoofd van de bevolking 20% is. De oorzaak van die verschillen is de stijging van de bevolkingsomvang.



Figuur 3 Ontwikkeling defensie-uitgaven per Nederlands hoofd van de bevolking in €

De geschetste ontwikkelingen kunnen ook in een internationale context worden gezien. Tabel 3 geeft de ontwikkeling weer van de defensie-uitgaven als percentage van het BNP van alle NAVO-landen voor de periode van 1990 tot en met 2007. De gegevens in de tabel zijn ontleend aan een jaarlijkse publicatie van de NAVO. De volgorde van presentatie van de landen in de tabel is van hoog naar laag op basis van het percentage in 2007. De tweede, derde en vierde kolom betreffen gemiddelden van de percentages over de aangegeven periodes. De overige kolommen spreken voor zichzelf.

Uit die tabel blijkt dat de percentages aanzienlijk verschillen. Er zijn vijf landen die meer dan 2% van het BNP besteden aan defensie. Voor de Verenigde Staten, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk kan worden verondersteld dat de nucleaire ambities en de grootte van deze landen de reden zijn voor hoogte boven de 2%. De onderlinge rivaliteit tussen Griekenland en Turkije is de verklaring voor de hoge relatieve defensiebestedingen van die landen. De percentages van de overige landen zijn lager dan die van de grotere en nucleaire landen¹⁴. Indien we afzien van de nieuwe NAVO-partners vanaf 2004 is de plaats van Nederland in de ranglijst eigenlijk nauwelijks veranderd. Dit betekent dat de kleinere landen ongeveer hetzelfde budgettaire gedrag vertonen. Overigens kan ook worden geconcludeerd dat, binnen de categorie overige landen, de nieuwe NAVO-partners het zeker niet slechter doen dan de oudere. Vooral Bulgarije, Roemenië en Polen zetten op basis van tabel 3 hun beste beentje voor.

Land	1990/1994	1995/1999	2000/2004	2005	2006	2007
Verenigde Staten	4,6	3,3	3,4	4,0	4,0	4,0
Griekenland	3,9	4,1	3,2	2,7	2,7	2,8
Turkije	3,8	4,4	4,2	2,8	2,9	2,7
Frankrijk	3,3	2,9	2,5	2,5	2,4	2,4
Bulgarije	-	-	-	2,5	2,3	2,3
Verenigd Koninkrijk	3,7	2,7	2,4	2,5	2,5	2,3
Roemenië	-	-	-	2,0	1,8	1,9
Polen	-	-	1,8	1,8	1,8	1,9
Italië	2,0	1,9	2,0	1,9	1,8	1,8
Letland	-	-	-	1,3	1,6	1,7
Slowakije	-	-	-	1,7	1,7	1,7
Tsjechië	-	-	2,0	1,8	1,7	1,6
Estland	-	-	-	1,5	1,4	1,6
Portugal	2,4	2,1	1,7	1,7	1,6	1,6
Slovenië	-	-	-	1,5	1,6	1,6
Nederland	2,3	1,8	1,5	1,5	1,5	1,5
Noorwegen	2,8	2,2	1,9	1,6	1,5	1,4
Canada	1,8	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3
Denemarken	1,9	1,7	1,5	1,3	1,4	1,3
Duitsland	2,1	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3
Litouwen	-	-	-	1,2	1,2	1,2
Spanje	1,6	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
België	2,0	1,5	1,3	1,1	1,1	1,1
Hongarije	-	-	1,6	1,4	1,2	1,1
Luxemburg	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7

Tabel 3 Ontwikkeling defensie-uitgaven als % van het BNP NAVO-landen

De vorige minister van Defensie, Henk Kamp, merkte op dat, indien de kernmogendheden en Griekenland en Turkije buiten beschouwing worden gelaten, de Nederlandse defensie-uitgaven als percentage van het BNP overeenkomt met het NAVO-gemiddelde.¹⁵ Verder betoogde hij dat het Nederlandse defensiebeleid de afgelopen jaren is gericht op de omvorming van de strijdkrachten, met als doel de verhoging van de

kwaliteit en de vergroting van operationele output en de verkleining van de overhead. Nederland presteert dus, volgens Kamp, eigenlijk beter dan de verhouding tussen defensie-uitgaven en het BNP doet vermoeden.¹⁶

In feite wijst hij met deze opmerking op het probleem van een normstelling voor de krijgsmacht in termen van input, namelijk: defensie-uitgaven als een percentage van het BNP. De daadwerkelijke prestaties (inzetgerede eenheden en daadwerkelijke inzet) van defensie blijven bij een dergelijke normering in feite buiten beschouwing.¹⁷ Ter illustratie van de problemen met een input-normering hebben we in tabel 4 de defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking uitgedrukt in US dollars van de NAVO-landen over de periode 1990–2007 opgenomen. De tabel is aan dezelfde bron ontleend als tabel 3. De volgorde van presentatie van de landen in de tabel luidt van hoog naar laag op basis van de uitgaven per hoofd van de bevolking in 2007. Er is dus net als in tabel 3 sprake van een soort van ‘ranglijst’.

Land	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Verenigde Staten	1589	1172	1068	1468	1465	1460
Noorwegen	717	650	651	680	670	663
Verenigd Koninkrijk	841	635	605	678	693	657
Frankrijk	642	592	557	568	563	560
Luxemburg	241	252	292	346	342	426
Denemarken	505	470	448	421	459	423
Griekenland	407	387	506	387	401	421
Nederland	473	388	375	373	388	381
Canada	389	311	270	296	305	341
Duitsland	609	344	343	325	322	320
België	434	319	311	269	266	277
Italië	408	359	394	322	287	276
Slovenië	-	-	-	171	197	203
Spanje	196	175	174	182	189	200
Portugal	211	217	216	188	181	173
Estland	-	-	-	92	99	122
Tsjechië	-	-	112	118	119	116
Polen	-	-	81	95	100	113

Letland	-	-	-	64	89	105
Turkije	130	131	148	96	100	102
Slowakije	-	-	-	82	85	93
Hongarije	-	-	79	85	76	68
Litouwen	-	-	-	62	67	72
Bulgarije	-	-	-	52	51	55
Roemenië	-	-	-	45	45	49

Tabel 4 Ontwikkeling defensie-uitgaven per hoofd bevolking NAVO-landen in \$

Allereerst moet worden opgemerkt dat defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking een minder bruikbare vergelijkingsmaatstaf is wanneer landen van een verschillend welvaartsniveau worden vergeleken. De vraag of Roemenië het met \$49 slechter of beter doet dan Nederland met \$381 is eigenlijk niet zinvol te beantwoorden.

Als we tabel 3 en 4 vergelijken, vallen de relatieve scores van Bulgarije, Roemenië, Noorwegen en Luxemburg op. Bulgarije scoort in tabel 3 in de top 5. In tabel 4 scoort Bulgarije bijna als laatste. Datzelfde patroon komt terug bij Roemenië. De relatieve scores worden waarschijnlijk veroorzaakt door een relatief laag BNP. Noorwegen scoort in tabel 3 in de middenmoot, samen met Nederland. In tabel 4 komt Noorwegen op de tweede plaats, na de Verenigde Staten. Luxemburg scoort in tabel 3 laatste, in tabel 4 echter in de top 5. Die laatste scores worden waarschijnlijk veroorzaakt door een relatief hoog BNP en een relatief kleine bevolking.

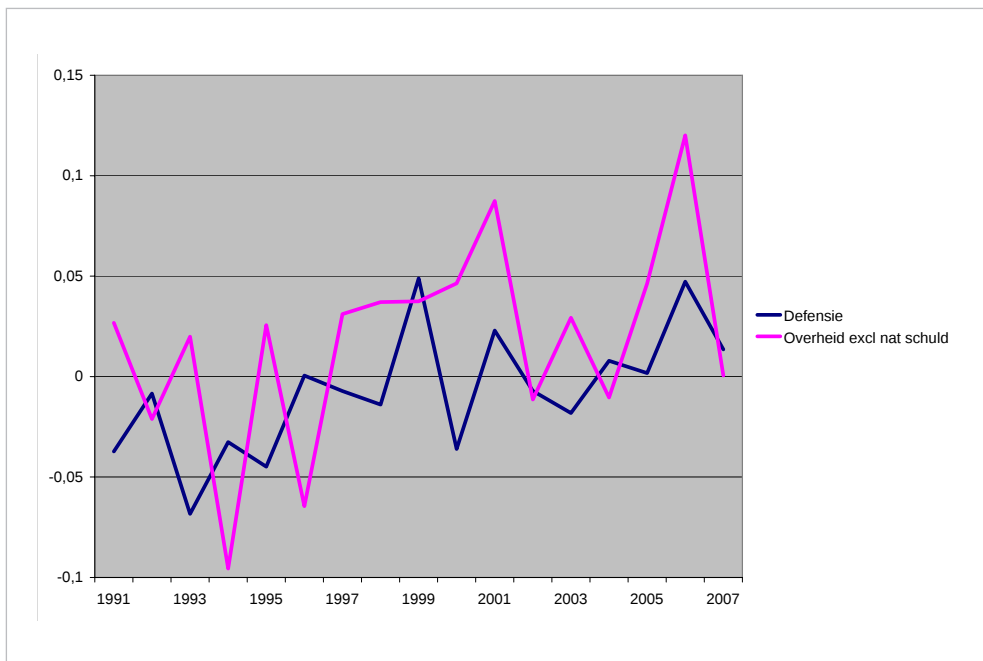
Tabel 4 is vooral interessant als aanvulling op tabel 3 omdat het juist de welvaartsverschillen tussen de NAVO-landen in kaart brengt. Nogmaals wordt benadrukt dat een puur kwantitatieve inputnormering niet ideaal is om landen te vergelijken. Uiteindelijk gaat het er niet om hoeveel middelen er door de krijgsmacht kunnen worden ge- en verbruikt. Maar om wat er daadwerkelijk met de middelen wordt gepresteerd. Een output of kwaliteitsnormering laat echter nog op zich wachten. Al worden de eerste stappen op dit pad gezet.¹⁸

Een tweede opmerking die bij de voorgaande tabellen past, is dat de NAVO de cijfers van de individuele landen bewerkt. Landen rekenen niet op eenduidige wijze onderdelen tot hun krijgsmacht. Bijvoorbeeld bij landen, voortkomend uit Franse traditie, wordt de gendarmerie/marechaussee als een militaire eenheid gezien. Landen die deze traditie niet hebben zien vergelijkbare politie-eenheden niet als iets militair. Om die reden past de NAVO correcties toe op de gegevens van individuele landen om ze op NAVO-niveau

vergelijkbaar te maken. Daarom sluiten de Nederlandse cijfers uit jaarverslagen niet steeds precies aan op die van de NAVO.

2.4 Defensie-uitgaven en andere rijksuitgaven

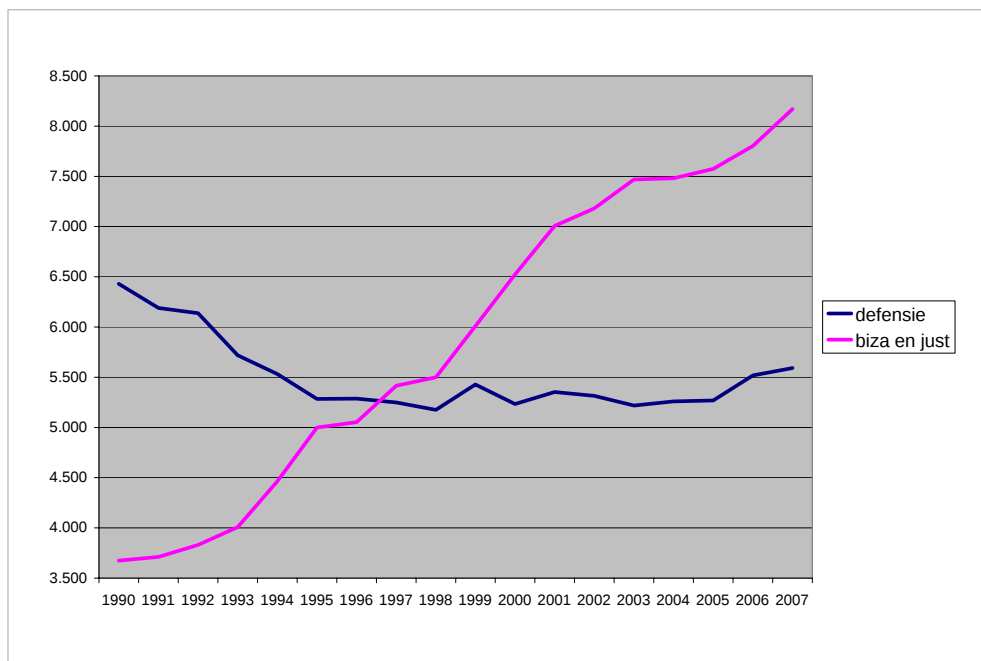
Indien de defensie-uitgaven minder groeien dan de totale rijksuitgaven is de volksvertegenwoordiging - vanuit economisch perspectief - van mening dat de besteding van een extra euro aan defensie minder nut heeft dan de besteding van een extra euro aan andere overheidstaken. Figuur 4 toont de groeipercentages van de defensie-uitgaven en de totale overheidsuitgaven (exclusief nationale schuld) over de periode 1990-2007.



Figuur 4 Ontwikkeling reële groeipercentage defensie- en totale overheidsuitgaven

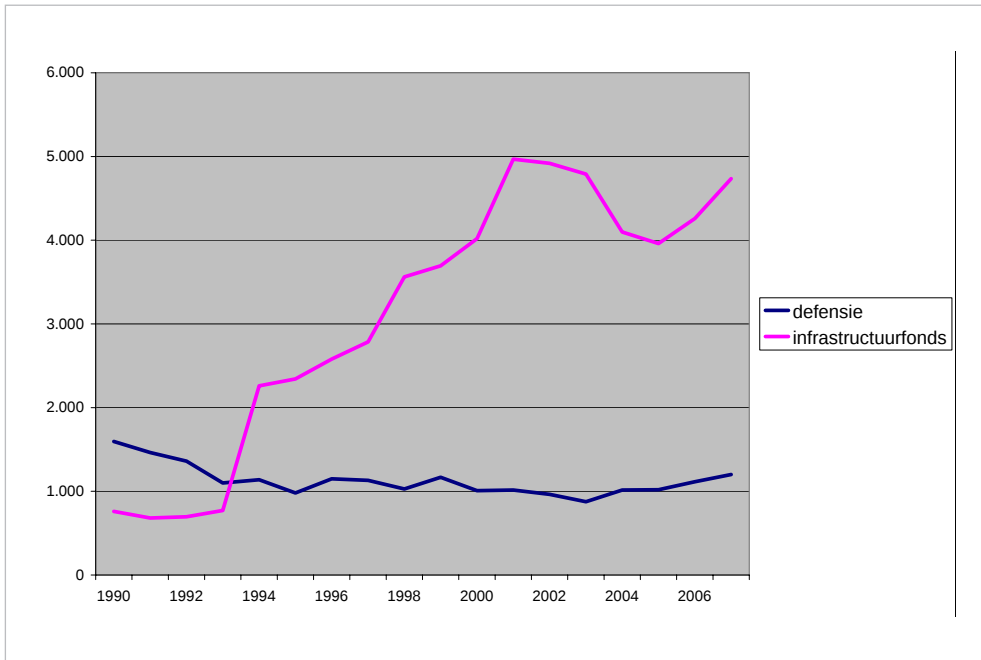
Op basis van figuur 4 kan worden geconstateerd dat de krijgsmacht niet steeds 'het kind van de rekening' is geweest. Voor de meeste jaren blijft de groei van de defensie-uitgaven echter duidelijk achter bij die van de totale rijksuitgaven. Die rijksuitgaven vertonen een grilliger beeld dan de uitgaven voor defensie. Dit is te verklaren door incidentele uitgaven. Zo is het grootste groeipercentage, (in 2005, meer dan 10%) ontstaan door de beslissing om de Gasunie te splitsen, waarbij de Staat van Shell en Esso aandelen heeft overgenomen in het netwerkbedrijf en nu voor 100% aandeelhouder is.

De uitgaven van het rijk zijn divers. Daarom is het zinvol om naar de uitgavenontwikkeling van vergelijkbare beleidsterreinen te kijken. Natuurlijk zijn alle departementen verschillend. Er zijn echter wel overeenkomsten aan te wijzen. Wij hebben gekozen voor het vergelijken van beleidsterreinen met een vergelijkbare taak en met een vergelijkbaar uitgavenkarakter. Voor wat de vergelijking van de taak betreft houden zowel de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie als Defensie zich bezig met veiligheid.



Figuur 5 Ontwikkeling reële uitgaven interne en externe veiligheid in € mln

De twee eerstgenoemde ministeries hebben de taak om dit intern in Nederland te doen. Defensie is extern gericht. De ontwikkeling van de uitgaven voor de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie is vergelijkbaar. De reële uitgaven voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn gestegen van €1,7 miljard (1990) naar €4,2 miljard (2007), die van Justitie zijn gestegen van €1,9 miljard (1990) naar €4,0 miljard (2007). De reële uitgaven zijn sinds 1990 dus voor beide Ministeries meer dan verdubbeld. De stijging is veroorzaakt door intensiveringen bij penitentiare inrichtingen en de rechterlijke macht, bij de politie en het asielzoekersdossier. Deze stijging van de uitgaven voor interne veiligheid staat in schril contrast tot de ontwikkeling van de uitgaven voor het Ministerie van Defensie, zoals blijkt uit figuur 5. Geconcludeerd kan worden dat vanaf 1990 de relatieve aandacht voor externe veiligheid is afgenomen en die voor interne veiligheid is gestegen.



Figuur 6 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven infrastructuur en defensie in € mln

Voor wat de vergelijking van ministeries met eenzelfde uitgavenkarakter hebben we gekozen voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Net als Defensie is dit een “investeringsdepartement”.

Wanneer we de investeringen in militaire middelen vergelijken met de investeringen in infrastructuur (bijvoorbeeld: wegen, spoor en dijken) dan geeft figuur 6 aan dat er in 1990 twee maal zoveel aan militaire middelen als aan infrastructuur werd besteed. In 2007 werd er in infrastructuur ongeveer vier maal meer geïnvesteerd dan in middelen voor defensie.

3. De samenstelling van de defensie-uitgaven

3.1 Inleiding

Om de ontwikkeling van de samenstelling van de Nederlandse defensie-uitgaven in de tijd te analyseren, zijn wij begrensd tot dat wat in jaarverslagen en andere openbare bronnen aan informatie wordt verstrekt. Graag hadden we laten zien hoe de uitgaven voor de diverse militaire capaciteiten zich ten opzichte van elkaar verhouden. Dan zou, bijvoorbeeld, zijn gebleken dat de uitgaven voor exploitatie van fregatten aanzienlijk zijn afgenomen en dat daar uitgaven voor maritieme transportcapaciteit tegenover staan. Deze gegevens worden echter nog niet systematisch door Defensie bijgehouden.

Financiële informatie die wel kan worden gebruikt is gericht op organisatiedelen en soorten uitgaven. De presentatiewijze van uitgaven die in begroting en jaarverslag de boventoon voert, is de indeling in organisatiedelen (zie tabel 5).

Organisatiedelen	2007	%
Crisisbeheersingsoperaties	304	3,6
Commando Zeestrijdkrachten	639	7,6
Commando Landstrijdkrachten	1.334	15,9
Commando Luchstrijdkrachten	695	8,3
Koninklijke Marechaussee	373	4,4
Defensie Materieelorganisatie	2.452	29,2
Commando Dienstencentra	888	10,6
Algemeen en overig	1.703	20,3
Totaal	8.388	100,0

Tabel 5 Uitgaven naar organisatiedelen, bedragen in € mln

In tabel 5 vallen hierdoor de posten *Crisisbeheersingsoperaties* en *Algemeen en overig*, waar pensioenen en wachtgelden de hoofdmoot vormen, uit de toon. Afgezien van deze twee posten leent de indeling zich niet voor een zinvolle financiële analyse. Dit komt omdat de *Defensie Materieel Organisatie* (DMO) en het *Commando DienstenCentra* (CDC) geen organisaties zijn die direct bijdragen aan de defensiedoelstellingen. Zij leveren ondersteunende diensten voor de operationele commando's. Daarom hebben we met behulp van veronderstellingen die in de bijlage zijn verantwoord, de uitgaven voor die ondersteunende organisaties toegerekend aan de operationele commando's.

Uitgavensoorten	2007	%
Salarissen	2.708	32,3
Overige personele exploitatie	437	5,2
Materiële exploitatie	1.638	19,5
Investerings	1.740	20,7
Crisisbeheersing	321	3,8
Pensioenen en wachtgeld	1.206	14,4
Overige uitgaven	338	4,0
Totaal	8.388	100,0

Tabel 6 Uitgaven naar soorten uitgaven, bedragen in € mln¹⁹

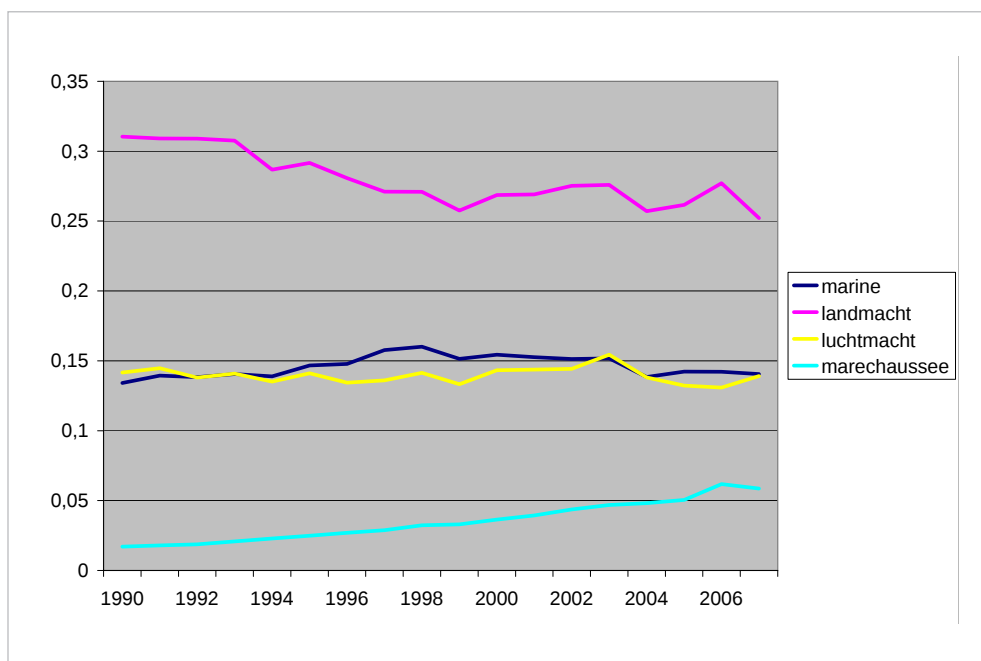
Een andere mogelijkheid tot analyse van de samenstelling van de uitgaven in de tijd betreft de soorten uitgaven (tabel 6). De resultaten van deze analyse, die in de volgende paragrafen wordt gepresenteerd, gaat in op de soorten uitgaven die aanzienlijk zijn in omvang, namelijk: salarissen, pensioenen en wachtgeld, investeringen en materiële exploitatie. Hoewel relatief niet van grote omvang, zullen we, gezien de nadruk die tegenwoordig wordt gelegd op crisisbeheersingsoperaties, ook aandacht besteden aan de uitgaven hiervoor.

Tegen de achtergrond van de voorgaande ‘inleidende beschietingen’ geven we in paragraaf 3.2 allereerst een algemeen overzicht van de veranderingen in de samenstelling van de defensie-uitgaven over de periode 1990-2007. Daarna besteden we aandacht aan een aantal specifieke uitgavensoorten: salarissen (paragraaf 3.3), pensioenen en wachtgeld (paragraaf 3.4), investeringen (paragraaf 3.5), materiële exploitatie (paragraaf 3.6) en ten slotte aan de uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties (paragraaf 3.7).

3.2 Veranderingen in de samenstelling: een overzicht

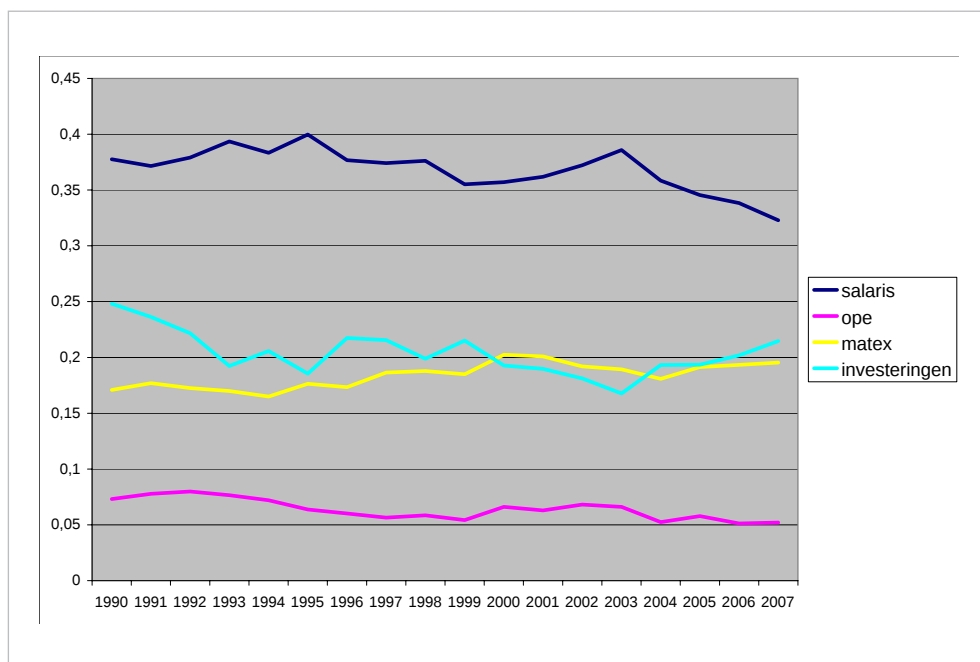
Indien we de uitgaven voor de operationele commando's als percentage van de totale defensie-uitgaven uitdrukken (zie figuur 7), blijkt dat de verdeling tussen deze onderdelen, tegen de achtergrond van de voorgaande beleidswijzigingen, eigenlijk relatief constant is gebleven. Ondanks het sterk geslonken budget, is het percentage dat aan Luchtmacht en Marine wordt besteed nauwelijks veranderd. Alleen het aandeel van de Landmacht is echt afgenomen.

Het enige onderdeel dat is gegroeid is de Marechaussee. Dat is opmerkelijk want de omvang van de militaire politietaak is kleiner geworden doordat de krijgsmacht waar die taak moet worden uitgevoerd qua aantal mensen is gehalveerd. Die groei heeft twee oorzaken. De eerste is dat nieuwe politionele taken, ondermeer in het kader van de vreemdelingenwetgeving voor andere departementen worden uitgevoerd. Deze taken worden overigens ook door die departementen bekostigd. De tweede oorzaak voor de groei is dat er meer middelen nodig zijn voor de niet-militaire taken die de Marechaussee van oudsher uitvoert, zoals de bewaking van de landsgrenzen (ondermeer op Schiphol). Bekostiging van deze middelen geschiedt door Defensie en leidt dus tot een verschuiving binnen de Defensiebegroting, ten gunste van de Marechaussee.



Figuur 7 Aandeel operationele commando's in totale uitgaven krijgsmacht

Vroeger gold als sleutel voor de verdeling van het budget: 25% voor de Marine, 50% voor de Landmacht (waartoe ook de Marechaussee behoorde) en 25% voor de Luchtmacht. Deze sleutel wordt al jaren niet meer gebruikt. De daadwerkelijke verdeling is echter slechts langzaam veranderd. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door het karakter van de middelen. Zittend personeel wordt immers niet zo maar ontslagen en verplichtingen die zijn aangegaan voor investeringen kunnen van lange duur zijn wanneer bouw en constructie zich over meerdere jaren uitstrekken. Aan de andere kant kan voor deze incrementele verandering een verklaring worden gezocht in het 'opkomen voor het krijgsmachtdeel waartoe militairen in de top van de krijgsmacht behoren'.²⁰

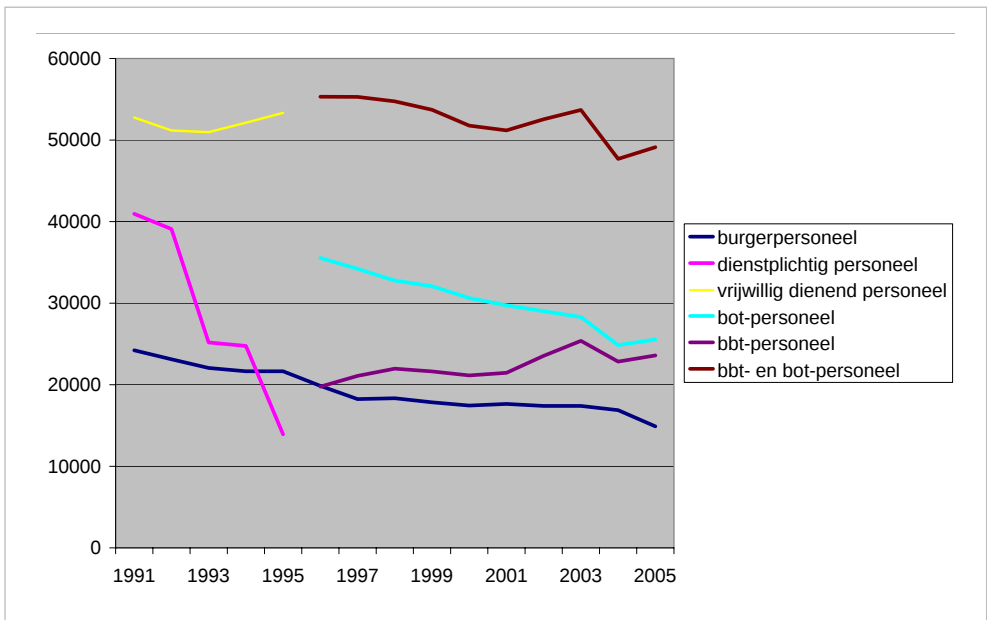


Figuur 8 Aandeel uitgavensoorten in totale uitgaven krijgsmacht²¹

Uit figuur 8 komt een vergelijkbaar beeld naar voren als uit figuur 7 met betrekking tot de procentuele verdeling van het Defensiebudget in uitgavensoorten: investeringen, salaris, overige personele exploitatie (ope) en materiële exploitatie. Er treedt maar weinig verandering op in de periode 1990-2007.

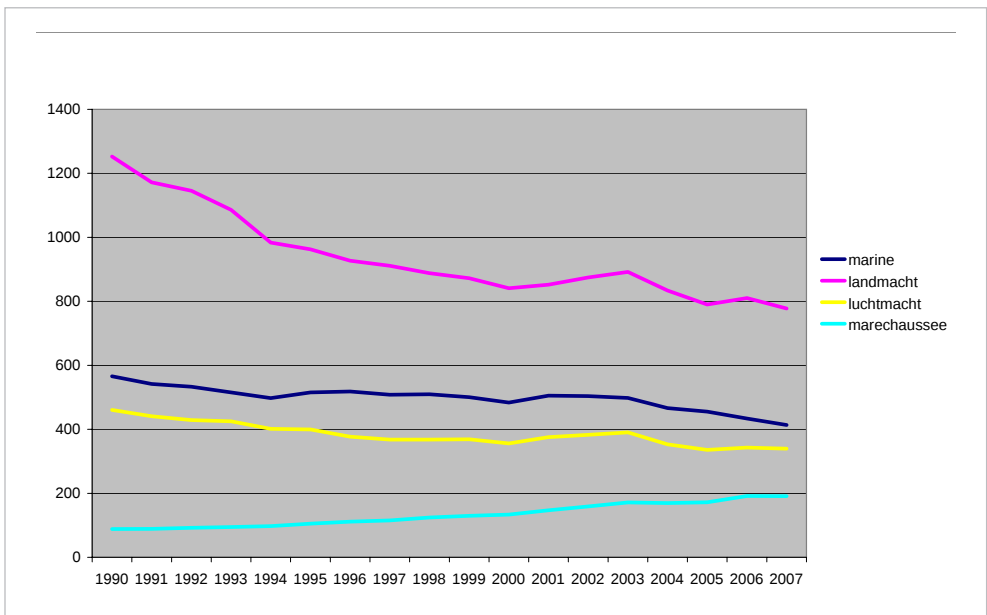
3.3 Veranderingen in de samenstelling, salarissen

In zeventien jaar tijd is de personele omvang van de krijgsmacht gehalveerd. De hoofdoorzaak hiervoor is de opschorting van de dienstplicht. Figuur 9 brengt de veranderende mix van de samenstelling van het personeel tot uitdrukking. Te zien valt dat tot en met 1995 twee soorten militair personeel werden onderscheiden, de dienstplichtigen en de vrijwillig dienenden. Onder die laatste groep werden ook de kort verband vrijwilligers geschaard. Na de opheffing van de dienstplicht werd de groep vrijwilligers verdeeld in Beroepsmilitairen Onbepaalde Tijd (afgekort BOT) en Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd (BBT). Figuur 9 toont dat er geleidelijk meer BBT-ers zijn bijgekomen en dat het aantal BOT-ers is afgenomen. Ook het aantal burgers dat binnen Defensie werkt is gedaald. In de periode 2003-2004 is door instroombeperking en uitstroombepoering het BOT-personeelsbestand verder verkleind.



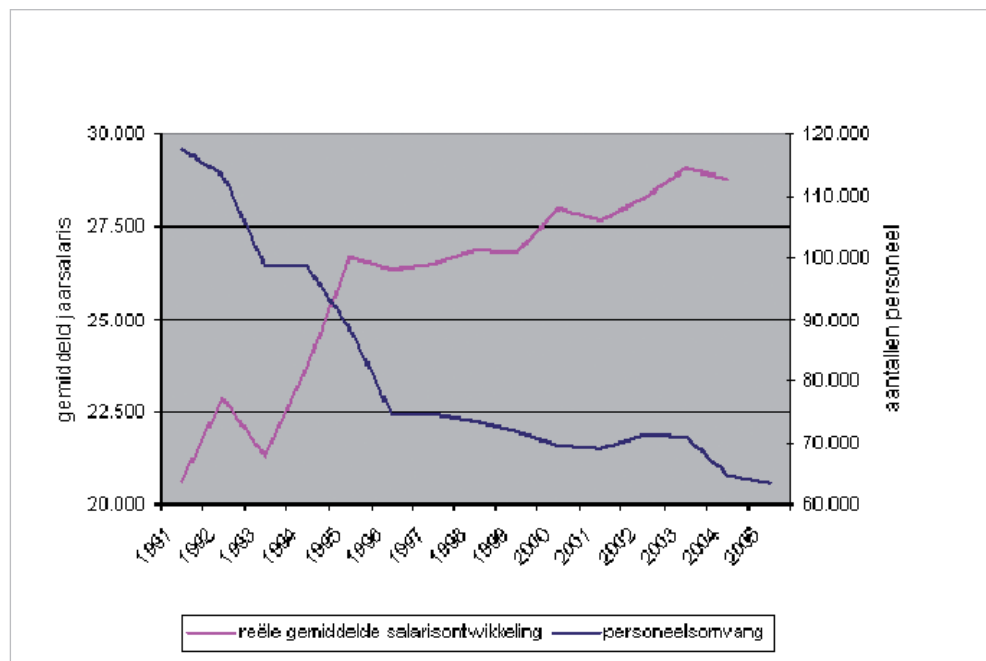
Figuur 9 Ontwikkeling omvang verschillende categorieën personeel

Uit figuur 10 blijkt dat de salarisuitgaven bij de Marine en Luchtmacht een licht dalende trend hebben doorgemaakt. Die daling staat redelijk in verhouding tot de daling van de aantallen die ook geleidelijk heeft plaatsgevonden.



Figuur 10 Ontwikkeling reële salarissen Marine, Landmacht en Luchtmacht in € mln

Bij de Landmacht zijn de totale salarisuitgaven echter fors gedaald. Dat is niet verwonderlijk gezien de grote veranderingen: 35.000 dienstplichtigen zijn vervangen door 10.000 beroepsmilitairen met een contract voor bepaalde tijd. Bovendien is vanaf 1995 het aantal beroepsmilitairen met 10.000 afgenomen. De teruggang van de laagbetaalde dienstplichtigen is terug te vinden in een sterke stijging van het gemiddelde jaarsalaris bij Defensie tussen 1993 en 1995. Dit wordt weergegeven in figuur 11.



Figuur 11 Ontwikkeling gemiddeld jaarsalaris in de krijgsmacht in €²²

Het gemiddelde bruto jaarsalaris van een militair was in 2005 €38.241 (inclusief toelagen). Wanneer we dit vergelijken met andere beroepsgroepen dan blijkt dit tot de hogere gemiddelden te horen (tabel 7). Gemiddeld wordt er door militairen aanzienlijk meer verdiend dan in het onderwijs of de zorg, maar niet zoveel als bij een bank.

Gemiddeld jaarloon	2005
Landbouw en visserij	21.300
Industrie en bouwnijverheid	34.100
Commerciële dienstverlening	25.700
- vervoer en communicatie	30.400
- financiële instellingen	44.400

- horeca	12.800
Niet commerciële dienstverlening	27.600
- openbaar bestuur	36.700
- onderwijs	31.500
- gezondheid en welzijnzorg	22.800

Tabel 7 Gemiddeld jaarloon (Bron Statistisch Jaarboek 2007)

3.4 Verandering in de samenstelling, pensioenen en wachtgelden

Pensioenen en wachtgelden worden vaak in één adem genoemd. De reden daarvoor is wellicht dat ze beide zijn bedoeld voor post-actief personeel. Beide uitgavensoorten zijn toegenomen over de periode 1990–2007 (zie tabel 8). Relatief gezien zijn de wachtgelden het sterkst gestegen. Dit komt doordat het aantal mensen (in 2007 meer dan 2500) dat van een wachtgeldregeling gebruik maakt door de uitgevoerde reorganisaties in de afgelopen jaren is toegenomen.

Pensioenen en wachtgelden	1990	2007
Pensioenen nominaal	640	1.080
Pensioenen reëel	640	717
Wachtgelden nominaal	16	129
Wachtgelden reëel	16	86

Tabel 8 De uitgaven voor pensioenen en wachtgelden 1990 en 2007 in € mln

De pensioenen – een post van meer dan een miljard euro in 2007 - omvat naast ouderdoms-, invaliditeits- en nabestaandenpensioenen ook de overbruggingsuitkeringen die moeten worden betaald aan gewezen militairen tussen het verplichte leeftijdsontslag en de pensionering op 65 jarige leeftijd. Deze betalingen geschieden in het kader van de *Uitkeringswet Gewezen Militairen*. Van die regeling maken nu ongeveer 10.000 mensen gebruik.

Verondersteld zou mogen worden dat de sterke afname van de omvang van het beroepspersoneel, vooral tussen 1990–1995, tot lagere pensioenlasten voor Defensie zou leiden. Uit tabel 8 blijkt dat dit niet het geval is. Daarvoor zijn twee redenen aan te geven. De eerste reden is dat beroepsmilitairen die de dienst verlaten veelal recht hebben op de eerder bedoelde overbruggingsuitkering. De tweede is dat minder personeel niet noodzakelijkerwijze leidt tot een lagere pensioenbijdrage van Defensie. Dit komt omdat tot het jaar 2000 de ouderdomsrisico's voor militairen geen kapitaaldekking hadden. Dit

risico werd, net als de risico's van invaliditeit en overlijden als gevolg van de dienst, genomen op het moment dat de aanspraken van personeel ontstonden. Ze werden dan ten laste van de Defensiebegroting gebracht en in feite 'omgeslagen' over de belastingbetalers.²³ Vanaf het jaar 2000 is deze systematiek verlaten. De redenen hiervoor waren:

1. De wens om het pensioenstelsel voor militairen te normaliseren en verschillen in pensioenpositie tussen burger en militaire ex-medewerkers te voorkomen.
2. De (afzonderlijke) administratie en het beheer van militaire pensioenen werden als te kostbaar beoordeeld. Deze kosten konden worden verminderd door alle pensioenen op gelijke wijze te administreren bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).
3. Er werd een haalbare oplossing gevonden voor de financiering van de kapitaaldekking.

Een dergelijke overstap, van begrotingsfinanciering naar kapitaaldekking, vergt een aanzienlijke hoeveelheid extra middelen. Daarom is besloten om de overgang geleidelijk plaats te laten vinden en om de kapitaaldekking alleen te hanteren voor nieuwe diensttijd. De extra premielast van die dekking werd geraamd op iets meer dan €100 miljoen per jaar. Defensie zag geen kans om deze premie volledig zelf te betalen. Daarom is een financieringsconstructie toegepast. Het ABP leent bij de Staat een jaarlijks bedrag, oplopend tot €700 miljoen (prijspeil 2007). Defensie voldoet de schuld uit de gelden die vrijvallen doordat naarmate in de tijd de kapitaalgedekte pensioenen toenemen de noodzakelijke begrotingsfinanciering afneemt. Pensioen bouwen werknemers op in ongeveer 40 jaar. Dat betekent dat Defensie in ongeveer 2040 'schuldenvrij' is en de pensioenen volledig kapitaalgedekt zijn.

3.5 Veranderingen in de samenstelling, investeringen

Het materieel van de krijgsmacht is tussen 1990 en 2007 aanzienlijk veranderd, zowel in omvang als in samenstelling. Tabel 9 geeft hiervan een indruk.

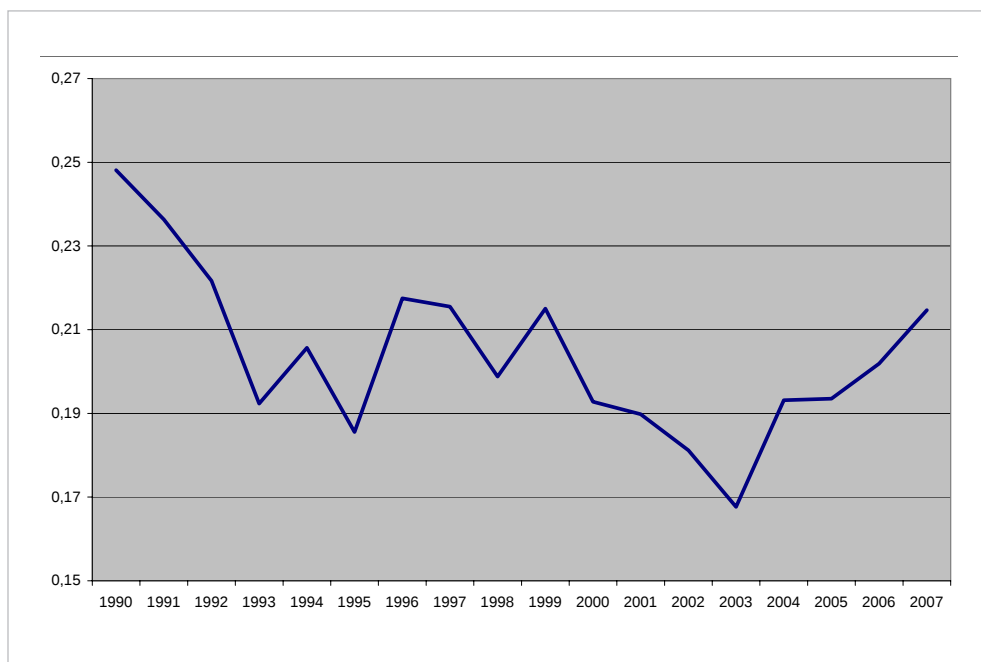
Materieel	1990	2007
Fregatten	14	8
Amfibische transportschepen	0	2
Tanks	913	121
Gepantserde wiel patrouillevoertuigen	0	34
Jachtvliegtuigen	192	105
Bewapende gevechtshelikopters	0	29

Tabel 9 Selectie materieel in de krijgsmacht in 1990 en 2007

Dat het aantal wapensystemen nu kleiner is dan voorheen betekent, volgens minister Van Middelkoop, niet dat er nu minder geïnvesteerd hoeft te worden dan voorheen. Hij geeft in zijn beleidsbrief *Wereldwijd dienstbaar* van 2007 aan dat hij elk jaar €1,6 miljard wil investeren omdat dit nodig is om de operationele inzetbaarheid op peil te houden. Deze wens om meer te investeren is niet voor het eerst. Zo stelt de Prioriteitennota uit 1993 het volgende.²⁴

“In het midden van de jaren zeventig werd besloten de kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht te verhogen, wat leidde tot een toeneming van de investeringsquote van 23 procent in de periode 1975–1977 tot 32 procent in de periode 1984–1986. Hierna trad een daling in tot het thans voorziene niveau van 24 procent in 1993–1995. De in de nieuwe plannen vervatte herstructurering maakt in de tweede helft van de jaren negentig een herstel van de investeringen mogelijk; de investeringsquote stijgt van 23 procent in 1993–1994 naar 26 procent in 1995 en naar 29 procent in 1996–1998.”

Meer recent was de verwachting dat de investeringsquote in 2006 20,5% en in 2007 bijna 23% zou gaan bedragen.²⁵ Zoals figuur 12 aangeeft zijn die plannen niet gehaald.



Figuur 12 Ontwikkeling investeringspercentage

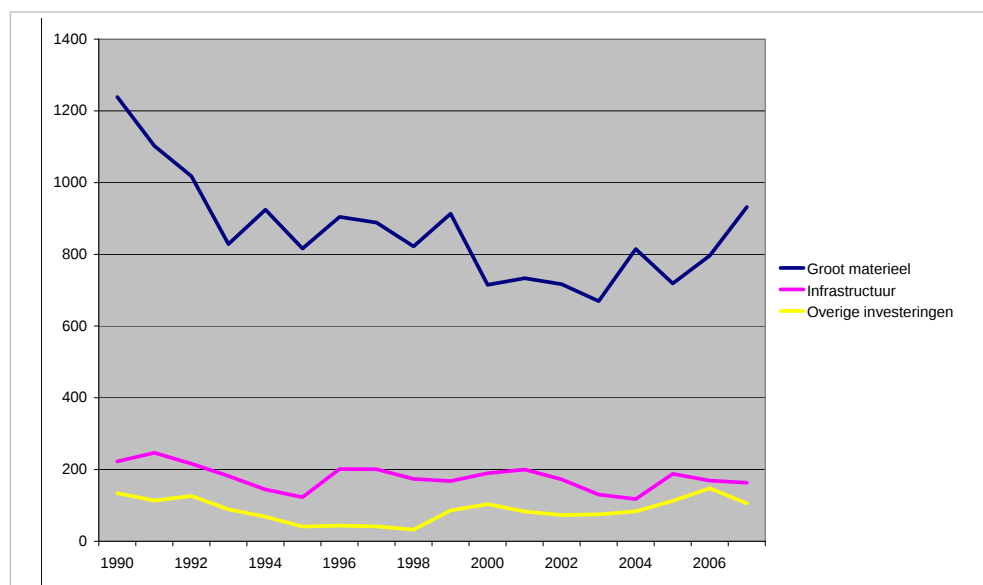
Door de relatie die wordt gelegd tussen dit investeringspercentage, de wapensystemen en de inzetbaarheid zou men geneigd zijn te denken dat de investeringen uitsluitend van militaire aard zijn. Die gedachte is onjuist, want Defensie investeert ook in infrastructuur (bijvoorbeeld: kazernes, havens vliegvelden en kantoren) en de daarbij behorende bestuurlijke informatietechnologie.

In tabel 10 presenteren we de verschillende categorieën van investeringen.²⁶ Onder de categorie *groot materieel* wordt begrepen: wapensystemen, militaire communicatiemiddelen en operationele informatietechnologie. Van de categorie *overige investeringen* maakt bestuurlijke informatietechnologie het grootste deel uit.

Investeringen	€	% Defensiebudget
Groot materieel	1.397	16
Infrastructuur	245	3
Overig	124	2
Totaal	1.766	21

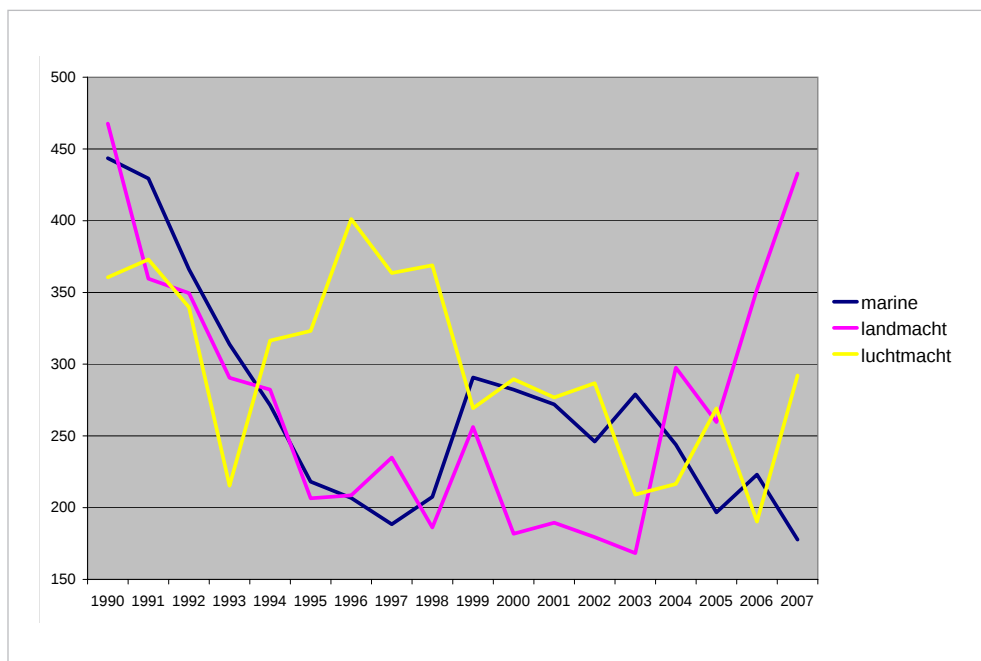
Tabel 10 De uitgaven voor investeringen in 2007 in € mln

Uit figuur 13 blijkt dat investeringen in infrastructuur en de overige investeringen door de jaren heen redelijk stabiel zijn. De investeringen in groot materieel verlopen echter nogal grillig.



Figuur 13 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven in € mln

Die grilligheid wordt nog groter als wordt getoond hoeveel de Marine, Land- en Luchtmacht hebben uitgegeven aan de investeringen in groot materieel. Figuur 14 geeft de reële investeringsuitgaven per operationeel commando. De relatief grote omvang van de uitgaven in de jaren 1994–1998 voor de Luchtmacht vindt zijn oorzaak in de aanschaf van moderniseringspakketten voor de F-16 vliegtuigen. De periode vanaf 2003 wordt gekenmerkt door meer aandacht voor investeringen in Landmachtmaterieel, waardoor vooral de Marine een veer moet laten.



Figuur 14 Ontwikkeling reële investeringsuitgaven groot materieel in € mln

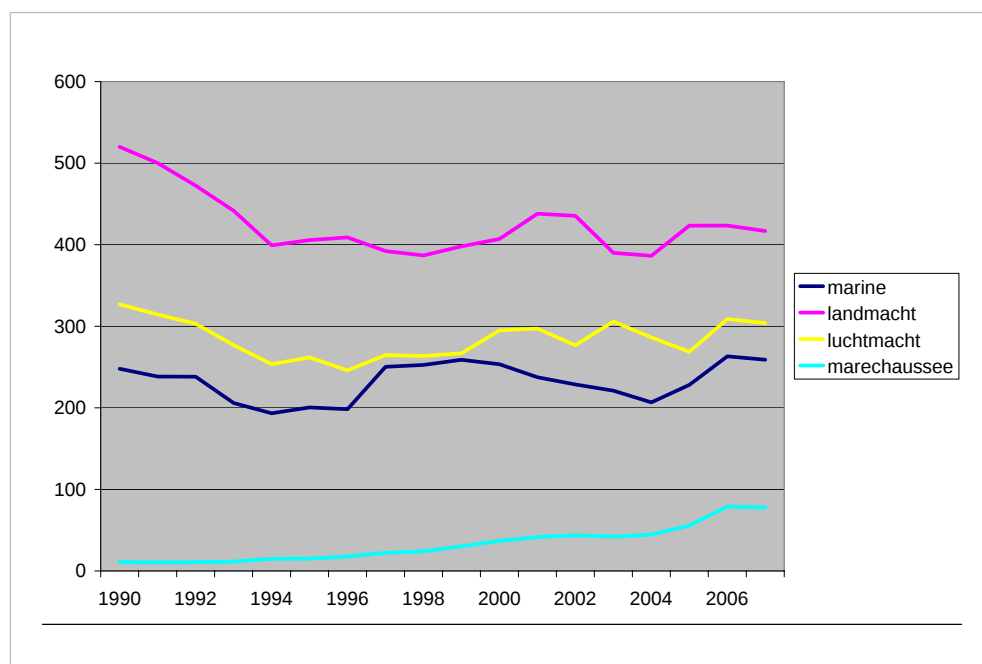
3.6 Veranderingen in de samenstelling, de materiële exploitatie

In 1990 gaf Defensie €1,014 miljard uit aan materiële exploitatie. In 2007 kwam dat bedrag uit op €1,6 miljard. Uitgedrukt in het prijspeil van 1990 komt dit bedrag overeen met €1,092 miljard. De uitgaven voor materiële exploitatie zijn dus ongeveer gelijk gebleven. Die gelijkblijvende uitgaven zorgen er voor dat in relatie tot de andere uitgaven het aandeel voor materiële exploitatie is gestegen (zie figuur 8)

Op deze stijging doelen opeenvolgende ministers wellicht als zij spreken over de toename van deze categorie uitgaven. Minister Kamp sprak in de zogenoemde Prinsjesdagbrief van 2003 over een “structurele stijging van de exploitatielasten”.²⁷ Minister Van Middelkoop schreef in 2007 over stijgende materiële exploitatie: “Oorzaken hiervan

zijn ondermeer de gestegen kosten van beheer, het onderhoud en de modificatie van technisch hoogwaardige wapen en informatie voorzieningssystemen. Dat geldt ook voor materieel dat wordt ingezet bij crisisbeheersingsoperaties".²⁸ Wanneer de uitgaven voor materiële exploitatie van de diverse operationele commando's worden bezien, dan kan die stijgende exploitatie echter niet worden opgemerkt. Van de Landmacht is de materiële exploitatie gedaald en van de Marine en de Luchtmacht is die gelijk gebleven. Alleen voor de Marechaussee is een toename te bespeuren. Deze verschillen zijn voldoende reden voor een nadere analyse. Hiervoor is het behulpzaam om de materiële exploitatie uiteen te rafelen. Anders dan de term 'materiële exploitatie' wellicht doet vermoeden omvat die €1,6 miljard meer dan de alleen de uitgaven voor het draaiende houden van militair materieel. Onder materiële exploitatie zijn naast brandstof voor voertuigen, schepen en vliegtuigen, munitie en onderdelen voor wapens ook opgenomen:

- instandhouding infrastructuur en huisvesting;
- transport, voor zover dit wordt ingehuurd;
- instandhouding van informatietechnologie;
- uitbesteed onderhoud.



Figuur 15 Ontwikkeling reële materiële exploitatie operationele commando's in € mln

Het is niet mogelijk om in procenten aan te geven wat van de totale materiële exploitatie het precieze aandeel is van bijvoorbeeld het onderhoud van wapensystemen of

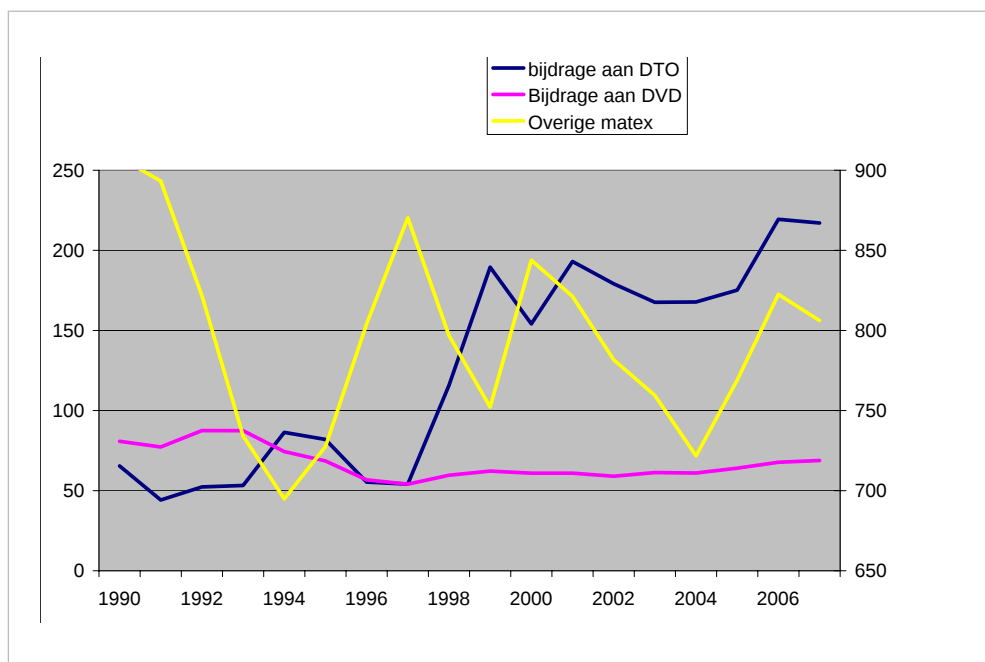
transport. Wel kan worden getoond welke uitgaven zijn gedaan voor de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) en Defensie Telematica Organisatie (DTO) (zie tabel 11).

Uitgaven materiële exploitatie	€	% Defensiebudget
Exploitatie materieel	1.213	14
Bijdrage aan Dienst Vastgoed Defensie	98	1
Bijdrage aan Defensie Telematica Organisatie	327	4
Totaal	1.638	19

Tabel 11 De uitgaven voor materiële exploitatie in 2007 in € mln

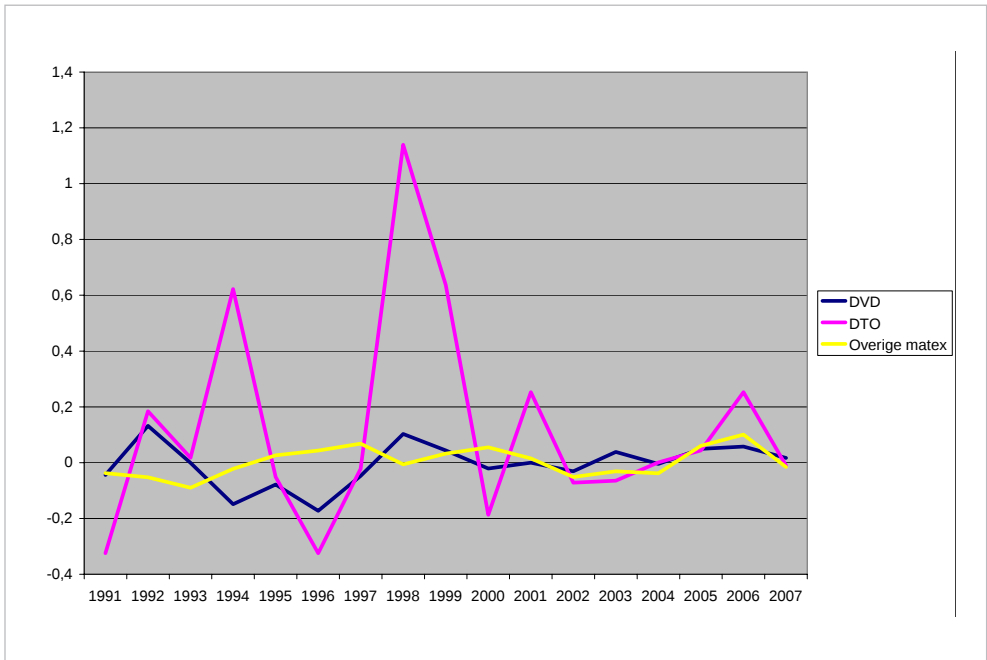
Dit is mogelijk omdat de DVD en DTO agentschappen zijn die door Defensie-onderdelen moeten worden betaald voor geleverde (vastgoed- of informatie technologische) prestaties. Het totale bedrag dat met die agentschappen is gemoeid bedraagt meer dan €400 miljoen. Goed beschouwd horen deze uitgaven niet thuis bij de materiële exploitatie. Immers het hoofdbestanddeel van dat bedrag is loon voor de Defensiemedewerkers van die agentschappen.

Omdat DTO vanaf het jaar 2000 verantwoordelijk is voor het in stand houden van alle bestuurlijke informatietechnologie bij Defensie, is de bijdrage aan DTO vanaf dat jaar een goede weergave van de totale uitgaven voor instandhouding van informatietechnologie. Voor de instandhouding van infrastructuur ligt dit anders. De DVD is vooral belast met bestuurlijke infrastructuuraspecten, beheer en huismeesterschap. De uitgaven voor het feitelijk onderhoud van infrastructuur worden voor het grootste deel nog gedaan door de onderdelen van Defensie die gebruik maken van die infrastructuur. Het betreft hier ondermeer uitgaven voor contracten zoals met aannemers en schilders. Deze zijn onderdeel van de post exploitatie materieel in tabel 11. Ondanks deze beperking kan een weergave van het verloop van de uitgaven voor de drie categorieën extra inzicht verschaffen.



Figuur 16 Ontwikkeling reële uitgaven DVD, DTO, overige materiële exploitatie in € mln

Wanneer de verdeling van de reële uitgaven voor DVD, DTO en overige materiële exploitatie in de tijd wordt gezien, dan blijken de uitgaven voor de DVD redelijk stabiel te zijn. Dat in die uitgaven geen grote schokken voorkomen behoeft geen verwondering te wekken. Ze bestaan immers voornamelijk uit loon. Over een langere termijn gezien is vanaf 1997 ook geen afnemende trend te onderkennen. Ondanks de grote mate waarin kazernes, terreinen en vliegvelden zijn afgestoten, vergen bestuur en beheer van de overblijvende infrastructuur nog vrijwel evenveel arbeid.



Figuur 17 Procentuele wijzigingen in uitgaven DVD, DTO en overige matex

De uitgaven voor informatie technologie (DTO) vertonen meer veranderingen. Ze stijgen opmerkelijk tussen 1997 en 1999 (figuur 17). Deze stijging is verklaarbaar doordat het agentschap in die periode dienstverlening, inclusief personeel, met betrekking tot het netwerk en telefonie tijd overnam van de krijgsmachtdelen. Dit is dus niet een stijging van de mate van uitgaven voor informatietechnologie, maar een verschuiving van die uitgaven: van salarissen naar materiële exploitatie. Een tweede stijging deed zich voor in 2005 en 2006. Hiervoor is een toename van de omvang van verleende diensten verantwoordelijk. De conclusie lijkt dus te zijn dat de uitgaven voor informatie technologie licht stijgen. Verder kan de vermoede stijging van de exploitatiekosten eigenlijk niet worden onderbouwd.

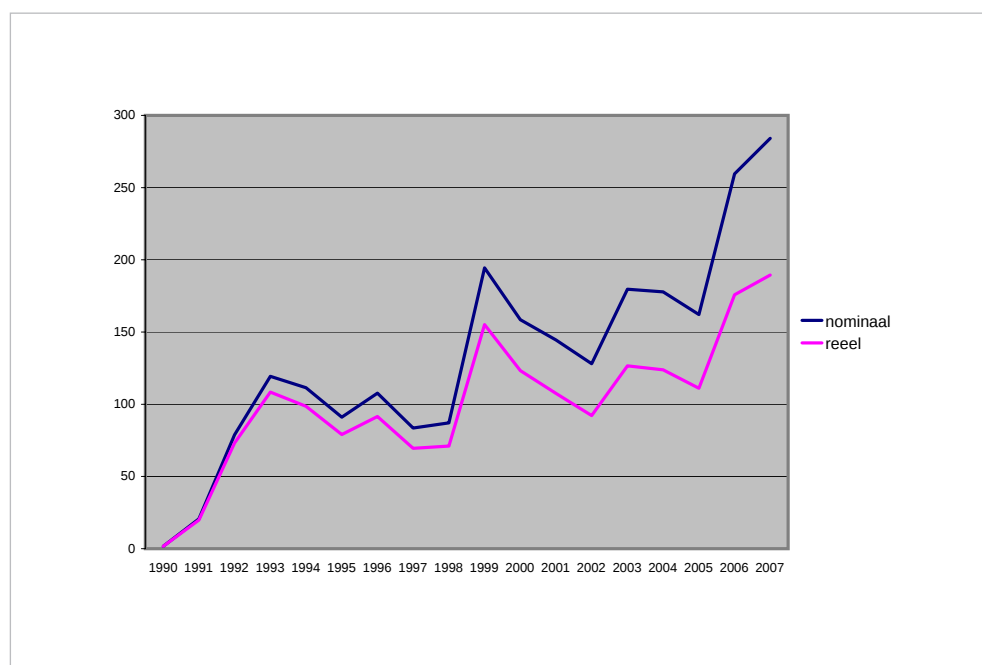
Wanneer het begrip 'stijging' echter wordt gerelateerd aan de aantallen materiële uitrustingsstukken dan is het op basis van tabel 9 gerechtvaardigd om te stellen dat de materiële exploitatie per uitrustingsstuk inderdaad structureel is toegenomen. Immers, op basis van afname van de aantallen materieel zou juist een afname van de exploitatie logisch zijn. Maar Defensie gaf in 1990 en in 2007 in gelijk prijspeil hier eenzelfde bedrag aan uit.

In economische zin kan voor de materiële exploitatie sprake zijn van een paradox. De vermindering van het aantal militaire systemen, bijvoorbeeld het aantal jachtvliegtuigen,

tanks of fregatten, zorgt voor vermindering van de exploitatielasten. De exploitatielasten per overblijvend systeem nemen echter toe. Er dient immers een basisinfrastructuur, inclusief kennis, reservedelen, gereedschap, in stand te worden gehouden. Verwante systemen vergen vaak overeenkomstige infrastructuur (een motor van een vliegtuig en helikopter vertonen veel verwantschap en daarmee kan gezamenlijk onderhoud leiden tot kostenbesparingen). Als het aantal jachtvliegtuigen minder wordt, en daarmee het aantal motoren, nemen de kosten per vliegtuig en helikopter toe. Deze paradox is aan-nemelijk, maar kan niet worden getoetst. Helaas zijn er op dit moment geen gegevens over de kostenontwikkeling van wapensystemen voorhanden.

3.7 Veranderingen in de samenstelling, crisisbeheersingsoperaties

De uitgaven die Defensie maakt voor crisisbeheersingsoperaties worden per operatie berekend en vallen buiten het normale budget en uitgavenpatroon van Defensie.



Figuur 18 Additionele uitgaven crisisbeheersingsoperaties in € mln

Deze additionele uitgaven worden rechtstreeks veroorzaakt door de operaties en ver-tonen (daarom) een grillig verloop. In figuur 18 is dat voor de periode 1990 – 2007 weergegeven.

De pieken in 1993, 1996 en 1999 in figuur 18 vallen samen met de relatief 'grote' uitgevoerde internationale missies. Ze worden veroorzaakt door de Nederlandse bijdrage aan missies in Voormalig Joegoslavië (respectievelijk United Nations Protection Force [UNPROFOR], Implementation Force [IFOR] en Stabilization Force [SFOR] en de Kosovo Force [KFOR]). De piek in 2003 / 2004 wordt veroorzaakt door uitgaven in verband met de operatie Stabilisation Force Iraq [SFIR]. De stijging tussen 2005 en 2007 wordt veroorzaakt door de operaties in Afghanistan.

4. Een blik in de toekomst

4.1 Inleiding

De tot nu toe gepresenteerde cijfers zijn voornamelijk gebaseerd op daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven. In deze sectie besteden we aandacht aan de toekomst. Deze cijfers hebben het huidige beleid – op basis van het Coalitieakkoord en de (geactualiseerde) Prinsjesdagbrief – als uitgangspunt. In paragraaf 4.2 presenteren we een kwantitatieve analyse van de omvang en de samenstelling van de toekomstige uitgaven bij ongewijzigd beleid. Paragraaf 4.3 besluit met een meer kwalitatieve bespreking over de toekomst van de Defensie-uitgaven.

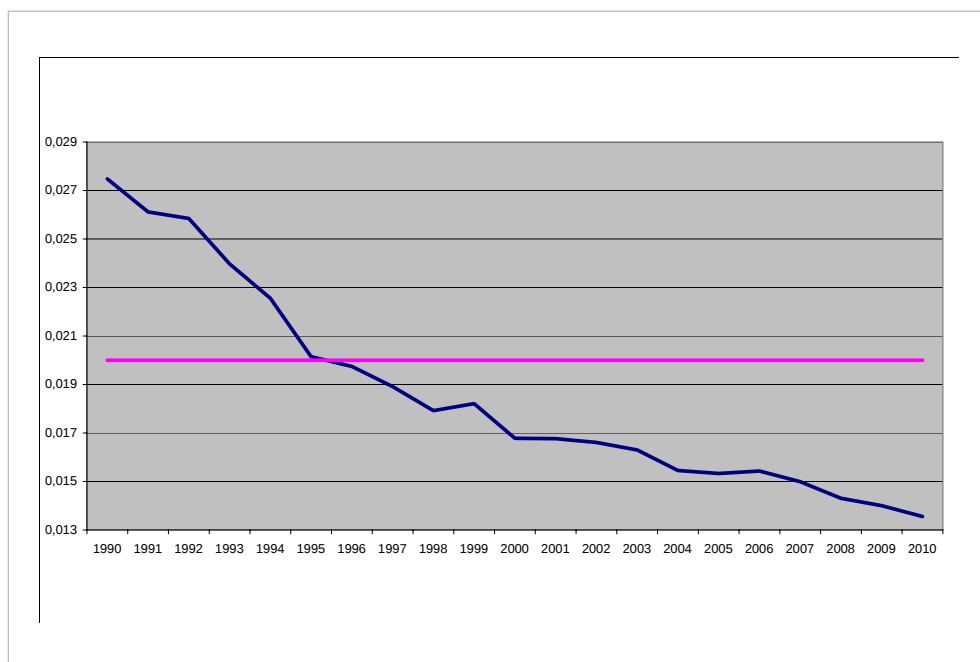
4.2 De defensie-uitgaven bij ongewijzigd beleid

In paragraaf 2.2 hebben we aangegeven dat voor de onderlinge vergelijkingen van landen het BNP als graadmeter geldt. In tabel 12 is de verwachting over de groei van het Nederlandse BNP voor de periode 2008 – 2011 door het Centraal Plan Bureau (CPB) samengevat.

Groei	2007	2008	2009	2010	2011
Groei BNP %	3,5%	2,25%	1,75%	2,0 %	2,0 %
Groei BNP % incl. marge		2,00%	1,5 %	1,75%	1,75%

Tabel 12 Verwachting over de groei van het BNP²⁹

In de derde rij van die tabel is, conform de aanpak in de laatste kabinetten, een voorzichtigheidsmarge voor de economie van 0,25% gehanteerd.³⁰ Wanneer we deze voorzichtigheidsmarge nu meenemen in de verwachte groei en de vergelijking maken tussen die groeipercentages dan ontstaat het toekomstbeeld over de ontwikkeling van de Nederlandse defensie-uitgaven. In figuur 19 is de eerder in figuur 2 gegeven ontwikkeling van de Nederlandse defensie-uitgaven als % van het BNP gecombineerd met dit toekomstbeeld. Naar verwachting zullen de defensie-uitgaven in 2011 1,33% van het BNP bedragen.



Figuur 19 Ontwikkeling defensie-uitgaven als % van het BNP 1990-2010

De wens om niet onder een bepaald niveau te zakken is wellicht deels psychologisch, maar zeker ook relatief ten opzichte de omringende landen. De groei in 2007 en de verwachtingen voor de ontwikkelingen in 2008 en 2009 zijn weergegeven in tabel 13.

Groei	2007	2008	2009
Groei BNP Europese unie %	2,8%	2,0%	1,8%
Groei BNP Eurozone %	2,6%	1,7%	1,5%

Tabel 13 Groei in 2007 en verwachting over de groei van het BNP voor Europa³¹

Hieruit blijkt dat de Nederlandse groei in 2007 groter was dan in Europa als totaal en ook groter was dan de groei van de rijkere landen die de euro gebruiken. Hierdoor is in relatieve zin Nederland in percentage verder gezakt dan andere landen. De verwachting voor de komende jaren is dat de economie in Nederland iets beter presteert dan de gehele eurozone. Blijven de uitgaven voor defensie de komende jaren ongeveer gelijk voor de eurolanden dan betekent het dat Nederland ten opzichte van die eurolanden minder gaat uitgeven aan defensie.

4.3 De ontwikkeling van de samenstelling van de defensie-uitgaven³²

Minister Van Middelkoop heeft in zijn beleidsbrief *Wereldwijd dienstbaar* aangegeven dat de begroting, ondanks de door hem genomen maatregelen, onder druk blijft staan. Hij verwoordt deze druk op de volgende wijze:

“Als gevolg van de toenemende complexiteit van operaties nemen de kosten toe. Ook de versnelde slijtage van materieel en operationele verbruiken dragen hiertoe bij, terwijl nieuw materieel duurder wordt door hogere technische eisen. De ervaringen in operaties leiden bovendien tot nieuwe materieelbehoeften die snel moeten worden vervuld.”³³

Deze redenen klinken plausibel. Gevoeligheid voor ontwikkelingen van buitenaf is waarschijnlijk en natuurlijk leiden de crisisbeheersingsoperaties van nu tot onvoorziene extra uitgaven. De aannemelijkheid wordt echter minder indien de omvang van het Defensiebudget in ogenschouw wordt genomen. Die bedraagt meer is dan €8 miljard. Binnen een dergelijk bedrag moeten externe ontwikkelingen toch kunnen worden opgevangen? Bovendien, de extra-uitgaven voor crisisbeheersing maken geen deel uit van dit bedrag. Deze worden additioneel gefinancierd. Dus waar komt die druk vandaan?

In sectie 3 constateerden we dat er - op dit moment - geen relatie kan worden gelegd tussen geld voor defensie en omvang en samenstelling van de militaire capaciteit. Dit betekent dat de door de minister naar voren gebrachte verklaringen niet kunnen worden getoetst. Ze lijken ons overigens wel heel aannemelijk.

In het vervolg brengen wij in aanvulling op de verklaringen van de minister drie redenen naar voren die budgettaire druk kunnen veroorzaken. Ten eerste, de sluipende verhoging van de personeelskosten. Ten tweede, de ontwikkeling van uitgaven voor wapensystemen en, ten slotte, de geringe flexibiliteit van de uitgaven.

De personeelskosten: Baumol's cost disease

Een modern groot fregat, zoals Hr Ms De Ruyter, heeft een bemanning van minder dan 200 militairen. Haar naamsvoorganger, een geleid wapenfregat, deed het met meer dan 300 koppen. Aannemend dat deze schepen ongeveer dezelfde militaire capaciteit hebben en er geen verplaatsing is van werkzaamheden van het schip naar de wal, is de conclusie dat de technische vooruitgang er voor zorgt dat de arbeidsproductiviteit toeneemt. Dit zal zo zijn bij door techniek gedreven militaire sectoren, in feite de bemande wapens. Dit verschijnsel zal zich minder voordoen bij bewapende mensen, waar “boots on the ground” de militaire capaciteit vormen.

Aan de hand van een voorbeeld geeft econoom William Baumol de consequentie van die verschillen aan.³⁴ Stel, een economie is verdeeld in twee even grote sectoren. In een sector stijgt de output per manuur door technische verbeteringen met 4%. In de andere blijft de productiviteit gelijk. De gezamenlijke toename in output per manuur is dus 2%. Veronderstellend dat het loon tegelijk stijgt met de toename van die gezamenlijke arbeidsproductiviteitsstijging, betekent dit dat de lonen ook 2% stijgen. In de sector waar de arbeidsproductiviteit stijgt, is de toename van het loon lager dan de toename van de output per manuur. Hierdoor dalen de arbeidskosten per product. In de andere sector leidt toename van de loonkosten automatisch tot stijging van de kosten van productie. Baumol heeft voor dit fenomeen, dat hij de “cost disease” noemde, aandacht gevraagd in de relatie tot de sector van de schone kunsten. Een strijkkwartet van Schubert vergde in 1810 vier strijkers die dit in bijvoorbeeld veertig minuten volbrachten. Dat is nu nog steeds zo. De output per manuur is niet gestegen, maar de lonen zijn dit wel. Nu kan hier tegen worden ingebracht dat het aantal mensen dat van dit kwartet kan genieten, door moderne technieken zoals radio en CD, tegenwoordig is toegenomen. Maar de essentie is duidelijk. Dienstverlening kan minder profiteren van technische ontwikkeling om de productiviteit te laten stijgen. Dat geldt ook voor de “bewapende mensen”. Loonstijging wordt afgewenteld op de kosten van gevechtskracht. Bij de rijksoverheid is het gebruikelijk dat de loonstijging jaarlijks wordt gecompenseerd. Zo was de loonbijstelling voor Defensie in 2007 €19 miljoen. Hierdoor komt Defensie niet in de moeilijkheden, waar het strijkkwartet zich voor geplaatst weet. Ook al mag worden verwacht dat die compensatie jaarlijks wordt verkregen, is het toch nodig om oog te houden voor de effecten van de kostenziekte, want deze vormt het pleit tegen een generieke budgettaire korting op personeel. Een dergelijke korting van 4% werd opgelegd in het Strategisch Akkoord van 2002, met als argument dat budgettaire ruimte kon worden bereikt “door een overheid die efficiënter werkt en doelmatiger presteert”.³⁵ Van commando’s waar “boots on the ground” de hoofdmoot vormen, zoals de Landmacht, kan veel verbetering van efficiency echter niet worden verwacht.

De stijgende uitgaven voor nieuw materieel

De minister geeft aan dat hogere technische eisen nieuw materieel duurder maken. Brits onderzoek toont aan dat de afgelopen veertig jaar in het Verenigd Koninkrijk wapensystemen in reële termen 10% per jaar in prijs stegen.³⁶ In 7,5 jaar trad een verdubbeling van kosten op. Dit zijn gemiddelden. Voor vliegtuigen lag het percentage hoger dan voor schepen en landeenheden. Deze grote stijging wijten die onderzoekers aan de competitie tussen Oost en West. Verbeterde technologie leidt tot betere wapensystemen. Omdat de idee is dat indien militairen in gelijke sterkte tegen elkaar vechten, degenen met de beste wapens winnen - én omdat er geen prijzen zijn voor degene die

tweede wordt in die wedstrijd - ontstond de wapenwedloop. Nu is deze wedstrijd afgelopen. De dreiging is nu van simpeler aard. Dit, zo wordt betoogd, kan de snelle wapenontwikkeling en de stijgende kosten een halt toeroepen. Een andere reden voor een te verwachten afvlakking van de kostencurve is dat in de meeste westerse landen nu veel minder geld beschikbaar is voor investeringen in militair materieel. De grote stijging van prijzen was vroeger betaalbaar doordat de Defensiebudgetten stegen.

Onderzoekers betogen ook dat prijzen van wapensystemen in de toekomst juist verder kunnen stijgen. De eerste reden, die wordt genoemd, is dat de schaal waarop wapensystemen worden gekocht kleiner wordt door de lagere defensiebestedingen. De vaste kosten om een type wapensysteem te produceren dalen echter niet. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat software steeds belangrijker wordt voor die systemen. Het ontwikkelen van software kost veel tijd en geld, maar duplicering van die software brengt nauwelijks extra uitgaven met zich mee. Bij de huidige trend om minder systemen aan te schaffen betekent dit dat de kosten per systeem in feite toenemen. De tweede reden die voor prijsstijging zou kunnen zorgen, is dat wapens nauwkeuriger moeten worden. Het huidige optreden is asymmetrisch en vindt in burgergebieden plaats waarbij burger-slachtoffers moeten worden vermeden. De derde reden die wordt genoemd is, dat ook al is de tegenstelling tussen Oost en West er niet meer, het andere, opkomende, landen niet weerhoudt om hun militair potentieel op te bouwen. Dit is dan een argument voor een nieuwe wapenwedloop.

Wat de redenen ook mogen zijn, de grootste vervangingsprojecten die zich nu in de Nederlandse krijgsmacht voltrekken - pantservoertuigen en jachtvliegtuigen - geven aan dat die per wapensysteem duurder zullen zijn dan de systemen die worden vervangen. De in 1981 aangeschafte pantserrupsvoertuigen (841 in getal) kostten, in prijspeil 2006, €750.000 per stuk.³⁷ De gemiddelde prijs voor de nieuwe pantservoertuigen bedraagt €3,45 miljoen per stuk.³⁸ De meer dan verviervoudiging van de prijs in ruim vijftientig jaar is in lijn met de bevindingen van het Britse onderzoek. Wat de jachtvliegtuigen betreft is de uitgavenontwikkeling echter gematigder. In prijspeil 2007 kostten 213 F-16 jachtvliegtuigen iets meer dan €6,5 miljard.³⁹ Voor de vervangende JSF wordt met meer dan €5,5 miljard gerekend. Maar dan voor 87 vliegtuigen.⁴⁰ Lopende vervangingsprojecten bevestigen dus prijsstijgingen. Hoe die prijzen zich voor nieuwe projecten zullen ontwikkelen is echter onzeker.

Deze onzekerheid is overigens niet het enige dat het moeilijk maakt om te beoordelen of Defensie voldoende geld heeft om te investeren. Defensie besteedt nu ongeveer 16% van het beschikbare budget aan investeringen in militair materieel. Indien, zoals de

minister stelt, door versnelde slijtage de levensduur van wapens afneemt dan zal dit percentage groter moeten worden.

De flexibiliteit van de uitgaven

De minister vermeldt in zijn brief dat nieuwe behoeften aan middelen snel moeten worden vervuld. Deze opmerking, in het licht van de financiële druk bij de krijgsmacht, veronderstelt dat dit budgettair een probleem vormt. Met een budget van €8 miljard lijkt dat onwaarschijnlijk, maar is het niet. Snelle invulling van behoeftes en verwerking van tegenvallers, zoals extra uitgaven voor onderhoud aan wapens, vergt dat er budgettaire ruimte is om dit te betalen. Die ruimte is klein. Slechts ongeveer 13% van die €8 miljard heeft voordat het begrotingsjaar aanvangt nog geen juridisch verplichte bestemming. De belangrijkste oorzaak voor die geringe ruimte is dat de helft van het geld opgaat aan salarissen, uitkeringen en pensioenen. Deze moeten nu eenmaal worden betaald. Alleen als er meer personeel uitstroomt of minder binnenkomt dan planmatig is voorzien zorgt dit voor enige ruimte. Ook voor extra investeringen is de ruimte nauwelijks aanwezig. Op de korte termijn is de financiële flexibiliteit hierdoor gering. Deze argumentatie onderbouwt de opmerking van de minister.

Een grote omvang van vaste kosten is iets dat alle krijgsmachten kenmerkt. In economische zin heeft dit gevolgen want hierdoor is het nut van personele en materiële middelen niet gelijk is aan het nut van deze middelen uitgedrukt in geld. Doordat de vaste salarissen van de mensen die ondersteunend werk verrichten (en dat zijn er meer dan vijftienduizend bij Defensie, waarbij ook nog enkele duizenden in staven kunnen worden geteld) niet het verschil in nut reflecteren, worden er zaken verricht die nu als minder noodzakelijk worden beschouwd. In gewoon Nederlands: als Defensie de keuze had dan zouden bepaalde werkzaamheden niet worden verricht en zou het geld aan dringender zaken worden besteed. Dat zijn echter vaste kosten, die pas op langere termijn kunnen worden afgebouwd.

5. Conclusies en vooruitblik

5.1 Conclusies

In dit paper analyseren we de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990 tot en met 2007. Tot het uiteenvallen van de Sovjet-Unie was de belangrijkste taak van Defensie het verdedigen van de eigen en bondgenootschappelijke landsgrenzen. Deze taak verlangde een groot aantal, voornamelijk statische eenheden waarbij de nadruk lag op grondstrijdkrachten. Na het wegvallen van de dreiging uit het Oostblok stond Defensie voor de taak zijn krijgsmacht om te vormen. Doelstelling was het creëren van een kleinere, flexibele en slagvaardige krijgsmacht die direct kon worden ingezet in crisisbeheersingsoperaties. In deze periode is te zien dat de defensie-uitgaven ook sterk afnemen, het zogenaamde ‘innen van het vredesdividend’.

Indien we de defensie-uitgaven aan het Bruto Nationaal Product (BNP) relateren dan geeft deze relatie een geleidelijke daling te zien over de afgelopen vijftien jaar. In 1990 bedroegen de defensie-uitgaven nog 2,7% van het BNP. In 2007 was dit meer dan een procent lager. De reële Nederlandse defensie-uitgaven zijn in zeventien jaar tijd met bijna 15% gedaald. Wanneer we in procentuele zin de jaarlijkse verandering van die uitgaven vergelijken met de jaarlijkse verandering van de totale rijksuitgaven (gecorrigeerd voor nationale schuld) dan blijkt dat niet de conclusie kan worden getrokken dat Defensie altijd de klappen heeft opgevangen. Er zijn ook jaren geweest dat het percentage minderuitgaven voor het rijk groter was dan het percentage minderuitgaven voor defensie. Andersom is echter niet het geval. Vergelijking met de uitgaven van vergelijkbare Ministeries geeft aan dat daar wel sprake was van een achterblijven van Defensie. Interne veiligheid wordt sinds 1990 relatief belangrijker geacht dan externe veiligheid. Investeren in infrastructuur wordt belangrijker gevonden dan investeren in wapensystemen.

Hoewel de Nederlandse krijgsmacht in de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk is veranderd, in termen van taakuitvoering, grootte en samenstelling, weerspiegelt deze verandering zich niet in de samenstelling van de defensie-uitgaven. Zowel de verdeling over de operationele commando's, als de verdeling over de uitgavensoorten, salarissen, exploitatie en investeringen, is slechts gradueel aangepast.

De verwachte groei van de economie, gecombineerd met een gelijkblijvend budget voor Defensie, leidt de komende jaren tot een verdere daling. Naar verwachting zullen de defensie-uitgaven, uitgaande van het huidige beleid, in 2011 1,33% van het BNP bedragen.

Bij deze conclusies moet ten slotte worden aangetekend dat in dit paper alleen is gekeken naar hoeveel geldmiddelen Nederland voor haar krijgsmacht over heeft gehad, in verhouding tot haar totale materieel of mensen. Dergelijke inputindicatoren zijn vooral geschikt om de grootte van een krijgsmacht uit te drukken. De omvang van de krijgsmacht zegt met de huidige technologie en het huidige expeditionaire karakter van de militaire operaties echter minder dan voorheen over de daadwerkelijke output van de krijgsmacht. De koppeling van input (de uitgaven) en dat wat daadwerkelijk wordt gepresteerd (inzetgerede eenheden, daadwerkelijke inzet en civiele taken) is voor defensie niet zonder meer helder.

5.2 Vooruitblik

De niet aflatende druk op de Defensiebegroting heeft de minister er toe gebracht om de relatie tussen ambitie, middelen en geld voor de langere termijn te laten verkennen.⁴¹ Voor wat betreft de relatie tussen middelen en geld, in het licht van de geschetste omstandigheden, formuleren we de volgende interessante onderzoeksthema's:

- De uitgaven voor exploitatie van materieel zijn in de laatste 17 jaar gelijk gebleven. De omvang van de militaire middelen is echter gehalveerd. De relatie tussen de omvang van en de uitgaven voor deze middelen kan (nog) niet worden gelegd.
- De kosten van nieuw materieel nemen toe en de huidige systemen moeten sneller worden vervangen. Dit maakt het onzeker of de omvang van de investeringen in de toekomst toereikend is.
- De *cost disease* zal de personele uitgaven voor landeenheden langzaam laten stijgen.
- De financiële flexibiliteit is onvoldoende om te voorzien in plotseling opdoemende nieuwe behoeften.

Zelfs al blijven het ambitieniveau en het Defensiebudget ongewijzigd, dan zullen nieuwe beslissingen over de omvang en samenstelling van de krijgsmacht onvermijdelijk zijn. Die beslissingen hoeven niet noodzakelijkerwijs tot een verdere beperking van de militaire capaciteit te leiden. Bijvoorbeeld, indien de veronderstelling juist is dat het aantal typen systemen de exploitatiekosten nadelig beïnvloedt, kan de exploitatie goedkoper worden door het aantal typen terug te dringen. Voorts, kunnen de kosten van nieuwe systemen worden beheerst door met andere landen te standaardiseren. De financiële flexibiliteit kan ten slotte worden vergroot door ondersteunende dienstverlening en werk in staven niet meer binnen Defensie zelf te laten verrichten. Dit werk kan worden uitbesteed naar private partijen, waarbij betaling plaatsvindt naar rato van de gewenste afname van die dienstverlening.

Dit zijn natuurlijk geen gemakkelijke keuzes. De huidige minister heeft dat zelf ervaren toen hij in 2003 een rapport van een door hem geleid onderzoek de volgende titel

meegaf: *Taakspecialisatie: het schiet niet echt op*.⁴² De conclusie van het onderzoek is dat landen niet tot grotere samenwerking bij uitvoering van militaire taken komen. Het onderzoek biedt, behalve dit sombere perspectief ook kansen, maar dan in methodische zin: voor het eerst wordt, op basis van de opinies van specialisten, in ordinale zin het nut van combinaties van militaire middelen openbaar gemaakt. Toepassing van die methode moet het, ten eerste, mogelijk maken om die combinaties aan te geven die binnen het budget passen. Ten tweede moet die methode een qua ambitieniveau beredeneerde integrale keuze ondersteunen. Het plan van aanpak voor *Verkenningen naar betaalbaarheid* geeft niet aan welke methoden zullen worden gebruikt om de relatie tussen ambitie, middelen en geld tot stand te brengen.⁴³ Een duidelijke en inzichtelijke methodiek, voortbouwende op genoemd onderzoek, waarin een aansluiting wordt gemaakt tussen militaire capaciteit en geld, zou de transparantie van de besluitvorming zeer ten goede komen.

Noten

1. NATO (2007), 1-10
2. De Bakker, Westerink, Beeres, Mijnen (2006).
3. De Bakker, Westerink en Beeres (2008)
4. Tweede kamer (1985-1986), 30; Tweede kamer (1989-1990), 51.
5. Tweede kamer (1992-1993), 68.
6. Zie Besancenot & Vranceanu (2006), 23.
7. Tweede Kamer (1990-1991), 264.
8. Tweede Kamer (1992-1993), 3.
9. In figuur 1 kan een korte opleving worden gezien in 1999. Deze wordt onder meer veroorzaakt door extra uitgaven voor Kosovo, hogere opbrengst verkopen, inter-temporele compensatie en eindejaarsmarge (zie Jaarverslag Defensie 1999, 9).
10. Tweede Kamer (2003-2004a), 4.
11. Tweede Kamer (2003-2004a), 3.
12. Zie Alexander & King (2002, 292); Bae (2003, 68); Beenstock (1998, 173); Coulomb & Fontanel (2005, 298-299); Davis (2002, 153, 164); Grobar (1992, 140); Kollias (1995, 308-309; 2001, 597) Maneval (1994, 224-225); Markowski & Hall (1995, 97-98, 100); Matthews (1994, 315); Percynski (1995, 61); Ramos (2004, 90); Roux (2000, 156); Sezgin (1997, 386); Struys (2002, 39); Ward et al (1991, 49).
13. Tweede kamer (2003-2004b), 3 en 7. Of die 2% als gemiddelde kan worden beschouwd valt niet vast te stellen; de berekeningswijze is niet bekend. De 2% is wel een percentage dat in publicaties steeds terugkeert.
14. In economische zin kan het verschil in percentage tussen grotere en kleinere landen worden verklaard in termen van *free rider gedrag*. Kleinere landen kunnen in verhouding zo weinig invloed uitoefenen op het totaal aantal aanwezige militaire middelen door het brengen van meer offers dat ze er belang bij hebben zich te onttrekken aan verdere kostenbijdragen.
15. Tweede Kamer (2003-2004a), 6.
16. Tweede Kamer (2003-2004b), 11.
17. Dit komt overigens wel aan de orde bij een vervolgstudie, waarbij wordt bezien voor krijgsmachten met vergelijkbare output hoeveel financiële middelen zij daarvoor nodig hebben.
18. Zie Van den Doel (2004).
19. De salarissen in deze tabel zijn exclusief de salarissen van de Defensiewerknemers bij de agentschappen. Deze salarissen maken deel uit van de materiële exploitatie. Zie voor een uitleg: paragraaf 3.5.
20. Zie Berlijn (2004) en Kreemers (2006, 400 en 403).
21. Zie noot 19.

22. Zie noot 19.
23. Tweede Kamer (1998-1999), 1.
24. Tweede Kamer (1992-1993), 70.
25. Tweede Kamer (2004-2005), 9.
26. Tweede Kamer (2007-2008d).
27. Tweede Kamer (2003-2004a), 4.
28. Tweede kamer (2007-2008a), 39.
29. Deze verwachting is gebaseerd op de Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011 (CPB 151, september 2007) die uitgaat van een gemiddelde groei van 2% per jaar voor die periode. De percentages voor 2008 en 2009 zijn “verbeterd” door de actuele raming uit het Centraal Economisch Plan 2008.
30. CPB nieuwsbrief juni 2006, 3.
31. European Commission (2008) Economic Forecast, European economy 1/2008.
32. De tekst in deze paragraaf is gebaseerd op De Bakker en Beeres (2008).
33. Tweede kamer (2007-2008a).
34. Baumol & Bowen (1965).
35. Tweede Kamer (2001-2002)
36. Kirkpatrick (2004); Pugh (2007).
37. Tweede kamer (1984-1985).
38. Tweede Kamer (2007-2008b).
39. Tweede Kamer (2001-2002), nrs. 1-2.
40. Tweede Kamer (2007-2008c).
41. Tweede Kamer (2007-2008d).
42. Commissie van Middelkoop (2003).
43. Tweede Kamer (2007-2008d).

Literatuur

- Alexander, W.R.J. & King, A.B. (2002) Country Survey XVII: New Zealand's *Defence policy*. *Defence and Peace Economics*, 13, 4, 287-309.
- Baumol, W.J. & Bowen, W.G. (1965) On the performing arts: The anatomy of their economic problems. *The American Economic Review*, 55, 1/2, pp. 495-502.
- Bae, J.S (2003) Country Survey XVIII: The two Koreas' Defence Economy. *Defence and Peace Economics*, 14, 1, 61-83.
- Besancenot, D. & Vrancean (2006) European Defence Firms: The Information Barrier On Private Finance. *Defence and Peace Economics*, 17, 1: 23-36.
- Beenstock, M. (1998) Country Survey XI: Defence and the Israeli Economy. *Defence and Peace Economics*, 9, 171 - 222.
- Berlijn, D. (2004) *Toespraak Chef Defensiestaf ter afsluiting van Vlag- en Opperofficerendag 2004*. Den Haag, 22 oktober 2004.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1991-2008) *Statistische Jaarboeken 1990 – 2007*, SDU, CBS-publicaties.
- Centraal Planbureau (2007) *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, CPB document nr. 151, september 2007.
- Centraal Planbureau (2006) *CPB Nieuwsbrief juni 2006*.
- Commissie van Middelkoop (2003) *Taakspecialisatie: het schiet niet echt op*. Rapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek.
- Coulomb, F. & Fontanel, J. (2005) An economic interpretation of French Military Expenditures. *Defence and Peace Economics*, 16, 4, 297-315.
- Davis, C. (2002) Country Survey XVI The Defence sector in the economy of a declining superpower: Soviet Union and Russia 1965-2001. *Defence and Peace Economics*, 13, 3, 145 - 177.
- De Bakker, E.J. & Beeres, R. (2008) Belastinggeld voor veiligheid. Uitgaven voor Defensie. *Atlantisch Perspectief*, 32, 3, 21-26.
- De Bakker, E.J., Westerink, E.J. & Beeres, R.J.M. (2008) Belastinggeld voor vrede en veiligheid. Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2007. Research paper FMW. 08-76 Breda: NLDA.
- De Bakker, E.J., Westerink, E.J., Beeres, R.J.M. & Mijnen, C.J. (2006) De financiële middelen voor Defensie. Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990-2005. Research paper FMW. 06-72 Breda: NLDA.
- Gadea, M.D., Pardos, E. & Perez-Fornies, C. (2004) A long run analysis of defence spending in the NATO countries (1960 – 99). *Defence and Peace Economics*, 15, 3, 231-249.
- Grobar, L.M. (1992) Country Survey II: Sri Lanka. *Defence Economics*, 3, 135-146.

- Kirkpatrick, D.L. (2004) Trends in the costs of weapon systems and the consequences. *Defence and Peace Economics*, 15, 3, pp. 259-273.
- Kollias, C. (1995) Country Survey VII: Military Spending in Greece. *Defence and Peace Economics*, 6, 305-319.
- Kollias, C. (2001) Country Survey Military Spending in Cyprus. *Defence and Peace Economics*, 12, 589-607.
- Kreemers, H.P.M. (2006) Beleid, uitvoering en evaluatie. Doelmatigheid van het defensiebeleid getoetst. *Militaire Spectator*, 175, 9, 400-406.
- Maneval, H. (1994) Country Survey III: Defence spending in West Germany. *Defence and Peace Economics*, 5, 221-246.
- Markowski, S. & Hall, P. (1995) Country Survey VI: Australia. *Defence and Peace Economics*, 6, 89 - 114.
- Matthews, R. (1994) Country Survey IV: Pakistan. *Defence and Peace Economics*, 5, 315 - 338.
- Ministerie van Defensie (1991- 2006) *Jaarverslagen Defensie 1990 – 2005*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Ministerie van Defensie (2003) *Hoofddijnennotitie*, Tweede Kamer, 28600X, nr. 49.
- NATO (2007). *NATO-Russia compendium of financial and economic data relating to defence*. NATO, 20 December 2007.
- Pugh, P.G. (2007) Retrospect and prospect: Trends in cost and their implications for UK aerospace. *Defence and Peace Economics*, 18, 1, pp. 25-37.
- Tweede Kamer (1984-1985) *Nota over Besluitvorming inzake de aanschaf van YPR-765 pantserrupsvoertuigen*. TK 18840, nr.3.
- Tweede kamer (1985-1986) *Kabinetsformatie 1986. Brief van de informateur*. TK 19555, nr. 3.
- Tweede kamer (1989-1990) *Kabinetscrisis en formatie 1989. Brief van de informateur*. TK 21232, nr.8
- Tweede Kamer (1990-1991) *Defensienota 1991*. TK 21991, nr.1
- Tweede kamer (1992-1993) *Prioriteitennota*. TK 22975, nr. 1-2.
- Tweede Kamer (1998-1999) *Vaststelling van een kader voor de vereenvoudiging en de vernieuwing van het militaire pensioenstelsel (Kaderwet militaire pensioenen)*. TK 26686, nr. 3.
- Tweede Kamer (2001-2002) *Een vlucht door de tijd: Rekenkamers en de F16*. TK 28235, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2001-2002) *Kabinetsformatie 2002. Brief van de informateur*. TK 28375 nr. 5.
- Tweede kamer (2003-2004a) *Prinsjesdagbrief. Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren*. TK 29200X, nr. 4.
- Tweede Kamer (2003-2004b) *Lijst van vragen en antwoorden*. TK 29200X, nr.8.

- Tweede Kamer (2004-2005) Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Defensie voor 2005. TK 29800X, nr 2.
- Tweede Kamer (2005-2006) *De Marinestudie 2005*. TK 30300X, nr.9
- Tweede Kamer(2005-2006) *Actualisatie Prinsjesdagbrief 2003*. TK 30300X, nr.107.
- Tweede Kamer (2007-2008a) *Wereldwijd dienstbaar*. TK 31243, nr.1.
- Tweede Kamer (2007-2008b) *Materieel projecten*. TK 27830, nr. 50.
- Tweede Kamer (2007-2008c). *Behoeftestelling vervanging F-16*. TK 26488, nr. 67.
- Tweede Kamer (2007-2008d) *Verkenningen niveau defensiebestedingen langere termijn*. TK 31243, nr. 4.
- Perczynski, M., Wieczorek, P. & Zukrowska, K. (1995) Country Survey V: Polen and its Arms Industry. *Defence and Peace Economics*, 6, 59 - 74.
- Ramos, E.M. (2004) Country Survey XIX:Mexico. *Defence and Peace Economics*, 15, 1, 83 - 99.
- Roux, A. (2000) Country Survey XII: South Africa. *Defence and Peace Economics*, 11, 149 - 172.
- Sezgin, S. (1997) Country Survey X: Defence spending in Turkey. *Defence and Peace Economics*, 8, 381-409
- Struys, W. (2002) Country Survey XV: Defence policy and spending in Belgium. *Defence and Peace Economics*, 13, 1, 31-53
- Van den Doel, T. (2004) *The Usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Ward, M.D., Davis, D., Penubarti, M. Rajmaira, S & Cochran, M. (1991) Country Survey I Military Spending in India. *Defence Economics*, 3, 41-63.

De auteurs

Dr. E.J. (Eric Jan) de Bakker is onderzoeker op het gebied van defensie-economie aan de Nederlandse Defensie Academie.
(ej.d.bakker.oi@nlda.nl)

Drs. E.J. (Eibert) Westerink is hoofd afdeling begrotingscoördinatie op de bestuursstaf van het Ministerie van Defensie.
(ej.westerink@mindef.nl)

Dr. R.J.M. (Robert) Beeres is universitair hoofddocent accounting & control aan de Nederlandse Defensie Academie.
(rjm.beeres@nlda.nl)

Bijlage: Verantwoording

De toedeling van de uitgaven

De organisatie van de krijgsmacht is de afgelopen zeventien jaar aanzienlijk veranderd. De veranderingen die belangrijk zijn in het kader van dit onderzoek zijn:

- De verzelfstandiging van de Koninklijke Marechaussee (1998).
- Het onderbrengen van vastgoed en informatie technologie in agentschappen.
- Het -in fases- geconcentreerd onderbrengen van algemene ondersteuning in wat nu het Commando DienstenCentra (CDC) heet.
- Het bij de krijgsmachtdelen weghalen van de logistieke ondersteuning en het geconcentreerd in de Defensie Materieel Organisatie (DMO) onderbrengen (2006).

Doordat begroting en jaarverslag een organisatiegewijze indeling hebben zijn deze meeveranderd. Een presentatie van de uitgaven, conform de jaarverslagen, heeft daarom voor de samenstelling van de defensie-uitgaven weinig betekenis.

Het zou de voorkeur verdienen om uitgaven te koppelen aan de gedefinieerde ‘producten’ van Defensie, dat wil zeggen: ‘gereedstellen’, ‘inzetten’ en ‘civiele taken’. Hiertoe is echter de administratie nog niet toereikend.

Daarom is besloten om de huidige situatie, en het daarachter liggende idee, tot uitgangspunt te nemen voor het onderzoek. Het idee is dat de operationele commando's de kern van de krijgsmacht vormen en daarom moeten beschikken over “het geld” en daarmee de ondersteuning door DMO en CDC van de nodige fondsen voorzien. Zo ver is het nog niet, want de administratieve systemen om dat geld te registreren zijn nog niet gereed. Voor dit onderzoek echter is het mogelijk om, met behulp van een aantal veronderstellingen, die situatie wel weer te geven. Dat is dus een situatie waarbij de afname van ondersteunende diensten door een operationeel commando worden toegerekend aan dat operationele commando. Dus daar waar in de loop van de jaren uitgaven in de verantwoording zijn ondergebracht bij ondersteunende eenheden (het Defensie Interservice Commando (DICO), het CDC en de DMO) zijn deze uitgaven in de gepresenteerde cijfers toegerekend teneinde zoveel als mogelijk de uitgangssituatie van de organisatie gedurende de beoordeelde periode in stand te houden.

In het onderstaande overzicht worden de organisatorische veranderingen en de wijze van verwerking in de database aangegeven. Omdat hier is geredeneerd vanuit de huidige (gewenste) situatie begint het overzicht met de weergave van deze situatie en werkt terug, zoals de veranderingen ook zijn aangebracht.

Jaar	Omstandigheid	Effect database
2006	Veronderstellingen materiële exploitatie.	Om de vergelijkbaarheid in de tijd van de matex uitgaven mogelijk te maken zijn de uitgaven die in de loop der jaren ten laste van andere artikelen zijn verantwoord, zoveel als mogelijk geïdentificeerd en weer ondergebracht bij de operationele commando's
2006	Losweken materieelorganisatie uit krijgsmachtdelen, vorming DMO. Losweken algemene ondersteuning en vorming CDC.	DMO-onderdelen worden op basis van inbreng in DMO verdeeld over de operationele commando's Salaris en persex, matex en investeringen worden in die categorieën ondergebracht. Uitgaven voor de staf DMO worden op basis van personele omvang van de operationele commando's ten laste van die commando's gebracht CDC-onderdelen worden behoudens de opleiding-sinstituten, op basis van de personeelssterkte, toebedeeld aan de operationele commando's
1997	Omvorming GDO tot DICO (nu CDC), eenheden van krijgsmachtdelen worden hier ondergebracht (aan de GDO-eenheden worden DVVO, DWS en MGFB toegevoegd)	MGFB wordt bij KL ondergebracht, de overige uitgaven worden op basis van personele sterkte van de krijgsmachtdelen ten laste van de overeenkomstige uitgavencategorieën van de krijgsmachtdelen gebracht.
1996	Vorming GDO vanuit de bestuursstaf	GDO-eenheden worden voor periode 1996 – 2006 weer ondergebracht bij “bestuursstaf”
1996	DGWT wordt agentschap	Uitgaven voor agentschap worden vanaf dat moment bij krijgsmachtdelen getoond als materiële exploitatie. In plaats van de diverse uitgavencategorieën. 1990 – 1996 worden aangepast door op basis van de uitgaven voor infra-investeringen in de verhouding 2-5-3 de jaarlijkse uitgaven voor DGWT toe te voegen aan de materiële exploitatie
1994	DTO wordt agentschap	De in de jaren 1990 t/m 1995 ten laste van “algemeen” verantwoorde uitgaven voor exploitatie automatisering en telecommunicatie zijn op basis van de personeelssterkte toebedeeld aan de krijgsmachtdelen
1990	Uitgangspositie DTO en DGW&T maken onderdeel uit van “algemeen” (voorheen ministerie, nu als bestuursstaf op te vatten)	

Aangezien de focus van de gepresenteerde informatie is gericht op de operationele commando's, wordt in sommige grafieken en tabellen de niet aan die commando's toegerekende uitgaven niet getoond. Dit betreft vooral de uitgaven voor de Bestuursstaf (inclusief MIVD), pensioenen en wachtgeld en overige uitgaven. Dit verklaart onder meer waarom niet altijd het totaal van de weergegeven percentages op 100% uitkomt. Een voorbeeld hiervan is de procentuele verdeling van de uitgaven over de commando's van grafiek 7.

De cijfers

De in het paper gebruikte cijfers zijn, tenzij anders vermeld, gebaseerd op de jaarverslagen van Defensie. Daar waar nodig voor een goede weergave van de tijdreeksen is voor inflatie gecorrigeerd. Er zijn diverse mogelijkheden voor deze correctie. De meest voor de hand liggende methode is om de inflatiecijfers die de overheid hanteert voor de compensatie van salarissen en materiële exploitatie te gebruiken. Dit betreft echter twee verschillende percentages. Omdat bij Defensie in de afgelopen 15 jaar bij agentschapsvorming geschoven is van personele naar materiële exploitatie, is het hanteren van de twee cijfers complex. Daarom is er voor gekozen om deze inflatiecijfers niet te hanteren, doch de consumentenprijsindex te gebruiken, zoals die door het CBS wordt gebruikt.

In dit boek analyseren we de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990 tot en met 2007. In 1990 bedroegen deze uitgaven nog 2,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP). In 2007 was dit meer dan een procent lager.

De Nederlandse krijgsmacht heeft zich in de afgelopen jaren in termen van taakuitvoering, grootte en samenstelling aanzienlijk gereorganiseerd. Deze veranderingen weerspiegelen zich echter niet in de samenstelling van de defensie-uitgaven. Zowel de verdeling over de operationele commando's, als de verdeling over de uitgavensoorten, salarissen, exploitatie en investeringen, zijn ongeveer constant gebleven.

978-90-8892-008-0