

Slagkracht pas groter als er langjarig in Defensie wordt geïnvesteerd

De oorlog in Oekraïne en het conflict in het Midden-Oosten leiden tot aanzienlijke veranderingen in de internationale veiligheids-situatie. Mede hierdoor besteden NAVO-landen meer geld aan de krijgsmacht, zo heeft Nederland in 2023 1,9 miljard euro extra in Defensie geïnvesteerd. Maar leidt al dit extra geld wel tot een grotere militaire slagkracht?

IN HET KORT

- In Nederland is er tussen 2014 en 2023 16 procentpunten meer van het defensiebudget naar materieel gegaan.
- Naast materieel heeft Defensie ook personeel nodig, daar moet extra in worden geïnvesteerd.
- Om de slagkracht van Nederland te verhogen en meer personeel bij defensie te krijgen zijn structurele investeringen nodig.

ROBERT BEERES

Hoogleraar aan de Nederlandse Defensie Academie

MARION BOGERS

Universitair docent aan de Nederlandse Defensie Academie

Recente geopolitieke ontwikkelingen, zoals de oorlog in Oekraïne en het conflict in het Midden-Oosten, hebben het besef van het belang van defensie voor veel Europese landen doen toenemen. Dat geldt eens te meer voor Europese bondgenoten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Tijdens de NAVO-top direct na Russische annexatie van de Krim in 2014 kwamen de lidstaten overeen om hun defensie-uitgaven binnen tien jaar naar minimaal twee procent van het bbp te brengen (Alozius, 2022).

Ter gelegenheid van de NAVO-top in Vilnius in 2023, en in de schaduw van de Russische invasie in Oekraïne, werd deze overeenkomst nog eens bekrachtigd (NAVO, 2023b). Verder hebben landen tijdens deze top aangegeven dat een verdere stijging van de defensie-uitgaven boven de twee procent nodig is om de bestaande materiaaltekorten op te lossen en de noodzakelijke slagkracht te verhogen zodat ze zich kunnen verdedigen tegen de verhoogde dreiging (NAVO, 2023c).

Door deze NAVO-afspraken beschikken Europese krijgsmachten na jarenlange bezuinigingen over meer budget. In dit artikel stellen wij dat het niet duidelijk is of de krijgsmachten hun geld juist kunnen besteden en onderzoeken we hoe de militaire weerbaarheid van Nederland wel verhoogd kan worden.

Geld, defensie en slagkracht

The economics of defense in the nuclear age (Hitch en McKean, 1960) biedt nog steeds een uitstekende basis om de relaties tussen geld, defensie en de slagkracht van krijgsmachten te duiden. In dat werk wordt de ontwikkeling van militaire slagkracht als economisch probleem geschetst.

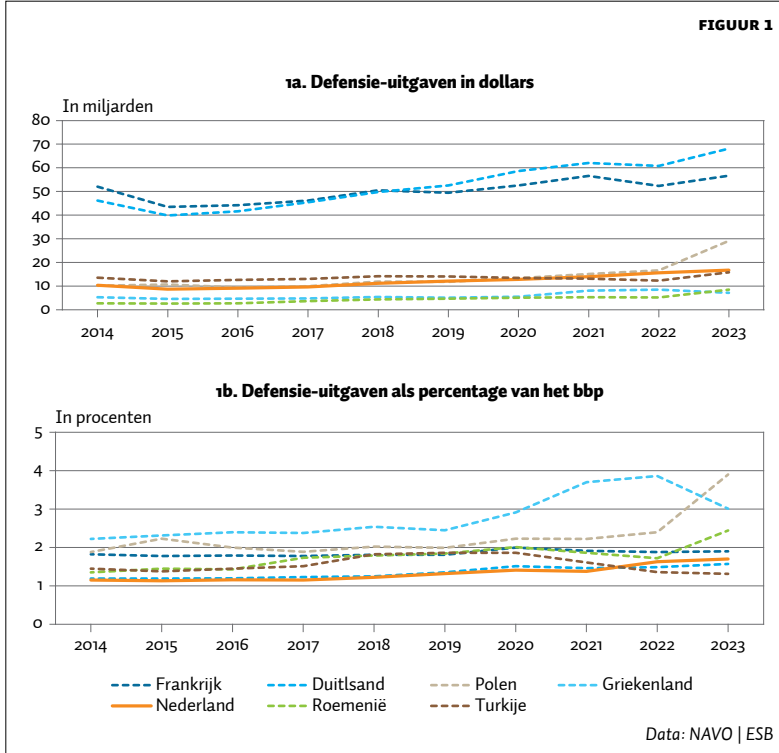
De slagkracht van een land wordt volgens Hitch en McKean bepaald door de productiefactoren (arbeid, land, kapitaal et cetera) die een land nu en in de toekomst bezit, de hoeveelheid van die factoren die wordt toegewezen om slagkracht te creëren en de efficiëntie waarmee die factoren worden ingezet.

Met andere woorden, elk land heeft een bepaalde mate van welvaart, zowel nu als in de toekomst, en die moet worden verdedigd. Daartoe wordt een gedeelte van de welvaart van een land gallocceerd ten behoeve van bescherming. Landen die in materiële zin veel te beschermen hebben, alloceren binnen dit raamwerk veel geld aan defensie. Uiteindelijk wordt het aan defensie toegekende geld gebruikt om militaire capaciteiten (bemenste wapens en bewapende mensen) te creëren die zo effectief en efficiënt mogelijk aan de voor een specifiek land gewenste slagkracht invulling kunnen geven. Wat die gewenste slagkracht is, is contextafhankelijk (zoals afspraken binnen allianties, geografische ligging, kans op betrokkenheid in conflicten en nationale taken) en leidt per land tot een specifieke mix van uitgaven voor organisatie, personeel, wapensystemen, oefen- en trainingsprogramma's, infrastructuur, onderzoek, operaties en onderhoud.

Hitch en McKean gaan nog een stap verder en stellen dat het creëren van inzetbare offensieve en defensieve capaciteiten om vijanden af te schrikken, het nationale of bondgenootschappelijk gebied te verdedigen, of zelfs andere landen aan te vallen eigenlijk eenzelfde economische problematiek oplevert als de productie van brood, staal of energie om winst te maken. In alle gevallen is er sprake van een doel, budgettaire en fysieke beperkingen en een reden om zo efficiënt mogelijk te produceren. Het gaat immers steeds om het alloceren van schaarse, alternatief aanwendbare, middelen; het meest klassieke probleem in de economie.

Het produceren van slagkracht onderscheidt zich, volgens deze auteurs, echter van gebruikelijkere economische problemen op een fundamenteel niveau: het feedbackmechanisme ontbreekt. Bij normale economische activiteiten verstrekken consumenten feedback over de effectiviteit en

FIGUUR 1



Groei van defensie-uitgaven

We vergelijken de defensie-uitgaven van Nederland met die van zes andere Europese NAVO-landen. Drie met een krijgsmacht die in 2013 relatief net meer uitgegeven hebben dan de Nederlandse krijgsmacht, en drie krijgsmachten die net wat minder uitgeven (NATO, 2023a).

In figuur 1 geven we de ontwikkeling van de defensie-uitgaven van zeven Europese NAVO-landen weer. Voor alle NAVO-landen in de figuur stijgen de defensie-uitgaven gedurende de periode 2014–2023, die van Nederland met 62 procent. De absolute defensie-uitgaven van Duitsland (47 procent stijging) passeren die van Frankrijk (9 procent stijging) in 2019 en heeft sindsdien in absolute termen de hoogste defensie-uitgaven van de Europese krijgsmachten.

De grootste stijging van uitgaven vindt plaats in de Oost-Europese lidstaten. In West-Europa hebben Nederland en Duitsland de hoogste toename in defensie-uitgaven. Frankrijk laat van de grootste Europese landen de minste stijging zien. De defensie-uitgaven van Griekenland, Polen en Roemenië voldoen al aan de doelstelling van twee procent van het bbp. Duitsland (1,6 procent), Frankrijk (1,9 procent), Nederland (1,7 procent) en Turkije (1,3 procent) hebben nog een jaar om hun recent gedane belofte na te komen.

Ontwikkeling defensie-uitgaven

Ten aanzien van het alloceren van krijgsmachtbudgetten stelt brigadegeneraal b.d. Coelmont (2015) dat voor een leger veelal een verdeelsleutel van 50-30-20 wordt aangehouden: vijftig procent van het budget voor personeel, dertig procent voor operaties en onderhoud, twintig procent voor (materiele) investeringen. Volgens een internationale vuistregel is een investeringspercentage van 20 à 25 procent van het defensiebudget voor het aanschaffen van materieel vereist voor een op haar taken berekende krijgsmacht, zo stellen Homan en Zandee (2012). Ook de NAVO ziet graag dat van de twee procent van het bbp minimaal twintig procent wordt uitgegeven aan materieel; wapensystemen en aan die wapensystemen gerelateerde R&D.

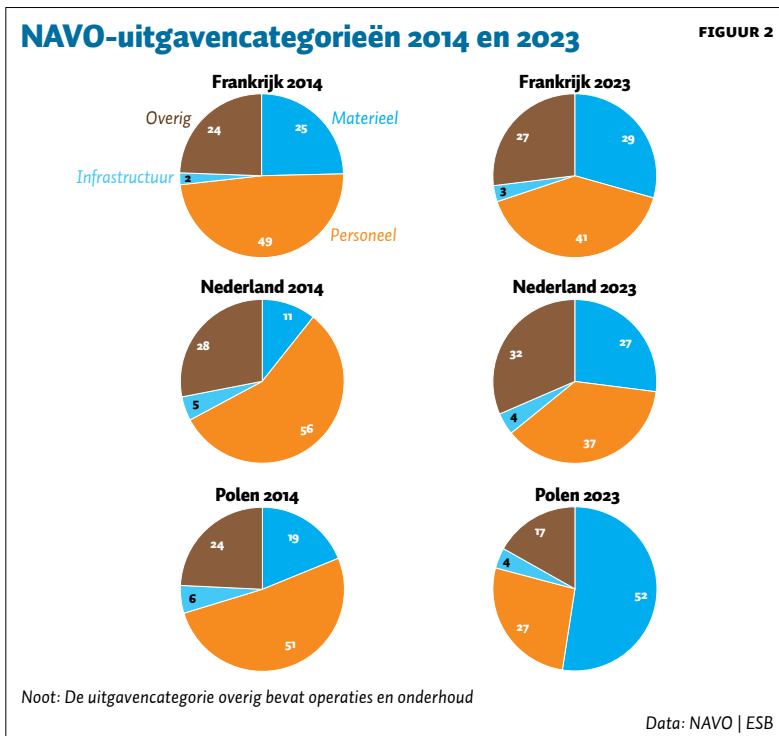
Figuur 2 presenteert de ontwikkeling in uitgavencategorieën van Frankrijk, Nederland en Polen. Hierbij wordt conform de NAVO onderscheid gemaakt tussen personeelskosten, uitgaven voor materieel, uitgaven voor infrastructuur en overige. In de laatste categorie vormen de uitgaven voor operaties en onderhoud de belangrijkste kostenpost.

Uit de ontwikkeling van de uitgaven in deze categorieën blijken twee trends. Ten eerste, lidstaten waarin nauwelijks verschil optreedt in de verdeling van de uitgaven tussen 2014 en 2023; dit geldt voor Frankrijk, maar ook voor bijvoorbeeld Turkije. Ten tweede, landen waar de toename in geld vooral ten goede komt aan investeringen in wapensystemen en vooral ten koste gaat van de relatieve uitgaven voor personeel. Dat geldt voor Nederland en evenzeer voor alle andere geselecteerde NAVO-lidstaten. Polen is aan figuur 2 toegevoegd omdat hier een extreme verandering is waar te nemen. Terwijl in 2014 meer dan de helft van de Poolse defensie-uitgaven wordt gependend aan personeel, wordt in 2023 meer dan de helft geïnvesteerd in wapensystemen.

Deze trend van relatief hogere uitgave aan materieel is niet het gevolg van een stijgende vraag naar wapensyste-

NAVO-uitgavencategorieën 2014 en 2023

FIGUUR 2



efficiëntie van de productie van goederen. Wanneer een consument niet tevreden is over de prijs of kwaliteit van een product, kiest deze een alternatief. Dat bepaalt of er winst of verlies gemaakt wordt.

Of er voldoende in de krijgsmacht is geïnvesteerd, moet uiteindelijk blijken uit het afschrikingspotentieel en de slagkracht. Aangezien het niet mogelijk is om het rendement van investering in het leger te berekenen, speelt geld bij defensie uiteindelijk een andere rol dan dat het doet bij gebruikelijke goederen. Hiermee is het alloceren van budget aan het leger een eigenzinnig economisch probleem.

men, die door de hogere vraag duurder geworden zouden kunnen zijn. Zo voorziet de Poolse krijgsmacht bijvoorbeeld in een verdubbeling van haar personeelsbestand, maar is ook voornemens om dure F-35's aan te schaffen. En ook Duitsland zet met een speciaal fonds van 100 miljard in op een versnelde modernisering van zijn krijgsmacht, door grootschalige investeringen in wapensystemen.

Een andere mogelijke verklaring voor de toegenomen investeringen zou kunnen zijn dat de NAVO-defensieorganisaties wapensystemen aanschaffen om naar Oekraïne te sturen. Dit is slechts deels het geval, want wapensystemen die specifiek voor Oekraïne worden aangeschaft, worden – in ieder geval in Nederland – uit een ander potje betaald dan het defensiebudget en gaan dus niet ten koste van het budget van de eigen krijgsmacht. Wel heeft het sturen van 'oude' wapensystemen, wapens en munitie naar Oekraïne geleid tot noodzakelijke aanvullingen van de eigen voorraad.

Nederlandse defensie

Na jarenlang bezuinigen beschikt de Nederlandse defensie over meer geld, dat vooral gebruikt wordt om te investeren in materieel. Daarmee is de verdeelsleutel van 50-30-20 tijdelijk losgelaten. Een begrijpelijke keuze van Defensie, na dertig jaar van bezuinigingen zijn ook daar investeringen nodig en zonder hoogwaardige technologische capaciteiten win je immers geen toekomstige oorlogen. Gedurende deze periode van bezuinigingen zijn wapensystemen en platformen weliswaar geüpdatet, maar ook verouderd geraakt. Toch dragen nieuw aangeschafte systemen niet direct bij aan het leveren van slagkracht, het duurt vaak jaren voordat een nieuw systeem gebruikt kan worden.

De vraag of de focus op investeringen in wapensystemen en platformen een verstandige ontwikkeling is, is relevant. We hebben het hier immers over slechts een van de inputs voor het productieproces dat uiteindelijk de defensieve slagkracht moet leveren, en de nieuw aangeschafte systemen laten nog even op zich wachten. Daarnaast gaat het vergroten van de slagkracht niet alleen om het investeren in nieuw materieel. Dit materieel moet ook worden bemenst en er moet veelvuldig worden geoefend.

Dit vraagt, ook gezien de krapte op de arbeidsmarkt, om extra investeringen in personeel. Niet alleen ten aanzien van werving en instroom, maar ook ten aanzien van het behoud en doorstroom van personeel en de samenwerking met andere organisaties, bijvoorbeeld in onderwijs en onderzoek, industrie en maatschappelijke dienstverlening. Voor de Nederlandse krijgsmacht geeft de Algemene Rekenkamer in de jaarverantwoording van het Ministerie van Defensie van 2022 in dit verband het volgende aan: "Het personeelsbestand van Defensie laat een stijging zien van 66.818 fte medio 2021 naar 67.044 fte medio 2022 (+ 226 fte). Twee derde van deze stijging betreft burgerpersoneel en een derde betreft reservisten. Dit terwijl het aantal militairen met 52 fte is afgenomen" (Algemene Rekenkamer, 2023, p. 8). Er zijn met name tekorten bij specifieke categorieën militair personeel. Dit gaat om logistiek, technisch en IT-personeel. Deze categorieën personeel zijn van belang voor de instandhouding en gereedstelling van (wapen)systemen. Genoeg personeel is nood-

zakelijk voor het leveren van de gewenste slagkracht. Het is de vraag of het Defensie lukt om in tijden van krapte op de arbeidsmarkt genoeg mensen te enthousiasmeren voor een baan bij de krijgsmacht. Wel lieten Beeres en Bollen (2017) en Beeres et al. (2022) eerder al een hoge correlatie tussen de militaire uitgaven van een land en de slagkracht van de krijgsmacht.

Conclusie

De extra investeringen in Defensie worden voornamelijk gebruikt voor het aanschaffen van nieuw materiaal. Echter, aangezien dit slechts een van de pijlers van militaire slagkracht is, leidt dit extra geld waarschijnlijk nog niet tot een grotere militaire slagkracht. De jarenlange bezuinigingen op de krijgsmacht vragen om een langere periode van wederopbouw. Het is niet efficiënt om nu duur materieel aan te schaffen en straks weer te bezuinigen. Daarnaast is het voor een krijgsmacht evenmin efficiënt om nu personeel te rekruteren en op te leiden als er over een paar jaar weer in de budgetten wordt gekort. Om de slagkracht en de militaire weerbaarheid van Nederland en de NAVO zo efficiënt mogelijk te verhogen, is het zinvol om zekerheid te bieden over het te besteden budget voor de komende jaren. Daarom is het verstandig de Nederlandse defensie-uitgaven structureel op het door de NAVO gewenste niveau te brengen. Zo doen we als Nederland ook nog wat we hebben beloofd. Of deze langdurige investeringen in defensie zinvol zijn, moet blijken bij het winnen of verliezen van het gevecht. Maar laten we hopen dat deze feedback nooit tot stand komt.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2023) *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Defensie*. Algemene Rekenkamer Rapport, 17 mei.
- Alozius, J. (2022) NATO's two percent guideline: A demand for military expenditure perspective. *Defence and Peace Economics*, 33(4), 475–488.
- Beeres, R. en M. Bollen (2017) Towards a European Defence Union? Military burden sharing in the European Union 2006–2013. *Athens Journal of Social Sciences*, 4(2), 147–160.
- Beeres, R., M. Bollen en M. Bogers (2022) Op weg naar een Europese Defensie Unie: Burden sharing binnen PESCO: 2006–2019. *Militaire Spectator*, 191(6), 336–351.
- Coelmont, J. (2015) *Geen leger, is onbetaalbaar*. Egmont Security Policy Brief , 61. Te vinden op aei.pitt.edu.
- Hitch, C.J. en R.N. McKean (1960) *The economics of defense in the nuclear age*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Homan, K. en D. Zandee (2012) Een pasklare krijgsmacht voor Nederland. *Atlantisch Perspectief*, 36(1), 17–21.
- NAVO (2023a) *Defence expenditure of NATO countries (2014–2023)*. NATO Nieuwsbericht, 7 juli.
- NAVO (2023b) *Vilnius Summit Communiqué*. NATO Persbericht, 11 juli.
- NAVO (2023c) *Funding NATO*. NATO Informatie, 27 september.