

Beeldvorming over bezuinigen bij Defensie

Nederland geeft in 2010, gecorrigeerd voor inflatie, vermoedelijk ongeveer vijftien procent minder uit aan defensie dan in 1990. Het beeld dat de krijgsmacht in de afgelopen twintig jaar altijd het kind van de rekening is geweest, is echter niet terecht.

Sinds 1990 is de krijgsmacht steeds kleiner geworden. Het aantal militairen is, onder meer door de opschorting van de dienstplicht, ongeveer gehalveerd. Eenzelfde reductie vond plaats bij het aantal jachtvliegtuigen. Het aantal tanks is gedecimeerd. Bij officiersverenigingen heerst het gevoel dat sinds het vallen van de Berlijnse muur voortdurend is bezuinigd op defensie (Carré, 2009). Gepensioneerd generaal Smit (2009) onderbouwt dit met de redenering dat in 2008 circa vijftien procent meer werd uitgegeven voor de krijgsmacht dan in 2002; maar dat het bruto binnenlands product in die periode steeg met 28 procent en de uitgaven van de rijksoverheid toenamen met 34 procent. Het bestuur van een van die verenigingen meent dat verder bezuinigen alleen gerechtvaardigd zou zijn als “defensie ook mee had gedeeld in de periode toen er extra baten te verdelen waren” (Carré, 2009). Het beeld dat kennelijk bij officieren heerst, is dat in de afgelopen jaren de krijgsmacht in financiële zin steeds het kind van de rekening is geweest. Dit in tegenstelling tot de periode daarvoor, toen Defensie een van “de weinige departementen” was “die in het kader van de overheidsbezuinigingen niet op een minlijn” werd geplaatst (Van den Hoogen, 1989).

De uitgaven voor defensie

Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw was Nederland gebonden aan de afspraak binnen de NAVO om de ontwikkeling van de reële defensie-uitgaven gelijke tred te laten houden met die van de economie. Doordat de economie groeide werd steeds meer uitgegeven aan de krijgsmacht. Na 9 november 1989 is in de meeste NAVO-landen vredesdividend geïnd. Dit gebeurde ook in Nederland. Figuur 1 toont, op basis van data uit de jaarverslagen van het Ministerie van Defensie, dat in reële termen in vijf jaar tijd, meer dan vijftien procent werd bezuinigd op de uitgaven voor de krijgsmacht. In de hierop volgende jaren zijn de reële uitgaven relatief gelijk gebleven, met recent een geringe opwaartse trend.

Een vergelijking

Sinds 1990 zijn de rijksuitgaven nominaal met meer dan negentig procent toegenomen. Het deel voor

de landsverdediging steeg met ongeveer een kwart. Het aandeel is hierdoor afgenomen tot 5,2 procent (Arkesteijn, 2009). Volgens het CBS is die afname tussen 2003 en 2008 geleidelijk doorgegaan. In die periode werd dit vooral veroorzaakt door groei van de beleidsvelden sociale bescherming en openbare orde en veiligheid. Terwijl de totale uitgaven van het Rijk in die periode met 21,5 procent stegen, namen die twee beleidsvelden met 52 procent respectievelijk 32 procent toe (De Bakker en Beeres, 2010). De bovenmatige stijging van uitgaven voor openbare orde en veiligheid komt goed tot uitdrukking als de uitgaven voor de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken bij elkaar worden opgeteld. Figuur 2 geeft deze vergelijking opnieuw weer. Zo bezien is duidelijk gekozen: meer geld voor binnenlandse veiligheid en minder voor defensie.

Het financieel beleid van de overheid

Coulomb en Fontanel (2005) en Lelièvre (1996) bewandelen in het kader van de Franse defensiebestedingen nog een andere weg. Zij benadrukken niet zozeer de relatie tussen de veranderingen in economie en uitgaven voor de krijgsmacht, maar hanteren een model dat de mate waarin de defensiebestedingen in de pas lopen met het financiële beleid van de overheid centraal stelt. Het model, ontwikkeld door Lelièvre (1996), is geïnspireerd door de vroeger toegepaste begrotingspolitiek in Nederland. In de tijd van minister Zijlstra was een belangrijke norm dat de begrotingsimpuls de budgetruimte niet mocht overschrijden (Stevens, 1963). Volgens Stevens was die norm door Zijlstra vooral bedoeld als een procedure om te komen tot een verantwoorde afweging binnen de rijksuitgaven. Op basis van het model wordt achteraf vastgesteld of de afweging die is

ERIC JAN DE BAKKER

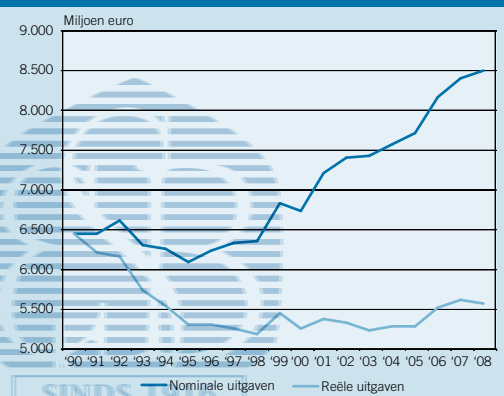
Senior onderzoeker aan de Nederlandse Defensie Academie

ROBERT BEERES

Universitair hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie en universitair hoofddocent aan de Nyenrode Business Universiteit

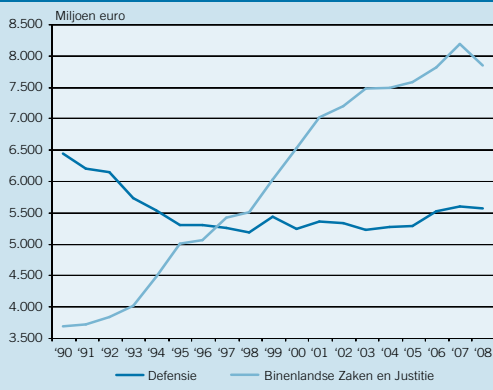
Figuur 1

Uitgaven defensie 1990–2008 (voor reële uitgaven is het basisjaar 1990).



Figuur 2

Ontwikkeling reële uitgaven interne en externe veiligheid (basisjaar 1990).



gemaakt om een bepaalde hoeveelheid geld uit te trekken voor defensie in lijn was met het gevoerde regeringsbeleid voor de overheidsfinanciën. Hiertoe worden drie vormen van beleid onderscheiden. Ten eerste: een expansief beleid, waardoor de economie een impuls krijgt door aanzienlijk meer uit te geven of de belastingen te verlagen. Ten tweede: een restrictief beleid, bedoeld voor strijd tegen inflatie, begrotingstekorten en olopende overheidsschulden, door het tegengestelde te doen van wat bij expansief beleid past. En ten slotte: een neutraal beleid. Vervolgens kan het financieel beleid in verband worden gebracht met de jaarlijkse mutaties in de nominale uitgaven voor defensie. In tabel 1 zijn voor de periode 1990–2008 voor Nederland de relevante variabelen met elkaar in verband gebracht. Hieruit blijkt dat het financiële beleid van de opeenvolgende kabinetten voornamelijk restrictief en neutraal van aard is geweest.

Tabel 1 laat zien dat in de periode tussen 1993 en 1995 de krijgsmacht daadwerkelijk is gekrompen. In 1990 en in 1996 was sprake van een restrictief beleid, terwijl defensie groeide. In 1999 was sprake van een expansief beleid en defensie groeide zelfs nog sterker dan het bnp. Een beeld van een restrictief beleid en toenemende defensie-uitgaven geldt, met uitzondering voor 2007, voor de hele periode 2004–2008. In tabel 1 vallen vooral de jaren 2001 en 2006 op. De overheid voerde een restrictief uitgavenbeleid, maar defensie groeide in die jaren nog sterker dan het bnp.

Conclusie

In het kader van bezuinigen kan op verschillende manieren naar de ontwikkeling van de uitgaven voor defensie worden gekeken. De defensie-uitgaven zijn gedaald in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw. Een groeiende economie, gecombineerd met die daling zorgde in die tijd voor een grote afname van het percentage van het bnp dat aan defensie werd besteed. Toch kan hier niet uit worden afgeleid dat defensie sinds het vallen van de Berlijnse muur steeds het kind van de rekening is geweest. Opgemerkt moet worden dat in de helft van de beschouwde periode de Nederlandse regering

Tabel 1

Jaarlijkse mutaties in rijksuitgaven en inkomsten in miljarden euro's, economische groei en defensiebestedingen.¹

Jaar	Lopende uitgaven	G	Lopende inkomsten	T	G-T	E	Beleid overheid	Def
1989	67,4		61,2					
1990	75,5	12,0	69,1	12,9	-0,9	4,1	R	0,6
1991	79,5	5,4	76,5	10,7	-5,3	2,3	R	0,0
1992	82,6	3,9	77,0	0,6	3,3	1,4	E	2,8
1993	83,7	1,3	80,4	4,5	-3,2	0,8	R	-4,9
1994	80,0	-4,4	75,8	-5,7	1,3	3,2	N	-0,6
1995	80,0	0,0	74,6	-1,6	1,6	3,0	N	-2,6
1996	81,9	2,3	80,4	7,8	-5,5	3,3	R	2,2
1997	84,9	3,6	82,7	2,8	0,8	3,8	N	1,5
1998	88,3	4,0	86,0	4,0	0,0	4,3	N	0,6
1999	92,1	4,4	92,0	0,1	4,3	3,7	E	7,2
2000	96,3	4,5	99,7	8,4	-3,9	3,9	R	-1,1
2001	105,4	9,5	110,8	11,1	-1,6	1,2	R	6,9
2002	113,6	7,8	113,4	2,3	5,5	0,2	E	2,7
2003	119,5	5,2	112,0	-1,2	6,4	0,3	E	0,2
2004	119,3	-0,1	116,1	3,7	-3,8	1,7	R	2,0
2005	122,4	2,6	128,0	10	-7,4	2,0	R	1,9
2006	130,6	6,7	139,6	9,3	-2,6	2,9	R	5,9
2007	139,3	6,6	147,8	5,8	0,8	3,5	N	3,0
2008	146,2	5,0	155,6	5,3	-0,3	2,1	R	1,2

¹ G = percentage groei overheidsuitgaven; T = percentage groei overheidsinkkomsten; E = percentage groei bnp; Def = percentage groei defensie-uitgaven.

Bron: CBS

terughoudend was met het doen van uitgaven. Minder uitgeven aan defensie paste dus in het restrictieve beleid. Het jaar 1999 is wat dat betreft een uitzondering. De begroting was expansief van karakter. Ook daarvan heeft defensie geprofiteerd want er werd meer dan zeven procent meer uitgegeven. Wanneer de relatie met het financieel beleid van de overheid wordt gelegd dan vallen de jaren 2001 en 2006 op. Ondanks een restrictief beleid werd meer uitgegeven aan defensie, zelfs meer dan de toename van het bnp. De gepresenteerde gegevens in tabel 1 ontcrachten het beeld dat de Nederlandse krijgsmacht in de afgelopen twintig jaar steeds het kind van de rekening is geweest.

LITERATUUR

- Arkesteijn, F. (2009) *Aandeel defensie-uitgaven daalt*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Bakker, E.J. de en R.J.M. Beeres (2010) *Aandeel defensie-uitgaven daalt*. *Marineblad*, 120(2), 4–5.
- Carré (2009) *Defensie blijft bezuinigen! Zorgen omtrent versobering*. *Carré*, 11, 3.
- Coulomb, F. en J. Fontanel (2005) *An economic interpretation of French military expenditures*. *Defence and Peace Economics*, 16(4), 297–395.
- Hoogen, T.J.G. van den (1987) *De besluitvorming over de defensiebegroting*. *Systeem en verandering*. Leeuwarden: Eisma.
- Lelièvre, V. (1996) *Dépenses militaires et contraintes économiques (1971–1995)*. *Revue française d'économie*, voorjaar, 65–86.
- Ministerie van Defensie (1991–2009) *Jaarverslagen Defensie 1990–2008*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Smit, P.K. (2009) *Defensie betaalbaar? Vooral een gewetensvraag*. *Armex*, 93(4), 2.
- Stevens, T.A. (1963) *De huidige budgettaire en monetaire politiek in Nederland*. Den Haag: Centraal Planbureau.