

NOG MEER BEZUINIGINGEN OP DEFENSIE MAKEN VAN NEDERLAND EEN *FREE RIDER*

MARGRIET DRENT

Door opeenvolgende kabinetten is het mes steeds dieper gezet in het defensieapparaat. Wat schrijven de partijen dit jaar? En hoever kan Nederland nog meekomen internationaal? Volgens Margriet Drent dreigen er nog meer bezuinigingen, waarmee Nederland internationaal een *free rider* wordt op defensievlak. Nederland dreigt onderverzekerd te raken met alle mogelijke gevolgen van dien.

Bij weinigen zullen alarmbellen afgaan nu berichten doorkomen dat de Nederlandse krijgsmacht in de toekomst niet meer in de Nijmeegse vierdaagse mee kan wandelen. Hoewel uiteraard geen kerntaak, is het stoppen van deze wandeltraditie indicatief voor de toestand waarin de Nederlandse krijgsmacht verkeert. In de beleidsbrief van 8 april 2011 kondigde de regering van CDA en VVD aan dat er vanaf 2015 structureel een miljard (netto 700 miljoen) minder aan defensie zal worden uitgegeven waardoor de komende vier jaar nog eens 12.000 functies bij de defensieorganisatie vervallen. Op een begroting van 8,1 miljard euro betekent dit een bezuiniging van ruim 12%. Het is waarschijnlijk dat defensie na de komende verkiezingen verder gekort zal worden. Als het aan de SP (1,4 miljard), de PvdA (1 miljard), GroenLinks (1 miljard) en D66 (0,5 miljard) ligt, staat dat vast, waardoor de Nederlandse defensiebestedingen tussen 2010 en 2015 in het verst gaande geval met 30% gaan afnemen. Hoewel het CDA en de VVD in hun huidige verkiezingsprogramma's beloven defensie na de verkiezingen met rust te laten, is dit bepaald geen garantie voor de toekomst. Nog in 2010 wilden beide partijen vooral géén bezuinigingen, waarna in 2011 de grootste greep uit de defensiekas sinds de Tweede Wereldoorlog plaatsvond.

Deze enorme aderlating lijkt buiten defensiekringen weinig stof te doen opwaaien. Zelfs waarschuwende woorden van de minister van Defensie dat Nederland 'onderverzekerd dreigt te raken' gaan ten onder in de onmiddellijke zorg over koopkrachtplaatjes

en het reiskostenforfait. Het gebrek aan existentiële bedreigingen, een 67-jarige geschiedenis van vrede binnen onze grenzen en de gewenning aan de zekerheid dat onze bondgenoten ons wel te hulp zullen schieten, heeft de Nederlandse bereidheid om bij te dragen aan onze veiligheid ondermijnd. Waar Nederland een internationaal gerespecteerde krijgsmacht had en verantwoordelijkheid wilde nemen, lijkt Nederland af te haken met een kleine bijdrage in Kunduz en een relatieve afwezigheid bij het ingrijpen in Libië. Dreigt Nederland daarmee een *free rider* te worden? Zo ja, dan volgt ook direct de tweede vraag: hoe erg is het om een *free rider* te zijn?

Onze veiligheid is een collectief goed, wat betekent dat het ondeelbaar is en niemand ervan kan worden uitgesloten. Dit geeft het dilemma van de collectieve actie. Iemand kan gebruik maken van een goed of dienst terwijl diegene minder (of niets) betalen of bijdrage aan de instandhouding ervan. Zo zijn landen die lid zijn van de NAVO en de EU verzekerd van het collectieve goed veiligheid door de afspraak dat ze bij een aanval van buitenaf van bijstand verzekerd zijn. Zodra een land geen inspanning naar rato meer wil verrichten om deze bijstand of andere collectieve veiligheidstaken, zoals vredesmissies, mogelijk te maken, is dit land een *free rider*. De NAVO en het Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU zijn een collectieve inspanning.

Het probleem van de definitie van *free rider* is dat de betekenis van naar rato nooit eenduidig is vastgesteld. *Free riding*

INTERVIEW DICK ZANDEE



EEN ANDER Vliegtuig DAN DE JSF MAAKT NEDERLAND NIET ONVEILIGER

VOLGENS VERSCHILLENDE POLITIEKE PARTIJEN IS DEFENSIE NOG NIET UITBEZUINIGD. DE BEDRAGEN VARIËREN VAN EEN HALF MILJARD BIJ D66 TOT BIJNA ANDERHALF MILJARD BIJ DE SP. IN SEPTEMBER IS HET AAN DE KIEZER, MAAR VERDERE BEZUINIGINGEN LIGGEN VOOR DE HAND. IS ER RUIMTE OP HET GEBIED VAN MATERIEEL? DRIE VRAGEN AAN DICK ZANDEE, ONDERZOEKER BIJ CLINGENDAEL EN VOORMALIG HOOFD PLANNING EN BELEID BIJ HET EUROPEES DEFENSIE AGENTSCHAP.

Kan Defensie bezuinigen op materieel?

"We moeten ons goed realiseren dat nog maar 15 procent van het Nederlandse defensiebudget wordt besteed aan investeringen. Deze zijn nu eenmaal het eerste slachtoffer bij bezuinigingen. De andere twee hoofdonderdelen - personeel en exploitatie - zijn minder flexibel op korte termijn. Nieuwe bezuinigingen leiden onvermijdelijk tot verdere ingrepen op de aanschaf van materieel, die toch al onder zeer zware druk staat. Door aankoop met andere landen te bundelen kan Nederland een lagere stuksprijs bedingen. Dat veronderstelt wel dat Nederland met die landen vroegtijdig de plannen, maar vooral ook de behoeften, afstemt. Het laatste is vaak een probleem gebleken bij internationale projecten, omdat alle landen hun eigen wensen hebben. Daardoor hebben we 24 versies van de zogenaamd gestandaardiseerde NH-90 helikopter, met dito toename van kosten en productietijd. Dit moet echt afgelopen zijn. Wanneer landen hetzelfde materieel aanschaffen, maakt dat ook grote besparingen mogelijk in opleidingen, training, onderhoud en logistiek. De voordelen zijn zichtbaar in de unieke en vergaande Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking. Het succes van die samenwerking komt, doordat het materieel 100 procent gelijk is - en dat is precies waar het in Europa aan ontbreekt."

Wat zijn de opties?

"Omdat Europese landen nauwer samen moeten werken, denk ik dat Nederland bij aanschaf ook meer moet aansluiten bij partners in Europa. De krijgsmachten in Europa raken dan beter op elkaar afgestemd en het dient ook de werkgelegenheid en behoud van technologische kennis. Airbus heeft aangetoond dat Europese samenwerking in de luchtvaartsector succesvol kan zijn. Het vliegtuigconcern is op wereldschaal de concurrent voor Boeing in de civiele luchtvaart. Waarom dit niet herhalen op militair gebied? De Airbus 400M - helaas

in allianties werd in de academische literatuur altijd bepaald door de relatieve hoogte van de militaire uitgaven per Bruto Nationaal Product (BNP) te berekenen. Wie het - overigens niet verplichte - gemiddelde niet haalt, heeft wat uit te leggen. In relatie tot de militaire grootmacht, de VS, zijn alle NAVO-bondgenoten zelfs *free riders*. Deze methode bevredigt echter niet. Griekenland geeft als percentage van het BNP veel meer uit aan defensie dan Nederland (2% versus 1,4% in 2010), maar kan dit nagenoeg alleen gebruiken voor de verdediging van het eigen territorium tegen aartsvijand Turkije. Of Nederland het predikaat *free rider* opgeplakt kan krijgen, hangt er veel meer vanaf of de middelen die voor defensie zijn vrijgemaakt bijdragen aan het collectieve goed dat gedefinieerd kan worden als 'veiligheid voor Nederland en zijn Europese bondgenoten'.

Dat in financiële termen de bijdrage van Nederland aan dit collectieve goed sinds 2010 relatief sneller afneemt dan die van zijn belangrijkste bondgenoten het VK, Duitsland en Frankrijk is duidelijk als de bezuinigingscijfers van deze landen naast elkaar worden gezet. Zover nu bekend, bezuinigt Nederland in 2015 ruim 12%, Duitsland 6,5%, het VK -8%, Frankrijk -8% en gaan de defensiebudgetten in Zweden en Polen zelfs omhoog.

Nederland scoort ook ondermaats ten opzichte het gemiddelde van 1,6% van het BNP dat de EU-landen in 2010 aan defensie besteedden. Nederland zat hieronder met 1,4%, maar gaat na de huidige bezuinigingsronde richting de 1% en daarmee naar de onderste regionen. Tot ongeveer 2010 hoorde Nederland bij de landen die weliswaar geen hoog defensiebudget hadden, maar die toch een zeer effectieve en gewaardeerde krijgsmacht op de been konden brengen. De *'tooth to tail'* ratio (operationele troepen versus overhead), de uitzendbaarheid van een krijgsmacht en het budget per soldaat zijn goede indicatoren voor de bruikbaarheid van een krijgsmacht, wat een beter beeld geeft dan de hoogte van het defensiebudget. Nederland scoorde hier altijd goed op. Maar als de bezuinigingstrend op defensie doorzet, zal de Nederlandse krijgsmacht verder krimpen en daarmee zal de overhead (*tail*) relatief duurder worden ten opzichte van de krijgsmachtdelen met operationele taken en zal de uitzendbaarheid en de kwaliteit die Nederland kan leveren, afnemen.

Defensie: Nederland scoort ondermaats met 1,4% van het BNP.

Hoewel intensief samenwerken met krijgsmachten van andere landen de effecten van deze besparingen op het collectieve goed zal kunnen verzachten, is er een grens aan hoeveel inzetcapaciteit behouden kan >

- > blijven door samen te werken. Vooral de ongecoördineerde snelheid van de bezuinigingen bemoeilijkt weloverwogen Europese samenwerkingsprojecten en de mogelijkheid van Nederland om zijn relatief snelle en ingrijpende bezuinigingen te compenseren. Bovendien gaat het bij *burden sharing* niet alleen om, zoals de Engelsen zeggen, *treasure*, maar ook om *blood*. Tegenwoordig draait het in allianties niet alleen om de defensie-uitgaven, maar ook om solidariteit en het delen van risico's. Als Nederland ondanks een lager defensiebudget op kleinere schaal wel mee blijft doen in alle fasen van een conflict zal de bijdrage die Nederland levert hoger worden gewaardeerd door onze partners. Het gaat dus steeds meer om (het werkelijke gebruik van) *teeth* dan (het kunnen kwispelen met de) *tail*. Dat is logisch, omdat de aard van het collectieve goed sinds de Koude Oorlog is veranderd nu veiligheidsbedreigingen diffuser en onvoorspelbaarder zijn geworden en inzetbare expeditionaire krijgsmachten de norm zijn.

Gevraagd: politici die de moed hebben om uit te leggen dat veiligheid niet gratis is.

Als er een volgende bezuinigingsronde volgt en Nederland niet langer mee kan doen in alle fasen van een conflict, dan wordt Nederland zeker een *free rider*. Is dit erg? Niet onmiddellijk. De theorie van collectieve actie laat echter zien dat freeridgedrag van de één, freeridgedrag van de ander veroorzaakt en daarmee het collectief verzwakt. Ook voor onze partnerlanden is gezondheidszorg en onderwijs belangrijk, waarom zouden zij voor Nederland de kastanjes uit het vuur halen? Het gemeenschappelijk belang, veiligheid, kan paradoxaal genoeg hierdoor voor alle belanghebbenden buiten bereik raken. De defensiebestedingen in Europa kunnen in een vrije val raken, waarmee de Nederlandse veiligheid en welvaart op het spel komen te staan. Bij de komende verkiezingen is er dus een dringende behoefte aan politici die de moed en staatsmanschap hebben om aan de Nederlandse bevolking uit te leggen dat onze veiligheid bepaald niet gratis is: de kosten van het onderverzekerd zijn bij calamiteiten kunnen desastreuze gevolgen hebben.



DE WERELD WORDT STEEDS ONZEKERDER.

STATEN WERKEN STROEVER SAMEN DAN VOORHEEN EN ZE VERLIEZEN TERREIN AAN NIET-STATELIJKE SPELERS.

HET WESTEN WORDT MINDER DOMINANT.

DE BESTUURBAARHEID VAN DE WERELD IS ONGEWIS.

BEDREIGING MET CYBERMIDDELEN, DE ONZEKERE ENERGIEVOORZIENING, EN DE KWETSBAARHEID VAN LOGISTIEKE LIJNEN NAAR ONZE SAMENLEVING ZIJN ZORGEN VAN DE TOEKOMST.

EEN AANVAL OP HET NAVO-GRONDGEBIED KAN NIET WORDEN UITGESLOTEN.

DE ULTIEME VEILIGHEIDGARANTIE VAN DE VS IS WELLICHT OOK NIET ZEKER MEER, NU DE AANDACHT VAN AMERIKA NAAR CHINA EN DE PACIFIC VERSCHUIFT.

LEES MEER OVER DEZE EN ANDERE CONCLUSIES VAN DE CLINGENDAEL STRATEGISCHE MONITOR 2012

WWW.CLINGENDAEL.NL/RESEARCH/STRATEGISCHEMONITOR/

DE ONZEKERHEID EN RISICO'S LIJKEN TOE TE NEMEN, DE VRAAG IS NU...

...HOE DOET NEDERLAND AAN RISICODEKKING...?

