

Prestaties van de Nederlandse krijgsmacht in Europees perspectief

In vrijwel alle Europese landen zijn de defensie-uitgaven de afgelopen decennia gedaald. Maar financiële input (personeel, materieel, investeringen) is slechts één manier om zicht te krijgen op de prestaties van een krijgsmacht. Om een goed beeld te krijgen is het nodig de verschillende maatstaven in samenhang te bezien. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bijdrage die landen leveren aan een militaire operatie, welk percentage inzetbaar is ('throughput'), welke percentage daadwerkelijk wordt ingezet ('output') en wat het effect is van de inzet ('outcome'). Omdat het lastig is om de effecten meetbaar te maken, zeker bij lopende operaties, besteden de auteurs hier geen aandacht aan. Wel illustreren ze aan de hand van de andere dimensies dat de Nederlandse landmacht bovengemiddeld presteert.

*drs. M.P. Bogers en dr. R.J.M. Beeres**

De omvang en taakstelling van de Nederlandse krijgsmacht zijn de laatste twee decennia veranderd.¹ Voor uitvoering van crisis-beheersingsoperaties is een kleiner aantal manschappen beschikbaar, dat echter wel beter is getraind. Veel zwaar materieel (tanks, gevechtsvliegtuigen en fregatten) werd overbodig en is afgestoten. Anderzijds ontstond er behoefte aan strategisch luchttransport en gespecialiseerd materieel.²

Hervormingen

De hervormingen zijn vooral gericht op het vergroten van de uitzendbaarheid en interoperabiliteit. Méér doen met minder middelen en het vergroten van de expeditiecapaciteit

hebben een hoge prioriteit binnen Defensie.³ De Nederlandse defensie-uitgaven uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal product (BNP) zijn in deze periode bijna gehalveerd van 2,7 procent in 1990 naar 1,4 procent in 2008.⁴ Deze trend geldt overigens niet alleen voor Nederland. Ze is voor vrijwel alle Europese krijgsmachten zichtbaar. Al in 2005 maakte de toenmalige NAVO-chef Jaap de Hoop Scheffer zich zorgen over deze daling van de defensie-uitgaven. Hij stelde dat een groot aantal landen zich niet houdt aan 'het afgesproken minimum van 2 procent van hun bruto nationaal product'. Volgens De Hoop Scheffer moeten de NAVO-landen hun inspanningen opvoeren wil het bondgenootschap kunnen doorgaan met de operaties waarvoor het wordt gevraagd.⁵

Voormalig minister van Defensie Henk Kamp erkende dat ook Nederland onder deze norm zit.⁶ Volgens hem moet echter meer worden gekeken naar de bijdragen die landen aan militaire operaties leveren, in plaats van alleen naar financiële maatstaven. Nederland presteert dus eigenlijk beter dan de verhouding tussen defensie-uitgaven en het bruto nationaal product doet vermoeden.⁷

* De auteurs zijn respectievelijk als universitair docent en universitair hoofddocent verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Ze bedanken drs. R.J. Smits en lt-kol drs. E. Kleinreesink voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel. Ook zijn de auteurs dank verschuldigd aan de deelnemers van het colloquium 'Kosten van expeditie optreden en burden sharing' tijdens de DACE-conferentie op 1 oktober 2009.

1 De Bakker, Westerink en Beeres (2008).

2 Beeres, De Bakker en Schulten (2009).

3 Tweede Kamer (2007-2008).

4 NATO (2009).

5 Lanting (2005).

6 Lanting (2005); Tweede Kamer (2003-2004a).

7 Tweede Kamer (2003-2004b).



FOTO NIMH

Veel zwaar materieel is afgestoten, waaronder dit fregat Hr.Ms. Abraham van der Hulst

Het voorgaande geeft aan dat er op verschillende manieren kan worden gekeken naar de prestaties van de Nederlandse krijgsmacht. De maatstaf die hiervoor wordt gebruikt, bijvoorbeeld 'het percentage van het bruto nationaal product', of 'het aantal uitzendingen dat wordt gedraaid' is bepalend voor de plaats die Nederland inneemt ten opzichte van andere landen.

Opzet artikel

In dit artikel kijken we naar de Nederlandse prestaties vanuit verscheidene invalshoeken die we hierna zullen omschrijven als 'dimensies'. Voor elk van deze invalshoeken drukken we uit hoe de Nederlandse krijgsmacht presteert ten opzichte van die van andere Europese landen. Hierbij moet worden benadrukt dat wanneer we spreken over 'EU-militairen' of 'EU-defensie-uitgaven', we daarbij doelen op militairen van de landen die tot de EU behoren, respectievelijk de som van de defensie-uitgaven van de onderscheiden EU-landen.

De informatie die we hierbij gebruiken heeft betrekking op het jaar 2007. Informatie die

op dit moment beschikbaar is over 2008 is nog op teveel aannames gebaseerd of is nog niet volledig. Voor de analyses hebben we vooral gebruik gemaakt van de website van het *European Defence Agency* (EDA). Die hebben we aangevuld met gegevens van de NAVO en enkele publicaties van het *International Institute for Strategic Studies* (IISS).⁸ Ten slotte merken we op dat de bedragen die in dit artikel worden gebruikt alleen betrekking hebben op *Defense*. Uitgaven voor de twee overige pijlers van de 3D-benadering (*Diplomacy* en *Development*) zijn buiten beschouwing gelaten. Deze laatstgenoemde gegevens worden overigens ook niet door het EDA, de NAVO en het IISS verzameld.

Het artikel is als volgt gestructureerd. We leggen eerst een relatie tussen prestatie meting en de krijgsmacht. Daarna werken we steeds een 'prestatiedimensie' uit en geven aan hoe de Nederlandse krijgsmacht daarbij presteert ten opzichte van andere EU-landen. Het artikel besluit met een conclusie.

Prestatiemeting

Door prestaties te meten probeert een organisatie zich op koers te houden, of die koers aan te passen. Een organisatie richt zich met andere woorden zowel op de effectiviteit als de efficiëntie van haar optreden. Aan prestaties kunnen we verschillende invalshoeken of dimensies onderscheiden. In dit artikel onderscheiden we de volgende dimensies:

- (1) input (die heeft betrekking op de ingezette middelen);
- (2) throughput (die heeft betrekking op het bewerkingsproces);

8 Zie: www.eda.europe.eu/defencefacts; www.nato.int en IISS (2005, 2006, 2007, 2008).

- (3) output (die heeft betrekking op de geproduceerde producten of diensten);
- (4) outcome (die heeft betrekking op de maatschappelijke effecten van de producten en diensten).

Profit- en non-profitorganisaties

Beheersing van de effectiviteit en de efficiëntie van het handelen van organisaties betekent dat er op al deze dimensies moet worden gepresteerd. Voor een profit-organisatie kan dat als volgt worden geïllustreerd. Het verkopen van producten of diensten (output) leidt via het prijsmechanisme tot financiële opbrengsten (outcome). Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de effectiviteit van de profit-organisatie.

Om de producten en diensten te verkopen worden middelen (input) ingekocht die in een bewerkingsproces (throughput) worden omgezet tot producten en diensten. Dit leidt tot kosten, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de efficiëntie van de onderneming. Dit betekent dat een onderneming zich op koers kan houden op basis van een prestatiemaatstaf, namelijk: winst (opbrengsten minus kosten).

Binnen de krijgsmacht is de relatie tussen de effectiviteit en de efficiëntie vaak niet zo eenvoudig uit te drukken. De producten of diensten die de krijgsmacht levert kunnen niet zinnig worden gemeten in termen van financiële opbrengsten. Daarom wordt de krijgsmacht gefinancierd door het zogeheten budgetmechanisme. Na belastingheffing wordt via politieke besluitvorming een budget vastgesteld, waarmee de krijgsmacht zo effectief en efficiënt mogelijk producten of diensten dient te leveren. Dit leidt ertoe dat de effectiviteit en de efficiëntie – de prestatie – van Defensie op andere manieren wordt gemeten dan die van profit-organisaties.

Indicatoren

Om prestaties (beter) tot uitdrukking te brengen voor defensieorganisaties kunnen voor elk van de genoemde dimensies indicatoren worden geformuleerd. Defensieprestaties kunnen onder meer tot uitdrukking worden gebracht door te meten:

- hoeveel middelen aan Defensie worden besteed in relatie tot het bruto binnenlands product of per hoofd van de bevolking (input);
- welk percentage van de krijgsmacht inzetbaar is (throughput);
- welk percentage van de krijgsmacht daadwerkelijk wordt ingezet (output);
- of de veiligheid in het inzetgebied is toegenomen in een bepaalde periode (outcome).

In dit artikel besteden we geen aandacht aan de outcome (de effecten) van militaire operaties. In de praktijk is het veelal lastig om het resultaat van militaire operaties meetbaar te maken. Ook is het niet eenvoudig om een causaal verband te leggen tussen de geleverde output van de krijgsmacht in het inzetgebied en het effect daarvan.

Wel richten we ons op de andere drie prestatiedimensies. We illustreren aan de hand van verschillende maatstaven hoe Nederland presteert in relatie tot andere EU-landen. In zekere zin toetsen we op deze wijze de uitspraken van voormalig minister van Defensie Kamp.

De input-dimensie

Er bestaan verschillende maatstaven om de input te meten. Een voorbeeld van een inputmaatstaf is de hoeveelheid geld die een land uitgeeft aan Defensie. Gegevens over die uitgaven zijn vrij eenvoudig te genereren door de diverse landen. Defensie-uitgaven kunnen op verschillende manieren worden gepresenteerd. Bijvoorbeeld, de defensie-uitgaven van een land ten opzichte van de totale EU-defensie-uitgaven; defensie-uitgaven per inwoner; defensie-uitgaven als percentage van het bruto nationaal product of van het bruto binnenlands product (BBP).

Uit tabel 1 blijkt dat de meeste defensie-uitgaven (in absolute zin) binnen de EU worden verricht door de middelgrote mogendheden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Nederland neemt met € 8,4 miljard een zesde positie in en besteedt met € 513 per inwoner in vergelijking met andere Europese landen relatief veel aan Defensie (derde positie).

Bovengemiddelde bijdrage

Als we echter kijken naar wat Nederland uitgeeft als percentage van het bruto binnenlands product bedraagt dat 1,5 procent. Bulgarije, dat in absolute zin een veel kleiner defensie-budget heeft, scoort door zijn lagere welvaartsniveau het hoogst op deze maatstaf. De vraag of Nederland voldoende geld besteedt aan defensie blijft ondanks bovenstaande maatstaven lastig te beantwoorden. De absolute bijdrage van Nederland aan defensie is, zeker als rekening wordt gehouden met de omvang en populatie van ons land, in verhouding tot andere EU-landen bovengemiddeld.

Als we kijken naar defensie-uitgaven in relatie tot de financiële draagkracht (defensie-uitgaven als percentage van het bruto binnenlands product) scoort Nederland gemiddeld. Een andere veel gehanteerde inputmaatstaf is de hoeveelheid geld die krijgsmachten gebruiken voor investeringsprojecten.

Om te zorgen voor uitzendbare eenheden en interoperabiliteit

Tabel 1 Inputmaatstaf: nationale defensie-uitgaven (2007)

| Landen | Absoluut in € mln | Rang | Als % totale EU-defensie-uitgaven | Rang | Per capita in € | Rang | Als % van het BBP | Rang |
|---------------------|-------------------|------|-----------------------------------|------|-----------------|------|-------------------|------|
| België | 3.767 | 10 | 2 | 10 | 363 | 10 | 1,1 | 22 |
| Bulgarije | 736 | 19 | 0 | 19 | 95 | 24 | 2,6 | 1 |
| Cyprus | 295 | 23 | 0 | 23 | 378 | 9 | 1,9 | 5 |
| Duitsland | 31.090 | 3 | 15 | 3 | 378 | 8 | 1,3 | 18 |
| Estland | 251 | 24 | 0 | 24 | 188 | 18 | 1,6 | 8 |
| Finland | 2.592 | 11 | 1 | 11 | 491 | 6 | 1,5 | 12 |
| Frankrijk | 44.273 | 2 | 22 | 2 | 698 | 2 | 2,3 | 4 |
| Griekenland | 5.579 | 8 | 3 | 8 | 499 | 4 | 2,4 | 3 |
| Hongarije | 1.297 | 16 | 1 | 16 | 129 | 22 | 1,3 | 19 |
| Ierland | 987 | 17 | 0 | 17 | 227 | 16 | 0,5 | 26 |
| Italië | 20.932 | 4 | 10 | 4 | 354 | 11 | 1,4 | 17 |
| Letland | 324 | 22 | 0 | 22 | 142 | 21 | 1,6 | 9 |
| Litouwen | 328 | 21 | 0 | 21 | 97 | 23 | 1,2 | 21 |
| Luxemburg | 209 | 25 | 0 | 25 | 437 | 7 | 0,6 | 25 |
| Malta | 36 | 26 | 0 | 26 | 88 | 26 | 0,7 | 24 |
| Nederland | 8.387 | 6 | 4 | 6 | 513 | 3 | 1,5 | 11 |
| Oostenrijk | 2.566 | 12 | 1 | 12 | 309 | 12 | 0,9 | 23 |
| Polen | 5.799 | 7 | 3 | 7 | 152 | 20 | 1,9 | 6 |
| Portugal | 2.417 | 13 | 1 | 13 | 228 | 15 | 1,5 | 14 |
| Roemenië | 1.906 | 15 | 1 | 15 | 88 | 25 | 1,6 | 10 |
| Slovenië | 498 | 20 | 0 | 20 | 247 | 14 | 1,5 | 13 |
| Slowakije | 828 | 18 | 0 | 18 | 154 | 19 | 1,5 | 15 |
| Spanje | 12.219 | 5 | 6 | 5 | 275 | 13 | 1,2 | 20 |
| Tsjechië | 1.982 | 14 | 1 | 14 | 193 | 17 | 1,6 | 7 |
| Verenigd Koninkrijk | 50.311 | 1 | 25 | 1 | 827 | 1 | 2,5 | 2 |
| Zweden | 4.528 | 9 | 2 | 9 | 497 | 5 | 1,4 | 16 |

Bron: www.eda.europa.eu en IISS (2007)



Bulgarije besteedt een veel hoger percentage van het BBP aan defensie dan Nederland. Bulgaarse militairen tijdens een SFOR-oefening in Havelte

van de eenheden zijn moderne middelen nodig. Daarbij is niet alleen de hoeveelheid middelen van belang maar ook de kwaliteit ervan. Nederlandse militairen moeten kunnen samenwerken met andere krijgsmachten, waardoor er hoge eisen worden gesteld aan de defensie-systemen. Technisch hoogwaardige systemen vereisen investeringen op niveau. In dit kader vormen de investeringsuitgaven een relevante inputmaatstaf. Tabel 2 laat gegevens over investeringen per EU-land zien.

Een 'aardige balans'

De totale defensie-uitgaven van de Nederlandse krijgsmacht in 2007 bestaan voor 18 procent

Tabel 2 Inputmaatstaf: nationale defensie-investeringen (2007)

| Landen | Absoluut in € mln | Rang | Als % van totale nationale defensie-uitgaven | Rang | Per militair in € | Rang |
|---------------------|-------------------|------|--|------|-------------------|------|
| Bulgarije | 173 | 15 | 24 | 4 | 4.231 | 22 |
| Cyprus | 4 | 24 | 1 | 16 | 347 | 24 |
| Duitsland | 4.806 | 3 | 15 | 10 | 19.297 | 7 |
| Estland | 45 | 21 | 18 | 8 | 13.390 | 10 |
| Finland | 628 | 10 | 24 | 4 | 19.595 | 6 |
| Frankrijk | 9.679 | 2 | 22 | 6 | 27.311 | 4 |
| Griekenland | 1.707 | 6 | 31 | 2 | 12.670 | 11 |
| Hongarije | 157 | 16 | 12 | 12 | 7.832 | 18 |
| Ierland | 96 | 18 | 10 | 13 | 9.311 | 16 |
| Italië | 2.936 | 4 | 14 | 11 | 15.037 | 8 |
| Letland | 27 | 22 | 8 | 15 | 4.975 | 21 |
| Litouwen | 72 | 19 | 22 | 6 | 7.885 | 17 |
| Luxemburg | 19 | 23 | 9 | 14 | 11.358 | 12 |
| Nederland | 1.522 | 8 | 18 | 8 | 32.488 | 3 |
| Oostenrijk | 492 | 11 | 19 | 7 | 14.778 | 9 |
| Polen | 1.347 | 9 | 23 | 5 | 9.425 | 15 |
| Portugal | 208 | 13 | 9 | 14 | 5.081 | 20 |
| Roemenië | 265 | 12 | 14 | 11 | 3.510 | 23 |
| Slovenië | 68 | 20 | 14 | 11 | 10.313 | 13 |
| Slowakije | 135 | 17 | 16 | 9 | 9.600 | 14 |
| Spanje | 2.644 | 5 | 22 | 6 | 19.971 | 5 |
| Tsjechië | 204 | 14 | 10 | 13 | 7.759 | 19 |
| Verenigd Koninkrijk | 12.773 | 1 | 25 | 3 | 66.294 | 2 |
| Zweden | 1.589 | 7 | 35 | 1 | 95.531 | 1 |

Bron: www.eda.europa.eu Voor België en Malta zijn geen gegevens beschikbaar.

uit investeringsuitgaven. De overige uitgaven, de personele en materiële uitgaven, nemen respectievelijk 50 en 32 procent van de totale defensie-uitgaven in beslag.⁹ Nederland heeft hiermee volgens EU-normen een aardige balans tussen de verschillende uitgavenposten.¹⁰

Dit in tegenstelling tot andere bijvoorbeeld Italië, Portugal en Ierland. Voor deze landen geldt dat de personele uitgaven van hun defensie-apparaat aanzienlijk zijn. Dat gaat ten koste van de investeringsuitgaven. Nederland neemt

met zijn investeringsuitgaven een achtste positie in binnen de EU. Als we kijken naar de investeringsuitgaven per militair neemt Nederland een derde positie in. Hieruit kan worden afgeleid dat de Nederlandse krijgsmacht een relatief kleine krijgsmacht is, die kan en wil innoveren.

Personele en materiële capaciteit

Naast de genoemde financiële maatstaven kunnen ook de beschikbare personele en materiële capaciteiten, in kwantitatieve en kwalitatieve zin, worden beschouwd als relevante inputmaatstaven. Die maatstaven zeggen iets over het militair vermogen van een land: de mate waarin een land over de middelen beschikt om aan allerlei soorten operaties in verschillende geweldsspectra te kunnen bijdragen.

Of een EU-land deze militaire capaciteit daadwerkelijk aanbiedt, is uiteraard afhankelijk van de politieke voorkeuren en de bereidheid. *The Military Balance* publiceert jaarlijks overzichten van personele en materiële capaciteiten van 170 landen. Uit deze overzichten blijkt hoe de krijgsmacht van het desbetreffende land is opgebouwd. Tevens wordt per land-, lucht- en zeecomponent weer-

FOTO: NIMH



9 De gegevens over de personele en materiële middelen zijn ontleend aan www.eda.europa.eu/defencefacts. Ze zijn niet in tabel 2 opgenomen.

10 IISS (2008) streeft naar budgetten voor individuele krijgsmachten waarbij 50 procent beschikbaar is voor personele uitgaven en 20-30 procent voor materiële en investeringsuitgaven.

gegeven wat voor (wapen)systemen in welke aantallen een land bezit.

Deze gegevens bieden een basis voor het samenstellen van capaciteitsoverzichten, aan de hand waarvan een vergelijking tussen de EU-landen kan worden gemaakt. Een zinvolle vergelijking van de capaciteiten tussen landen is op dit moment moeilijk te maken. Enerzijds is het eenvoudig om bijvoorbeeld de hoeveelheden tanks, gevechtsvliegtuigen en fregatten van elk land te tellen. Zo kan worden vastgesteld welk land bijvoorbeeld de meeste tanks heeft. Dan blijkt dat Duitsland in 2007 in Europa de meeste zware gevechtstanks (2015 stuks) ter beschikking had en dus als hoogste scoort.

Kwalitatieve overwegingen

Anderzijds blijft een kwalitatieve overweging als de vraag of er nog wel behoefte is aan dit wapensysteem in deze hoeveelheid, buiten beschouwing. Wij denken dan ook dat alle capaciteiten minimaal moeten worden getoetst aan de huidige of te voorziene operationele behoeftes. De systemen die nu – of in de toekomst – veelvuldig kunnen worden ingezet, krijgen dan een zwaardere wegingsfactor.

Naast dit criterium kan nog worden gedacht aan onder meer de volgende criteria: in welke mate is de capaciteit schaars binnen de NAVO

of binnen de EU? In hoeverre is het wapensysteem multifunctioneel en inter-operabel? Wat is de mate van inzetgereedheid van het (wapen)systeem? Een dergelijke vaste set van criteria ontbreekt op dit moment. Met het criterium 'mate van inzetgereedheid' van de aanwezige

Het is eenvoudig om de hoeveelheid tanks van elk EU-land te tellen, maar dat zegt niet zo veel



FOTO: F. VBSER



F-16's op weg naar Chili (2007). Aan welke wapensystemen heeft de NAVO behoefte?

capaciteiten komen we bij de volgende prestatie-dimensie.

De throughput-dimensie

Voor de hoofdtaak crisisbeheersing moet het hoofdproces van Defensie uiteindelijk leiden tot het product 'uitgezonden eenheden' of 'uitgezonden militairen'. Hiertoe ontplooit Defensie verschillende activiteiten: opleiden en trainen van personeel, instandhouden en gereedstellen van materieel en het oefenen van verschillende soorten (gevechts-)situaties.

Deze activiteiten leiden tot een bepaalde mate van inzetgereedheid. Aan deze activiteiten zijn allerlei throughput-maatstaven te koppelen. De belangrijkste maatstaven vormen naar onze mening die welke gericht zijn op het meten van de inzetgereedheid. Deze geven namelijk inzicht in de effectiviteit van de activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht in vredessituatie. Dus de vraag is nu: in welke mate leiden de activiteiten 'opleiden', 'instandhouden en gereedstellen van materiaal' en 'oefenen' tot inzetgerede eenheden voor operaties?

Inzetbaarheid en voortzettingsvermogen

Tabel 3 geeft twee soorten maatstaven voor inzetgereedheid te zien: directe inzetbaarheid ('deployability') en voortzettingsvermogen ('sustainability'). Deze maatstaven richten zich specifiek op landmachteenheden en worden

Tabel 3 Throughput-maatstaf: inzetbaarheid en voortzettingsvermogen (2008)

| Landen | Directe inzetbaarheid als % van actieve grondstrijdkrachten | Rang | Voortzettingvermogen als % van actieve grondstrijdkrachten | Rang |
|-----------|---|------|--|------|
| Bulgarije | 32,0 | 4 | 6,0 | 5 |
| Hongarije | 18,7 | 6 | 11,9 | 1 |
| Nederland | 63,7 | 1 | 10,2 | 2 |
| Polen | 38,0 | 3 | 7,0 | 4 |
| Tsjechië | 47,4 | 2 | 8,0 | 3 |
| Slovenië | 21,0 | 5 | 4,0 | 6 |

Bron: <http://www.nato.int/issues/commitment/index.html>

voornamelijk in NAVO-verband gehanteerd. Op de NAVO-topconferentie in Istanbul (2004) is over deze maatstaven het volgende afgesproken:

NATO countries agreed to usability goals for their respective ground forces of 40 per cent deployability and eight per cent sustainabi-



FOTO AVDD, P. WIEZORECK

Aan de sniperopleiding van de Royal Marines Commando's in het Verenigd Koninkrijk nemen twee Nederlandse mariniers deel (2004). De mate van inzetgereedheid is ook een criterium om de prestaties van een krijgsmacht te meten

lity. This means that member nation armed forces will be restructured so that 40 per cent of their ground forces can be deployed and eight per cent can be supported in Alliance operations at any one time.¹¹

Op de NAVO-Topconferentie in Istanbul (2004) zijn maatstaven ontwikkeld die de bruikbaarheid van een krijgsmacht inzichtelijk maken

De NAVO heeft beide maatstaven ontwikkeld om de focus van haar lidstaten te veranderen. De lidstaten moeten zich minder richten op de verdediging van het eigen grondgebied en meer op de nieuwe taakstelling. De maatstaven bieden inzicht in de bruikbaarheid van een krijgsmacht, dus de mate waarin een land erin is geslaagd zijn krijgsmacht aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Geen openbare gegevens

Hierbij merken we op dat de lidstaten de 'noemer' (de grootte van de landmacht) van beide maatstaven vrij gemakkelijk kunnen manipuleren. Bijvoorbeeld door bepaalde categorieën militairen (werkzaam op ministeries of centrale hoofdkwartieren) niet mee te nemen in de berekening. Ook is het voor ons niet duidelijk of een bepaald percentage dienstplichtigen of reserves wordt meegenomen in de berekeningen.

Tot slot is het merendeel van de landen niet bereid om hun prestaties op beide maatstaven openbaar te maken. Voor de EU-landen die hiertoe – in NAVO-verband – wel bereid zijn, worden in tabel 3 de genoemde maatstaven opgenomen.

Volgens NAVO-normen scoort Nederland, in tegenstelling tot sommige andere EU-landen, op beide maatstaven ruim voldoende. Dit betekent dat Nederland voor het landmachtdeel voldoet aan de NAVO-eisen voor inzetgereedheid.

Incompleet beeld

Voor de lucht- en de zeestrijdkrachten zijn nog geen maatstaven en normeringen ontwikkeld. Dit zorgt voor een incompleet beeld van de totale prestaties van de krijgsmacht. De ontwikkeling van dergelijke maatstaven voor deze krijgsmachtdelen is complexer omdat ze meer technisch georiënteerd zijn dan de landmacht.



11 NATO (2004).



FOTONATO

Tabel 4 Throughput-maatstaf: bijdrage EU-grondstrijdkrachten (2007)

| Landen | Aantal direct inzetbare militairen | Aantal direct inzetbare militairen als % van totaal direct inzetbare EU-militairen | Rang | Voortzettingvermogen uitgedrukt in aantal militairen | Voortzettingvermogen als % van totale EU voortzettingvermogen | Rang |
|---------------------|------------------------------------|--|------|--|---|------|
| Bulgarije | 5.133 | 1 | 7 | 970 | 1 | 6 |
| Cyprus | 238 | 0 | 7 | - | 0 | 7 |
| Estland | 503 | 0 | 8 | 203 | 0 | 7 |
| Finland | 6.000 | 1 | 7 | 2.000 | 2 | 5 |
| Frankrijk | 91.000 | 20 | 1 | 20.000 | 18 | 2 |
| Griekenland | 22.182 | 5 | 4 | 3.500 | 3 | 4 |
| Hongarije | 2.393 | 1 | 7 | 1.250 | 1 | 6 |
| Ierland | 850 | 0 | 8 | 850 | 1 | 6 |
| Italië | 54.800 | 12 | 3 | 14.900 | 13 | 3 |
| Litouwen | 1.140 | 0 | 8 | 318 | 0 | 7 |
| Luxemburg | 309 | 0 | 8 | 53 | 0 | 7 |
| Malta | 159 | 0 | 8 | 30 | 0 | 7 |
| Nederland | 17.724 | 4 | 5 | 3.056 | 3 | 4 |
| Oostenrijk | 2.100 | 0 | 8 | 880 | 1 | 6 |
| Polen | 24.300 | 5 | 4 | 3.600 | 3 | 4 |
| Portugal | 7.168 | 2 | 6 | 1.963 | 2 | 5 |
| Roemenië | 4.756 | 1 | 7 | 2.885 | 3 | 4 |
| Slowakije | 1.948 | 0 | 8 | 571 | 1 | 6 |
| Spanje | 2.100 | 0 | 8 | 880 | 1 | 6 |
| Tsjechië | 5.797 | 1 | 7 | 1.000 | 1 | 6 |
| Verenigd Koninkrijk | 78.659 | 18 | 2 | 30.209 | 27 | 1 |
| Zweden | 3.121 | 1 | 7 | 1.966 | 2 | 5 |

Bron: www.eda.europa.eu. Voor België, Duitsland, Letland en Slovenië en Malta ontbreken de gegevens. Deze landen geven geen toestemming om de cijfers te publiceren. Daarom tellen de derde en zesde kolom niet op tot 100 procent.

Andere maatstaven

Om niet te verzanden in discussies over de noemer (grootte van de landstrijdkrachten) van de inzetbaarheidsmaatstaven kan voor een vergelijking tussen EU-landen ook worden gekeken naar het aantal direct inzetbare landeenheden en het voortzettingvermogen van een EU-lidstaat ten opzichte van de totale direct inzetbare landeenheden en het totale voortzettingvermogen van de EU.

De maatstaven krijgen op deze manier wel een geheel andere betekenis. Ze zeggen niets meer over de mate waarin een land in staat is zijn middelen om te zetten naar inzetgerede eenheden, maar geven informatie over de relatieve bijdrage die een land kan leveren in relatie tot de andere EU-landen. Deze informatie geeft tabel 4 weer.

Uit tabel 4 blijkt dat Frankrijk het hoogste aantal direct inzetbare eenheden heeft, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Italië, Griekenland en Polen. Nederland neemt een vijfde positie in. Als we kijken naar de maatstaf voor het voortzettingvermogen zien we dezelfde landen in de top-vijf terugkomen. Het Verenigd Koninkrijk neemt duidelijk de eerste positie in.

De output-dimensie

Tot slot kan de daadwerkelijke inzet van militairen worden beschouwd als een output-maatstaf. Deze maatstaf geeft aan in welke mate een land, door de inzet van militairen, bereid is om een bijdrage te leveren aan vrede en veiligheid. Omdat de inzet van militairen per jaar erg kan fluctueren, hebben we voor het berekenen van deze maatstaf een gemiddelde over de periode 1995-2007 genomen.

Uit tabel 5 blijkt dat Nederland tot de top-zeven van Europa behoort voor wat betreft het aantal uitgezonden militairen. Daaruit mag worden

Tabel 5 Output-maatstaf: uitgezonden aantal militairen (1995-2007)

| Landen | Gemiddeld aantal (jaarlijks) | Als % van totaal uitgezonden EU-militairen | Rang | Als % van de actieve nationale strijdkrachten | Rang |
|---------------------|------------------------------|--|------|---|------|
| België | 1.017 | 2,2 | 9 | 2,7 | 7 |
| Bulgarije | 247 | 0,5 | 19 | 0,5 | 19 |
| Cyprus | 0,0 | 0 | 22 | 0,0 | 22 |
| Duitsland | 5.920 | 11,7 | 4 | 2,0 | 11 |
| Estland | 70 | 0,1 | 21 | 1,6 | 13 |
| Finland | 1.066 | 2,1 | 10 | 3,5 | 4 |
| Frankrijk | 9.665 | 19,0 | 2 | 3,3 | 5 |
| Griekenland | 1.260 | 2,5 | 8 | 0,8 | 18 |
| Hongarije | 708 | 1,4 | 16 | 2,0 | 11 |
| Ierland | 682 | 1,3 | 17 | 6,1 | 1 |
| Italië | 6.085 | 12,0 | 3 | 2,8 | 6 |
| Letland | 85 | 0,2 | 20 | 1,6 | 13 |
| Litouwen | 119 | 0,2 | 20 | 1,1 | 16 |
| Luxemburg | 30 | 0,1 | 21 | 3,5 | 4 |
| Malta | 0 | 0 | 22 | 0 | 22 |
| Nederland | 2.158 | 4,3 | 7 | 4,0 | 3 |
| Oostenrijk | 1.017 | 2,0 | 11 | 2,5 | 8 |
| Polen | 2.475 | 4,9 | 5 | 1,5 | 14 |
| Portugal | 955 | 1,9 | 12 | 2,1 | 10 |
| Roemenië | 921 | 1,8 | 13 | 0,9 | 17 |
| Slovenië | 96 | 0,2 | 20 | 1,4 | 15 |
| Slowakije | 506 | 1,0 | 18 | 2,0 | 11 |
| Spanje | 2.372 | 4,7 | 6 | 1,5 | 14 |
| Tsjechië | 801 | 1,6 | 15 | 1,9 | 12 |
| Verenigd Koninkrijk | 11.568 | 22,8 | 1 | 5,5 | 2 |
| Zweden | 841 | 1,7 | 14 | 2,3 | 9 |

Bron: ISSS (2008)

geconcludeerd dat Nederland bereid is zijn bijdrage te leveren aan de stabiliteit in de wereld. Een belangrijke beperking van deze maatstaf is dat hij niets zegt over de effectiviteit van het product dat de militairen leveren. Het effect van de bijdrage aan een missie van één F-16 vlieger zal in de praktijk groter zijn dan het effect van de bijdrage van één infanteriesoldaat.

Anderzijds kan een goed getrainde commando in een bepaalde rol ook veel effect genereren. De reikwijdte en effectiviteit van het systeem dat door de desbetreffende militair wordt



Task Force Uruzgan, Afghanistan. Nederland behoort tot de top-zeven

gebruikt bij het uitvoeren van de operatie bepalen het verschil. Wij denken dat behalve het aantal militairen ook rekening moet worden gehouden met de inzet van de systemen en hun mogelijkheden. Deze informatie wordt op dit moment nog niet gepubliceerd.

Wegingsfactor ontbreekt

Verder zijn de verschillende omstandigheden waarin de militairen hun taken moeten uitvoeren niet meegenomen in de maatstaf. De inzet van militairen in de Afghaanse provincie Helmand heeft meer risico's dan die van Bosnië-Herzegovina. Wellicht is het zuiverder om een complexe missie met hogere risico's zwaarder mee te laten tellen. Ons voorstel zou dan ook zijn om aan iedere missie een wegingsfactor te koppelen.

Behalve de aantallen uitgezonden militairen kan ook worden gekeken naar het aantal militairen dat is uitgezonden ten opzichte van het totaal aantal militairen werkzaam binnen Defensie. Uit tabel 5 (derde kolom) blijkt dat de Nederlandse krijgsmacht over de periode 1995-2007 per jaar gemiddeld 4 procent van zijn militairen uitzond. Hiermee bevindt Nederland zich in de top-drie van de EU. Nederland levert met een relatief kleine krijgsmacht



FOTO: AVDD, R. FRIGGE

voor wat betreft het aantal uitgezonden militairen

(2,7 procent van het totaal aantal EU-militairen) een relatief grote bijdrage.¹²

Combinatiemaatstaf

Spanje en Polen zonden in de periode 1995-2007 gemiddeld ongeveer evenveel militairen als Nederland naar operatiegebieden, maar hebben een veel grotere krijgsmacht (7,2 en 7,8 procent van het totaal aantal EU-militairen). Dit is een voorbeeld van een combinatiemaatstaf. Het geeft inzicht in de efficiëntie van de krijgsmacht door een relatie te leggen tussen de output die de krijgsmacht levert, 'het aantal uitgezonden militairen' en 'het aantal militairen werkzaam binnen de krijgsmacht'.

Hierbij merken we op dat bij deze maatstaf geen rekening is gehouden met de binnenlandse taakstelling van een krijgsmacht. Deze verschilt per land. Een andere combinatie-maatstaf kan worden samengesteld door de efficiëntiemaatstaf te koppelen aan een andere input-factor: de financiële middelen. Voor deze maatstaf hebben we het percentage actieve strijdkrachten dat is uitgezonden gedeeld door de totale defensie-uitgaven als percentage van het BBP (zie tabel 6).

Deze maatstaf gaat nog een stap verder dan de vorige (zie tabel 5). Eigenlijk wordt met deze

Tabel 6 Output-maatstaf (2003-2007)

| Landen | (1) Uitzgezonden militairen als % actieve nationale strijdkrachten | (2) Defensie-uitgaven als % van het BBP | (3) Combinatiemaatstaf (1 en 2) | Rang |
|---------------------|--|---|---------------------------------|------|
| België | 2,3 | 1,1 | 2,13 | 11 |
| Bulgarije | 1,3 | 2,6 | 0,48 | 22 |
| Cyprus | 0,0 | 1,9 | 0,0 | 25 |
| Duitsland | 2,8 | 1,3 | 2,15 | 10 |
| Estland | 2,9 | 1,6 | 1,83 | 15 |
| Finland | 3,2 | 1,5 | 2,11 | 12 |
| Frankrijk | 4,3 | 2,3 | 1,85 | 14 |
| Griekenland | 1,1 | 2,4 | 0,45 | 23 |
| Hongarije | 3,1 | 1,3 | 2,38 | 8 |
| Ierland | 6,3 | 0,5 | 12,65 | 1 |
| Italië | 4,1 | 1,4 | 2,95 | 6 |
| Letland | 2,8 | 1,6 | 1,72 | 16 |
| Litouwen | 1,6 | 1,2 | 1,36 | 19 |
| Luxemburg | 5,7 | 0,6 | 9,52 | 2 |
| Malta | 0 | 0,7 | 0,00 | 24 |
| Nederland | 4,5 | 1,5 | 2,98 | 5 |
| Oostenrijk | 2,9 | 0,9 | 3,18 | 3 |
| Polen | 2,5 | 1,9 | 1,31 | 20 |
| Portugal | 2,2 | 1,5 | 1,47 | 18 |
| Roemenië | 1,9 | 1,6 | 1,21 | 21 |
| Slovenië | 3,2 | 1,5 | 2,11 | 12 |
| Slowakije | 3,6 | 1,5 | 2,37 | 9 |
| Spanje | 2,0 | 1,2 | 1,68 | 17 |
| Tsjechië | 3,0 | 1,6 | 1,88 | 13 |
| Verenigd Koninkrijk | 7,5 | 2,5 | 2,99 | 4 |
| Zweden | 3,4 | 1,4 | 2,45 | 7 |

Bron: IISS (2008) en www.eda.europa.eu

exercitie de vorige maatstaf versterkt. Uit tabel 6 blijkt dat Nederland in de periode 2003-2007 met een besteding van 1,5 procent van het BBP een gemiddeld aantal van 4,5 procent van zijn krijgsmacht weet uit te zenden.

Andere EU-landen

Opvallend is dat Ierland, Luxemburg en Oostenrijk hoog scoren op deze maatstaf. Dit komt omdat deze landen naar draagkracht weinig geld besteden aan Defensie en met een relatief kleine krijgsmacht relatief veel militairen weten uit te zenden.

12 Ontleend aan www.eda.europa.eu.

Indien we de voorgaande resultaten overzien vallen de relatieve lage scores van Ierland, Luxemburg en Oostenrijk aan de ene kant, en Bulgarije en Griekenland aan de andere kant op. Ierland eindigt in tabel 1 met de defensie-uitgaven als percentage van het BBP op de zesentwintigste en daarmee allerlaatste plaats. In tabel 6 wordt Ierland ruim eerste (tabel 6, derde kolom). Ditzelfde patroon geldt voor Luxemburg en Oostenrijk.

Bulgarije laat een omgekeerd patroon zien. Uit tabel 1 blijkt dat Bulgarije 2,6 procent van het BBP uit aan Defensie uitgeeft. Daarmee scoort Bulgarije het hoogst van alle landen. Maar in tabel 6 eindigt Bulgarije bijna op de laatste plaats. Datzelfde patroon geldt voor Griekenland. Dit komt vooral door de nadruk die tabel 6 legt op uitgezonden militairen als output-maatstaf.

Het Verenigd Koninkrijk scoort overigens op alle maatstaven hoog en doet het daarmee op alle fronten goed. Ten slotte scoort Nederland telkens bovengemiddeld, met uitzondering van de input-maatstaf 'defensie-uitgaven als percentage van het BBP'. Hiermee worden de uitspraken van voormalig minister Kamp voorzien van een cijfermatige onderbouwing.

Conclusie

In dit artikel hebben we diverse maatstaven beschreven op basis waarvan de krijgsmachten van EU-landen zijn vergeleken. Daaruit blijkt dat de positie die Nederland inneemt ten opzichte van andere landen afhankelijk is van de maatstaf die wordt gebruikt. Als we kijken naar het aantal militairen dat Nederland uitzendt presteert Nederland goed in verhouding tot andere EU-landen.

Voor een compleet beeld van de prestaties van de Nederlandse krijgsmacht lijkt het echter verstandig verschillende maatstaven in samenhang met elkaar te bezien. Indien we dat doen, scoort Nederland steeds bovengemiddeld, op de genoemde input-maatstaf na.

Onze bevindingen onderbouwen daarmee de stelling dat Nederland een kleinere, moderne, uitzendbare krijgsmacht heeft, die een hoge mate van inzetbaarheid kent en ook relatief veel militairen uitzendt.¹³

Een tekortkoming die voor alle hier gehanteerde input-, throughput- en output-maatstaven geldt is dat – gezien de huidige modernisering van de krijgsmacht en het toenemende belang van technologisch overwicht naast de inzet van troepenmachten – deze te veel zijn gericht op de factor mens. Hierdoor blijft de inzet van de meer technisch georiënteerde strijdkrachten (luchtmacht en marine) onderbelicht. Met uitzondering van de investeringsmaatstaf, die indirect iets zegt over de modernisering van de krijgsmacht, zijn er geen maatstaven waarin dit technische aspect is verwerkt. ■

Literatuur

- Bakker, E.J. de, E.J. Westerink en R.J.M. Beeres, *Belasting-geld voor vrede en veiligheid*, Nederlandse Defensie Academie, Breda, 2008.
- Beeres, R.J.M., E.J. de Bakker en C.A.J.M. Schulten, 'Hoofdstuk 11, Defensie en de uitgaven voor Afghanistan', In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 215-229.
- IISS, *The Military Balance 2005*, Routledge, 2005
- IISS, *The Military Balance 2006*, Routledge, 2006.
- IISS, *The Military Balance 2007*, Routledge, 2007.
- IISS, *European Military Capabilities. Building Armed Forces for Modern Operations*. IISS, Arundel House UK, 2008.
- Lanting, B., 'NAVO-chef: lidstaten te zuinig', In: *de Volkskrant*, 10 juni 2005.
- NATO, *Istanbul summit readers guide*, www.nato.int/docu/rdr-gde-ist/rdr-gde-ist-e.pdf, 2004.
- NATO, *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*. NATO, 19 February 2009.
- Tweede Kamer, *Prinsjesdagbrief. Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren*. TK (2003-2004a) 29200X, nr. 4.
- Tweede Kamer, *Lijst van vragen en antwoorden*. TK (2003-2004b), 29200X, nr. 8.
- Tweede Kamer, *Wereldwijd dienstbaar*, TK (2007-2008) 31 243, nr. 1.

13 Tweede Kamer (2007-2008).