
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 9

Deelrapport 4

Defensie

HOOFDSTUK A

Hoofddoelstelling

1. Het Nederlandse regeringsbeleid is onder meer gericht op het verkrijgen en behouden van stabiele en duurzame, vreedzame en op ontspanning gerichte verhoudingen met andere landen en volken. De hoofddoelstelling van het Nederlandse defensiebeleid is: «Het zorgen voor de militaire bijdrage ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk». Gezien de mogelijkheden van de moderne oorlogvoering moet het uitgesloten worden geacht de integriteit van Nederland te verzekeren zonder samenwerking met andere staten. Sedert 1949 is de Nederlandse Regering ervan uitgegaan dat de integriteit van het grondgebied alleen kan worden gegarandeerd in het NAVO-bondgenootschap. Kern van dit bondgenootschap is dat een aanval op één van de bondgenoten zal worden beschouwd als een aanval op allen. Indien noodzakelijk zal iedere lid-staat die maatregelen treffen, inbegrepen het gebruik van geweld, dat hij nodig acht om de veiligheid van het bondgenootschap te herstellen en te handhaven. Als gevolg hiervan bestaat de verplichting ten opzichte van de bondgenoten de gewapende macht voldoende kracht te geven. Hiertoe is een krijgsmacht noodzakelijk die is afgestemd op de behoefte aan veiligheid, de militaire krachtsverhoudingen en de in dit verband te voeren strategie.

Strategie

2. Nederland volgt samen met zijn bondgenoten de strategie van de «flexible response». Deze strategie heeft in de eerste plaats tot doel oorlog te voorkomen door afschrikking. In geval van een aanval is het doel van de strategie het militaire conflict te beëindigen op een zo laag mogelijk geweldsniveau, waarbij de integriteit van het grondgebied van de NAVO-lidstaten moet worden hersteld. Om het strategisch concept voor de verdediging van het NAVO-gebied te kunnen uitvoeren, moet het bondgenootschap over een uitgebalanceerd scala van militaire middelen kunnen beschikken. De aard, de omvang en de kwaliteit van de noodzakelijk geachte middelen (strijdkrachten en de daarmee verbonden overige behoeften) worden iedere twee jaar door de gezamenlijke regeringen van het NAVO-bondgenootschap vastgesteld. Bepalend hierbij is de dreiging die uitgaat van het offensieve vermogen van het Warschaupact. In 1977 hebben de NAVO-landen die deelnemen aan de geïntegreerde defensiestructuur, in het licht van de negatieve ontwikkeling van de krachtsverhouding – zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht – tussen dit bondgenootschap en het Warschaupact besloten tot een jaarlijkse verhoging van de defensieuitgaven van ongeveer 3% in reële bedragen, een besluit dat in mei 1978 tijdens een bijeenkomst van regeringsleiders is bevestigd.

3. Uit het bovenstaande blijkt dat elke lid-staat, na overleg, steeds in bondgenootschappelijk verband verplichtingen op zich neemt om zijn taak in de gemeenschappelijke en geïntegreerde verdediging naar behoren te kunnen vervullen. Het beginsel van de geïntegreerde verdediging heeft geleid tot een hechte vervaechting van nationale bijdragen, welke de interdependentie der bondgenoten heeft versterkt. De gezamenlijke defensieve capaciteit wordt gedragen door verplichtingen die ook voor een langere termijn worden aangegaan en waarop slechts bij uitzondering en na bondgenootschappelijk overleg wezenlijke wijzigingen kunnen worden aangebracht. Zo heeft Nederland zich in december 1980 vastgelegd op plannen voor 1981 en ingestemd met de structuur van de strijdkrachten, zoals die voor de periode 1981–1986 in de gezamenlijke plannen is voorzien.

4. In geval van een conflict zullen de bondgenootschappelijke strijdkrachten worden ingezet overeenkomstig het principe van de «forward defence». Voor het vasteland van Europa houdt dit in dat de NAVO een aanval op haar grondgebied zo dicht mogelijk bij de grenzen met het Warschaupact

tegemeet treedt. Op zee betekent het dat de tegenstander op zo groot mogelijke afstand van de te beschermen zeeverbindinglijnen wordt afgeweerd. De verdediging van het Nederlandse grondgebied wordt dan ook in eerste aanleg in bondgenootschappelijk verband buiten eigen gebied gevoerd. Door de geografische ligging van ons land zijn ons grondgebied en luchtruim van grote betekenis – ondersteuning van reeds aanwezige strijdkrachten en aanvoer van versterkingen – voor de Westelijke verdediging.

Taken en middelen

5. *Koninklijke Marine.* De bondgenootschappelijke taak van de Koninklijke Marine bestaat uit het leveren van een bijdrage aan de afschrikking, crisisbeheersing en, in geval van agressie, aan de beveiliging van de aanvoerwegen naar West-Europa. Bovendien beveiligt de Koninklijke Marine de Nederlandse belangen op zee en verzorgt de externe verdediging van de Nederlandse Antillen. Zij heeft een aantal specifieke vreedstaken (opsporings- en reddingsdienst, visserij-inspectie, hydrografie). De escortetaken in de Atlantische Oceaan, de Westelijke toegang van het Engels Kanaal en de Noorse Zee dienen te worden uitgevoerd door drie escortegroepen, elk bestaand uit een commandofregat, zes fregatten, helikopters, een bevoorradingschip en maritieme patrouillevliegtuigen. De escortetaken in de Noordzee dienen te worden uitgevoerd door een vierde escortegroep bestaande uit vier fregatten. Ter uitvoering van de bondgenootschappelijke onderzeeboottaken wordt in het Oostatlantische-Oceaangebied een bijdrage geleverd door zes conventionele onderzeeboten. Het Korps Mariniers levert twee amfibische gevechtsgroepen ten behoeve van verdedigingstaken op de noordflank en op de eilandgebieden in het verdragsgebied; zij kunnen snel worden ingezet. Ter uitvoering van taken op het gebied van de mijnenbestrijding, territoriale beveiliging, hydrografie, patrouillediensten en vreedstaken als visserij-inspectie in de zeegaten zijn mijnenbestrijdingseenheden alsmede de mijnenvegers, hydrografische vaartuigen, patrouillevaartuigen en een aantal kleinere eenheden beschikbaar. De totale personeelssterkte in vreedstijd bedraagt 23 250, te weten 14 600 vrijwillig dienenden, 2200 dienstplichtigen en 6450 burgers. Ten einde de benodigde middelen op peil te houden, dan wel te completeren zijn voor 1981 tot en met 1985 de volgende investeringen in de plannen opgenomen (in miljoenen guldens, prijspeil 1980):

a. S-fregatten	584
b. Vervanging Wolf-klasse	336
c. Aangepast S-fregat	61
d. Patrouille vliegtuigen	706
e. Onderzeeboten	605
f. Helicopters	104
g. «Mid Life Modernization» van Speyk-klasse	26
h. Mijnenbestrijdingsvaartuigen	459
i. Torpedo-werkschip	25
j. Vervanging bevoorradingschip	5
k. Munitie	308
l. Luchtverdedigingssysteem voor de zeer korte afstand	234
m. Reservedelen	113
n. Overige projecten	299
o. Nieuwe scheepstypen	2
p. Infrastructuur	288

6. *Koninklijke Landmacht.* De hoofdtaak van de Koninklijke Landmacht ligt, binnen de bondgenootschappelijke verdediging in het kader van de «forward defence», in de Noordduitse laagvlakte. Voorts dienen het Nederlands grondgebied en de daarover lopende verbindinglijnen te worden beveiligd, en zijn, in nauwe samenwerking met het burgerlijk gezag, maatregelen voorzien gericht op het beschermen van de burgerbevolking en het steunverlenen aan NAVO-operaties: de territoriale beveiliging.

7. Voor het uitvoeren van de hoofdtak dient de Koninklijke Landmacht te beschikken over een legerkorps bestaande uit zes pantserinfanteriebrigades, drie pantserbrigades, een infanteriebrigade alsmede ondersteunende en verzorgende legerkorpstroepen. De territoriale taken worden vervuld door: infanteriebrigades, beveiligingsbataljons en -compagnieën, een commando-bataljon, pelotons Nationale reserve, een geniegroep en een transportgroep. De totale personeelssterkte in vreedstijd bedraagt 78 690 man, te weten 23 640 vrijwillig dienenden, 42 500 dienstplichtigen en 12 550 burgers. Ten einde de benodigde middelen op peil te houden, dan wel te completeren zijn voor 1981 tot en met 1985 de volgende investeringen in de plannen opgenomen (in miljoenen guldens, prijspeil 1980):

a. Manoeuvre eenheden (tanks en voertuigen)	2490
b. Pantserbestrijding	360
c. Vuursteen	440
d. Luchtverdediging	300
e. Bevelvoering/verbindingen	240
f. Geniematerieel	120
g. NBC-bescherming	80
h. Elektronische oorlogvoering	30
i. Gevechtveldbewaking en doelopsparing	140
j. Infanteriewapens	40
k. Nachtzichtapparatuur	110
l. Logistieke ondersteuning	950
m. Munitie	1650
n. Helikopters	160
o. Infrastructuur	1040

8. *Koninklijke Luchtmacht.* De hoofdtaken van de Koninklijke Luchtmacht worden volledig geïntegreerd in de NAVO vervuld. Dit houdt in het verlenen van tactische luchtsteun en het bijdragen aan de geïntegreerde luchtverdediging van Centraal-Europa. Daarnaast bestaan er taken op het gebied van luchtverkenning, luchttransport, flanksteun voor de NAVO, beveiliging van aanvoerlijnen, exploiteren (ten behoeve van de Koninklijke Landmacht) van een Groep lichte vliegtuigen en bijdragen aan plaatselijke beveiliging van eigen bases.

9. Voor het uitvoeren van de hoofdtaken dient de Koninklijke Luchtmacht te beschikken over negen squadrons jachtvliegtuigen, een squadron transportvliegtuigen, 1 groep geleide wapens (4 squadrons) van het type NIKE en 2 groepen geleide wapens (8 squadrons) van het type IHAWK. Er zijn zeven vliegbases permanent in gebruik met drie bases als reserve. Tevens zijn beschikbaar: zeven luchtverdedigingseenheden op Nederlandse vliegbases (geleide wapens), een controle- en rapporteercentrum, luchtverdedigingsmiddelen voor de korte afstand en luchtmachtbewakingseenheden. De totale personeelssterkte in vreedstijd bedraagt 22 100 man, te weten 14 420 vrijwillig dienenden, 4610 dienstplichtigen en 3070 burgers. Ten einde de benodigde middelen op peil te houden dan wel te completeren zijn voor 1981 tot en met 1985 de volgende investeringen in de plannen opgenomen (in miljoenen guldens, prijspeil 1980):

a. Invoering F-16	1820
b. Vredesverliezen F-16 vervanging NF-5	700
c. Trainingsfaciliteiten	80
d. Elektronische storingsapparatuur	135
e. Overig vliegtuigmaterieel	60
f. HAWK/NIKE wapensysteem	15
g. Vliegtuigbewapening	215
h. Command and Control-stelsel	40
i. Actieve luchtverdediging	45
j. Overige beschermende maatregelen	5
k. Verbindingen	40
l. Bedrijfsmatige vervangingen	300
m. Wetenschappelijk onderzoek	35
n. Infrastructuur	210

10. *Koninklijke Marechaussee.* De hoofdtaken van de Koninklijke Marechaussee zijn de beveiliging van het Koninklijk Huis, politiedienst ten behoeve van de strijdkrachten, het uitoefenen van grensbewaking en het verlenen van bijstand aan de politie. De totale personeelssterkte in vreedstijd bedraagt 4250 man, te weten 3650 vrijwillig dienenden, 450 dienstplichtigen en 150 burgers. Voor het op peil houden van de benodigde middelen zijn voor 1981 tot en met 1985 de volgende investeringen in de plannen opgenomen (in miljoenen guldens, prijspeil 1980):

a. Vervoermiddelen munitie, verbindingsmiddelen, e.d.	25
b. Infrastructuur	63

11. *Centrale organisatie.* Het doel van de Centrale organisatie is het zo rationeel en doelmatig mogelijk besturen van de defensie-organisatie. In dit verband zijn aan de Centrale organisatie tevens die taken opgedragen welke een interservice karakter hebben en doelmatiger op centraal niveau kunnen worden verricht, zoals die van de Directie burgerpersoneel, de Directie dienstplichtzaken en de afdeling Pensioenen en wachtgelden. De personeelssterkte in vreedstijd van de Centrale organisatie en de daaronder ressorterende Bijzondere Organisatie Eenheden (zoals de Dienst der genie, de Dienst der indelingsraden en de Sociale dienst), bedraagt 5800 man, te weten 750 vrijwillig dienenden, 350 dienstplichtigen en 4700 burgers. Voor investeringen zijn de volgende uitgaven in de plannen voor 1981 tot en met 1985 opgenomen (in miljoenen guldens, prijspeil 1980):

a. Internationale infrastructuur	550
b. NAVO en/of internationale projecten	142
c. Infrastructuur ministerie	146
d. Materieel	23
e. Onroerend goed belasting etc.	195

12. *Personele sterkte.* Een overzicht van de personele sterkte voor de jaren 1981 en 1985 is gegeven in Bijlage I.

13. *Financieel overzicht.* Een overzicht van de financiële middelen, gehanteerd voor het meerjarenplan (Miljoenennota 1981), voor de jaren 1981 en 1985 (prijspeilbegroting 1981) is gegeven in bijlage II.

HOOFDSTUK B

Inleiding

1. De expansieve politiek van de Sovjet-Unie na de Tweede Wereldoorlog noodzaakte tot de oprichting van de NAVO. Door deelneming aan het bondgenootschap kozen de verdragspartners bewust voor een gezamenlijk te voeren verdediging en de daarmee te treffen voorbereidingen. Vanaf het begin van de jaren '50 berustte de strategie van de NAVO op de z.g. «massive retaliation». Deze strategie voorzag in het opbouwen en instandhouden van een superieure nucleaire vergeldingsmacht, terwijl conventionele middelen van betrekkelijk geringe omvang voornamelijk een signaalfunctie vervulden. In de beginjaren van het bondgenootschap zou de verdediging worden gevoerd aan de rivieren de Rijn en de IJssel. De opbouw van o.a. de Nederlandse strijdkrachten was mogelijk, voornamelijk dankzij aanzienlijke Amerikaanse hulpverleningsprogramma's.

2. De toetreding tot de NAVO van de Bondsrepubliek Duitsland in 1955 betekende voor het bondgenootschap een belangrijke versterking. Door de daarmee gepaard gaande uitbreiding van het verdragsgebied werd de verdediging te land meer naar het oosten (aan de grens met het Warschaupactgebied) verlegd, met daaraan verbonden aanzienlijke gevolgen voor de vredeslokatie van Nederlandse land- en luchtmacht. Voor de landstrijd-

krachten is sedertdien sprake van dislokatie en zijn plannen ontwikkeld ter verbetering van de reactietijd. Nadat de Sovjet-Unie een nucleaire mogendheid van betekenis was geworden, werd in 1967 de strategie van de «flexible response» door het bondgenootschap aanvaard. Deze strategie is ook thans nog van kracht. De grondgedachte achter deze strategie is de NAVO in staat te stellen elke vorm van agressie – klein of groot – te voorkomen en hieraan zo nodig het hoofd te bieden. Indien onverhoopt een conflict ontstaat, moet dit op een zo laag mogelijk geweldsniveau kunnen worden beëindigd. Voor het uitvoeren van deze strategie moet de NAVO over zowel conventionele-, tactisch nucleaire- als strategisch nucleaire middelen beschikken. De plannen om met de daarvoor benodigde middelen een aangepast antwoord op eventuele agressie te geven, moeten op elkaar zijn afgestemd. Een zichtbaar tekort aan of het ontbreken van voldoende conventionele en/of nucleaire middelen zal bij de tegenpartij de mening doen postvatten dat de NAVO het risico van een escalatie niet zal nemen en verlaagt daarmee de eigen veiligheid. Hoewel voor het voorkomen van oorlog het bezit van nucleaire wapens van wezenlijke betekenis is, moet het gebruik ervan, gelet op de grote vernietigingskracht, ten koste van elke inspanning worden voorkomen. Juist daarom hebben conventionele land-, zee- en luchtmachtkrachten in het geheel aan middelen een zo belangrijke betekenis. Voldoend sterke conventionele middelen verhogen het risico voor een agressor, zij verlagen het risico dat door «misberekening» escalatie kan ontstaan en zijn voorts van wezenlijk belang bij het voorkomen van het gebruik van kernwapens.

3. In het hierna volgende zal een schets worden gegeven van het veranderingsproces dat zich in de loop der jaren heeft voltrokken met betrekking tot de doelstellingen, de taken en de daarvoor benodigde instrumenten.

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

- de Defensienota 1974;
- veranderingen in de periode 1974–1981;
- de stand van zaken in 1981;
- te verwachten veranderingen in de periode 1981– 1985.

Voorts wordt aandacht geschonken aan een aantal overige onderwerpen als kostendoelmatigheid, beheersbaarheid van de uitgaven, de z.g. «nulsituatie», overdracht naar de particuliere sector, het profijtbeginnel en invloeden op de economische structuur.

De Defensienota 1974

4. Met het beëindigen van de eerdergenoemde Amerikaanse hulpverleningsprogramma's ontstond aan het eind van de jaren '60 de noodzaak zelf tot vervangingsinvesteringen over te gaan. Nader beraad over taken en middelen was geboden. Aan de Commissie van Civiele en Militaire Deskundigen, de «commissie-Van Rijkevorsel», werd een integrale studie opgedragen. De opdracht was: «de taak van de Nederlandse defensie en de voor de vervulling daarvan vereiste middelen en methoden kritisch te onderzoeken en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het financieringsniveau, benodigd om de in NAVO-verband overeengekomen taak te vervullen». Het in het voorjaar 1972 aan de Minister-President aangeboden eindrapport werd samen met andere bronnen in beschouwing genomen bij het tot stand komen van de Defensienota 1974.

5. De Defensienota 1974 beoogde het formuleren van het te voeren beleid voor de periode 1974–1983. Kernpunt van dat beleid vormt het handhaven van vrede en veiligheid in bondgenootschappelijk verband, voornamelijk gebaseerd op het beheersen van de krachtsverhoudingen en het bereiken van een verlaagd niveau van bewapening. Het, in de nota verwoorde, defensieplan beoogde een redelijke mate van zekerheid te verschaffen de uitvoe-

ring van de aanvaarde taken mogelijk te maken en had als belangrijkste uitgangspunten:

- een krijgsmachtorganisatie waarin kwaliteit boven kwantiteit wordt gesteld;
- de vooronderstelling dat als gevolg van resultaten van de «Mutual Balanced Force Reduction» (MBFR)-besprekingen in Wenen een vermindering van de personele sterkte al in de jaren 1974–1978 zou zijn gerechtvaardigd;
- het opstellen van een financieel plan gebaseerd op constante prijzen dat jaarlijks (bij de begrotingsbesprekingen) zou worden bijgesteld en aangepast. Loon- en prijsstijgingen zouden volledig worden gecompenseerd. Meerkosten als gevolg van materieelverwerving in Nederland in plaats van in het buitenland zouden niet ten laste mogen komen van defensie.

6. Ten aanzien van de methode van financiering die werd ontwikkeld om het defensieplan te kunnen uitvoeren werd rekening gehouden met:

- het waarborgen van de continuïteit van het planningsproces;
- het bieden van mogelijkheden voor het plegen van bijstellingen als gevolg van internationaal-politieke en militair-strategische ontwikkelingen en onvoorziene economische ontwikkelingen, voor zover relevant voor de defensie-uitgaven.

Het financieringsniveau waarvan in 1974 werd uitgegaan vertoonde een variërend accres van ca. 1,5% tot ca. 2,0%. Ten tijde van de totstandkoming van de Defensienota werd de economische groei op ongeveer 3% ingeschat. Tussen defensie-uitgaven en het nationaal inkomen werd geen rechtstreekse relatie gelegd. De financiële planning gebeurde aan de hand van vaste prijzen in een bepaald basisjaar (i.c. 1974). Verandering van het financieringsniveau zou een beslissing van het kabinet vergen.

Veranderingen in de periode 1974–1981

7. In de periode 1974–1981 is de doelstelling niet gewijzigd. Wel zijn er wijzigingen opgetreden die van invloed zijn geweest op het voorzien in en de behoefte aan de voor de uitvoering van de taken benodigde middelen. Dit hangt samen met wijzigingen in de krachtsverhouding, geringe voortgang in de onderhandelingen over wapenbeheersing en de uitvoering van de defensieplannen.

Krachtenverhoudingen¹

8. *Krachtenverhoudingen.* Het geheel van de krachtenverhouding tussen Oost en West is ten gunste van het Warschaupact verschoven. Zowel de omvang als de kwaliteit van de Warschaupactstrijdkrachten is de afgelopen jaren toegenomen op een wijze die tijdens het formuleren van de Defensienota 1974 niet was voorzien. Aangezien de Sovjet-Unie 12 tot 13% van haar BNP – met een reële groei van 4–5% per jaar, welke groter is dan aan NAVO-zijde – aan militaire uitgaven besteedde, was die wijziging in de krachtenverhouding mogelijk. Uiteraard werden ook aan NAVO-zijde moderniseringsprogramma's uitgevoerd, maar in een lager tempo dan bij het Warschaupact. Het is dit voortdurende verschil in tempo dat aanleiding geeft tot groeiende bezorgdheid. Dat de Sovjet-Unie bereid is haar invloedssfeer met gebruik van militaire middelen in stand te houden danwel te vergroten, bleek in het verleden o.a. bij de acties in Hongarije en Tsjecho-Slowakije alsmede in Midden-Amerikaanse en Afrikaanse landen. De militaire interventie in het buiten de kring van socialistische landen gelegen Afghanistan betekende een nieuwe ontwikkeling.

9. Wat betreft de strategisch-nucleaire wapens is de voorsprong van de Verenigde Staten verloren gegaan. Op het vlak van de nucleaire wapens heeft de Sovjet-Unie, met name tegenover West-Europa, zowel kwantitatief

¹ Zie bijlage III.

als kwalitatief in een aanzienlijk hoger tempo dat ooit verwacht een superieure macht opgebouwd. In het bijzonder verdient het invoeren van het SS-20-raketsysteem vermelding, waarvan het merendeel is gericht tegen doelen in West-Europa. Ook op tactisch-nucleair gebied (de z.g. gevechtswapens) blijft de modernisering aan Sovjet-zijde, voortgaan.

10. Behalve over kernwapens beschikken de strijdkrachten van het Warschaupact in ruime mate over chemische wapens. Aan NAVO-zijde hebben alleen de Verenigde Staten de beschikking over beperkte hoeveelheden chemische wapens. De NAVO richt zich in hoofdzaak op de bescherming van eigen personeel tegen aanvallen met chemische wapens.

11. Het Warschaupact heeft op het gebied van de conventionele land- en luchtmachten het reeds bestaande overwicht verder uitgebreid. Het beschikt thans bij voorbeeld over 1,3x zoveel divisies, 3x zoveel artillerie, 2,5x zoveel tanks en 2x zoveel vliegtuigen als de NAVO. Bovendien kan de Sovjet-Unie belangrijke versterkingen zeer snel en redelijk veilig over land aanvoeren. Amerikaanse, Canadese en Britse reserves moeten over zee, met de daaraan verbonden risico's, worden aangevoerd. Op maritiem gebied is het overwicht dat de NAVO bezat, verloren gegaan en gewijzigd in een evenwicht, terwijl dit in de nabije toekomst dreigt te worden aangetast. In hoog tempo heeft de Sovjet-marine zich ontwikkeld van een beperkt en vooral defensief wapen tot een strijdmacht die op alle wereldzeeën zowel defensief als offensief kan optreden. De technologische voorsprong van het Westen is verminderd. De technologie heeft in de Sovjet-Unie een indrukwekkende vooruitgang geboekt. Geconcludeerd moet worden dat de reeds bestaande voorsprong van het Warschaupact op conventioneel gebied de laatste jaren is vergroot door zowel kwantitatieve als kwalitatieve verbeteringen en met name door een sneller – vergeleken met de NAVO – doorvoeren van moderniseringsprogramma's.

12. *Wapenbeheersing.* De in het voorgaande geschetste Sovjet-inspanning krijgt des te meer reliëf wanneer bedacht wordt dat daaraan gestalte werd gegeven in een tijd dat de détentegedachte actief werd uitgedragen. Daarnaast werden in de loop van de laatste tien jaren van Westerse zijde een aantal initiatieven tot wapenbeheersing of ontwapening genomen die tot nog toe (SALT buiten beschouwing gelaten) geen resultaten hebben opgeleverd. Met betrekking tot het streven naar «Mutual Balanced Force Reductions» (MBFR) werd spoedig duidelijk dat op korte termijn geen gunstig resultaat kon worden verwacht. Een van de vooronderstellingen van de Defensienota was nu juist dat snel resultaten zouden worden geboekt. In het verband van de Europese veiligheidsconferentie zijn wel een aantal vertrouwenwekkende maatregelen overeengekomen die in het huidige bestek echter nauwelijks een vermindering van de dreiging kunnen betekenen.

13. *Krijgsmachtorganisatie.* Als resultaat van het streven de kwaliteit boven de kwantiteit te stellen, werd in 1974 besloten tot een vermindering van de personeelsbudgetten met ca. 20%, ten einde een zodanige ruimte voor investeringen te scheppen dat bij een geringere omvang van de strijdkrachten een achterstand in de materiële uitrusting kon worden ingelopen om die vervolgens op een verantwoord niveau te kunnen handhaven. De resultaten van deze aanpassing zijn hierna verwoord bij «de stand van zaken in 1981». Alvorens het kabinet over de inhoud van de Defensienota besloot, werd het bondgenootschap geconsulteerd. De bondgenoten spraken grote bezorgdheid uit over de voorgenoemde plannen (bijlage IV). Op grond van de consultatie werden enige beleidsvoornemens niet tot uitvoering gebracht.

14. *MBFR-onderhandelingen.* Zoals uiteengezet leverden de MBFR-onderhandelingen nog geen resultaten op, zodat de in dat verband verwachte vermindering van de exploitatielast in de personele sector achterwege

moest blijven. De daarmee samenhangende meerkosten (ca. 200 mln.) werden sedert 1974 steeds bij suppletioire begroting aan Defensie vergoed. Sedert een in 1979 genomen besluit worden de daarvoor benodigde bedragen structureel in de reguliere Defensiebegroting opgenomen.

15. *Rationalisatiemaatregelen.* De in de Defensienota voorziene besparingen, o.a. te bereiken door rationalisatie, konden slechts in zeer geringe mate worden verwezenlijkt, waardoor met de toegewezen financiële middelen minder programma's konden worden uitgevoerd dan verwacht.

16. *Financieringsplan.* In 1976 en volgende jaren moest – in verband met de z.g. 1% operatie – belangrijk worden gekort op de eerder voorziene niveaus. De kortingen bedroegen voor de jaren 1977 t/m 1982 achtereenvolgens 70, 100, 150, 200, 212 en 225 mln.

17. Hoewel als uitgangspunt gold prijsstijgingen boven de geplande constante prijzen volledig te compenseren werd hieraan om budgettaire en procedurele redenen niet voldaan. Dit had uiteraard gevolgen voor de uitvoering van de voorgenomen plannen.

18. Bovendien kwamen, afwijkend van de uitgangspunten, meerkosten verbonden aan het inschakelen van de Nederlandse industrie in een aantal gevallen geheel of gedeeltelijk ten laste van defensie. Daar deze meerkosten niet in alle gevallen waren te becijferen, is in deze studie daaromtrent geen cijferopstelling gegeven.

19. Reeds in 1976/1977 werd op grond van de hiervoor geschetste ontwikkelingen de behoefte gevoeld alle relevante aspecten van invloed op het defensiebeleid nader te onderzoeken om te bepalen wat de financiële behoefte zou zijn om de plannen – aangepast aan de toen vigerende situatie – te kunnen uitvoeren. Dit onderzoek heeft niet tot oplossing van de geschetste problemen geleid, zij heeft alleen het probleem duidelijk gesteld. Zij is gehanteerd bij het in 1977 opstellen van de nota ten behoeve van de kabinetsformateur; de zogenaamde nota-Stemerdink. Het hoofdstuk financiering uit deze nota is als bijlage V gevoegd.

20. Op grond van de zich voor het Westen ongunstig ontwikkelende krachtsverhoudingen, werd in 1977 ingestemd met het NAVO-voornemen de defensie-uitgaven met ingang van 1979 jaarlijks met omstreeks 3% reëel te doen stijgen. Het in dat jaar aan de NAVO gepresenteerde meerjarenplan voorzag reeds in een groei van 2,3 tot 2,7% tot en met 1983.

21. Een overzicht² van de aan defensie sinds 1978 – voordien werd van een geheel andere wijze van financiering uitgegaan – toegekende alsmede overige relevante financiële mutaties kan als volgt in beeld worden gebracht (mln gulden):

	1979	1980	1981	1982	1979/1982
Cumulatieve groei in de plannen vóór de 3% beslissing:	235	453	639	874	2201
Extra groei als gevolg van de 47% beslissing:	66	155	284	373	878
3% reële groei:	301	608	923	1247	3079
Kasblokkade	(-17)	(-179)			(-196)
Ombuiging 1980		-52	-52	-52	-156
Ombuiging 1981			-179	-179	-358
		-52	-231	-231	-514
Gesaldeerde groei	301	556	692	1016	2565

² Een aantal kleine, zowel positieve als negatieve posten zijn buiten beschouwing gelaten.

Daar bovendien de reële groei in de jaren 1979 tot 1982 negatief wordt beïnvloed door een ondercompensatie³ van resp. 33, 104, 104 en 104 mln. (totaal 345 mln.) wordt geconstateerd dat de extra groei als gevolg van de 3% groeionorm voor deze periode volledig is geconsumeerd door de negatieve mutaties. De negatieve gevolgen van de kasblokkade en meerkosten ten behoeve van het inschakelen van de Nederlandse industrie buiten beschouwing gelaten kan worden gesproken over een groei van ca. 2%.

Stand van zaken 1981

22. Het uitvoeren van de investeringsplannen neergelegd in de Defensienota is door vermindering van de exploitatiekosten, met name door het terugbrengen van de personele sterkte en ondanks tegenvallers, in het algemeen volgens de plannen verlopen.

Bij de Koninklijke Marine verloopt de bouw van standaardfregatten volgens schema, terwijl dit ook voor het programma van de mijnenbestrijdingsvaartuigen het geval is. Twee onderzeeboten werden aanbesteed en maritieme patrouillevliegtuigen van het type Orion zijn besteld.

Bij de Koninklijke Landmacht heeft de reorganisatie van het Eerste legerkorps haar beslag gekregen. Het aantal manoeuvrebataljons in de zes pantserinfanteriebrigades werd teruggebracht van vier naar drie; een aantal parate eenheden werd mobilisabel gesteld en een aantal mobilisabele eenheden opgeheven. Gemechaniseerd luchtafweergeschut, lichte verkenningshelicopters en lange afstand anti-tankwapens (TOW), het artillerie raketsysteem (LANCE) en de pantserinfanterie rupsvoertuigen van het type YPR 765 zijn ingevoerd; middellange afstand anti-tankwapens (Dragon), gevechtstanks van het type Leopard II, artillerievuurmonden van het type M 109 en vrachtauto's 40 KN, zijn besteld. Ook is onlangs beslist het verouderde pantserinfanterievoertuig YP 408 eveneens te vervangen door die van het type YPR 765. De voorziene reorganisatie van de nationale sector met een vermindering met ca. 2000 vredesfuncties is voltooid.

Bij de Koninklijke Luchtmacht kon mede als gevolg van het met een derde terugbrengen van het Nederlands aandeel in de IHAWK luchtverdedigingsgordel en het halveren van het Nederlands aandeel in de NIKE luchtverdedigingsgordel de F-16 als opvolger van de F-104-vliegtuigen, worden ingevoerd. Voorts kon mede door een ten opzichte van de Defensienota 1974 versnelde vermindering van het personeelsbestand worden overgegaan tot het vervroegd invoeren van de actieve luchtverdedigingsmiddelen voor vliegbases, radarstations en geleide wapenopstellingen. Een eerste serie van 22 F-16-vliegtuigen voor de opvang van vredesverliezen werd in december 1980 besteld.

Bij de Koninklijke Marechaussee kon een eerste aanzet worden gegeven de bestaande discrepantie tussen taken en het daarvoor beschikbare personeel terug te brengen.

23. Toch konden vertragingen niet worden voorkomen. Bij alle krijgsmachtdelen konden de oorlogsvoorraden, vooral op munitiegebied, niet op peil worden gebracht. Op sommige gebieden nam de achterstand zelfs toe.

Bij de Koninklijke Marine moest de voorziene lacune, na het afvoeren van de Wolf-klasse fregatten voor de escortegroep in de Noordzee aanzienlijk worden vergroot en moest de aanbesteding van het aangepaste standaardfregat bestemd als alternatief voor een commandofregat worden uitgesteld. Tevens zullen de Orion maritieme patrouillevliegtuigen later operationeel zijn dan voorzien.

Bij de Koninklijke Landmacht ontstonden vertragingen in programma's voor verbindingsmaterieel, anti-tankwapens, anti-tankmijnen, luchtverdedigingsmiddelen, artillerie, het legerkorpsverbindingsstelsel en een capaciteit voor elektronische oorlogvoering.

Bij de Koninklijke Luchtmacht moesten de volgende projecten worden uitgesteld danwel vertraagd: trainingsfaciliteiten, ECM-apparatuur ten behoe-

³ Gebaseerd op berekeningen van de zijde van Defensie.

ve van de F-16-vliegtuigen, brandstofhulptanks voor de F-16, vliegtuigbepanning, command and control-stelsels, actieve luchtverdediging voor de in de Bondsrepubliek gestationeerde IHAWK-eenheden en NBC-bescherming.

Bij de Koninklijke Marechaussee moest de voor 1980 voorziene personeelsuitbreiding over twee jaar worden gefaseerd.

24. *Vergelijking met de bondgenoten.* In de andere lid-staten van het bondgenootschap krijgt de defensie-inspanning in grote lijnen op dezelfde wijze vorm als in Nederland. Bijna alle beschikken over zee-, land- en luchtmacht. Bijdragen worden afgestemd op gezamenlijk binnen het bondgenootschap overeengekomen plannen en men houdt zich aan de regel wezenlijke wijzigingen in beleidsvoornemens niet door te voeren dan na consultatie van de bondgenoten. Het streven is de in 1977 gemaakte afspraak inzake de 3% reële groei na te komen.

Bij de vraag hoe de individuele bondgenoten zich houden aan de 3% groeicijfer, dient te worden afgegaan op de officiële beleidsformuleringen, welke de verschillende regeringen hierover bezigen. Voor alle bondgenoten geldt, dat de 3% groeicijfer in het licht van de toegenomen dreiging op zijn minst genomen als een zeer belangrijk streefcijfer wordt aanvaard. De actuele positie per land kan – naar de laatste bekende stand van zaken – als volgt worden aangegeven: de Verenigde Staten (VS), Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk beogen de komende jaren een groei ruim boven 3%; Italië, Noorwegen, Turkije, Portugal en Canada streven naar 3% voor de komende jaren; de BRD verkeert na lange jaren van stabiele groei van tegen 3% in problemen en zal wellicht dit jaar iets lager uitkomen (maar mede in het licht van overleg met de VS, is dit nog geenszins zeker); in Denemarken, dat reeds lange tijd beneden het gemiddelde ligt, besloot de regering oorspronkelijk tot een nulgroei van de defensieuitgaven voor de komende jaren, doch op grond van bondgenootschappelijke en binnenlandspolitieke aandrang is verhoging tot 1 à 1 1/2% verwachtbaar, België vertoonde enige jaren een relatief hoge groei (gemiddeld meer dan 3%), doch besloot eind 1980 in het kader van ingrijpende overheidsbezuinigingen praktisch tot bevriezing van het uitgavenniveau. (Voor de komende jaren zijn geen besluiten genomen.)

Te verwachten veranderingen voor de periode 1981–1985

25. Voor de periode 1981–1985 zullen zich naar verwachting geen wijzigingen voordoen in de doelstelling. Wel is de verwachting dat de krachtsverhoudingen verandering zullen ondergaan en moet rekening gehouden worden met aanpassing van de defensieplannen.

26. *Krachtsverhoudingen.* Alle informatie wijst erop dat de groei en de modernisering van de Warschaupactstrijdkrachten zich de komende jaren in hoog tempo zal voortzetten. De achterstand op het gebied van de technologie zal worden ingelopen. In alle categorieën strijdkrachten, strategisch-nucleair, theater-nucleair en conventioneel is of zal, naar verwachting zelfs bij toepassing van de 3% reële groei, de NAVO worden voorbijgestreefd.

27. *Wapenbeheersing.* Onderhandelingen over wapenbeheersing zullen overeenkomstig het door NAVO gevoerde beleid worden voortgezet. Eventuele ontwikkelingen rondom Afghanistan en Polen kunnen op het verloop daarvan een negatief effect hebben.

28. *Door de NAVO te nemen maatregelen.* Als antwoord op de eerder beschreven ontwikkelingen in de krachtsverhoudingen is de NAVO gedwongen voort te gaan met het aanpassen van de verdediging om ernstige risico's voor de veiligheid te vermijden. De wijze waarop is regelmatig onderwerp van overleg binnen de NAVO. Nadat de regering-Carter reeds had besloten tot versterking van de Amerikaanse defensie, heeft de nieuwe Amerikaanse regering een belangrijke verdere verhoging van de defensieuitgaven

in het vooruitzicht gesteld. Gelet op de toegenomen dreiging in de Europese sector en grotere inspanningen van de Verenigde Staten in andere delen van de wereld (met name het gebied van de Perzische Golf) wordt een sterk beroep gedaan op de bondgenoten om hun defensie-inspanning insgelijks te verhogen. Als minimaal noodzakelijk zijn door de NAVO-raad de volgende maatregelen aanvaard:

- a. Het uitvoeren van de maatregelen opgenomen in de NAVO «Force Goals», zoals verwoord in de gezamenlijk ontworpen en goedgekeurde plannen tot 1986.
- b. Het uitvoeren van het op de topconferentie van de NAVO in mei 1978 te Washington overeengekomen Long Term Defence Programme (LTDP) binnen het daarvoor noodzakelijk geachte tijdsbestek.
- c. Het voorbereiden van de «post Afghanistan» maatregelen. Zij hebben ten doel bondgenoten geheel of gedeeltelijk lacunes op te laten vullen die ontstaan als gevolg van het eventueel bestemmen van VS-eenheden voor operaties buiten het NAVO-gebied.
- d. Het handhaven van de strategische nucleaire pariteit en de modernisering van de theater-nucleaire strijdkrachten.
- e. Het verschaffen van voldoende personeel voor gezamenlijk te ondernemen projecten.
- f. Het voorzien in middelen ten behoeve van een versnellen van de politieke besluitvorming in tijden van spanning.

Van de hiervoor genoemde maatregelen is met name de uitvoering van het LTDP van doorslaggevende betekenis om de ongunstige trend in de ontwikkeling van de krachtsverhoudingen een halt toe te kunnen roepen en de rol van de kernwapens te verminderen. Uitvoering is slechts mogelijk indien tenminste de in 1977 in het bondgenootschap gemaakte afspraak om de defensie uitgaven jaarlijks reëel omstreeks 3% te laten stijgen, door de bondgenoten wordt nagekomen.

29. *Analyse van de militaire situatie door het Militaire Comité van de NAVO.* In haar aan de NAVO-raad voorgelegde analyse van de militaire situatie, die mede is gebaseerd op de NAVO-plannen voor de periode 1981–1986, concludeert het Militaire Comité o.m.:

- Alle landen voeren kostbare vervangingsprogramma's uit die de gereedheid en het operationele vermogen van de NAVO ten goede zullen komen.
- De defensieve kracht van de NAVO moet worden vergeleken met die van het Warschaupact en de Sovjet-Unie in het bijzonder.
- In dit licht is de kloof tussen de voor de verdediging noodzakelijke middelen en de hiervoor geplande financiële middelen toegenomen.
- Als de negatieve trend in de militaire krachtsverhoudingen zich, zoals thans, voortzet, zullen de mogelijkheden de strategie van de «flexible response» uit te voeren, verminderen en zullen in het geval van agressie waarschijnlijk eerder nucleaire wapens moeten worden ingezet.

30. *Operationele risico's (effectiviteit van de Nederlandse bijdrage tot 1985);* De effectiviteit van de middelen laat zich in vredetijd moeilijk meten. Om hierin inzicht te verkrijgen, moeten de risico's worden geanalyseerd die zouden worden gelopen bij het moeten uitvoeren van de opgedragen taken in oorlogstijd. Daartoe worden deze risico's ingeschat aan de hand van een analyse van mogelijkheden van de tegenpartij – ook per deel terrein – en de aan eigen zijde te verwachten middelen. Voor de periode tot 1985 uitgaand van de huidige in de memorie van toelichting 1981 opgenomen plannen (ramingen) blijkt dat de krijgsmachtdelen de opgedragen taken nog juist en onder het lopen van risico's kunnen uitvoeren. Opgemerkt moet worden dat daar waar nationale standaarden/criteria lager liggen dan die van de NAVO is uitgegaan van de nationale opstelling ter zake. Het betreft hier bij voorbeeld een lagere vredessterkte voor parate eenheden, in een aantal ge-

vallen een geringere organisatie-omvang, een nadeliger verhouding vrijwillig dienende/dienstplichtigen, minder herhalingsoefeningen, lagere voorraad-niveaus (met name munitie), een grotere reactietijd en minder vliegreuen per vlieger.

31. *MBFR-onderhandelingen.* Over de periode tot 1985 wordt, gelet op het verloop van de besprekingen, niet verwacht dat resultaten van MBFR-onderhandelingen een reductie van de Nederlandse bijdrage zullen rechtvaardigen.

32. *Taakspecialisatie, standaardisatie en rationalisatie.* Binnen de NAVO bestaat een voortdurend streven naar specialisatie, standaardisatie en rationalisatie. De resultaten zijn als gevolg van conflicterende nationale belangen – vooral op financieel/economisch gebied – niet altijd hoopgevend. Toch wordt langzaam vooruitgang geboekt; bepaalde taken, zoals bij voorbeeld die van vliegekampschepen en luchtmobiele eenheden worden alleen door de grotere partners uitgevoerd. Belangrijke projecten, zoals die voor de NAVO-infrastructuur en het vliegend waarschuwingssysteem AWACS worden gezamenlijk aangepakt en bij uiteenlopende wapensystemen is meer dan vroeger standaardisatie op het gebied van brandstof en munitie bereikt. Binnen het bondgenootschap werd besloten dat de door Nederlandse Starfighters uitgevoerde luchtverdediging op grote hoogte en lange-afstandstaken bij de vervanging van dit toestel door andere bondgenoten zouden worden overgenomen. Nederland zou in plaats daarvan zich een extra inspanning op het gebied van de grondsteun getroosten. Juist in tijden van financieel/economische crisis is verdere vooruitgang meer dan ooit noodzakelijk, maar de eerste tekenen wijzen erop dat in een dergelijke situatie resultaten moeilijker zijn te bereiken. Waar voornamelijk niet-militaire factoren van invloed zijn, zullen wellicht initiatieven op het hoogste politieke niveau helpen enig resultaat te boeken. Deze initiatieven zouden zich met name moeten richten op de in de toekomst te verrichten taken en op nog aan te schaffen systemen. Rationalisatie vindt eveneens voortdurend plaats zowel internationaal als nationaal. Op het totale gebied van taakspecialisatie, standaardisatie en rationalisatie zijn echter, boven hetgeen daar reeds is gedaan, tot 1985 weinig besparingen te verwachten en er zal nauwelijks of in het geheel geen compensatie worden gevonden voor de in hoofdstuk C gepresenteerde beleidsvarianten.

33. *Financieringsplan.* De hiervoor geschetste veranderingen in de periode 1974–1981, de stand van zaken in 1981 alsmede de te verwachten veranderingen in de periode 1981–1985 benadrukken eens te meer het belang van een financieringsplan dat een redelijke mate van zekerheid verschaft om de in bondgenootschappelijk verband aanvaarde taken voor behoud van vrede en veiligheid te kunnen uitvoeren. Het in de toekomst voortzetten van het in de Defensienota voorgestelde beleid, en het uitvoeren daarvan, zijn van wezenlijke betekenis. Dit belang wordt onderstreept door het rapport «defensiefinanciering» van de Adviesraad Defensie Aangelegenheden. Wat betreft de hoogte van het financieringsniveau geldt tenminste tot 1985 de in bondgenootschappelijk verband overeengekomen afspraak van omstreeks 3% reële groei per jaar. De analyse van de militaire situatie tot 1986 van het Militaire Comité, alsmede uitspraken van de voornaamste NAVO-commandanten en enkele NAVO-bondgenoten duiden erop dat meer dan 3% groei noodzakelijk zal zijn om aan de minimumeisen van het huidige veiligheidsbeleid te kunnen voldoen. Dit staat op gespannen voet met verwachtingen van het Centraal Planbureau dat aanvankelijk voor 1981 geen economische groei voor Nederland verwachtte. Latere cijfers van dit bureau duiden op een daling voor 1980 en 1981 te zamen van 2,5% en voor de periode 1980–1985 als geheel weer op een groei van gemiddeld 1% per jaar. Een rechtstreekse koppeling van het nationaal inkomen met de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting bestaat niet. Immers de economische

ontwikkeling is wel mede bepalend voor de ruimte op de rijksbegroting als geheel maar de toewijzing aan de afzonderlijke hoofdstukken komt tot stand door een politieke prioriteitenafweging tussen de diverse beleidsterreinen. Over de defensiefinanciering zegt eerder genoemd rapport van de Adviesraad Defensie Aangelegenheden dat: «de hoogte van de defensie-uitgaven niet primair afhankelijk dient te zijn van wijzigingen in de economische toestand maar dient te zijn gebaseerd op een politieke evaluatie van de onveiligheidssituatie. De samen met de bondgenoten plaatshebbende politieke analyse van deze situatie levert een bepaald takenpakket op. Wanneer het takenpakket eenmaal politiek is aanvaard, ligt het voor de hand dat ook de financiering ervan wordt verzekerd».

Overige onderwerpen

34. *Overwegingen van kostendoelmatigheid.* Overwegingen van kostendoelmatigheid spelen met name in het verwervingsproces een belangrijke rol. Steeds wordt bezien welke combinaties van instrumenten moeten worden toegepast om te komen tot een zo gering mogelijk budgettair beslag. Doel is steeds tegen minimale kosten te voldoen aan de minimaal noodzakelijke operationele eisen.

35. *Beheersbaarheid van de uitgaven.* De uitgaven op het terrein van defensie zijn in theorie vrijwel geheel beheersbaar waarmee gezegd wil zijn dat er nauwelijks wettelijke regels bestaan die tot een bepaald uitgavniveau verplichten. De flexibiliteit op korte termijn is niet groot. Dit wordt veroorzaakt door de rechtspositie van personeel en de consequenties daarvan voor de personele uitgaven en door aangegane (juridische) verplichtingen voor materiële uitgaven.

Nulsituatie

36. Het doen van voorstellen welke uitgaan van een situatie die geen rekening houdt met historische ontwikkelingen, in het bondgenootschap aangegane verplichtingen, de voorhanden zijnde gezamenlijke middelen en in het verleden genomen politieke beslissingen, is weinig zinvol. Dit geldt te meer waar de «dreiging» als een gegeven moet worden beschouwd. Er kan worden gesteld dat de doelstelling op dezelfde wijze zou worden geformuleerd en dat de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de in de Defensienota 1974 geschetste structuren doel zou blijven. Een variabele die in dit verband wel kan worden vermeld en welke in het verleden meer dan eens onderwerp van studie is geweest is verlenging c.q. verkorting van de diensttijd voor dienstplichtig personeel. Verlenging of verkorting met twee maanden brengt wijziging in de exploitatiekosten in de orde van grootte van 125 mln/jaar respectievelijk minder en meer. In beide gevallen zal rekening gehouden moeten worden met niet onaanzienlijke (vele miljoenen) eenmalige kosten voor o.m. aanpassing van de infrastructuur en de opleidingen (personeel en materieel). Uitvoering van een dergelijke maatregel kan gelet op het noodzakelijk omvangrijke voorbereidende werk eerst anderhalf tot twee jaar na beslissing aanvangen. Verkorting van diensttijd wordt in dit verband niet overwogen vanwege de ernstige operationele consequenties, de grote problemen om over het grote vrijwillig dienende personeelsbestand te kunnen beschikken en de grote financiële consequenties. Verlenging van diensttijd wordt in dit verband evenmin als redelijke optie aangemerkt omdat de reeds thans als onbillijk ervaren verdeling van de dienstplicht nog sterker tot uiting zou komen. Bovendien is het – gelet op de benodigde tijd voor het tot stand komen van nieuwe wettelijke regelingen en de noodzakelijke organisatorische en infrastructuurle aanpassingen – niet realistisch te verwachten dat reeds voor 1985 besparingen zouden kunnen worden verkregen. Deze mogelijkheid is voor de voor deze studie bepalende periode 1982–1985 dan ook niet als beleidsvariant in hoofdstuk C opgenomen.

37. *Eventuele overdracht van voorzieningen naar de particuliere sector.* Defensie is per definitie een collectief goed. Uit dien hoofde is overdracht van het veiligheidsbeleid naar de particuliere sector niet mogelijk. Waar mogelijk zijn ondersteuning en dieſten reeds uitbesteed.

38. *Toepassing van de profijitgedachte.* De toepassing van de profijitgedachte is onderwerp van studie in een andere werkgroep. Binnen defensie zijn op dit gebied geen besparingen van betekenis te verwachten.

39. *Invloed op de economische structuur.* Defensie-uitgaven en economische structuur zijn nauw met elkaar verbonden. Niet louter de omvang van de defensie-uitgaven (meer dan 3% van het nationaal inkomen, ruim 130 000 man personeel en ca. 5 mld. aan materiële uitgaven) maakt dit aanmerkelijk. Ook de keuze van het gebruik der beschikbare middelen is van grote invloed op de Nederlandse volkshuishouding. Het grootste deel van de materiële uitgaven wordt binnenslands besteed. Dat betekent een belangrijke impuls voor de nationale industrie en werkgelegenheid. Zo wordt door defensie bij voorbeeld jaarlijks globaal f 450 mln. in de bouwsector geïnvesteerd. Van het deel, dat betrekking heeft op bestedingen voor investeringen in het buitenland komt een belangrijk gedeelte in de vorm van compensatie-orders bij de Nederlandse industrie terug. Op het gebied van ontwikkeling en produktie van geavanceerde systemen die ook in de civiele sector toepassing vinden, vervult defensie een stimulerende rol. Het vereist steeds beter opgeleid personeel waardoor defensie bijdraagt aan werkgelegenheid voor hoger opgeleiden, hetgeen ook een wisselwerking heeft in de civiele sector. Door het beleid ten aanzien van dienstplichtigen (variabele opkomst leeftijd), kortverbanders en vrijwillig nadienenden is de invloed van defensie op de arbeidsmarkt (met name in de categorie jongeren c.q. schoolverlaters) groot.

HOOFDSTUK C

Inleiding

1. Voorafgaande aan het formuleren van een aantal beleidsvarianten heeft de werkgroep het haar toegewezen onderwerp «de 3% groeicnorm van defensie in relatie tot taakspecialisatie en standaardisatie» geanalyseerd.

2. *De 3% groeicnorm.* Als uitgangspunt bij het vaststellen van het volume verbonden aan de 3% groeicnorm is het defensiebudget genomen, zoals vermeld in de Miljoenennota 1981 onder vermindering van de bedragen die daarin waren opgenomen voor pensioenen en wachtgelden. Dit houdt o.m. in dat alle budgetaanpassingen die zijn opgedragen vóór het tot stand komen van de Miljoenennota 1981 zijn verwerkt. Zoals reeds in hoofdstuk B is uiteengezet berusten de defensieplannen, die beogen de ongunstige trend in de ontwikkeling van de krachtsverhoudingen een halt toe te roepen, op de in 1977 door het bondgenootschap gemaakte en sindsdien meerdere malen bevestigde afspraak de defensieuitgaven jaarlijks reëel omstreeks 3% te laten stijgen. De NAVO spreekt hierbij uitdrukkelijk over de defensieuitgaven als geheel. Daarvan uitgaande zou men bij een studie die de 3% groeicnorm tot onderwerp heeft, mogen verwachten dat de werkgroep zowel de uitgaven van materiële als van personele aard in ogenschouw zou hebben genomen. Bij de toedeling aan Defensie van de 3% groei in 1979 zijn immers ook de defensieuitgaven als geheel als maatstaf genomen. Bij de onderhavige studie mocht de defensiewerkgroep zich niet begeven op het terrein van maatregelen die liggen in de sfeer van de ICCK. Dientengevolge ontstaat er een discrepantie tussen enerzijds de opvatting van de NAVO in zake de 3% groei en anderzijds de uitleg die daarvan nationaal in het kader van de heroverweging wordt gegeven.

3. *Taakspecialisatie en standaardisatie.* Zoals reeds in hoofdstuk B is aangegeven, wordt op deze terreinen slechts langzaam vooruitgang geboekt. De in de loop der jaren veelal na intensief overleg met de bondgenoten behaalde resultaten zijn in de bestaande plannen verwerkt. Bij het onderzoek naar beleidsvarianten zijn op dit terrein geen maatregelen gevonden die voor de periode tot 1985 besparingen zouden kunnen opleveren.

4. *Disproportioneel aspect.* Een aantal andere werkgroepen bereidt beleidsvarianten voor die als deze in maatregelen zouden worden omgezet ook voor een deel rechtstreeks invloed zullen hebben op het defensiebudget. Als gevolg hiervan is de defensiewerkgroep in haar keuze met betrekking tot het doen van voorstellen beperkt geweest. Door bij de te bereiken korting op basis van onderschrijding van de 3% groei besparingen op personeelsgebied door middel van maatregelen in de sfeer van de rechtspositie en salarissen niet mee te hebben kunnen wegen, kunnen niet alleen de kortingen voor Defensie als geheel hoger uitvallen maar zal ook een zwaarder accent liggen op maatregelen in de materiële sector dan anders zou zijn te verwachten. Een verlaging van de totale post salarissen (exclusief pensioenen) bij Defensie met 1% zou bij voorbeeld ongeveer f 50 mln. per jaar opleveren. Binnen de mogelijkheden die de hiernavolgende beleidsvarianten, gezien hun financiële implicaties bieden is binnen Defensie gepoogd voorstellen te doen die zo min mogelijk gevolgen zullen hebben voor de binnen de NAVO overeengekomen taakuitvoering. Deze consequenties kunnen alleen op werkelijke waarde worden ingeschat door ze te bezien tegen de achtergrond van de in hoofdstuk B beschreven operationele risico's.

5. *NAVO consultatie.* Sinds 1978, het basisjaar voor de berekening van de 3% groeionorm, is door de Regering de defensiebegroting met minder groei bijgesteld. Los van het hiervoor gesignaleerde verschil in uitgangspunt zal hernieuwde bijstelling binnen de NAVO zeker de vraag opwerpen in hoeverre nog kan worden gesproken van de overeengekomen reële groei van de defensieuitgaven met omstreeks 3%. Afgezien van mogelijk onderschrijden van deze groeionorm zouden daaraan gerelateerde maatregelen neer kunnen komen op een forse ingreep in de in bondgenootschappelijk overleg overeengekomen structuur van de strijdkrachten. Tot dergelijke maatregelen zal dan ook niet zonder overleg met de bondgenoten kunnen worden besloten. Dit overleg, dat bekend staat als consultatie en waarbij aan de bondgenoten tekst en uitleg wordt gegeven van de voorgenomen maatregelen, is in het bondgenootschap gebruikelijk voor het geval een land voornemens is kwantitatieve en kwalitatieve wijziging in de defensiebijdrage door te voeren. De voornemens behoren te worden aangemeld aan de NAVO-Raad en de militaire autoriteiten. Uitgangspunt is dat beslissingen pas worden genomen nadat de bondgenoten in de gelegenheid zijn gesteld een waardeoordeel uit te spreken over de voorgenomen plannen.

6. *Overig overleg.* Een aantal maatregelen zal bovendien bilateraal overleg met enkele bondgenoten – voornamelijk de Bondsrepubliek Duitsland – vergen in verband met de interdependentie van plannen en taken. Vrijwel alle maatregelen vereisen politieke herbezinning en in sommige gevallen dienen wettelijke bepalingen te worden gewijzigd voordat zij kunnen worden verwezenlijkt.

Beleidsvarianten

7. Vier beleidsvarianten zijn ontworpen te weten variant I (2,25% groeionorm) variant II (1,5% groeionorm), variant III (0,75% groeionorm) en ten slotte variant IV (groeionorm gelijk nul). De resulterende kortingsbedragen zijn op basis van de budgetverdeling ter kennis gebracht van de deelbudgethouders (Centrale organisatie, krijgsmacht delen en Koninklijke Marechaussee) voor het formuleren van de aan deze kortingen verbonden consequenties.

8. Bij het beoordelen van de bij de beleidsvarianten genoemde consequenties geldt onder meer het volgende:

a. Een karakteristiek van de defensiebegroting is dat, zeker voor de eerste twee à drie jaren, een betrekkelijk groot deel van de voor investeringen bestemde bedragen juridisch zijn verbonden. Dit brengt met zich mee dat alhoewel met voorrang is gezocht naar maatregelen die structureel van aard zijn kortingen in de eerste jaren niettemin een incidenteel karakter hebben. Bij de verschillende maatregelen is zoveel mogelijk aangegeven of sprake is van een incidentele dan wel een structurele bijdrage aan de te bereiken korting.

b. Ten behoeve van het opstellen van de beleidsvarianten zijn aan de deelbudgethouders richtlijnen gegeven. Deze hielden onder meer in dat de gevechtskracht zo min mogelijk mocht worden aangetast; het completeren van bestaande (wapen)systemen diende voorrang te hebben boven het invoeren van nieuwe projecten; het schrappen van projecten en/of taken diende voorrang te hebben boven het uitstellen van projecten en er moest rekening worden gehouden met een structurele doorwerking na 1985. Daarenboven dienden eerst die sectoren te worden beschouwd die bondgenootschappelijke verplichtingen minimaal beïnvloeden (hieronder begrepen de infrastructuur) en mochten munitieprogramma's alleen in relatie met deze richtlijnen worden gekort. Ten slotte mocht het personeelsbestand slechts verminderd worden in relatie tot eventuele taakvermindering en moesten bestaande, alsmede in het defensieplan voorziene, uitbreidingen in de rechtspositionele sfeer buiten beschouwing blijven.

c. De beleidsvarianten zijn opgesteld met als uitgangspunt de lange termijnplannen van defensie, gebaseerd op de situatie per 1 november 1980, zoals die op 15 december 1980 zijn behandeld door de Tweede Kamer en zo goed mogelijk geactualiseerd naar de toestand per 1 april 1981.

d. In de beleidsvarianten is geen aandacht geschonken aan de mogelijkheid besparingen te bereiken door de dienstplicht te verlengen omdat daardoor de reeds thans maatschappelijk als onbillijk ervaren verdeling van de dienstplicht nog sterker tot uiting zal komen. Bovendien is het – gelet op de benodigde tijd voor het tot stand komen van nieuwe wettelijke regelingen en de noodzakelijke organisatorische en infrastructurele aanpassingen – niet realistisch te verwachten dat deze maatregelen in de periode tot 1985 tot wezenlijke besparingen zouden leiden.

9. Na het invullen van de reductiemodellen door de deelbudgethouders zijn gelet ook op de beschikbare tijd, tussen de verschillende maatregelen geen prioriteiten gesteld. Een dergelijke afweging is slechts mogelijk na een diepgaande studie over de totaliteit van de Nederlandse defensie, die zou moeten uitmonden in een nieuw defensieplan. Voor de opstelling hiervan zijn politieke richtlijnen onontbeerlijk. De navolgende ambtelijk opgestelde beleidsvarianten moeten dan ook als indicatief voor eventueel te nemen maatregelen worden beschouwd.

10. De eerder gesignaleerde disproportionaliteit en het, vooral in de eerste jaren optredende gebrek aan financiële ruimte hebben voor alle deelbudgethouders reeds in de varianten met de geringste korting ook al in de eerste jaren moeten leiden tot belangrijke ingrepen. Het bleek bij zowel de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht als de Koninklijke Luchtmacht onvermijdelijk in te grijpen in de uitvoering van de hoofdtaken.

11. Een karakteristiek van de varianten van de verschillende deelbudgethouders is:

a. *Centrale Organisatie*. Het budget van de Centrale Organisatie wordt gekenmerkt door een groot aantal zeer verscheiden posten. Een deel daarvan (te weten NAVO-infrastructuur) is internationaal verbonden. De Centrale Organisatie moest de opgedragen kortingen daarom in hoofdzaak vinden in de beëindiging van activiteiten en in taakstellende personeelsreducties.

b. *Koninklijke Marine*. De plannen van de Koninklijke Marine blijken op korte termijn zeer moeilijk structureel te beïnvloeden. In de eerste jaren moest daarom in hoofdzaak voor incidentele maatregelen worden gekozen (bij voorbeeld verminderd vaarplan, vermindering taakuitvoering Korps mariniers).

c. *Koninklijke Landmacht*. Naar analogie van de in de Defensienota 1974 voorziene maatregelen moest bij de Koninklijke Landmacht wel op korte termijn structureel worden ingegrepen, waardoor de uitvoering van de hoofdtaken al snel moest worden aangetast. Bij dit krijgsmachtdeel moest daarenboven op afspraken in het kader van de MBFR-besprekingen worden teruggekomen.

d. *Koninklijke Luchtmacht*. Het is ook bij de Koninklijke Luchtmacht noodzakelijk gebleken de voornaamste kortingen structureel aan te brengen en dus in te grijpen in de gevechtskracht (bij voorbeeld het sluiten van vliegbases in vreedetijd, waardoor deze in tijd van spanning en oorlogstijd later beschikbaar zullen zijn). Al spoedig monden de beleidsvarianten van de Koninklijke Luchtmacht uit in het afstoten van (delen van) hoofdtaken. Een verminderd vliegprogramma komt als incidentele maatregel om veiligheidsredenen niet in aanmerking, te meer waar dit oefenschema reeds eerder tot ongeveer 70% van de door de NAVO gewenste intensiteit werd teruggebracht.

e. *Koninklijke Marechaussee*. De Koninklijke Marechaussee is niet materieelintensief. Reducties kunnen derhalve vrijwel uitsluitend in de personele sfeer worden gevonden, zijn daarom structureel en leiden tot vermindering van de taakuitvoering.

12. Ingevolge de aan de werkgroep gegeven opdracht is voor wat betreft de financiële cijferopstelling uitgegaan van de Miljoenennota 1981. De op deze cijferopstelling gebaseerde deelplannen dienden echter te worden bijgesteld voor veranderingen die zich sedertdien hebben voorgedaan en in feite een voortzetting zijn van de in deel B beschreven ontwikkelingen op het gebied van financiering, compensatie en inschakeling van de Nederlandse industrie. Als regel vindt bijstelling van de plannen bij minder ter beschikking komende financiële middelen plaats in het kader van het Nederlands Defensie Planning Proces (NDPP). Binnen de gegeven tijd kon de werkgroep niet een geheel afgewogen en bijgesteld plan ter beschikking krijgen, te meer waar een en ander afhankelijk is van politieke besluitvorming. Vorenstaande houdt in dat ook bij uitvoering van ongewijzigd beleid maatregelen noodzakelijk zijn. Ter wille van een zo duidelijk mogelijk formuleren van beleidsvarianten zijn de plannen dan ook zo goed mogelijk geactualiseerd naar de toestand van 1 april 1981, op basis van 3% reële groei volgens de Miljoenennota 1981. Voor de krijgsmachtdelen betekende dit dat ook bij ongewijzigd beleid een aantal materieel projecten reeds moesten dan wel zullen moeten worden bijgesteld, of komen te vervallen. Bovendien zal in een aantal gevallen tot aanpassing van de jaarlijkse exploitatiekosten moeten worden gekomen met als gevolg een verminderd vaar- en oefenschema en inkringing van opleidingen, hetgeen een negatief effect heeft op de inzetbaarheid. Een eventueel verdere vermindering van de financiële niveaus in het kader van deze studie leidt tot verdergaande maatregelen zoals bij de respectieve beleidsvarianten is vermeld.

13. In de volgende beschrijving van de verschillende beleidsvarianten wordt allereerst de financiële opstelling gegeven. Na de financiële opstelling volgt een schets van de meest ingrijpende maatregelen en de operationele consequenties voor resp. de Centrale Organisatie van het Ministerie (CO-RIZ), de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marechaussee. Bij elke variant worden ten slotte de personele consequenties daarvan vermeld. De beleidsvarianten dienen als zuiver indicatief te worden beschouwd voor eventueel op te dragen maatregelen en de voorzienbare consequenties daarvan. Vervolgens wordt in relatie tot de heroverweging aandacht geschonken aan een aantal functionele beleidsvoornemens te weten op operationeel, personeel en materieel gebied.

Beleidsvariant I (2,25% groeionorm)

14. *Financiële opstelling.* Toepassing met ingang van 1982 van een groeionorm voor Defensie van 2,25% leidt tot een budgetvermindering in 1985 van f 324 mln. Hiervan komt 100 mln. voor rekening van de personele exploitatie, 20 mln. van de materiële exploitatie, 200 mln. van de categorie groot materieel en 4 mln. van de infrastructuur. Om deze variant te kunnen bereiken moet in de periode 1982 tot en met 1985 totaal f 798 mln. worden gekort.

15. *Operationele consequenties*

a. *Centrale Organisatie.* Maatregelen met betrekking tot de Centrale Organisatie zijn structureel van aard. De taakstellende vermindering van een aantal begrotingsposten in de personele- en materiële exploitatie, variërend van 25 tot 100% drukt in beleidsvariant I vooral nog op de jaren 1983 tot en met 1985. Reeds in 1982 zal een reductie in taken en personeel bij het Codificatie Bureau Materieel (COBUMA), het Technisch Documentatie Centrum voor de Krijgsmacht (TDCK) en de huishoudelijke diensten van het ministerie moeten worden doorgevoerd. Voorts zijn voor de jaren 1983 en volgende enige andere voorzieningen en instellingen die deel uitmaken van de centrale organisatie (bij voorbeeld het Defensie Studiecentrum, het instituut Inspecteur-Generaal Krijgsmacht en het Koninklijk Tehuis voor Oud-Militairen Bronbeek) in de beschouwing van de werkgroep betrokken. De gevolgen van maatregelen zullen onder andere neerkomen op een vermindering van beleidsvoorbereidende, coördinerende en adviserende taken.

b. *Koninklijke Marine.* De volgende maatregelen met een structureel karakter zullen moeten worden genomen:

(1) In plaats van het commandofregat zal voor de derde escortegroep aansluitend aan de in uitvoering zijnde serie standaardfregatten een luchtverdedigingsfregat met verminderde commandofaciliteiten worden verworven. De commandovoering van de derde escortegroep zal daardoor minder zijn dan oorspronkelijk beoogd.

(2) Voor de vervanging van acht Atlantic maritieme patrouillevliegtuigen zullen slechts fondsen beschikbaar zijn voor drie vliegtuigen. Dit betekent een vermindering van de onderzeebootbestrijdingscapaciteit der patrouillevliegtuigen na 1986 met 30%.

(3) Het mijnneveegtuig voor de vervangers van de kustmijnneveggers zal niet worden gemoderniseerd. Hierdoor zal onder andere de via Nederland aan te voeren «reinforcement/resupply» bloot staan aan grotere verliezen als gevolg van mijnnegevaar.

(4) Noodzakelijke investeringen voor verbindingen en elektronische oorlogvoering zullen achterwege blijven. Door het ontbreken van deze moderne apparatuur zal de gevechts- en commandovoering ernstig worden belemmerd en de kwetsbaarheid van schepen aanzienlijk worden vergroot.

c. Daarnaast zal de Koninklijke Marine een aantal maatregelen met een incidenteel karakter moeten nemen, te weten:

(1) In 1982 zal een verminderd vaar- en oefenprogramma moeten worden doorgevoerd, hetgeen ook voor 1983 en 1984 – in iets mindere mate – onvermijdelijk is. Hierdoor zal de vloot niet in staat zijn de operationele gereedheid op het vereiste niveau te houden. Na verloop van naar schatting vier maanden zullen de eenheden de taken niet meer naar behoren uit kunnen voeren. Gedurende een periode van meer dan drie jaren zal de gevechtskracht ernstig en tot onder de gestelde criteria dalen door onge oefendheid van de bemanningen aangezien ook het weer opbouwen van de verloren gegane expertise als gevolg van het gedeeltelijk stilleggen van de vloot een spannend en langdurig proces zal zijn. Voor wat betreft het Korps Mariniers heeft het verminderd oefenprogramma zijn invloed op de uitvoering van de taak op de noordflank.

(2) De vier Multi-purpose-fregatten ten behoeve van de Noordzee escortegroep – vervangers voor de in 1984 van de sterkte af te voeren zes Wolfklasse fregatten – zullen pas vanaf 1989 in dienst worden gesteld. De bescherming van de aanvoerlijnen in het Kanaal en de Noordzee zal in de periode 1984–1990 onvoldoende zijn verzekerd.

d. *Koninklijke landmacht.* Van structurele aard zijn de volgende maatregelen:

(1) Er zal moeten worden afgezien van het treffen van reeds aangekondigde maatregelen ter verbetering van de reactietijd van het legerkorps. Deze reactietijdverbetering wordt door de bondgenoten slechts gezien als een eerste – en nog onvoldoende – stap ter verhoging van vereiste parate sterkte en legering van een tweede parate brigade in Duitsland. Het op voet van oorlog brengen van het legerkorps en de verplaatsing naar het operatieterrein blijft even kwetsbaar als thans het geval is. Ernstige kritiek van NAVO-zijde is daarom te verwachten.

(2) Vervanging van de getrokken artillerie 155 mm voorzien voor 1983 tot 1985 zal niet kunnen plaatsvinden. Hierdoor neemt de vuursteun, waarover het legerkorps beschikt met een aanzienlijk deel af en zal het grootste deel van de betrokken (mobilisabele) afdelingen moeten worden opgeheven.

e. Een maatregel van incidentele aard is het korten op de aanschaf van munitie voor de oorlogsvoorraad. Dit doet de reeds bestaande belangrijke tekorten toenemen en zal leiden tot een vergroot operationeel risico.

f. *Koninklijke Luchtmacht.* Van structurele aard zijn de volgende maatregelen:

(1) Op 1 januari 1983 zal in vreedetijd de vliegbasis Ypenburg moeten worden gesloten. Deze maatregel heeft ernstige gevolgen voor het tijdig gereedstellen van Ypenburg voor bij voorbeeld de aanvoer van versterkingen bestemd voor het Westeuropese theater, terwijl de basis niet langer beschikbaar zal zijn voor het uitvoeren van regeringsvluchten.

(2) Op korte termijn zal in vreedetijd een operationele vliegbasis moeten worden gesloten en het daar gestationeerde squadron worden verplaatst. De status van de te sluiten vliegbasis wordt verlaagd tot die van Dispersed Operating Base (DOB) hetgeen inhoudt dat de basis slechts in oorlogstijd beschikbaar zal zijn (voor het in vreedetijd te verplaatsen squadron). De sluiting van de basis in vreedetijd betekent vergroting van het reeds bestaande tekort aan parate vliegbases in de centrale sector van West-Europa.

(3) Afgezien zal moeten worden van de aanschaf van een geleide-wapencomponent voor de vliegbasisverdediging voorzien voor 1985 en volgende jaren. Gevolg hiervan is dat de IHAWK-eenheden van de vliegbases niet ter beschikking komen voor de luchtverdediging van de grote zee- en luchthavens. Hierdoor blijven deze objecten zeer kwetsbaar voor luchtaanvallen.

(4) De investeringen ten behoeve van bestuurlijke informatiesystemen en het kosteninformatiesysteem zullen met ingang van 1982 drastisch

worden verminderd. Dit leidt tot een beperking in de bedrijfsvoering van de Koninklijke Luchtmacht.

(5) Een aantal maatregelen op verbindingsterrein zal met ingang van 1982 niet kunnen worden genomen. Hierdoor is de beveiliging van bepaalde operationele verbindingen niet zeker gesteld.

g. Incidenteel van karakter is voor de Koninklijke Luchtmacht de bekorting van een aantal militaire basis- en vaktechnische opleidingen met ingang van 1982. Deze U maatregel heeft negatieve invloed op de elementaire geoefendheid van dienstplichtig personeel en legt een zware druk op het oefenprogramma bij de operationele onderdelen.

h. *Koninklijke Marechaussee*. De maatregelen voor de Koninklijke Marechaussee zijn van personele aard en zijn mede gezien de tijd benodigd voor opleidingen structureel te noemen. De noodzakelijk geachte verdere verbetering van de personeelssituatie zal slechts in geringe mate kunnen worden verwezenlijkt, waardoor de door taakverzwaring (onder andere uitbreiding paleisbeveiliging te 's-Gravenhage) ontstane extra werklast slechts zal kunnen worden opgevangen door verminderde taakuitvoering op andere gebieden. Opheffing van de bijstandsbrigades te Amsterdam en 's-Gravenhage zal weliswaar enige verlichting kunnen bieden voor wat betreft de personeelsbelasting. Het zal er tevens toe leiden dat de betaling van het betrokken personeel door het Ministerie van Binnenlandse Zaken komt te vervallen. Als gevolg van de in deze variant te nemen maatregelen zal na verloop van enige tijd niet langer kunnen worden voorzien in de beveiliging van een aantal kwetsbare gebouwencomplexen waarin overheidsdiensten zijn gehuisvest in Den Haag. De hulp bij het toezicht op vreemdelingen in de zuidelijke provincies en de afgifte van grensdocumenten zal met ingang van 1984 moeten worden beëindigd resp. beperkt. Ten slotte zal met ingang van 1985 het uitleiden van ongewenste vreemdelingen moeten worden beëindigd.

16. Consultatie

a. *NAVO*. Met uitzondering van de maatregel betreffende de opleidings- en bedrijfsvoeringsmaatregelen van de Koninklijke Luchtmacht en de maatregelen van de Koninklijke Marechaussee is NAVO-consultatie voor alle maatregelen noodzakelijk.

b. *Nationaal*. De maatregelen rond de te sluiten vliegbases betekenen een afwijking van het Structuurschema Militaire Terreinen. De maatregelen betreffende de Koninklijke Marechaussee noodzakelijk tot overleg met betrokken Ministeries.

17. *Personele consequenties van beleidsvariant I*. De maatregelen resulteren in een vermindering van het aantal, in de plannen voorziene, arbeidsplaatsen zoals in onderstaande tabel is weergegeven. Bij de berekening van de financiële consequenties van deze personele maatregelen is uitgegaan van de volledige middensommen.

Burgerpers.	Vrijwillig dienende mil.	Dienstplichtige mil.	Totaal
310	760	420	1490

De dan verminderde behoefte aan personeel zal in deze variant voornamelijk worden bereikt door het niet oproepen van dienstplichtigen en het niet aanvullen van het natuurlijke verloop van burgerpersoneel en vrijwillig dienende militairen. Voor een gedeelte van de vrijwillig dienende militairen zal evenwel gedwongen ontslag moeten plaatsvinden.

Beleidsvariant II (1,5% groeicijfer)

18. *Financiële opstelling.* Toepassing met ingang van 1982 van een groeicijfer voor Defensie van 1,5% leidt tot een budgetvermindering in 1985 van f 649 mln. Hiervan komt 260 mln. voor rekening van de personele exploitatie, 50 mln. van de materiële exploitatie, 330 mln. van groot materieel en 9 mln. van de infrastructuur. Om deze variant te kunnen bereiken moet in de periode 1982 tot en met 1985 totaal f 1 596 mln. worden gekort.

19. *Operationele consequenties*

a. *Centrale Organisatie.* De maatregelen genoemd in beleidsvariant I zullen versneld en/of in versterkte mate moeten worden doorgevoerd. Daarnaast zal in dit model een structurele algemene personeelsreductie op de gehele begrotingssterkte moeten worden toegepast van 1,5% in 1984 en 2,5% in 1985. Nog nader aan te geven taken zullen hierdoor moeten worden verminderd of kunnen niet meer worden uitgevoerd. Gevolg hiervan zal zijn dat de werkzaamheden van het Ministerie van Defensie met vertraging voortgang zullen vinden.

b. *Koninklijke Marine.* De maatregelen met een structureel karakter zoals weergegeven in beleidsvariant I blijven gelden te weten: een verminderd bestand maritieme patrouillevliegtuigen, het niet aanschaffen van nieuw mijnveegtuig, moderne verbindingssystemen en middelen voor de elektronische oorlogvoering. Het luchtverdedigingsfregat, al genoemd als mogelijkheid met verminderde kwaliteit in plaats van het noodzakelijke commandofregat, zal in deze variant echter pas in 1989 beschikbaar zijn.

c. De maatregelen met een incidenteel karakter zoals reeds genoemd in variant I gelden thans in versterkte mate:

(1) Het vaar- en oefenprogramma – inclusief voor het Korps Mariniers – zal in de jaren 1982 t/m 1984 verder moeten worden verminderd.

(2) De vier M-fregatten ten behoeve van de Noordzee escortegroep zullen pas vanaf 1990 in dienst kunnen worden gesteld. De onvoldoende bescherming van de aanvoerlijnen in het Kanaal en de Noordzee zal van 1984 tot 1991 duren.

d. *Koninklijke Landmacht.* De maatregelen van variant I blijven van kracht te weten: geen verbetering van de reactietijd van het eerste legerkorps; het niet vervangen van de getrokken artillerie 155 mm en kortingen op de aanschaf van munitie voor de oorlogsvoorraad.

e. Als nadere maatregel van structurele aard zal de Koninklijke Landmacht een aantal eenheden overeenkomende met de sterkte van een brigade mobilisabel moeten stellen. Hierdoor wordt de parate gevechtsterkte van het legerkorps verminderd. Deze maatregel heeft tot gevolg dat, door enerzijds het afnemen van de sterkte van het parate deel van het legerkorps en anderzijds toeneming van de mobilisabele component de bestaande discrepantie tussen vredes- en oorlogsorganisatie groter zal worden. Daarnaast zal de geoefendheid van het legerkorps als geheel in belangrijke mate dalen en de gevechtsgereedheid afnemen. Vermindering van de parate troepensterkte betekent een verzwakking van de afschrikkingssrol van de Koninklijke Landmacht. Het zal – gelet op de verminderde omvang van de parate sterkte van het legerkorps – noodzakelijk zijn de Nederlandse bijdrage aan UNIFIL te beëindigen.

f. *Koninklijke Luchtmacht.* De maatregelen zoals weergegeven in beleidsvariant I blijven geldig in beleidsvariant II, te weten: het sluiten in vreedetijd van twee vliegbases, het niet aanschaffen van een geleidewapencomponent voor de vliegbasisverdediging, het verplaatsen van een squadron jachtvliegtuigen, het bekorten van opleidingen en het afzien van verbetering van de bedrijfsvoering en verbindingseiligheid.

g. Daarnaast zal de Koninklijke Luchtmacht, als maatregel met een structureel karakter, één van de twee in de BRD geplaatste IHAWK-groepen moeten opheffen. Deze vermindering van de slagkracht van de Koninklijke Luchtmacht met vier squadrons veroorzaakt een hiaat in de geïntegreerde NAVO-luchtverdedigingsgordel en betekent een ernstige aantasting van de bondgenootschappelijke luchtverdediging. Hierbij zij opgemerkt dat de Defensienota 1974 aanvankelijk eveneens in een dergelijk beleidsvoornemen voorzag, doch dat dit voornemen na aandringen van de bondgenoten is teruggenomen.

h. *Koninklijke Marechaussee*. De in beleidsvariant I genoemde maatregelen zullen waar mogelijk een jaar vervroegd moeten worden doorgevoerd. Dit houdt in dat met ingang van 1982 de beveiliging van een aantal kwetsbare gebouwencomplexen in Den Haag zal moeten worden beëindigd en dat in 1983 reeds de maatregelen betreffende de hulp bij toezicht op vreemdelingen in zuidelijke provincies en afgifte van grensdocumenten zullen moeten volgen. Het uitleiden van ongewenste vreemdelingen zal met ingang van 1984 moeten worden beëindigd. Daarenboven zullen de volgende maatregelen van structurele aard noodzakelijk zijn:

(1) De preventieve patrouilles in het kader van de militaire politiedienst en de bewaking van de NAVO-pijpleiding zullen met ingang van 1984 moeten worden beëindigd;

(2) De controle in het grensgebied gelegen tussen de door de Koninklijke Marechaussee bediende doorlaatposten (de zogenaamde «groene grens») zal moeten worden geminimaliseerd.

20. Consultatie

a. *NAVO*. Naast de NAVO-consultatie zoals aangegeven in beleidsvariant I vereisen de maatregelen uit variant II ten aanzien van de Koninklijke Marine, Koninklijke Landmacht en Koninklijke Luchtmacht NAVO-consultatie.

b. De maatregelen van de Koninklijke Marechaussee noodzaken tot overleg met de betrokken ministeries.

c. *MBFR*. Vermindering van de z.g. MBFR-sterkte van de Koninklijke Landmacht vereist bovendien overleg met de bondgenoten in de MBFR-onderhandelingen (zie ook hoofdstuk B, paragraaf 12, 13 en 29).

d. *Bilateraal*. Opheffing van een IHAWK-groep van de Koninklijke Luchtmacht zal bilateraal overleg met de BRD vereisen voordat daartoe wordt besloten. Gezien de ervaringen bij de reductie van de aantallen geleide-wapen squadrons naar aanleiding van de Defensienota 1974 worden naast de operationele consequenties zeer ernstige Duitse bezwaren verwacht ook al omdat nadelen zijn te verwachten voor de Duitse arbeidsmarkt en plaatselijke leefgemeenschappen.

e. *Verenigde Naties*. De maatregel met betrekking tot het terugtrekken van de Nederlandse bijdrage aan UNIFIL vereist overleg in VN-verband.

21. *Personele consequenties van beleidsvariant II*. De maatregelen resulteren in een vermindering van het aantal, in de plannen voorziene, arbeidsplaatsen zoals weergegeven in onderstaande tabel. Bij de berekening van de financiële consequenties van deze personele maatregelen is uitgegaan van de volledige middensommen.

Burgerpers.	Vrijwillig dienende mil.	Dienstplichtige mil.	Totaal
470	1970	3530	5970

De dan verminderde behoefte aan personeel zal naast het niet oproepen van dienstplichtigen en het niet aanvullen van natuurlijk verloop zeker bij vrijwillig dienende militairen leiden tot gedwongen ontslag.

Beleidsvariant III (0,75% groeicnorm)

22. *Financiële consequenties.* Toepassing met ingang van 1982 van een groeicnorm voor Defensie van 0,75% leidt tot een budgetvermindering in 1985 van f 973 mln. Hiervan komt 400 mln. voor rekening van de personele exploitatie, 70 mln. van de materiële exploitatie, 480 mln. van de categorie groot materieel en 23 mln. van de infrastructuur. Om deze variant te kunnen bereiken moet in de periode tot en met 1985 totaal f 2393 mln. worden gekort.

23. Operationele consequenties

a. *Centrale Organisaties.* De in de beleidsvarianten I en II aangegeven maatregelen moeten versneld worden doorgevoerd, terwijl nog nader aan te geven taken zullen moeten worden verminderd of gestaakt door personeelsreducties van 0,5% in 1982, 2% in 1983, 5,5% in 1984 en 7,5% in 1985. De taakuitvoering van het Ministerie van Defensie zal hierdoor ten zwaarste worden belemmerd.

b. *Koninklijke Marine.* De maatregelen genoemd in de varianten I en II, blijven gelden, te weten: het niet aanschaffen van nieuw mijnveegtuig, moderne verbindingssystemen en middelen voor de elektronische oorlogvoering. In verhevigde mate geldt thans het volgende:

(1) Het luchtverdedigingsfregat – in plaats van het noodzakelijke commandofregat – zal niet aangeschaft kunnen worden. De derde escortegroep blijft geheel verstoken van luchtbescherming en de commandovoering zal onvoldoende verzekerd zijn.

(2) De Atlantische maritieme patrouillevliegtuigen zullen in het geheel niet worden vervangen, hetgeen een vermindering betekent van de onderzeebootbestrijdingscapaciteit der patrouillevliegtuigen van 1986 met 40%. Ook zullen vier boordhelikopters niet worden aangeschaft, wat een vermindering van dit potentieel met 12% betekent.

(3) Er zijn nu ook geen fondsen beschikbaar voor vervanging van de in 1986 van de sterkte af te voeren onderzeeboot, waardoor na 1986 het aantal onderzeeboten terugloopt van zes naar vijf.

c. De maatregelen die in de eerste varianten als incidenteel zijn aangeduid worden door de langere duur en het ingrijpende karakter in beleidsvariant III van structurele aard.

(1) Het vaar- en oefenprogramma – inclusief voor het Korps Mariniers – zal in de jaren 1982 t/m 1984 nog verder moeten worden verminderd. De gevechtskracht van een belangrijk deel der operationele eenheden verdwijnt voor een periode van meer dan 3 jaar vrijwel geheel.

(2) Na 1985 zullen twee à drie in plaats van vier M-fregatten de zes Wolf-klasse fregatten gaan vervangen. Daar laatstgenoemde schepen in 1984 uit de sterkte zullen worden genomen en het eerste M-fregat pas vanaf 1990 in dienst kan worden gesteld, zal het Nederlandse aandeel in de bescherming van de aanvoerlijnen op de Noordzee en in het Kanaal van 1984 tot en met 1990 aanvankelijk afwezig en daarna minimaal zijn.

d. *Koninklijke Landmacht.* De maatregelen van de beleidsvarianten I en II moeten in beleidsvariant III eveneens worden genomen. Dit houdt in dat maatregelen tot verbetering van de reactietijd achterwege zullen blijven, eenheden ter sterkte van een brigade mobilisabel zullen worden gesteld, de getrokken artillerie 155 mm niet zal worden vervangen en kortingen op de aanschaf van munitie voor de oorlogsvoorraad zullen worden toegepast.

De Nederlandse bijdrage aan UNIFIL zal moeten worden beëindigd. Daarenboven is een verdere structurele ingreep noodzakelijk, te weten: het opheffen van een parate en als gevolg daarvan eveneens een mobilisabele brigade, omdat onvoldoende aantallen geoefend personeel beschikbaar zijn om deze mobilisabele brigade te vullen. Ondersteunende en logistieke eenheden van het legerkorps worden bij deze reductie betrokken. Omdat de oorlogsterkte niet kan worden gehandhaafd wordt de gevechtskracht zo ernstig aangetast dat de huidige operationele taak van het legerkorps niet meer kan worden vervuld. Door vermindering van de parate sterkte komt bovendien minder personeel voor de territoriale beveiliging beschikbaar, waardoor een aantal beveiligingseenheden zal moeten worden opgeheven.

e. *Koninklijke Luchtmacht.* De maatregelen uit de beleidsvarianten I en II zullen nu ook moeten worden genomen, te weten: het sluiten in vreedstijd van twee vliegbases, het opheffen van vier squadrons IHAWK in de BRD; het niet aanschaffen van een geleidewapencomponent voor de vliegbasisverdediging; het bekorten van opleidingen; het afzien van de verbetering van de bedrijfsvoering en de verbindingsveiligheid. Daarenboven houdt deze variant als maatregelen van structurele aard in:

(1) Een jachtvliegsquadron zal moeten worden opgeheven. Deze aantasting van de slagkracht heeft een vermindering van de beschikbare luchtsteun voor de grondstrijdkrachten van de NAVO tot gevolg.

(2) Een operationele vliegbasis zal de status van reservevliegbasis moeten krijgen. Dit houdt in dat in tijden van spanning en oorlogstijd de basis pas na langere tijd gereed zal zijn voor de opvang van eigen en bondgenootschappelijke vliegtuigen.

f. *Koninklijke Marechaussee.* De maatregelen uit de varianten I en II zullen voor zover mogelijk één jaar eerder moeten worden getrokken, te weten: het met ingang van 1982 afstoten van de beveiliging van een aantal kwetsbare gebouwencomplexen in Den Haag waarin overheidsdiensten zijn gehuisvest; het beëindigen van hulp bij het toezicht op vreemdelingen in de zuidelijke provincies en het beperken van de afgifte van grensdocumenten. Met ingang van 1983 zal worden beëindigd het uitleiden van ongewenste vreemdelingen, de preventieve patrouilles, militaire politiedienst en de bewaking van de NAVO-pijpleiding. Voorts zal in deze variant:

(1) Met ingang van 1982 de mogelijkheid tot het verlenen van incidentele bijstand op aanvraag van het burgerlijk gezag moeten worden verminderd;

(2) het aantal controlepunten in de grensbewaking moeten worden verminderd;

(3) met ingang van 1985 de beveiliging van CINCENT (verdragsverplichting) moeten worden beëindigd;

(4) met ingang van 1985 moet de begeleiding door militaire colonnes worden beëindigd.

24. *Consultatie.* Het gestelde in de consultatieparagraaf onder beleidsvariant I en II blijft van kracht. De toegevoegde maatregelen en de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en de Koninklijke Luchtmacht vereisen NAVO-consultatie. Het NAVO-statusverdrag zal op het punt van de beveiliging van CINCENT moeten worden gewijzigd.

25. *Personele consequenties van beleidsvariant III.* De maatregelen resulteren in een vermindering van het aantal in de plannen voorziene arbeidsplaatsen zoals weergegeven in onderstaande tabel. Bij de berekening van de financiële consequenties van deze personele maatregelen is uitgegaan van de volledige middensommen.

Burgerpers.	Vrijwillig dienende mil.	Dienstplichtige mil.	Totaal
805	3 630	6 575	11 010

De dan verminderde behoefte aan personeel zal naast het niet oproepen van dienstplichtigen, het niet aanvullen van natuurlijk verloop en gedwongen ontslag van vrijwillig dienende militairen ook, in beperkte mate, leiden tot gedwongen ontslag van burgerpersoneel.

Beleidsvariant IV (geen groei)

26. *Financiële opstelling.* Toepassing met ingang van 1982 van geen groeionorm voor Defensie leidt tot een budgetvermindering in 1985 van f 1297 mln. Hiervan komt f 550 mln. voor rekening van de personele exploitatie, 100 mln. van de materiële exploitatie, 600 mln. van de categorie groot materieel en 47 mln. van de infrastructuur. Om deze variant te kunnen bereiken moet in de periode 1982 tot en met 1985 f 3190 mln. worden gekort.

27. Operationele consequenties

a. *Centrale Organisatie.* Naast de maatregelen uit de voorgaande beleidsvarianten zullen nog nader aan te geven taken structureel moeten worden verminderd of gestaakt door personeelsreducties van 2% in 1982, 4,5% in 1983, 9,5% in 1984 en 13% in 1985. De taakuitvoering van essentiële functies en verplichtingen van defensie komen ernstig in het gedrang.

b. *Koninklijke Marine.* De maatregelen van de beleidsvarianten I t/m III zullen ook thans moeten worden genomen, te weten: het niet aanschaffen van het luchtverdedigingsfregat – als andere mogelijkheid voor het commandofregat; het zeer veel later beschikbaar komen van de M-fregatten; het niet vervangen van het Atlanticbestand en één onderzeeboot; het niet aanschaffen van mijnenveegtuig, apparatuur op het gebied van elektronische oorlogvoering en verbindingen, alsmede vier helikopters. Daarenboven houdt deze variant als maatregelen van meer structurele aard in:

(1) De zeer ver gaande vermindering van het vaar- en oefenprogramma – inclusief voor het Korps Mariniers – moet tot en met 1985 worden doorgevoerd. De gevechtskracht verdwijnt vrijwel geheel voor een periode van meer dan vier jaar.

(2) De mid-life-modernisatie van de twee onderzeeboten van de Zwaardvisklasse zal niet kunnen worden uitgevoerd waardoor deze onderzeeboten tot het begin van de jaren negentig blijven uitgerust met de in operationeel opzicht verouderde en niet meer doelmatige MK 37-torpedo.

(3) De vervanging van zestien ondiepwater mijnenvegers van de Van Straelen-klasse, voorzien met ingang van 1984, vervalt, waardoor sterk verouderde schepen nog enige tijd met grote moeite in de vaart moeten worden gehouden.

c. *Koninklijke Landmacht.* De maatregel uit de beleidsvarianten I, II en III zullen ook in deze laatste variant moeten worden genomen, te weten: het opheffen van een parate en als gevolg daarvan eveneens een mobilisabele brigade van het legerkorps, het mobilisabel stellen van eenheden ter sterkte van een brigade, het niet treffen van maatregelen tot verbetering van de reactietijd, het niet vervangen van de getrokken artillerie 155 mm en het aanbrennen van kortingen op de aanschaf van munitie voor de oorlogsvoorraad. De Nederlandse bijdrage aan UNIFIL zal moeten worden beëindigd. Daarenboven houdt deze variant in dat als structurele maatregelen een tweede parate brigade van het legerkorps zal moeten worden opgeheven. Ondersteunende en logistieke eenheden van het legerkorps worden bij deze reductie betrokken. Omdat de oorlogssterkte niet kan worden gehandhaafd wordt de gevechtskracht zo ernstig aangetast dat de huidige operationele taak evenals bij beleidsvariant III niet kan worden vervuld. De territoriale verdediging, waaronder de beveiliging van vitale punten en de aanvoerlijnen voor versterkingen zal zeer ernstig in gevaar komen. De geringe parate sterkte zal indirect oorzaak zijn van mobilisabele personeelstekorten voor de eenheden van de territoriale verdediging.

d. *Koninklijke Luchtmacht.* De maatregelen genoemd in de beleidsvarianten I, II en III moeten thans ook worden genomen, te weten: het sluiten in vreedestijd van twee vliegbases; het opheffen van één squadron jachtvliegtuigen en vier squadrons IHAWK; het niet aanschaffen van een geleide-wapencomponent voor de vliegbasisverdediging; het bekorten van opleidingen en het afzien van verbeteringen in de bedrijfsvoering en de bindingsveiligheid. Daarenboven zal als structurele maatregel de tweede IHAWK-groep à vier squadrons in de BRD moeten worden opgeheven. Hiermede zal de Nederlandse bijdrage aan de IHAWK-gordelluchtverdediging, nu nog bestaande uit acht squadrons, geheel vervallen en zal een gevaarlijk gat in de bondgenootschappelijke luchtverdediging ontstaan.

e. *Koninklijke Marechaussee.* Voor de Koninklijke Marechaussee zal verder structureel moeten worden ingegrepen. De maatregelen uit eerdergenoemde varianten moeten voor zover zij niet reeds in 1982 werden genomen, één jaar eerder van kracht worden. Dit houdt in dat reeds met ingang van 1982 zullen moeten worden beëindigd de beveiliging van een aantal kwetsbare gebouwencomplexen waarin overheidsdiensten zijn gehuisvest in Den Haag, de preventieve patrouilletoek in het kader van de militaire politiedienst, de bewaking van de NAVO-pijpleiding, het uitleiden van ongewenste vreemdelingen, hulp bij toezicht op vreemdelingen in de zuidelijke provincies. Het verlenen van incidentele bijstand en afgifte grensdocumenten zullen moeten worden beperkt. Met ingang van 1983 zullen de z.g. «groene grens»-controles en het aantal grenscontrolepunten moeten worden verminderd. Met ingang van 1984 zullen de beveiliging van CINCENT en de begeleiding van militaire colonnes moeten worden beëindigd. Personeelsreducties hebben voorts tot gevolg dat het optreden in samenwerkingsverbanden met de politie (drugs- en vuurwapenteams en dergelijke) zal moeten worden beëindigd. Daarnaast zal de omvang van de resterende brigades moeten worden teruggebracht.

28. *Consultatie.* Consultaties met de NAVO, de VN, West-Duitsland en met de betrokken ministeries, zoals weergegeven in de eerdere beleidsvarianten zullen nodig zijn. De NAVO-consultatie wordt verzwaard door het moeten opheffen van een tweede parbrigade en de tweede IHAWK-groep. Na deze consultatie zal door het bondgenootschap het verdedigingsplan voor Centraal Europa moeten worden herzien terwijl nieuwe plannen zullen moeten worden ontwikkeld om weer te komen tot een gesloten luchtverdedigingsgordel.

29. *Personele consequenties van beleidsvariant IV.* De maatregelen resulteren in een vermindering van het aantal in de plannen voorziene arbeidsplaatsen zoals weergegeven in onderstaande tabel. Bij de berekening van de financiële consequenties van deze personele maatregel is uitgegaan van de volledige middensommen.

Burgerpers.	Vrijwillig dienende mil.	Dienstplichtige mil.	Totaal
1 340	5 930	10 620	17 890

De dan verminderde behoefte aan personeel zal naast het niet oproepen van militairen en het niet aanvullen van natuurlijk verloop leiden tot het op ruime schaal gedwongen ontslag van burgerpersoneel en vrijwillig dienende militairen.

Functionele beleidsvoornemens

30. Operationele aspecten

a. De Adviesraad voor Defensie Aangelegenheden (ADA) heeft aanbevelingen gedaan voor een noodzakelijke verbetering van de territoriale beveiliging. Het verwezenlijken van deze aanbevelingen moet bij het aanbrengen van enige korting op het budget niet uitvoerbaar worden geacht.

b. De ADA-aanbeveling om een permanente vredesmacht voor de Verenigde Naties op te richten, waarvoor in de financiële plannen nu reeds de ruimte ontbreekt, wordt bij enige korting onuitvoerbaar geacht.

c. Reeds aangekondigde beleidsvoornemens van het NATO Long Term Defence Programme en z.g. «Post-Afghanistan»-maatregelen zullen na eventuele kortingen niet in de plannen kunnen worden verwerkt. De NAVO zal hieromtrent moeten worden geconsulteerd.

d. Van NAVO-zijde wordt sterk aangedrongen op een aanzienlijke verhoging van de fondsen voor NAVO-infrastructuur. Met deze gelden worden voor het bondgenootschap, inbegrepen de Nederlandse strijdkrachten, essentiële voorzieningen tot stand gebracht. Naast bouwwerken vallen hieronder verbindings- en commando-systemen. Voor deze noodzakelijke verhoging met ongeveer f 120 mln. per jaar (voor Nederland alleen) is reeds in het huidige budget geen ruimte.

31. *Personele aspecten.* De meeste beleidsvarianten houden de noodzaak in vrijwillig dienend militair personeel onvrijwillig te ontslaan. Los van het gegeven dat reorganisatie-ontslag van militairen pas mogelijk zal zijn bij het inwerking treden van het nieuwe militaire rechtspositierecht (streefdatum 1 januari 1982, zij erop gewezen dat van de maatregelen ontegenzeggelijk een sterk demotiverende invloed op het personeel zal uitgaan. Het personeel zal de vermindering van de gevechtskracht als negatief beleven, terwijl voorts het personeel sedert 1979 met het vooruitzicht leeft van een vermindering van de discrepantie tussen werklast en personeelssterkte. Gedwongen ontslag zal – gegeven de schriftelijke verzekeringen van het tegendeel ten tijde van de totstandkoming van de Defensienota 1974 – weinig of geen begrip ontmoeten. Hetzelfde zal gelden voor het gedwongen ontslag van burgerpersoneel in de varianten III en IV.

32. Daarnaast zij opgemerkt dat het personeel, evenals het overige rijks-personeel, de gevolgen zal ondervinden van eventuele heroverwegingsmaatregelen afkomstig uit de ICCK-sector. De na te streven «opbrengst» van de heroverwegingen in deze sector is aanzienlijk. Bekend is dat ook naar de rechtspositie van afzonderlijke groepen wordt gekeken. Met betrekking tot militairen wordt daarbij gedacht aan de vermindering van de geneeskundige verzorging, van oudsher vooral een belangrijk element in de zorg voor een goede gevechtskracht. Het militair personeel zal, evenals voorheen, afwijzend reageren op ingrepen die hun specifieke rechtspositie als militair raken. Ten aanzien van de verbeteringen waarmee in de financiële plannen rekening is gehouden, zijn toezeggingen gedaan aan het parlement en in het georganiseerd overleg. Hieronder vallen onder meer de regeling vergoeding extra beslaglegging, de interimmaatregel voeding en huisvesting (beide ingevoerd op 1 januari 1981), de restitutie inhouding huisvesting bij oefeningen langer dan een kalendermaand, de woningvoorziening en het opheffen van de prestatiebeloning. Deze toezeggingen laten zich vergelijken met contractuele verplichtingen in de materieelsector. Daarnaast is er nog sprake van niet financieel afgedekte beleidsvoornemens zoals het invoeren van een volledige compensatieregeling, het verbeteren van de materiële personeelsverzorging, waartoe ook behoort het opzetten van bedrijfsrestaurants en

nog te overwegen maatregelen waarop met name ook van buiten Defensie wordt aangedrongen (zoals het optrekken van de wedde voor dienstplichtigen). Deze maatregelen zullen rekening houdend met de heroverwegingsvoorstellen niet kunnen worden uitgevoerd dan wel ten koste van het nog verder aantasten van de gevechtskracht, wat weer gepaard zal gaan met ontslag van personeel.

33. In het licht van de ernst van de heroverwegingen rijst echter, ondanks de demotiverende werking van aantasting van de militaire rechtspositie, toch de vraag of het in stand houden daarvan ten koste mag gaan van het verminderen van gevechtskracht. Indien die vraag negatief wordt beantwoord, ligt het overigens voor de hand in datzelfde licht ook kritisch te kijken naar de te verwachten financiële gevolgen van nog niet gerealiseerde plannen welke zullen werken voor de gehele rijkdienst (zoals «alternatieve samenlevingsvormen», de recente «nota opleidingsbeleid» en dergelijke).

34. Van geheel andere aard is de problematiek van de personeelsvoorziening. Het militaire personeels-systeem is een gesloten systeem, hetgeen wil zeggen dat het aannemen van nieuw personeel in principe slechts aan de voet van de organisatie gebeurt met schoolverlaters. Deze worden intern opgeleid en via een cyclus van functieroulatie en verdere opleiding geschikt gemaakt voor het vervullen van alle voorkomende functies. Zulk een systeem vergt continuïteit in de personeelsvoorziening. Zich in een bepaalde periode voordoende verstoringen van enige omvang doen zich veelal 30 à 35 jaar gevoelen. Gevreesd moet worden dat beleidsvarianten die tot gedwongen ontslag van vrijwillig dienend personeel zullen leiden ook negatieve gevolgen zullen hebben voor de personeelsvoorziening en voor de continuïteit van de personeelsopbouw.

35. *Materiële aspecten.* Bij de analyse van beleidsonderdelen die in de materiële sfeer een bijdrage zouden kunnen leveren aan de heroverwegingen zijn een aantal onderwerpen beschouwd. Zoals reeds eerder opgemerkt zijn de tot nu toe bereikte resultaten op het gebied van de internationale materieelsamenwerking gering. Het beleidsvoornemen om te komen tot intensievere samenwerking blijft van kracht. Kwantificering van de opbrengst is niet mogelijk doch duidelijk is dat een vermindering van de internationale materieelsamenwerking onvermijdelijk zal leiden tot het mislopen van besparingen die schaalvergroting als regel opleveren.

36. Het in de NAVO overeengekomen voornemen om waar mogelijk de economisch zwakke bondgenoten te steunen zal, afhankelijk van de uitkomsten van de heroverweging voor zover het de defensiebegroting betreft, aanzienlijk minder gestalte kunnen krijgen. Een uitzondering is wellicht mogelijk voor enige hulp in de vorm van gebruikt materieel.

37. Defensie hanteert als uitgangspunt dat aanschaffingen worden gedaan bij het bedrijf waarvan het produkt tegen de laagste prijs het best aan de gestelde eisen beantwoordt. Indien het inschakelen van de Nederlandse industrie of een Nederlandse produktie tot een hogere prijs leidt, mogen meer-kosten in principe niet ten laste van de Defensiebegroting komen. In de plannen van Defensie zijn hiervoor dan ook geen fondsen opgenomen. Niettemin is het in het verleden noodzakelijk geweest een bijdrage in de meer-kosten te leveren. De verhogingen hebben uiteraard een negatieve invloed op de bestedingsmogelijkheden van Defensiegelden. Na een eventuele korting op het budget zal veel stringenter dan voorheen moeten worden vastgehouden aan het bovenvermelde uitgangspunt waardoor de mogelijkheden tot steun aan de Nederlandse industrie sterk zullen worden beperkt.

38. De mogelijkheden tot «single service management and procurement» dat wil zeggen dat één deelbudgethouder om redenen van doelmatigheid een project voor één of meer anderen begeleidt danwel voor die anderen

aanschaf, worden op doelmatigheid onderzocht. Kwantificering is nog niet mogelijk. In de in 1980 van kracht geworden Arbeidsomstandighedenwet zijn met betrekking tot de infrastructuur eisen opgenomen die niet in de vigerende plannen zijn verwerkt. In elk van de varianten zal het onmogelijk zijn uitvoering te geven aan deze eisen.

39. *Militaire Geneeskundige Diensten.* Op het terrein van de Militair Geneeskundige diensten zijn de laatste jaren tal van maatregelen genomen die tot besparingen hebben geleid en nog leiden (bij voorbeeld beperking aantal militaire hospitalen, regionalisatie militaire gezondheidszorg). Van verdere maatregelen wordt thans, zeker op korte termijn, weinig financieel resultaat verwacht. De studies ter zake worden voortgezet.

40. *Geestelijke verzorging.* Onlangs is de «Commissie Omvang Geestelijke Verzorging» ingesteld. Het rapport van deze werkgroep, die de studie richt op een beperking van de omvang van de Geestelijke Verzorging, wordt rond de jaarwisseling verwacht.

Slotopmerking

41. *NAVO-consultatie.* Bij de besluitvorming over de toekomstige defensie-inspanning moet in het licht van Nederlands deelgenootschap in de geïntegreerde defensie van de NAVO met name rekening worden gehouden met twee algemene maatstaven, aan de hand waarvan de bondgenoten de Nederlandse bijdrage zullen beoordelen: de hoofdvraag in hoeverre Nederland de eenmaal aanvaarde NAVO-taken handhaaft en – als belangrijk bijkomende factor – de mate waarin de 3% groeionorm wordt nagekomen. Aan eventuele afwijkingen zal bij de NAVO-consultatie in het bijzonder zwaar worden getild, indien deze gevolgen zouden hebben voor de gemeenschappelijke veiligheid en eventueel andere bondgenoten zouden noodzaken om hun takenpakket te verzwaren. Een aantal van de beschreven maatregelen waaronder ook enige die reeds zijn opgenomen in beleidsvariant I zouden dit effect hebben. Dergelijke ingrijpende maatregelen zouden Nederland in het bondgenootschap in een moeilijke positie plaatsen.

Overzicht personeelssterkte voorzien in het meerjarenplan voor 1981 en 1985

	1981	1985
<i>Koninklijke Marine</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	14 590	15 340
Dienstplichtig personeel	2 210	2 260
Totaal militair personeel	16 800	17 600
Burgerpersoneel	6 450	6 450
Totaal personeel	23 250	24 050
<i>Koninklijke Landmacht</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	23 640	23 750
Dienstplichtig personeel	42 500	43 260
Totaal militair personeel	66 140	67 010
Burgerpersoneel	12 550	12 950
Totaal personeel	78 690	79 960
<i>Koninklijke Luchtmacht</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	14 417	14 260
Dienstplichtig personeel	4 614	4 020
Totaal militair personeel	19 031	18 280
Burgerpersoneel	3 075	3 030
Totaal personeel	22 106	21 310
<i>Koninklijke Marechaussee</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	3 646	3 850
Dienstplichtig personeel	450	450
Totaal militair personeel	4 096	4 300
Burgerpersoneel	154	160
Totaal personeel	4 250	4 460
<i>Centrale organisatie en interservice organen</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	765	840
Dienstplichtig personeel	342	270
Totaal militair personeel	1 107	1 110
Burgerpersoneel	4 703	4 850
Totaal personeel	5 810	5 960
<i>Totaal Defensie</i>		
Vrijwillig dienend militair personeel	57 058	58 040
Dienstplichtig personeel	50 116	50 260
Totaal militair personeel	107 174	108 300
Burgerpersoneel	26 932	27 440
Totaal personeel	134 106	135 740

**Overzicht financiële middelen voorzien in het meerjarenplan voor de jaren 1981 en 1985
(prijspeil begroting 1981)**

	1981				
	totaal	persone- le expl.	mat. expl.	groot mat.	bouw
<i>Coriz</i>					
— pensioenen en wachtgelden	1126	1126			
— internationale verplichtingen	170		24	45	101
— overige uitgaven	597	342	222	3	30
	1893	1468	246	48	131
<i>Koninklijke Marine</i>					
— algemeen beheer	93	87	4	1	1
— BOE's	306	266	30	3	7
— organisatorische eenheden	1849	797	239	781	32
	2248	1150	273	785	40
<i>Koninklijke Landmacht</i>					
— algemeen beheer	169	152	12	2	3
— BOE's	235	203	16	10	6
— organisatorische eenheden	4324	2629	486	1054	155
	4728	2984	514	1066	164
<i>Koninklijke Luchtmacht</i>					
— algemeen beheer	102	72	20	8	2
— BOE's	32	24	5	2	1
— organisatorische eenheden	2163	995	439	693	36
	2297	1091	464	703	39
<i>Koninklijke Marechaussee</i>					
	212	177	17	5	13
Totaal Defensie	11 378	6870	1514	2607	387
1985					
	totaal	persone- le expl.	mat. expl.	groot mat.	bouw
<i>Coriz</i>					
— pensioenen en wachtgelden	1261	1261			
— internationale verplichtingen	158		35	2	121
— overige uitgaven	614	342	237	8	27
	2033	1603	272	10	148
<i>Koninklijke Marine</i>					
— algemeen beheer	103	96	4	1	2
— BOE's	337	291	32	3	11
— organisatorische eenheden	2055	872	259	872	52
	2495	1259	295	876	65
<i>Koninklijke Landmacht</i>					
— algemeen beheer	177	156	14	3	4
— BOE's	248	208	17	15	8
— organisatorische eenheden	5233	2702	514	1758	259
	5658	3066	545	1776	271
<i>Koninklijke Luchtmacht</i>					
— algemeen beheer	107	76	19	10	2
— BOE's	47	37	5	4	1
— organisatorische eenheden	2336	1058	467	765	46
	2490	1171	491	779	49
<i>Koninklijke Marechaussee</i>					
	225	187	18	6	14
Totaal Defensie¹	12 901	7286	1621	3447	547

¹ Miljoenennota 1981 13 210
Voorschot ASM 309

Samenvatting van de op 6 maart jl. door de NAVO-bevelhebbers voor het Nederlandse kabinet gehouden voordracht krachtsverhoudingen

SACEUR:

De voornaamste factor die de huidige militaire situatie bepaalt, is de niet-aflatende groei van de Sovjet-Russische militaire kracht in de afgelopen 15 jaar. In de jaren zestig hadden de Sovjet-Unie en het Warschaupact een achterstand wat de categorieën strategische en tactische nucleaire strijdkrachten betreft. Hoewel zij van oudsher numeriek in de meerderheid waren op het gebied van de conventionele strijdkrachten, werden zij door het Westen voorbijgestreefd wat de technologische kwaliteit van de uitrusting aanging.

Om hun achterstand op alle terreinen van het oorlogvoerend vermogen in te lopen, hebben de Sovjets 12–13% van hun BNP besteed aan militaire uitgaven, met een reële groei van meer 3% per jaar. Vooral in de laatste jaren hebben dan hun inspanningen gericht op zowel de handhaving van hun kwantitatieve overmacht als op het ondergraven van het kwalitatieve voordeel waarvan de Westelijke veiligheid afhankelijk is. Zij boeken successen op beide terreinen, ondanks de aanzienlijke inspanningen van ons bondgenootschap.

Het Warschaupact blijft in aantallen de NAVO overtreffen:

- wat in het Europese gevechtsveld gestationeerde tactische luchtsrijdkrachten betreft, met 2 op 1;
- wat divisies betreft met 2,3 op 1;
- wat in het Europese gevechtsveld gestationeerde tanks betreft met 2,5 op 1;
- wat stukken artillerie betreft met 3 op 1.

Juist wat kwaliteit betreft, hebben de Sovjets de meest indrukwekkende vooruitgang geboekt. In de afgelopen tien jaar hebben zij gestationeerd:

- De mobiele SS-20-ballistische raket, die elk doel in Europa kan aanvalen met haar uiterst nauwkeurige meervoudige kernkoppen.
- Aanvalsvliegtuigen die driemaal de actieradius hebben en tweemaal zoveel nuttige last kunnen meevoeren als de vliegtuigen waarvoor zij in de plaats zijn gekomen.
- De zwaarst bewapende aanvalshelikopters ter wereld. Van geen enkele in 1970 hebben zij er thans driemaal zoveel als de NAVO.
- Meer dan 10 000 moderne T-64/T-72-tanks. Deze zeer moderne tanks bezitten een nieuw niveau van technologisch vernuft en vuurkracht, en alleen al het aantal daarvan is ongeveer gelijk aan de totale tankstrijdmacht van de geallieerde strijdkrachten in Europa. Een nieuwe T-80-tank zal spoedig operationeel worden.
- Gemechaniseerde stukken artillerie voor middellange en lange afstand, met daarnaast de getrokken versies. In de afgelopen 10 jaar hebben zij kernprojectielen voor hun twee zwaarste artilleriewapens ontwikkeld.
- Een verbeterde generatie gepantserde gevechtsvoertuigen en drie nieuwe generaties geleide anti-tankwapens.

De onstuitbare groei en modernisering van de Sovjet-Russische militaire macht heeft ertoe geleid dat het evenwicht tussen de strijdkrachten van het Warschaupact en die van de NAVO steeds meer scheefgetrokken wordt, ten nadele van de laatste. Naar mijn mening is de NAVO thans voorbijgestreefd – of zal dat spoedig worden – in alle categorieën strijdkrachten die nodig zijn om haar strategie toe te passen: strategisch-nucleair, theater-nucleair en conventioneel.

Hoewel dit scheefgetrokken evenwicht in het gebied dat onder het commando van de geallieerde strijdkrachten in Europa staat nog steeds elk denken over de veiligheid van de NAVO beheerst, is daar sedert 1970 nog een strategische bedreiging in ruimere zin bijgekomen. De Sovjet-Unie heeft gedurende de laatste tien jaar haar wil en vermogen getoond voor politieke

doeleinden haar militaire macht tot buiten haar gebied uit te strekken. Het meest recente voorbeeld, Afghanistan, laat maar al te duidelijk zien dat de Sovjet-Unie de wil bezit haar gevechtsmacht buiten Europa te gebruiken in gevolge een uitbreiding van de zogenaamde Brezjnev-doctrine. Hoewel wij geen zekerheid hebben omtrent de uiteindelijke bedoelingen van de Sovjet-Unie wat Polen betreft, kunnen haar massale troepenbewegingen aan de Poolse grenzen worden beschouwd als het gebruik van militaire macht ter intimidatie.

Belangrijker is dat de Russen, door de inval in Afghanistan, een betere positie hebben verworven om een regio te kunnen bedreigen, waarvan de natuurlijke rijkdommen onmisbaar zijn voor het Westen. Deze stoot naar het zuiden van de Sovjet-Russische strijdkrachten en de daarmee gepaard gaande invloed kan ook leiden tot de destabilisatie van regimes die steun verwachten van de vrije wereld en daarmee handel willen blijven drijven. Het strategische milieu van de jaren tachtig omvat derhalve deze bijkomende uitdaging buiten de grenzen van de NAVO, waarop wij eveneens moeten reageren.

Het tweede aspect van de militaire situatie dat ik wil bespreken, is dat van het militaire vermogen van de NAVO, waarbij ik niet mag voorbijgaan aan de aanzienlijke kracht van het bondgenootschap en de omvangrijke bedragen die wij hebben besteed aan de verbetering van ons defensief vermogen. Ik juich deze positieve inspanningen en beslissingen in de afgelopen paar jaar toe: het Defensieprogramma voor de langere termijn, de verbintenis 3% van het BNP te besteden aan de defensie, de aanvullende beslissingen inzake modernisering van de LRTNF, alsmede inzake wapenbeheersing, alsook de maatregelen na «Afghanistan». Niettemin maak ik mij er zorgen over dat, ondanks het urgente van onze huidige situatie, het elan van de afgelopen jaren aan het wegebben is.

De combinatie van onze ontoereikende reactie en de gestage toeneming van de Sovjet-Russische militaire macht tast de geloofwaardigheid van onze afschrikking tot in de kern aan.

De meeste maatregelen die vereist zijn om het militaire vermogen van de geallieerde strijdkrachten in Europa te verbeteren zijn bekend; wat er gedaan moet worden, is dat de landen hun verbintenissen moeten blijven nakomen. De lid-staten zouden al grote vooruitgang boeken bij het inlopen van onze achterstand, indien slechts de doeleinden voor 1981–1986 wat de strijdkrachten betreft, werden gehaald. Sedert deze doelen werden gesteld, is de situatie in de wereld echter veranderd. Om een werkelijke afschrikking te kunnen bieden, moeten wij onze inspanningen opvoeren en de voorstellen voor de samenstelling van de strijdkrachten voor de periode 1983–1988 zien te verwezenlijken, die wij, NAVO-bevelhebbers, ter goedkeuring hebben aanbevolen. Deze voorstellen zullen een zwaardere taak voor elk land inhouden.

Maar wat moet er worden gedaan aan de uitdagingen die zich voordoen buiten het NAVO-gebied? De eerste stap is te erkennen dat, om deze het hoofd te bieden, de lid-staten extra strijdkrachten en hulpmiddelen ter beschikking moeten stellen en niet zonder meer reeds ontoereikende strijdkrachten en hulpbronnen kunnen herverdelen. De tweede is te erkennen dat slechts enkele lid-staten beschikken over de mogelijkheden tot militair optreden ter bescherming van gemeenschappelijke vitale belangen in regio's buiten de NAVO. Deze enkele bondgenoten moeten er dus op vertrouwen dat de anderen het gat opvullen dat ontstaat binnen het NAVO-gebied doordat er strijdkrachten worden ingezet buiten dat gebied.

Onze veiligheid moet naar mijn mening thans bij de toewijzing van middelen, op de eerste plaats komen, willen we althans ernst maken met het kunnen reageren op de gevaren die het bondgenootschap bedreigen en deze met succes kunnen afwenden.

Om dit risico te helpen verminderen, moeten wij tevens met alle macht streven naar toereikende, verifieerbare maatregelen tot wapenbeheersing,

die de stabiliteit, de beheersbaarheid en de voorspelbaarheid van de militaire situatie zullen verbeteren en zullen leiden tot een verlaagd en evenwichtig niveau van strijdkrachten en wapens.

Samenvattend zou ik een en ander als volgt willen evalueren:

- de totale bedreiging voor het bondgenootschap is groter geworden en blijft toenemen. Elk jaar neemt de sterkte van de geallieerde strijdkrachten in Europa toe, maar het relatieve verschil tussen de mogelijkheden van onze strijdmacht en die van de strijdmacht van het Warschaupact wordt groter;
- wij staan thans voor een tweeledige dreiging die een tweeledig antwoord vergt, zowel binnen als buiten de grenzen van de NAVO;
- ons relatief vermogen om die bedreiging af te wenden, is verminderd;
- daarom neemt de geloofwaardigheid van onze afschrikking af.

Om aan deze voor onze vrijheid zeer gevaarlijke situatie het hoofd te kunnen bieden, moeten wij onze huidige inspanningen opvoeren en versterken ten einde te voorkomen dat het – nog steeds groeiende – gebrek aan evenwicht in militaire mogelijkheden zo groot wordt, dat het onhanteerbaar wordt en niet meer zal zijn te herstellen.

Het is bemoedigend dat wij in het Westen de noodzakelijke en superieure middelen hebben – economisch, sociaal, politiek, moreel en materieel – waarmee wij in onze collectieve veiligheidsbehoeften kunnen voorzien. En wij kunnen dat doen, mits:

- onze volken worden doordrongen van de dreiging en dan bereid zijn zich de opofferingen te getroosten die het voorzien in deze behoeften inhoudt;
- hun stem, wanneer zij zeggen daartoe bereid te zijn, ook door de politieke machthebbers wordt gehoord; en
- deze dan nationaal en collectief de vastbeslotenheid opbrengen om in deze veiligheidsbehoeften te voorzien.

SACLANT:

De taak van SACLANT is, in alle voorzienbare omstandigheden, ervoor te zorgen dat de bevoorrading over zee van Europa doorgang vindt, dat Europa handel kan blijven drijven over zee en dat het, indien dit noodzakelijk mocht zijn, over zee versterkingen kan ontvangen. Het behoort ook tot mijn taak ervoor te zorgen dat het vasteland van Europa en dat van Noord-Amerika, die zozeer van elkaar afhankelijk zijn wat hun vrijheid en welzijn betreft, niet door de Sovjet-Unie van elkaar kunnen worden gescheiden.

Tot voor kort was de kans op een dergelijke rampspoedige situatie niet erg groot. Wij hadden zonder twijfel de overmacht op de oceanen en de Sovjet-Russische marine was toegerust en bedoeld voor de verdediging van het moederland. Maar de Sovjets zijn in de leer gegaan bij de vanouds zeevarende naties van het Westen. Met geweldige investeringen hebben zij een enorm grote en moderne marine weten op te bouwen.

Laat ik u vertellen wat wij in slechts één jaar – het jaar 1980 – hebben kunnen waarnemen. Er zijn vier nieuwe klassen grote oppervlakteschepen op het toneel verschenen, waaronder een nucleair voortgestuwde slagkruiser van afmetingen en met raketssystemen die alles wat wij op dat gebied bezitten in de schaduw stellen. Er is een geweldig grote nieuwe onderzeeboot voor het lanceren van kruisraketten in aanbouw. Nog iets waartegenover de NAVO niets kan stellen, zijn hun onderzeeboten van de Alfa-klasse, die een romp bezitten van titanium, die enig is in zijn soort, en die sneller zijn en dieper kunnen duiken dan de onze. Zij maken steeds sneller vorderingen. Naar ik verwacht, zal de Sovjet-Unie later in dit decennium zijn uitgegroeid tot een werkelijk wereldwijde zeemacht, en wel met de komst van een nucleair voortgestuwd vliegekampschip van grote afmetingen.

Maar laten wij ons eerst afvragen hoe het er thans met ons voorstaat inzake het evenwicht op maritiem gebied. Hoe ziet onze strategie eruit? Ons uitgangspunt is dat wij een defensieve taak hebben. De NAVO zal niet met een

conflict beginnen. Maar het is vooral de NAVO die aangewezen is op het vrij gebruik kunnen maken van de zeeën. Wij zullen ons trachten te verdedigen aan de rand van het NAVO-gebied, dichtbij de belangrijkste marinebases van de Russen. Dit noemen wij de strategie van de vooruitgeschoven verdediging. En ofschoon wij in beginsel defensief zijn, zullen wij in de praktijk het initiatief aan ons moeten trekken, nadat zij het eerste schot hebben gelost. Dit alles komt erop neer dat vanaf het begin van een oorlog mijn strijdkrachten de Sovjet-Russische marine in de Noorse Zee tegemoet zullen moeten treden en bevechten. Als wij de Sovjet-Russische marine niet in de Noorse Zee zullen kunnen verslaan, ontstaat er een ernstig probleem.

Beheersing van de Noorse zee vormt derhalve de kern van mijn taak ter ondersteuning van de opperbevelhebber van de geallieerde strijdkrachten in Europa.

De groeiende omvang en kracht van de Sovjet-Russische marine maken dit echter tot een strategie waaraan grote risico's zijn verbonden. Indien omvangrijke Sovjet-Russische strijdkrachten erin zouden slagen ver over de Atlantische Oceaan uit te waaiëren voordat de versterking van Europa op gang komt, indien ik al mijn taken tegelijk zou moeten vervullen, indien er teveel van onze gevechtsgroepen geformeerd rond een vliegekampschip afwezig zouden zijn om het hoofd te bieden aan Sovjet-Russische interventies in Azië en Afrika, indien de Sovjet-Russische marine de kans krijgt een geconcentreerde eerste klap toe te dienen, indien er iemand een fout maakt en bij een belangrijk treffen tijdens het begin van de gevechten het onderspit delft, dan zou er aan de resultaten wel degelijk moeten worden getwijfeld.

Naar mijn oordeel heeft een bondgenootschap dat afhankelijk is van het gebruik van de zee een zeker overwicht aan middelen nodig ten opzichte van de partij die niet afhankelijk is van de zee en daarbij de vrijheid heeft op elk punt een aanval in te zetten. Ik zou hier willen herinneren aan een fundamenteel militair beginsel, namelijk dat hij die de plaats van het slagveld kan kiezen, de eerste stap heeft gezet naar de overwinning.

Wij bezitten lang niet het gewenste overwicht en de tendens ontwikkelt zich duidelijk in tegengestelde richting. Laat ik hier enige feiten releveren. In 1985 zullen nucleair voortgestuwde onderzeeboten 61 percent uitmaken van de Sovjet-Russische onderzeebootvloot, tegenover 48 percent thans. Kruisers zullen dan 56 percent gaan vormen van hun vloot van kruisers en torpedoboten, tegenover 36 percent thans. Wat moet daarop ons gezamenlijk antwoord zijn? Als wij de landenplannen voor 1979 bekijken en ze vergelijken met die voor 1985 wat aan de NAVO toegewezen strijdkrachten betreft, dan zien wij dat er één vliegekampschip minder is, 20 oppervlakteschepen minder, een gelijk gebleven aantal onderzeeboten en geen vermeerdering van de aantallen op het land gestationeerde marinevliegtuigen, waarvan wij er reeds te weinig hebben. We zien alleen een welkome vooruitgang wat het aantal nucleair voortgestuwde aanvalsonderzeeboten betreft. Ik wil u niet lastig vallen met een opsomming van gegevens over de bouw van oorlogsschepen in de Sovjet-Unie. Men voltooit daar bij voorbeeld elke acht weken een nucleair voortgestuwde aanvalsonderzeeboot. Maar we begrijpen allemaal wel dat wij hiertegenover geen «geplande» vermindering van onze eigen strijdkrachten kunnen stellen.

Dit leidt mij tot een nuchtere en zakelijke evaluatie van het risico waartegenover wij ons zien geplaatst. Een evaluatie die wordt onderschreven door mijn collega's NAVO-bevelhebber admiraal Eberle en admiraal Crowe, die verantwoordelijk is voor de Middellandse Zee. Mijn voorgangers en ik zelf spreken al enkele jaren over een smalle marge van maritiem overwicht, maar wij hebben waarschuwendende woorden laten horen over de gevaren die vóór ons liggen. Thans ben ik van oordeel dat er zich in 1986 omstandigheden kunnen voordoen waarin onze strategie van de voorwaartse verdediging niet meer mogelijk zal zijn, omstandigheden waarin onze beide continenten wel eens van elkaar gescheiden zouden kunnen worden, met alle gevolgen van dien aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. Ik heb bovengenoemd jaar om diverse redenen gekozen. Ik verwacht namelijk dat er te

gen die tijd Sovjet-Russische marine-gevechtsgroepen zullen zijn gevormd die in staat zullen zijn het tegen de onze op de wereldzeeën op te nemen. Naar mijn mening zullen de dan in de Sovjet-Unie en haar wereldrijk gerezen interne spanningen ertoe kunnen leiden, militair optreden ernstig in overweging te nemen. En daar 1986 het laatste jaar is van de huidige planningsperiode van de NAVO-strijdkrachten, ben ik in staat met een zekere mate van nauwkeurigheid het niveau van de strijdkrachten aan beide zijden te schatten.

Ik ben ervan overtuigd dat wij te zamen, en zonder te zeer afbreuk te doen aan onze prioriteiten op maatschappelijk terrein, de middelen zullen kunnen verschaffen die nodig zijn om de Atlantische Oceaan, waarover het door ons opgerichte bondgenootschap zich uitstrekt, open te houden. Het komt er in wezen op neer dat wij in staat moeten zijn dit deel van de Atlantische Oceaan een tijd lang te blijven beheersen onder omstandigheden waarin de gevechtsgroepen met vliegkampschepen nog niet direct beschikbaar zijn. Hierbij zijn de geweldige geografische nadelen waarmee de Sovjet-Russische marine te kampen heeft en de geweldige ervaring op het gebied van de zeevaart van NAVO-marine-eenheden zoals de uwe juist in ons voordeel.

In de toekomst kan het gebeuren dat de marine van de Verenigde Staten, hoewel zij haar verplichtingen jegens de NAVO nimmer tekort zal doen, haar aandacht ten behoeve van ons allen meer zal moeten richten op gebeurtenissen die buiten het gebied van de NAVO plaatsvinden. De NAVO heeft van haar Europese bondgenoten nog enkele escortevaartuigen nodig, alsook op het land gestationeerde marinevliegtuigen, en onderzeeboten. Waar het om gaat zijn aantallen. Ik heb de gevechtswaarden van uw marine reeds gezien en bewonderd. En bij deze gelegenheid zou ik toch even willen aanstippen dat, ofschoon onze behoeften aan materieel groot zijn, een of twee extra vliegtuigen of schepen van onze kleinere bondgenoten al verschil zouden maken. Het voornaamste strijdwapen van de Sovjet-Russische marine zijn haar onderzeeboten. Nu opereren onderzeeboten als gevolg van de aard van dit wapen veeleer als afzonderlijke eenheden dan in hechte gecoördineerde groepen; en daarom kunnen een of twee extra NAVO-eenheden ter plekke zeer doeltreffend zijn.

CINCHAN:

Een beoordeling van de krachtsverhoudingen met betrekking tot de conventionele strijdkrachten vergt een zeer ingewikkelde rekenmethode, waarbij niet kan worden volstaan met alleen het tellen van aantallen manschappen, schepen of vliegtuigen. Toen het bondgenootschap in 1968 de strategie van het aangepaste antwoord aanvaardde, kwam het Militaire Comité van de NAVO tot de conclusie dat het nodig zou zijn de conventionele strijdkrachten te versterken om de geloofwaardigheid van de nieuwe strategie te waarborgen. Het Defence Planning Committee van de NAVO heeft deze aanbeveling tot richtsnoer genomen voor de maatregelen ter verwezenlijking van dit nieuwe strategische denkbeeld.

Desondanks gelden thans voor de omvang van onze conventionele zee-strijdkrachten, vergeleken met die in 1970, de volgende feiten:

- a. In 1970 beschikte de NAVO over 38 vliegkampschepen. In 1980 waren dat er 15.
- b. In 1970 was het aantal aan de NAVO toegewezen escortevaartuigen 550. Thans is dit aantal 335.
- c. In 1970 waren ca. 155 conventionele onderzeeboten aan de NAVO toegewezen. Thans is dit aantal 57.
- d. Sedert 1970 is het aantal maritieme patrouillevliegtuigen van de NAVO gedaald van 671 tot 283, een daling van 58%.

Terwijl de omvang van deze strijdkrachten dus drastisch is verminderd, zijn de aantallen van de Sovjet-Russische strijdkrachten, in alle categorieën, evenwel sterk toegenomen.

- a. In 1970 had de Sovjet-Unie 20 nucleair voortgestuwde onderzeeboten meer dan de NAVO. Thans is die voorsprong vrijwel verdubbeld tot 38.
- b. In 1970 hadden de Russen tweemaal zoveel conventionele onderzeeboten als het bondgenootschap. Thans hebben zij er ca. viermaal zoveel.
- c. Sedert 1970 is het aantal Sovjet-Russische maritieme patrouillevliegtuigen gestegen van ca. 125 tot 180 – een stijging van 44%.
- d. In 1970 beschikte het Warschaupact over 490 lange-afstand-vliegtuigen die oorlogsschepen van de NAVO in het centrum van de Noorse zee kunnen aanvallen. Thans hebben zij er ca. 620.

De Sovjets ontplooiën deze vergrote strijdmacht ook buiten de voor hen gebruikelijke gebieden. In 1973 kwamen er minder dan 20 Sovjet-Russische nucleaire onderzeeboten naar de Atlantische Oceaan via de toegangen tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk. Vorig jaar waren het er meer dan 50. Wat de Noordelijke Sovjet-vloot betreft, werd vorig jaar een stijging van meer dan 80% in activiteiten buiten de voor de vloot gebruikelijke gebieden gemeld. In de tweede helft van 1980 was het aantal onderzeeboten van de Noordelijke Sovjet-vloot dat buiten het daarvoor gebruikelijke gebied opereerde, 50% hoger dan het gemiddelde over de voorgaande drie jaar.

Soms wordt de vraag gesteld waarom militairen altijd de neiging tonen om meer te vragen. Het fundamentele antwoord ligt in de situatie waarin wij ons bevinden tegenover een tegenstander die bezig is zich op de meest massale wijze die ooit is waargenomen, te bewapenen. Ons wordt ook gevraagd waarom we niet een manier kunnen bedenken om de defensie minder kostbaar te maken. Ik verzeker u dat wij voortdurend zoeken naar minder kostbare oplossingen en op maritiem gebied streven we er krachtig naar om het evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit niet te laten doorslaan naar «gouden schepen». Wij stellen ook alles in het werk om een doeltreffender gebruik te maken van onze bestaande middelen door een betere coördinatie van de plannen en door middel van flexibeler regelingen voor de bevelvoering. Dit lukt allemaal wel. Maar uitgedrukt in mogelijkheden lukt het niet om met minder middelen meer te doen. Onze mogelijkheden verbeteren weliswaar – maar die van de Sovjets ook. De mogelijkheden van beide partijen verbeteren. Maar terwijl de strijdkrachten van de NAVO in aantal afnemen, nemen die van het Warschaupact onverbiddelijk toe. Op terreinen waar de Sovjets nu nog bij ons achter liggen, lopen zij snel op ons in; waar zij vroeger achter lagen, hebben zij ons reeds voorbijgestreefd; en waar zij op ons vóór lagen, lopen zij verder uit. Als wij toestaan dat de huidige ontwikkelingen zich voortzetten, zullen onze opvolgers geen andere keuze hebben dan het aanvaarden van een steeds groter wordende rol voor kernwapens in de toepassing van onze strategie en eventueel een terugkeer tot een «nucleaire schrikdraadstrategie».

Tekst van het op 9 juli 1974 gepubliceerde NAVO-commentaar

1. The defence planning committee of the North Atlantic Council has considered the changes proposed in the structure of the Netherlands armed forces, as communicated to them on 21st May 1974. This communication initiated the process of consultation within NATO in accordance with the established procedures. The allies welcomed the action of the Netherlands Government in consulting them before reaching final decisions, and their assurance that they are prepared to study further the recommendations emanating from this consultation after the publication of the white paper, and to take these recommendations into account wherever possible.

2. No nation can assure its security alone, collective security is a basic principle of the alliance. This implies an essential obligation for each country to contribute share to common defence; no country should reduce its force contribution unilaterally.

3. NATO has taken into account an initial military evaluation of the proposal by the military committee. On the basis of this and other information available, the allies have come to the following provisional judgement concerning the proposals as revised by the Netherlands Government.

4. Were the Netherlands defence proposals to be fully implemented, they would share with great concern the general conclusion of the NATO military authorities that the proposed changes in the Netherlands forces would have adverse effects on the defence capability of the alliance, the detailed views of the defence planning committee on specific features of the new plan have been communicated to the Netherlands Government in classified form.

5. A decision by the Netherlands to reduce their forces in the manner proposed would seriously weaken the NATO defence. To redress these weaknesses would require an increase in the military and financial contributions to other allies. The economic pressures and the competing claims on public resources in the Netherlands are no different from those in other allied countries and do not of themselves provide justification for the reductions in forces proposed. Such reductions would make it difficult for other member countries of the alliance to maintain and improve their present forces.

6. The Netherlands is a prosperous country. Nevertheless over recent years there has been a general downward trend in the total expenditure of the Netherlands on defence, both in relation to the gross national product and the national budget as a whole. If the present proposals are pursued they will lead to a Netherlands military contribution to the alliance which would be less than should be expected given the resources of the country.

7. The overriding need for all member countries to maintain the solidarity of the alliance in military as well as political terms was re-emphasised. In this respect, the allies have noted the assurances given by the Netherlands Minister of Defence to his colleagues on 14th June that plans for reductions in the ready strength of the army would be suspended, in accordance with the agreed policy of the alliance, until the MBFR negotiations have achieved the desired results without detriment to other sectors of the Netherlands defence effort for the alliance.

8. The allies have welcomed the willingness of the Netherlands Government to continue the consultation with NATO on all aspects of their defence plans after the white paper has been published and have requested the secretary general to convey the above views to the Netherlands Government and urge them to take these views into serious consideration.

FINANCIERING

De problematiek

De Defensienota geeft de uitgangspunten voor de defensiefinanciering. De fysieke plannen zijn daar uitgedrukt in bedragen gebaseerd op het prijspeil 1974. Deze bedragen worden ieder jaar aangepast op basis van door de Minister van Financiën voor de gehele overheid vastgestelde percentages voor loon- en prijsstijgingen. In beginsel voldoet deze financieringsmethode aan de behoefte aan planning op lange termijn. Door de volgende oorzaken zijn echter problemen ontstaan.

Ondercompensatie. In 1975 en 1976 traden prijsstijgingen op die de bij de opstelling van de begroting gehanteerde percentages te boven gingen. De uiteindelijke ondercompensatie bedroeg in:

1975	1976	
f 44 mln.	f 46 mln.	(doorwerking van 1975)
	f 100 mln.	(f 160 mln. – f 60 mln. compensatie)
	f 146 mln.	

Van deze f 146 mln. werkt f 105 mln. structureel door; f 41 mln. was eenmalig. Over de periode tot en met 1982 bedraagt de ondercompensatie: f 44 mln. + f 146 mln. + 6 x f 105 mln. = f 820 mln. Over 1977 is voorlopig een compensatie voor de excessieve prijsstijgingen toegekend van ± f 90 mln. wat f 20 mln. minder is dan door Defensie is opgebracht. Wordt dit verschil niet overbrugd dan werkt deze ondercompensatie ook structureel door. In de financiële planning van hoofdstuk IV is hiermee echter nog geen rekening gehouden.

Reducties. De gevolgen van de voorjaarsnota's 1975 en 1976, miljoenennota's en de 1%-operatie zijn in het hiervolgende schema aangegeven.

Reducties	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	(in miljoenen guldens)							
Voorjaarsnota 1975	50	50	50	50	50	50	50	50
Miljoenennota 1976	–	205	65	95	95	95	95	95
Voorjaarsnota 1976	–	27	28	30	32	34	36	38
Posterioriteiten	–	–	70	100	150	200	212	225
Miljoenennota 1977	–	–	33	35	37	39	41	44
Totalen lopende prijzen conform Miljoenennota 1977	50	282	246	310	364	418	434	452
Totalen vaste prijzen begroting 1977	58	305	246	292	323	349	342	335
<i>Uitsplitsing van de totalen in vaste prijzen begroting 1977</i>								
Exploitatie	44	162	246	292	323	349	342	335
Investerings	14	143	–	–	–	–	–	–
	58	305	246	292	323	349	342	335

Voor 1975 en 1976 zijn deze bedragen (te zamen f 363 mln.) voor f 157 mln. gekort op de investeringen en voor f 206 mln. op de exploitatie.

Ramingsverschillen. Bij de opstelling van de defensienota kon voor de projecten in latere jaren slechts worden geraamd op basis van schattingen. Bij een aantal projecten, met name bij de landmacht, is de prijs hoger uitgevallen dan toen kon worden voorzien. De prijsstijgingen van grondstoffen en energie, de technologische ontwikkeling, de inflatie in binnen- en buitenland, alsmede de in hoofdstuk II aangegeven problemen bij internationale samenwerking zijn daarvan de oorzaak. Voorts leidt de inschakeling van de nationale industrie met het oog op de werkgelegenheid soms tot prijsverhoging. Voor het F-16-project kan dit in totaal al op circa f 150 à f 200 mln. worden gesteld. Bij de vervanging der wielvoertuigen van de Koninklijke landmacht is met de werkgelegenheid in de vrachtauto-industrie rekening gehouden. Als het voor de werkgelegenheid wenselijk is een bestelling in Nederland te plaatsen, moeten de hieraan verbonden extra kosten niet ten laste van het Ministerie van Defensie komen. In de afgelopen jaren is dit uitgangspunt niet steeds gevolgd.

Genomen en te nemen maatregelen

De aangebrachte bezuinigingen, de onvoldoende prijscompensatie en de ramingsverschillen zijn zoveel mogelijk met incidentele baten in de sfeer van de personeelexploitatie opgevangen. Over de jaren 1975 en 1976 is bovendien voor f 285 mln. aan investeringen uitgesteld, waarvan f 157 mln. als gevolg van reducties (zie boven) en f 128 mln. door tegenvallende prijsontwikkeling bij diverse projecten. Het uitstel heeft vooral betrekking op de posten voor de aanschaf van patrouillevliegtuigen voor de marine alsmede verbindingsmaterieel, anti-tankwapens en anti-tankmijnen voor de landmacht.

Dekking voor de reducties voor 1977 en de doorwerking daarvan in volgende jaren werd gevonden in maatregelen, zoals beperking van de incidentele looncomponent, minder uitgaven voor de bestrijding van de geluidhinder rond vliegvelden, vermindering van de overheveling, herziening kostwinnersvergoeding, bevrozing compensatieregeling, verlaging opkomstleeftijd, aanpassing geneeskundige verzorging en diverse wijzigingen in de pensioenvoorzieningen. Een aantal maatregelen konden door externe oorzaken nog niet worden uitgevoerd.

Doordat onder andere bij de Koninklijke luchtmacht de personeelssterkte versneld is afgebouwd, kon in de periode tot en met 1976 een bedrag van f 90 mln. worden vrijgemaakt ten behoeve van de investeringen. Daardoor kon de ontstane problematiek gedeeltelijk worden opgevangen. Het niettemin groeiende tekort in de investeringssector, onder andere als gevolg van de ondercompensatie, baart zorgen. Daarom is onderzocht of ook in de komende periode gelden uit de exploitatie vrijgemaakt kunnen worden voor de investeringen. Voor zover dit mogelijk is gebleken, is hiermee in de planning rekening gehouden.

De opvang van de problematiek in de periode 1978–1982 wordt bemoeilijkt doordat het cumulatief effect van de ondercompensatie zich dan steeds sterker doet gevoelen.

Een oplossing binnen de in de meerjarenramingen voorziene niveaus moet voor het gehele bedrag uitgesloten worden geacht, omdat:

- de reducties, met name die ten gevolge van de 1%-operatie in het niet NAVO-gevoelige deel nog nauwelijks enige ruimte voor bezuinigingsmogelijkheden hebben overgelaten;
- verdere verschuivingen van exploitatie naar investeringen als gevolg van meevallers in de toekomst niet meer te verwachten zijn, gezien de krappe raming van nagenoeg alle betrokken begrotingsartikelen;
- enkele voorgenomen bezuinigingen door externe oorzaken niet of onvolledig doorgang zullen vinden;
- bij handhaving van het huidige takenpakket substantiële verschuivingen tussen de budgetten van de krijgsmachtdelen niet mogelijk zijn.

Om bovendien te voorkomen dat in de komende kabinetsperiode dit soort problemen zich opnieuw zullen voordoen, is nodig dat:

- een regeling wordt getroffen voor de compensatie van prijsstijgingen, waarbij met de voor de verschillende departementen karakteristieke prijsverhogingen rekening wordt gehouden;
- de ramingen bij onvoorziene ontwikkelingen, bij voorbeeld in de personeelssector, worden bijgesteld;
- compensatie wordt gegeven voor prijsverhogingen die ontstaan, omdat andere belangen dan die van Defensie nopen tot inschakeling van de Nederlandse industrie bij de materieelvoorziening.»