JAARBOEK

1998

klijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Jaarboek 1998

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Illustraties omslag:
Een Nederlandse IFOR-militair observeert de omgeving (AVDKM)
Inzet in voormalig Joegoslavië (bron onbekend)
Oorlogsschade in voormalig Joegoslavië (Hennie Keeris)
Een Nederlandse wacht bij een UNPROFOR-kamp (AVDKM)
Operatie Nephine (waterbevoorrading) te Kosovo (SMG/KL)

Samensteller: prof. J.M.J. Bosch, brigade-generaal der cavalerie

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap
Secretaris: I.M. de Jong, majoor van de intendance
Defensiestaf
Afdeling Nationale Plannen
Plein 4
Postbus 20 701
2500 ES Den Haag

Bureauredactie: Mw. drs. A. Kool
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv
Drukkerij: Giethoorn Ten Brink bv

ISBN 90 7491 605 8
NUGI 648

Inhoud

Voorwoord

Geachte lezer,

In 1998 verscheen het eerste jaarboek 'nieuwe stijl' van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK). De minister van Defensie, mr. F.H.G. de Grave nam het eerste exemplaar in ontvangst. De reacties die wij op het jaarboek kregen waren onverdeeld positief.

Het jaarboek dat u nu in handen heeft, is de tweede uitgave van deze nieuwe serie. Het bestuur van de KVBK doet in deze publicatie verslag van de activiteiten van de vereniging. Het is daarbij verheugend dat het ledenbestand van de vereniging zich de laatste jaren niet alleen uitbreidt, maar zich bovendien kenmerkt door verjonging.

In het jaarboek 1998 treft u tevens de teksten aan van twee lezingen die de vereniging organiseerde en artikelen uit de Militaire Spectator. Zoals blijkt uit de inleiding zijn ook drie bijdragen uit andere militaire tijdschriften opgenomen. Het geheel weerspiegelt daarmee de kleurrijke schakeringen van het palet dat de huidige krijgswetenschap in een sterk veranderde veiligheidssituatie te zien geeft.

Ik wens u namens de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap veel leesplezier toe.

De voorzitter,

Generaal-majoor der mariniers
Mr. drs. C. Homan

Inleiding

Voor sommige lezers is dit een hernieuwde kennismaking met het Jaarboek. Vorig jaar mocht het eerste boek in deze opzet aan de minister van Defensie worden aangeboden. Voor anderen is het de eerste kennismaking. Vooral voor deze lezers lijkt het goed om – net als vorig jaar – eerst terug te blikken.

HET BEGIN

De Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap wordt niet toevallig in 1865 opgericht. Er bestaat ongerustheid over de onbevredigende toestand van marine en leger en over een gebrek aan interesse binnen de maatschappij over de toestand van 's lands verdediging. De fatale afloop voor Denemarken van zijn oorlog met Pruisen en Oostenrijk in 1864 is een teken aan de wand. Zoals generaal Booms het verwoordt:

> *Want zoo was onze toestand terwijl Frankrijk zich een kolossale oorlogsvloot had aangeschaft en bij machte was een legerafdeling van 30 à 50.000 man op onze kust te doen landen; terwijl Pruisen zijn leger sedert 1860 zeer versterkt en daaraan een meer offensief karakter gegeven had; terwijl de wederrechtelijke 'Maszreglung' van Denemarken in 1864 een wenk was voor de kleinere staten om op hunne hoede en gereed te zijn; terwijl het gebruik van de spoorwegen o.a. in '59 in Italië gemaakt, het getrokken geschut en de gepantserde schepen, die bij de jongste oorlogen in Europa en Amerika waren opgetreden, het duidelijk maakten dat de oorlogvoering zowel te land als ter zee, een nieuw tijdperk intrad, dat vele der oude middelen niet meer konden dienen, dat het zwaartepunt van den strijd zich meer en meer verplaatste van de doode middelen naar de levende krachten, – terwijl dit alles in onze nabijheid plaats had en zich teekende, bleven wij steeds aan ons zeventiende-euwsch vestingnet voortknutselen, en het leger aan de schadelijke vestingen opofferen. Zelfs aan den vooravond van dien kolossalen oorlog van 1866, die geheel Duitschland onder de wapenen bracht, en die Nederland, toen nog door Limburg aan Duitschland geketend, zoo licht had kunnen meesleepen, hielden wij ons nog bezig met uniform-veranderingen, met kwasten en met pluimen.*[1]

1 P.G. Booms, Feestrede ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Vereniging, 6 oktober 1890, blz. 17.

Generaal Booms was – als majoor – een van de zestien 'mannen van het eerste uur'. Hij is dan al 23 jaar officier en was eerder leraar aan de Koninklijke Militaire Academie. In 1865 werkt hij bij de Inspectie der Infanterie. Het is de tweede hoofdofficier, majoor der artillerie F.A.T. Delprat – later korte tijd minister van Oorlog – die als eerste voorzitter zal optreden. Verder betreft het elf subalterne officieren van de landmacht, twee van de marine en een oud-officier. Deze zestien tekenen op 6 mei 1865 het eerste reglement van de Vereniging.

Vijf maanden later, op 6 oktober 1865, presenteert het voorlopig bestuur zich in lokaal 22, Fluweelen Burgwal te 's-Gravenhage. Zij willen 'Eene vereeniging van officieren van alle rangen en van beschaafde burgers, tot onderlinge bespreking van krijgskundige onderwerpen'. Het doel is 'het aankweeken van meer degelijke kennis van de krijgswetenschappen onder de officieren en 'meer bepaald' het verspreiden van krijgskennis onder de niet-militairen.'[2]

Bij deze eerste bijeenkomst waren 94 leden aanwezig. Het waren echter uiteindelijk zestien mannen die de Vereniging leven inbliezen. Verontrusting stond daarbij centraal. Tegelijkertijd brak een periode van optimisme aan. 1866 Bracht immers ook een nieuwe minister van Oorlog, Van den Bosch, die zich als hervormer deed kennen. Kortom, in 1866 scheen, om Booms te citeren: 'een nieuwe dageraad aangebroken, en wij aanhangers der jongere school waren vol hoop en blijde verwachting'.[3]

DE GESCHIEDENIS

Het vijftigjarig bestaan, op 6 mei 1915, kan niet worden gevierd zoals voorzien. De geplande bijeenkomst in oktober van dat jaar en het publiceren van een gedenkboek gaan niet door. De mobilisatie van 1 augustus 1914 verhindert dit. J. De Waal schrijft echter een 'Terugblik over de eerste vijftig jaren der Vereeniging'.[4] Generaal-majoor titulair der genie b.d. J.J. de Wolff, ooit zelf bestuurslid, beschreef in 1965 de eerste honderd jaar.[5] Generaal-majoor titulair b.d. Walthuis volgde in 1990 met een historisch overzicht ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan.[6] De geschiedenis is derhalve voor iedereen toegankelijk.

---

2 Idem, blz. 28.
3 Idem, blz. 36.
4 J. De Graaf, Mededelingen 1915/1916, blz. 1-105.
5 J.J. de Wolff, De geschiedenis van de Vereniging, in: *Mars in Cathedra 1865-1965*, uitgegeven ter gelegenheid van het Honderdjarige Bestaan van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap, Den Haag, 1965, blz. 2-20.
6 W. Walthuis, Militaire wetenschapsbeoefening en de algemene voorlichting, in: *Gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan in 1990*, blz. 29-46.

De Vereniging voorziet kennelijk in een behoefte, want op 1 oktober 1866 waren er al 666 leden en in 1874 werd het eerste duizendtal overschreden; in 1890 waren het er zelfs meer dan tweeduizend (de leden in Oost- en West-Indië meegerekend).

De doelstelling wijzigt in de loop van de tijd. In 1875 geeft het reglement nog aan: 'A. Onderlinge oefening in de krijgswetenschap; B. Algemeene verspreiding van heldere begrippen omtrent krijgszaken'. In 1953 beperkt men zich tot de laatstgenoemde verspreiding van heldere begrippen.[7] Het eeuwfeest in 1965 geeft het predikaat 'koninklijk'. De noodzakelijke nieuwe statuten geven aan dat de Vereniging haar doel langs vijf wegen tracht te bereiken. Allereerst door het houden van bijeenkomsten ter bespreking van onderwerpen van krijgskundig belang. Ten tweede door het verstrekken aan haar leden van het orgaan van de vereniging, bestaande uit de verslagen van het besprokene en verhandelingen over krijgskundige onderwerpen. Ten derde door het uitgeven van een wetenschappelijke jaarbericht. Ten vierde door het uitschrijven van prijsvragen, en ten vijfde door alle andere middelen die aan het doel bevorderlijk kunnen zijn.[8]

De geschiedenis is er een met de bekende pieken en ook enige dalen. Het doel en de ingeslagen wegen blijven steeds herkenbaar. In het jaarprogramma staan de lezingen nog steeds centraal. In de voorliggende jaren vormt de deelname af en toe een punt van zorg. In de verslagen leest men zowel van 'schaarse aanwezigen', 'een klein gezelschap', 'aanwezigen wier aantal ruimschoots wordt overtroffen door dat der onbezette stoelen', als van 'grote opkomst', en 'tal van belangstellenden'. Het bestuur trekt al snel de les dat het gaat om de kwaliteit van de sprekers en de keuze van datum, plaats en tijd. In 1973 wordt overigens voorgesteld om de activiteiten tijdens de diensturen te laten plaatsvinden. De aanwezige leden stemmen niet in met deze suggestie.[9]

Het 'orgaan' van de Vereniging is ter ziele. Deze 'verslagen' verschenen van 1865 tot 1968. In 1955 verschijnt een overzicht over de lezingen van de eerste negentig jaar; in 1968 een overzicht over de gehele periode.[10] Tussen 1905 en 1967 publiceerde de Vereniging het 'wetenschappelijk jaarbericht'. Als voorbeeld dient de toen bekende 'Jahresberichte über die Veränderungen und Fortschritte im Militär-wesen' van Von Löbell. Zoals het bestuur het verwoordt:

> *telkenjare aangevuld en verbeterd, bieden zij onschatbare gegevens, door mannen van de eerste rang bijeengebracht, en het zou een overbodige*

---

7 Uittreksel uit het Reglement, bijvoegsel van de *Militaire Spectator* van 1 december 1953, art. 1.
8 Statuten en Huishoudelijk Reglement, goedgekeurd bij Koninklijk Besluit d.d. 13 juli 1967, nr. 117, art. 3.
9 Mars in Cathedra (1973) (20) blz. 1004.
10 E.R. d'Engelbronner. Mars in Cathedra. Inhoud der verslagen 1865-1968.

arbeid mogen worden genoemd, een soortgelijk jaarbericht in onze taal te doen verschijnen, ware het niet, dat, behalve het minder gewenschte, gelegen in het domineerende Duitsche karakter, de hooge inkoopsprijs het bezit voor velen onbereikbaar maakt.

Daarom meent het bestuur een goed werk te doen door een 'Nederlandsch Wetenschappelijk Jaarbericht' te doen samenstellen.[11]

In totaal verschijnen er negenenveertig afleveringen, een niet geringe prestatie. Het streven naar grotere doelmatigheid brengt het bestuur in 1969 tot de publicatie van 'Mars in Cathedra', ter vervanging van de eerder genoemde publicaties. Van dit kwartaaltijdschrift verschijnen in totaal 75 afleveringen. Praktische overwegingen doen het bestuur in 1977 besluiten het blad als extra katern, met een afwijkende kleur, te voegen bij de *Militaire Spectator*. De bijdrage die de Vereniging via het orgaan, de jaarberichten en via 'vertalingen en overdrukken' (1892-1905) aan de krijgswetenschap levert, wordt in 1965 al becijferd op drieënveertigduizend bladzijden.[12]

Daarnaast was en is ook de toekenning van prijzen een van de genoemde middelen. Vanaf 1886 schrijft de Vereniging prijsvragen uit ter bevordering van zelfstudie en discussie. In het verlengde hiervan besluit het bestuur in 1983 een prijs voor de beste KMA-scriptie beschikbaar te stellen. De eerste winnaar ziet zijn scriptie 'Het Nederlands VN-optreden in Korea' in 1984 in de Militaire Spectator afgedrukt. Nadat in 1986 voor het eerst ook een Adelborstenprijs is toegekend, keurt de ledenvergadering in 1987 het Reglement van de Krijgswetenschapsprijs goed. Het honderdvijftigjarig bestaan van de Militaire Spectator in 1982 brengt ook een eigen legpenning, 'met het doel het positieve denken en schrijven over defensie te stimuleren'.

Ook 'alle andere middelen' krijgen aandacht. Het bestuur begint al in 1969 met besprekingen met het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ). Dit om afstemming te krijgen tussen de programma's en ook om samen bijeenkomsten te organiseren.[13] De samenwerking verbreedt zich naar de Atlantische Commissie en het Instituut 'Clingendael'. In 1970 wordt ingesteld een bijzondere leerstoel in het Militair Recht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam. Als eerste bijzonder hoogleraar wordt brigade-generaal titulair der artillerie b.d. mr. H.H.A. de Graaff genoemd. In dit kader past verder het aanstellen van een bestuurslid public relations en het organiseren van battlefieldtours. De Vereniging gebruikt uiteenlopende wegen om haar doelstelling te realiseren.

---

11 Wetenschappelijk Jaarbericht, 1905-1906, blz. 1.
12 Mars in Cathedra 1865-1965, blz. VIII.
13 Idem (1969) (3) blz. 126.

De band met de Militaire Spectator ontstaat in 1971 als de minister van Defensie vraagt of de Vereniging voortaan de publicatie op zich wil nemen. Per 1 januari 1972 wordt het uitgaverecht van de Militaire Spectator overgedragen aan de KVBK. Hiermee ontstaat een koppeling tussen de al oude Vereniging en een nog ouder tijdschrift.

De Militaire Spectator, opgericht in 1832, is niet alleen het oudste militaire tijdschrift, het is ook het oudste tijdschrift dat in Nederland verschijnt. De geschiedenis van de eerste honderdvijftig jaar is goed vastgelegd.[15] Zoals bij Krijgswetenschap is er sprake van een bezield persoon die tot handelen beslist. In dit geval is het J.C. van Rijneveld. Hij wordt op 27 maart 1799 geboren in Enkhuizen. 'Uit deftige ouders', zoals het heet. In 1815 wordt hij cadet aan de Militaire School te Delft. In 1819 wordt hij luitenant bij het corps rijdende artillerie. In de Belgische opstand raakt hij gewond. Hij neemt deel aan de Tiendaagse Veldtocht en wordt Ridder der Militaire Willemsorde 4-de klasse. Hij studeert in Leuven en Leiden en is zes jaar hoofd van het onderwijs in de artillerieweten-schap aan de Koninklijke Militaire Academie in Breda. In 1830 begint hij bijdragen aan de Bredasche Courant te schrijven.

In 1832 besluit hij de Militaire Spectator het licht te doen zien. Op 'zondag, den 29sten Januarij' verschijnt het eerste exemplaar. Zestien jaar is hij redacteur. In 1848 wordt hij benoemd tot kolonel en chef van het wapen der artillerie in Oost-Indië. Zijn leven eindigt triest. Hij verliest één zoon in de Oost. De tweede sterft op de thuisreis. Hij zelf is dan al doodziek. Hij sterft op 29 november 1851 in Nijmegen.[16]

In 1848 treedt een nieuwe redactie aan. Zij stelt zich als doel: 'het behartigen der vaderlandsche krijgsbelangen in hunnen geheelen omvang. Zij zal daarbij steeds het oog vestigen op de eischen eener gezonde huishouding van staat, zoowel als op die ener goed georganiseerde landsdefensie. Daarnaast, zo geven zij aan, 'zullen wij ons door geen partijdigheid, door geen vooringenomenheid met het een of andere wapen laten leiden'. Zij zullen 'krijgstucht voorstaan (...) maar ook de zwakken verdedigen tegen de eigendunk van de magtigen'. En ten slotte: 'Het bevorderen en verspreiden van militaire wetenschappen, beschouwen wij eveneens als tot onze taak te behooren'.[17] In 1998, honderdvijftig jaar later, heeft de zoveelste redactie deze fakkel nog steeds in de hand.

---

15 J.H. Carstens, 'Honderd jaren geschiedenis van de Militaire Spectator' MS 101, (1932), 33-38. F. Wesseling, 'In Vogelvlucht door honderd vijftig jaar Militaire Spectator, MS 151, (1982), blz. 535-542.

16 De Militaire Spectator, Tweede serie, vierde deel, 1852, blz. 267-276. A.J. van der Aa, Biografische Woordenboek der Nederlanden, zestiende deel, Haarlem, 1874, blz. 621-622.

17 De Militaire Spectator, Eerste serie, deel zestien, 1848, blz. 194-195.

KRIJGSWETENSCHAP

Het begrip 'krijgswetenschap' evolueert in de tijd. Deze ontwikkeling is goed te zien in de voordrachten. Deze voordrachten omvatten in de loop van de tijd vele honderden thema's. De inhoud varieert van 'Leger en Maatschappij', Onze Marine bij de kustverdediging', via 'Enkele beschouwingen over vredesbanden en arbitrage' tot 'Landingen en troepenvervoer over zee', 'De strategie in Nederlandsch-Indië' en 'De invloed van de atoomwapens op de tactiek der Landstrijdkrachten'. De blik omvat in de loop der jaren ook de Europese, bondgenootschappelijke en mondiale achtergronden en samenhang. Zoals de voorzitter het in 1972 verwoordt:

> *Wij hebben enige jaren geleden al eens gezegd dat we eigenlijk dat woord te eng vonden, te technisch waarschijnlijk, en dat het misschien verstandiger was om te praten over krijgswetenschappen, meervoud. Gezien de relatie met vele andere wetenschappen misschien zelfs liever nog van 'defensiewetenschappen.'*[18]

Ook professor Teitler mengt zich in 1990 in het debat. Hij onderkent tal van nieuwe prikkels die Nederland en zijn krijgsmacht zullen raken:

> *De internationale stabiliteit verdwijnt, het Amerikaanse leiderschap (allang aan erosie onderhevig) kalft langzaam af, nieuwe veiligheidsopties en -verbanden vragen om aandacht en studie. Nederland zal weer keuzes moeten maken. Een denuclearisering stendens tekent zich bovendien af, terwijl ook bij 'peace-enforcement' klassieke militaire vaardigheden onmisbaar zijn.*

Hij voorspelt op basis van deze trends een nieuwe periode van bloei voor de krijgswetenschap.[19] Ten slotte wil ik verwijzen naar onze huidige voorzitter. Een artikel van zijn hand uit 1993 draagt als titel: 'Krijgskunde is meer als bedrijfskunde'. Hij wijst op het bestaan van een zekere tendens om defensie gelijk te schakelen aan een bedrijf. Hij vraagt tevens aandacht voor Von Clausewitz. Want: 'bedrijfseconomie en militaire strategie' staan volgens de auteur van *Vom Kriege* immers 'in ongeveer dezelfde relatie als de kunst van het smeden van een zwaard zich tot de schermkunst verhoudt'.

---

18 E.R. d'Engelbronner, Mars in Cathedra (1972) (15) blz. 848-849.

19 Prof. dr. G. Teitler, 'Caleidoscoop van de krijgswetenschap' in: Gedenkbundel ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan, blz. 13-27.

De moderne militair leider zal moeten kunnen omgaan met onzekere gebeurtenissen. Ongewone oplossingen weten te bedenken voor ongewone situaties, waar geen draaiboeken voor bestaan. Over de grenzen van het krijgsmachtdeel heen kunnen kijken. Maatwerk kunnen leveren binnen kleine politieke marges.[20]

Maar het is niet alleen het brede scala dat, vanaf het begin, de activiteiten van de Vereniging kenmerkt. Wat ook opvalt is de aandacht voor de toekomst en voor het trekken van lessen. Voorbeelden van het eerste zijn: 'Torpedo's' (1868-1869); 'Het militair gebruik van spoorwegen' (1871-1872); 'De invloed van repeteergeweren' (1886-1887); 'Microscopische vijanden en hunne opsporing' (1887-1888); 'De vonktelegrafie' (1897-1898) en – om recentere voorbeelden te noemen – 'Luchtbeweeglijkheid in de Zee-, Land- en Luchtstrijdkrachten' (1967) en 'Het militaire gebruik van de ruimte' (1975); 'Soviet theatre forces in Europe and 'combined arms' concepts' (1977), 'Commando's voor de 21-ste eeuw' en 'Krijgsmacht en media' (1997).

Sommige sprekers blijken, achteraf, in zekere zin 'zieners' te zijn. Van Sorge spreekt al in 1952-1953 van het delegeren van het maken van berekeningen en het nemen van beslissingen door machines in plaats van de mens. Een ontwikkeling die hij ziet beginnen in de Eerste Wereldoorlog. De voorlopers hiervan zijn de vuurleidingssystemen en de eerste invloedsmijnen. Zoals hij voorspelt: 'Met de komst van robot-wapens en robot-stelsels, de cybernetica in het algemeen, in de oorlogvoering, is de mens-machineverhouding het centrale probleem in de oorlogvoering geworden'. Hij ziet in het geleide projectiel het *master weapon* van de toekomst. Voor de oorlogvoering te land zal dit onder meer leiden tot een nog meer vergrote diepte van het gevechtsterrein. Vele doelen die men vroeger strategisch zouden noemen, worden tactisch. Continuïteit van acties zal, door progressieve uitschakeling van de weersfactor, mogelijk zijn. Ter zee zal, aldus Van Sorge, het anti-luchtdoelprobleem zeer vergroot worden. Zeekracht zal ook een zeer vergrote offensieve kracht kunnen gaan ontplooien. De 'geleide projectiel-onderzeeboot' is hierbij de belangrijkste ontwikkeling. Ook voor de luchtoorlog zal het geleide projectiel ingrijpende consequenties met zich mee brengen. Dit toch al zo gemechaniseerde bedrijf zal een fenomenale robotisering te zien geven. De luchtverdediging zal er zeer door worden versterkt.[21]

Voorbeelden van het trekken van lessen zijn; 'Geneeskundige dienst in Noord-Amerika' (1867-1868); 'De Zuid-Afrikaanse Oorlog' (1901-1902); 'Lessen uit de Balkanoorlog' (1912-1913); 'Vechtwagens' (1924); 'Pantsertroepen' (1939-1940); 'Het strategisch bombardement' (1949-1950); 'Geleide projectielen'

---

20 C. Homan, *NRC Handelsblad* 25 mei 1993.

21 A. van Sorge 'Geleide Projectielen'. Orgaan, 1952-1953, 4e aflevering, blz. 146-147.

(1952-1953); 'Lessen uit Korea' (1953-1954); 'Strijdkrachten en public relations' (1962-1963), maar ook de 'Jom Kippoer-oorlog' (1974) en 'Lessen uit Srebrenica' en 'CIMIC, the new prime mission area' (1997).

HEDEN EN TOEKOMST

De formules die de Vereniging hanteert slaan aan. De verjonging onder de leden, een tendens die zich ook in 1999 voortzet, verblijdt. Het jaar 1999 laat zien dat de Vereniging aan krijgswetenschap zowel in de breedte als in de meer militaire zin aandacht geeft. Zo moet het ook. De meer engere zin, het opbouwen, in stand houden en inzetten van de krijgsmacht krijgt, terecht, evenzeer aandacht. Ook dit jaar komen beide dimensies in het jaarboek aan de orde. Het is al eerder gesteld: zo moet het zijn en zo moet het blijven.

Dit jaarboek geeft een beeld van 'krijgswetenschap anno 1998'. Door diverse omstandigheden zijn slechts twee lezingen opgenomen. Eén lezing belicht de verantwoordelijkheden van de commandant. De Koninklijke Militaire Academie en de KVBK organiseerden hierover samen een symposium. De tweede lezing behandelt de principes, organisatie en missie van het Partnerschap voor de Vrede-programma. Andere lezingen zijn niet uitgeschreven; te tijdgebonden of elders in gedrukte vorm gepubliceerd.

Daarnaast omvat dit jaarboek een selectie van de in 1998 in de Militaire Spectator geplaatste editorialen en artikelen. In het Jaarboek 1997 werd een bijdrage uit het Marineblad geplaatst. Dit jaar is gekozen voor bijdragen uit het *Militair Geneeskundig Tijdschrift* en uit het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*. Daarnaast is opgenomen het chronologisch overzicht over defensie uit *Transaktie*. Ik dank alle betrokkenen voor hun medewerking. De in 1997 gekozen 'kapstokken' zijn ook dit jaar gehandhaafd. Uiteraard doet het bestuur verslag over het betrokken verenigingsjaar. Dit jaarboek laat zien dat de Vereniging tevreden kan terugkijken. Wijsheid komt niet aanwaaien. Lezen is één van de wegen om kennis en inzicht te verwerven. Zelf ervaren is de meest overtuigende manier om theorie en praktijk te vergelijken. Waar dit niet kan, zijn discussies over ervaringen en gedachten van anderen een nuttig instrument. De Vereniging levert daartoe een eigen, deels unieke bijdrage. Waarvan acte.

De samensteller,

Brigade-generaal der cavalerie

De krijgsmacht

Commando's tijdens een oefening
(Foto: Hennie Keeris)

UNPROFOR-militairen in opleiding
(Foto: René van Bakel)

Trends...

Redactie Militaire Spectator

In april 1962 verscheen in *US News & World Report* een artikel met als titel *'Will "computers" run wars of the future?'*[1] De boodschap was dat militairen de zekerheid wilden houden dat uiteindelijk mensen en niet machines de macht moesten houden om een oorlog te voorkomen, om een oorlog te beginnen als dat nodig is, en om een oorlog te winnen. Een zeker profetisch vermogen kan de schrijver niet worden onthouden. Zeker in de strijdkrachten van geïndustrialiseerde landen speelt de computer een steeds centralere rol binnen de commandovoering, de *sensor-to-shooter* systemen en de onderlinge verbindingen.

Ook binnen de samenleving in deze en andere landen kan de computer niet meer worden weggedacht. Deze trend zal zich zeker voortzetten. Maar er zijn meer van dit soort ontwikkelingen te onderkennen. John Naisbitt en Patricia Aburdene zien, op de brug naar de volgende eeuw, tien trends die ons leven zullen beïnvloeden:

> *de explosieve ontwikkeling van de wereldcommunicatie; een renaissance in de kunst; de opkomst van het vrije-marktsocialisme; wereldwijd verbreide levensstijlen en cultureel nationalisme; de privatisering van de verzorgingsstaat; de opkomst van de landen rond de Stille Oceaan; het decennium van vrouwen aan de top; het tijdperk van de biotechnologie; de religieuze opleving van het derde millennium en de triomf van het individu.*[2]

Of dit laatste punt een zegen is, blijft de vraag; toch herkennen we wel de invloed van enkele van de genoemde trends in de eigen omgeving. Verbijzonderen we deze trends naar de krijgsmacht en haar omgeving, dan zijn er diverse veranderingsprocessen zichtbaar, zoals internationalisering, *joint* op nationaal niveau, de gelijkstelling van de krijgsmacht aan een civiele onderneming, de inzet bij vredesoperaties en verdere professionalisering. De verdere positief-kritische beschouwing richt zich op de eerste drie. Internationalisering kan als eerste trend worden genoemd. Het NAVO-bondgenootschap bood vanaf haar oprichting een duidelijk kader voor samenwerking. Deze

1 US News & World Report, 23 april 1962, blz. 44-48.
2 J. Naisbitt, P. Aburdene – Megatrends die tot het jaar 2000 ons leven bepalen, Het Spectrum, Utrecht, 1990.

raakte de organisatie en haar staven en eenheden op vele manieren. Langzaam maar zeker dienden zich nieuwe organisaties aan die – elk voor zich – deze samenwerking verbreedden: de VN, de WEU, OVSE en NGO's. De situatie in het voormalige Joegoslavië laat zien hoeveel landen en organisaties op dit moment samenwerken. De *United Kingdom/Netherlands Amphibious Force* (UK/NLAF), de Benelux *Deployable Air Task Force* (DATF), Multinationale Divisies en Eurokorps zijn evenzovele voorbeelden van gestructureerde internationale samenwerking.

Het palet raakte eerst echt gekleurd toen, met *Partnership for Peace* als motor, een scala aan samenwerkingsverbanden buiten de traditionele kaders ontstond. Ook Nederland geeft hieraan inhoud, door *Memoranda of Understanding* en bilaterale verdragen. In Midden- en Oost-Europa gaat het hierbij in 1998 om veertien landen, variërend van Estland tot Albanië. Dit jaar is daarbij sprake van ruim driehonderd activiteiten.

Deze trend zal zich voortzetten. Deze samenwerking is nodig; haar als last beschouwen, is kortzichtig. Dat samenwerking uitsluitend een lust is, betekent evenzeer een vertekening van de werkelijkheid. Het is belangrijk dat breed in de organisatie oog bestaat voor het belang, de mogelijkheden en de beperkingen die bij deze contacten een rol spelen. In ieder geval zal op alle initiële en vervolgopleidingen aandacht aan deze nieuwe werkelijkheid moeten worden besteed. Wat vroeger ver weg was, is vandaag dichtbij. Wie vroeger min of meer een onbekende was, is vandaag of morgen gesprekspartner of zelfs collega.

Samenwerking speelt niet alleen internationaal. Ook nationaal tekent zich een dergelijke trend af. Het besef is groeiend dat zowel doelmatigheidsgronden als het inzicht in de noodzaak van gecombineerde effectiviteit de organisatie brengt in de richting van joint. Het Defensie Interservice Commando kan een goed voorbeeld van deze ontwikkeling worden. Ook hierbij spelen kansen, mogelijkheden en beperkingen. Verdere kansen liggen er zeker. Met name in de sfeer van planning zouden krijgsmachtdelen aan 'samen' meer inhoud kunnen geven. Mogelijk biedt de Britse *Strategic Defence Review* goede punten voor bezinning en discussie. De weg die de Britten inslaan naar *Joint Force 2000* hoeft niet onze weg te zijn. Het is wel een weg die serieus aandacht vraagt als het gaat om een mogelijke ordening van taken en middelen.

In de sfeer van opleidingen is er overigens al veel in gang gezet. De eerlijkheid gebiedt te constateren dat de grenzen deels worden bepaald door historische erflast en deels door uiterst zakelijke bevindingen. De erflast mag geen argument op zich zijn. Zakelijke, vooral operationele argumenten verdienen het serieus aandacht te krijgen. Vooral in het operationele domein moet joint zorgvuldig inhoud krijgen. Samenvoeging is daarbij niet altijd wijs. Overbodige muren moeten worden geslecht; bij dragende muren is voorzichtigheid gepast.

Een volgende trend lijkt gelijkstelling. Het is nog niet lang geleden dat de krijgsmacht op velerlei gebied een bijzondere positie innam. Vanuit de taakstelling werd voorbehoud gemaakt in talrijke wetten en uitvoeringsregelingen. Op dit moment lijkt deze positie ter discussie te staan. Meer en meer lijkt van een gelijkstelling aan de 'ondernemeing', de 'werkgever' en de 'werknemer' sprake. Enkele trefwoorden: werktijden, milieu, arbeidsomstandigheden, erkende en gecertificeerde diploma's voor functies, en de hygiëne in keukens en kantines. Of en in hoeverre deze trend risico's inhoudt, verdient de aandacht. Als de gevolgen tijdig worden vertaald in randvoorwaarden lijkt in meerdere gevallen de problematiek te overzien. Een Arbo-inventarisatie geeft een duidelijk beeld van de noodzakelijke financiële middelen. Een probleem ontstaat als dit volume niet beschikbaar is of wordt gesteld. Vorige maand bepaalde een rechter dat de docenten op een Eindhovense basisschool binnen twee jaar een nieuwe stoel moeten hebben (totale kosten 520.000 gulden). Het wordt interessant als deze constructie ook binnen Defensie, binnen de bestaande budgetten, wordt toegepast.

Sommige wetten raken ook de vredesinzet. De arbeidstijdenwet is een goed voorbeeld. Een politiekorps dat hiermee werd geconfronteerd, liet weten dat de toepassing zestig agenten extra vroeg. Wat de gevolgen binnen Defensie zijn is nog niet duidelijk. Er mag vanuit worden gegaan dat zowel op macro- als microniveau over de implicaties is nagedacht. Relevant is in ieder geval dat de uitvoerders op alle niveaus zicht hebben op wat de wet stelt en welke ruimte gelaten is om op de eigen situatie in te spelen.

Het feit dat de arbeidsinspectie zich verdiept in de inzet van personeel bij de vierdaagse geeft overigens te denken. Van wezenlijk belang is de vraag wat de invloed is van gelijkstelling op de wijze waarop het personeel wordt geoefend en is voorbereid op flexibiliteit in eventuele chaos en onzekerheid. Dat een kazernekeuken aan hygiënische eisen moet voldoen, is duidelijk. De toepassing van horeca-eisen bij een oefening te velde lijkt daarentegen gecompliceerder. Vooral waar opleiding, oefening en inzet in het geding zijn, lijkt de stem van de commandant niet pas ná invoering van nieuwe regelgeving te moeten worden gehoord.

Niet onbelangrijk is daarbij het volgende. Allereerst dat er al op een vrij laag operationeel niveau in de organisatie (bataljon, basis) vele domeinen bestaan: geneeskundige verzorging, transport, voeding, onderhoud, legering, enzovoort. Ze vormen evenzovele optieken vanwaaruit gelijkstelling aan de orde kan zijn. Een tweede punt is dat domeinen snel kunnen verworden tot een soort kokers waarop de individuele commandant weinig of geen invloed kan uitoefenen. De praktische problemen komen derhalve laag in de organisatie bij elkaar en zij kunnen elkaar in negatieve zin versterken. Wat een kleine ingreep lijkt, kan dan door de samenhang binnen en tussen eenheden verstrekkende gevolgen hebben.

Als we de risico's van deze trend voegen bij de voorbereiding op de operationele taak, de gewenste flexibiliteit en de aandacht voor doelmatigheid binnen de bedrijfsvoering, dan ontstaat een web van deels tegenstrijdige belangen. Ontsnappen hieruit is moeilijk en gaat ten koste van de aandacht voor de primaire taak. Het kan niet zo zijn dat de energie van de commandant zich primair moet richten op overleven temidden van bureaucratie en regelgeving.

De wereld om ons heen is in beweging. Het kunnen trends of incidenten zijn die ons leven beïnvloeden. Van belang is dat we het onderscheid zien. Niet minder belangrijk is de constatering dat bestuurders als het om trends gaat twee opties hebben: lijdzaam volgen of bewuste keuzes doen.

De nieuwe doctrine: theorie en praktijk

P.H. de Vries – kolonel der cavalerie
O.P. van Wiggen – luitenant-kolonel der infanterie

Slechte lezers zijn als plunderende soldaten; zij nemen wat ze goeddunkt, vernielen de rest en beschimpen het geheel.

(F. Nietzsche)

INLEIDING

De hierna volgende clichés zijn al vele malen ten tonele gevoerd, maar ze blijven hun waarde behouden en ook wij ontkomen er niet aan ze nog eens de revue te laten passeren. Dan hebben we het over de Koude Oorlog. In die tijd was er sprake van tamelijk stabiele machtsverhoudingen: twee grote mogendheden met hun bondgenoten stonden tegenover elkaar. Het brandpunt van die confrontatie lag in West-Europa. De militaire dreiging daar was goed herkenbaar en te kwantificeren. De oorlogsvoorbereiding werd – aan beide zijden – serieus genomen en tot in detail geregeld.

Het machtsevenwicht zorgde in het welvarende deel van de wereld ook voor een lange periode van vrede. In Nederland ontwikkelt zich in deze periode een groeiende welvaart en kwam de verzorgingsstaat tot bloei. Te midden van die vrede en welvaart groeit in de jaren zestig onder meer de behoefte aan institutionele democratisering. De instituties worden vermaatschappelijkt. Enige tijd later – in de jaren tachtig – ontstaat de trend naar individualisering: collectieve waarden worden minder vanzelfsprekend. In deze jaren groeit de hang naar materiële welstand, vermindert het respect voor autoriteit en neemt de fysieke en mentale weerbaarheid af. Deze ontwikkelingen lieten de krijgsmacht niet onberoerd. Het militair straf- en tuchtrecht werd ingrijpend gewijzigd. Het karakter van de dienstplicht veranderde en de duur daarvan werd in verschillende stappen ingekort tot uiteindelijk tien maanden.

Vanaf de jaren vijftig ontstond, synchroon met de hiervoor geschetste algemene trends, een kenmerkend militair gedachtegoed. Ontwikkelingen op dat gebied waren veelal uitsluitend gebaseerd op het denken in vijandbeelden, met een zwaar accent op de technologie. Het operationele blikveld werd volledig gedomineerd door het defensief in één bepaald gebied. Deze omstandigheden leidden tot een verkokering in het denken en tot conceptuele stagnatie.

Naarmate de vrede langer duurde, nam ook de bureaucratie in de krijgsmacht een vlucht. Geleidelijk aan verdwenen ook de collectieve herinneringen over de aard van de oorlogvoering naar de achtergrond en raakten soms geheel uit het zicht. Het militaire ethos werd minder vanzelfsprekend. Belangrijke waarden van dat ethos, zoals dienstbaarheid en cohesie, troffen een zelfde lot. Cohesie bijvoorbeeld, kwam al onder druk te staan door de bredere maatschappelijke ontwikkelingen en brokkelde verder af door de steeds korter wordende duur van de eerste oefening. Ook dienstbaarheid kwam onder druk te staan. Sommige maatregelen, zoals de introductie van de VROB, hadden daarop zelfs een direct corrumperende uitwerking.

Dan valt de Muur en het IJzeren Gordijn wordt opgetrokken. In de nasleep daarvan wordt de dienstplicht afgeschaft en wordt de Koninklijke Landmacht omgevormd tot een beroepsleger. De vertrouwde kaders, de vijand, het defensief, de Noord-Duitse laagvlakte verdwijnen als sneeuw voor de zon. Min of meer van de ene op de andere dag moet alles anders. Dat geldt niet alleen voor de organisatie en omvang van de KL, maar ook voor de bedrijfsvoering, het systeem van opleiden en trainen, alsmede de operationele inzet. Tegelijk neemt de KL op nog nimmer vertoonde schaal deel in tal van vredesondersteunende operaties.

Kortom, een receptuur voor chaos, die overigens *niet* is ontstaan, dankzij de tomeloze inzet van de velen – in alle rangen en standen – die de organisatie een warm hart toedragen en bereid zijn daarvoor kei- en keihard te werken.

Om als organisatie in deze turbulente tijden te overleven, moest er worden veranderd. En op vele gebieden is die verandering ingezet. Een van de gebieden betreft de doctrine. Al snel bleek dat ook grote delen van de toen geldende gevechtshandleiding waren achterhaald. De toenmalige commandant van *1 (NL) Legerkorps*, luitenant-generaal R. Reitsma, heeft in 1995 met instemming van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten het initiatief genomen een nieuwe doctrine te ontwerpen. Dat resulteerde erin dat ruim een jaar geleden de *Landmacht Doctrine Publicatie 1* (Militaire Doctrine) is verschenen. In die LDP I wordt het conceptuele raamwerk geschetst waarbinnen de KL de komende jaren denkt op te treden, zowel in gevechts- als in vredesondersteunende operaties. Dat algemene raamwerk wordt verder uitgewerkt in de LDP II (Gevechtsoperaties), LDP III (Niet-oorlogs- en Vredesondersteunende operaties) en de LDP IV (Nationale en Koninkrijkstaken).

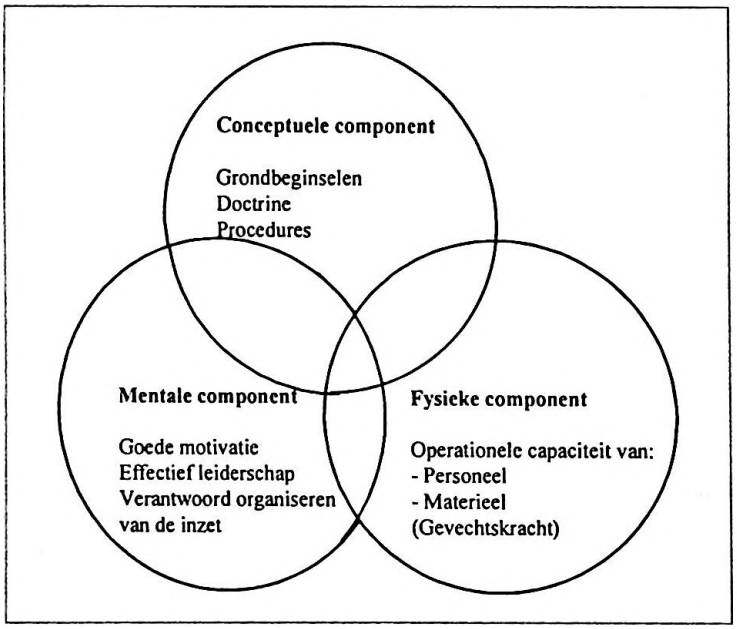
De LDP II verschijnt binnenkort en dit lijkt dus een goed moment eens na te gaan in hoeverre het gedachtegoed uit de LDP I ingang vindt, de consequenties daarvan worden onderkend en er concreet iets mee wordt gedaan. Bezorgdheid hierover vormt de reden voor deze verkenning.

We beginnen met het identificeren van de leidende beginselen uit de LDP I en na te gaan op welke wijze die moeten worden geconcretiseerd in het functioneren van de KL. Vervolgens inventariseren we hoe ver we als KL daarmee zijn,

waarna we afsluiten met conclusies en aanbevelingen. Ons betoog adstrueren we met een drietal cursiefjes. In die cursiefjes schetsen we bewust een schril, soms karikaturaal beeld, teneinde de verschillen met het (recente) verleden nadrukkelijk duidelijk te maken.

DE KERN VAN DE HUIDIGE DOCTRINE

In de LDP 1 wordt militair vermogen voorgesteld als een samenstel van drie componenten: een fysieke, een mentale en een conceptuele component (zie afbeelding 1). De fysieke component omvat de 'materiële' aspecten van het militair vermogen: wapensystemen, aantallen personeel, samenstelling van de krijgsmacht, enzovoort. De mentale component richt zich op de 'emotionele' aspecten van militair vermogen: de motivatie van het individu, de kwaliteit van het leiderschap van commandanten, het moreel van de troep, enzovoort. De conceptuele component richt zich op de 'rationele' aspecten, te weten: grondbeginselen, visie op de oorlogvoering, procedures, et cetera.



Afb. 1 De drie componenten van militair vermogen

De conceptuele component moet richting geven aan de invulling van de andere twee componenten. Vanuit deze component wordt beschreven wat de aard en kenmerken van het militair optreden zijn.

Deze beschrijving vormt de basis voor de uitrusting en organisatie van de krijgsmacht en de opleiding en training in vredestijd. Dit gedachtegoed vormt de doctrine. De conceptuele component vormt evenwel slechts één van de drie samenstellende factoren van militair vermogen en als één van die factoren negatief uitpakt, pakt het geheel negatief uit. Kortom, de conceptuele component is weliswaar wezenlijk voor de totstandbrenging van militair vermogen, maar kan niet los worden gezien van de overige componenten.

Doctrine beschrijft dus de leidende beginselen voor de totstandbrenging en het gebruik van militair vermogen; maar welke zijn de leidende begrippen waarop de doctrine zelf is gestoeld? Als daarover een duidelijk beeld bestaat, wordt het makkelijker de doctrine te begrijpen en ermee om te gaan. Achteraf gezien is het dan ook merkwaardig dat die in de LDP I niet met zoveel woorden zijn aangegeven.

We moesten dus zelf op zoek naar deze leidende beginselen. Naar onze mening zijn er twee: *manoeuvre-oorlogvoering* en *opdrachtgerichte commandovoering*. We zullen deze begrippen nader toelichten.

MANOEUVRE-OORLOGVOERING

Het begrip 'manoeuvre-oorlogvoering' wordt alleen expliciet genoemd in de paragraaf 0447 van de LDP I. Daar staat dat die conceptie zich richt op het beslechten van conflicten in relatief korte tijd, waartoe direct het aangrijpingspunt wordt bestreden. Verder wordt gesteld dat de manoeuvre-oorlogvoering in absolute vorm niet voorkomt (sic). Het lijkt daarmee een minder relevant punt; de conceptuele benadering die bij elke vorm van optreden wordt beschreven ademt echter volledig de geest van deze vorm van optreden. Daarin wordt het belang onderstreept van het verbreken van de samenhang tussen de componenten van militair vermogen bij de tegenstander om deze daarna afzonderlijk te breken.

Het begrip 'manoeuvre-oorlogvoering' is op zich niet nieuw en is evenals zijn tegenvoeter, de uitputtingsoorlog, even oud als de oorlog zelf. Er is dan ook veel over deze begrippen geschreven. Toch is er geen algemeen aanvaarde definitie van deze vorm van oorlogvoering. Het begrip 'manoeuvre-oorlog' wordt meestal geduid in contrast met uitputtingsoorlog. Ook hier volgen we die weg. Bij manoeuvre-oorlogvoering gaat het vooral om beweging en tempo. In de uitputtingsoorlog zijn 'massa' en 'incasseringsvermogen' de centrale begrippen. In de uitputtingsoorlog wordt kracht tot gelding gebracht tegenover kracht, de gebruikte ruimte is relatief beperkt, het gevecht wordt gezocht, en degene die het gevecht het langst weet vol te houden wint. In deze conceptie staat de fysieke component centraal. In de manoeuvre-oorlogvoering wordt kracht juist ontplooid tegenover zwakte; ruimte speelt een belangrijke rol; het gevecht tegen een sterke tegenstander wordt vermeden; de beslissing wordt

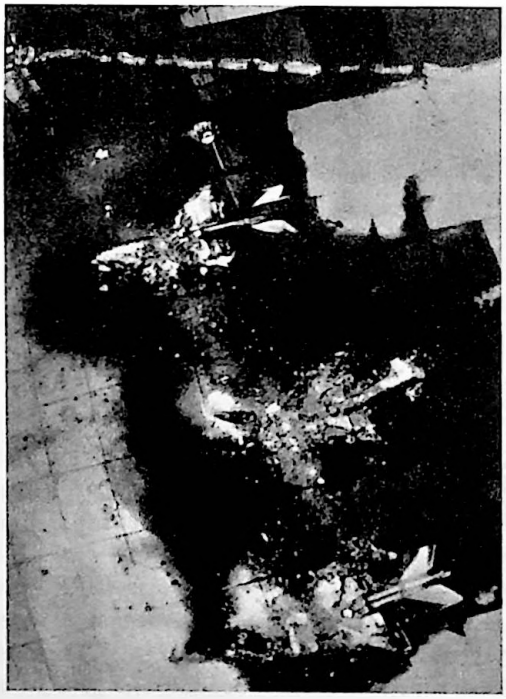
gezocht in een kortdurende operatie waarin de vijand onverwacht en hard wordt getroffen in zijn zwakke plek. Dat vormt niet alleen een fysieke maar vooral ook een mentale klap. Het doel is de vijandelijke wil te breken. In deze conceptie staat dan ook veeleer de mentale component centraal.

In de manoeuvre-oorlogvoering richten gevechtoperaties zich dan ook vooral op het aantasten van de mentale component. Daarvoor bestaan een drietal grondvormen: *preëmptieve inzet, uitmanoeuvreren* en *ontwrichten.*

Preëmptieve inzet

Preëmptieve inzet is gericht op het uitschakelen van de vijand voordat die zelf kan toeslaan. Dit vormt de meest uitgesproken toepassing van manoeuvre-oorlogvoering: eigen kracht wordt ontplooid tegen vijandelijke zwakte veelal diep in de vijandelijke ruimte; de operatie zal veelal van korte duur zijn en de afloop van het conflict beslechten voordat het zelfs echt is begonnen.

Een klassiek voorbeeld van een dergelijk optreden vormt de uitschakeling van de Egyptische luchtstrijdkrachten bij aanvang van de Zesdaagse Oorlog in 1967.



Afb. 2 Vernietigde Egyptische vliegtuigen bij aanvang van de Zesdaagse Oorlog in 1967 (Bron: Album of the Israeli-Arab war 1997, G. Benjamin & A. Hashavia (ed))

Uitmanoeuvreren
Uitmanoeuvreren beoogt de eigen kracht in een zodanige positie ten opzicht van de vijand brengen dat diens kracht er als het ware niet meer toe doet. De doelstelling van het vijandelijk optreden is door de uitgevoerde manoeuvre niet langer relevant of realiseerbaar.

De Duitse opmars door de Ardennen en van daaruit het doorstoten naar de Noordzeekust in 1940 vormt een klassiek voorbeeld van een dergelijk optreden.

Ontwrichten
Ontwrichten beoogt de vijandelijke manoeuvre te verstoren en uiteindelijk te doen mislukken door het selectief aanvallen van belangrijke componenten van het vijandelijke leger, het stichten van verwarring en daarmee het scheiden van de samenstellende delen. Ook hierbij wordt het eigen optreden primair gericht op de vijandelijke zwakheden, maar nu veel meer in relatie tot de uitvoering van het vijandelijke plan, zijn troepen en het terrein waarin wordt opgetreden. Een klassiek hiervan vormt de geallieerde uitbraak vanuit de omgeving van Nijmegen in de richting van de Rijn-overgangen bij Wesel in februari 1945.

De hiervoor geschetste vormen van optreden stellen eisen aan de uitvoering op het tactische niveau. Deze vereisten hangen onderling samen. Allereerst dient een goed inzicht te bestaan in de hogere doelstelling(en) en de rol die de eigen eenheid daarin vervult. Verder moet er sprake zijn van eenheid van opvatting over de wijze waarop wordt opgetreden. In het optreden moet het accent liggen op het ontwikkelen en handhaven van tempo, het uitbuiten van kansen en het accepteren van risico's. De commandovoering moet snel kunnen plaatsvinden. Dit noopt tot decentrale uitvoering, waarbij onmiddellijk kan worden gereageerd op de feitelijke situatie. Dat is alleen mogelijk als er sprake is van eenheid van opvatting en onderling vertrouwen tussen commandanten. Die commandanten moeten zelfstandig handelende militairen zijn, die hun vak beheersen, hun verantwoordelijkheden niet uit de weg gaan en bereid zijn daarvan de consequenties te dragen.

Na lezing van het vorenstaande zal het duidelijk zijn dat de uitputtingsoorlog het leidende beginsel vormde in het voorschrift 2-1386 (gevechtshandleiding). Dit was het logische gevolg van de strategie van de voorwaartse verdediging waarin het voorkomen van verlies van NAVO-territorium centraal stond. Het voorschrift was dan ook toegesneden op het optreden in een beperkte ruimte, tegenover een overmachtige vijand, waarbij kracht (teamopstellingen) werd ontplooid tegenover kracht (bataljonsnaderingen). Reserves waren er vooral voor bedoeld de voorste eenheden te versterken of het gevecht in een volgende lijn over te nemen. Gevechtskrachtverhoudingen waren van wezenlijk belang. Het gevecht (het defensief) moest langer worden volgehouden dan (het offensief van) de vijand: de fysieke component stond centraal. Hele generaties

KL-militairen zijn in deze geest opgeleid en gevormd. Dit gegeven beïnvloedt natuurlijk de introductie en doorvoering van de nieuwe doctrine.

OPDRACHTGERICHTE COMMANDOVOERING

Het begrip 'opdrachtgerichte commandovoering' wordt in de LDP 1 op tal van plaatsen genoemd. In hoofdstuk 5 (grondslagen van militair optreden) omvat de sectie 4 (commandovoering) maar liefst twintig pagina's. Ook de krijgshistorische voorbeelden sluiten veelal aan bij deze conceptie. Verder wordt opdrachtgerichte commandovoering ook aangehaald in de hoofdstukken die de vormen van optreden beschrijven Aangezien commandovoering het bindmiddel vormt voor elke vorm van militair optreden, is het dus niet verwonderlijk dat wij concluderen dat ook opdrachtgerichte commandovoering in de huidige doctrine een leidend beginsel is. Bovendien vormt opdrachtgerichte commandovering een randvoorwaarde voor het kunnen toepassen van manoeuvre-oorlogvoering: het één kan niet los worden gezien van het ander!

Opdrachtgerichte commandovoering als leidend beginsel van de doctrine is in de *Militaire Spectator* reeds diepgaand belicht door de luitenant-kolonel b.d. F.J.D.C. Egter van Wissekerke.[1] We kunnen hier dan ook volstaan met de belangrijkste elementen uit zijn artikel de revue te laten passeren. Opdrachtgerichte commandovoering wordt daarin beschreven als een onderdeel van een – van oorsprong Duitse – integrale visie op de oorlogvoering. De centrale begrippen in die visie zijn beslissend handelen op alle niveaus, in een omgeving waarin chaos en onzekerheid overheersen en waarin elke situatie waarin wordt opgetreden uniek is. Opdrachtgerichte commandovoering beoogt te verzekeren dat onder dat soort omstandigheden op alle niveaus doelgericht handelen, initiatief plaatsvindt. Kernbegrippen van opdrachtgerichte commandovoering zijn: *leiderschap, methode* en *vertrouwen.*

Leiderschap

Leiderschap betekent in dit verband primair dat commandanten hun verantwoordelijkheid nemen en bereid zijn daarvan de consequenties te dragen. Zij moeten bereid zijn risico's te nemen.

Methode

De methode concentreert zich op de te bereiken doelstelling van naasthogere niveau(s). Er wordt slechts aangegeven wat moet worden bereikt, de wijze waarop daaraan inhoud wordt gegeven (het 'hoe') wordt overgelaten aan degene die met de uitvoering is belast.

---

1 F.J.D.C. Egter van Wissekerke, MS 165 (1996)(11) 481-497.

Vertrouwen

Vertrouwen heeft betrekking op de relatie tussen commandanten onderling en tussen commandanten en hun ondergeschikten, kortom de menselijke factor. Het gaat er daarbij onder meer om dat er een gemeenschappelijke visie op het operationele optreden bestaat en men daarmee ook vertrouwd is. Die gemeenschappelijke overtuiging, die eenheid van opvatting, vormt de basis voor vertrouwen in elkaar: onontbeerlijke waarden op het gevechtsveld.

Uit de voorgaande beschrijving kan de conclusie worden getrokken dat in de achter ons liggende decennia een geheel andere methode van commandovoering centraal stond. Die methode was het – deels onvermijdelijke – gevolg van de omstandigheden waaronder de oorlogsvoorbereiding plaatsvond. In die methode bestond nauwelijks aandacht voor de intrinsieke onzekerheid en chaos op het gevechtsveld. Het verloop van het gevecht werd gezien als een volledig te plannen fenomeen. Bevelen waren per definitie schriftelijk, hadden het karakter van een spoorboekje en waren daardoor zeer omvangrijk. Elke optie was voorzien en elke reactie daarop was voorbereid. De uitvoering van het plan stond centraal, initiatief stond op het tweede plan. Deze – op den duur bureaucratische – aanpak kreeg ook zijn uitwerking in het vredesleger: de hele oefen- en opleidingscyclus was tot op de 45 minuten nauwkeurig vastgelegd in orders en aanwijzingen. De mogelijkheid tot zelfstandig handelen werd daarmee fors ingeperkt.

Ook anderszins werd afbreuk gedaan aan de kwaliteiten waarover commandanten moeten beschikken. In het loopbaanpatroon moest iedere officier en onderofficier een 'operationele beurt' hebben. Operationele plaatsingen waren dientengevolge over het algemeen kort. Er was onvoldoende tijd om tot een verdieping van de vakkennis te komen.

Vanaf het einde van de jaren tachtig is op verschillende gebieden een poging gedaan deze ongewenste ontwikkelingen teniet te doen. Zo zijn binnen het legerkorps de oefen- en opleidingsaanwijzingen vernieuwd, is in de commandovoering het gevechtsplan geïntroduceerd en is een nieuw concept leidinggeven van kracht verklaard. Dit was echter niet voldoende om een omslag in de cultuur te bewerkstelligen. Ook dit gegeven beïnvloedt de introductie van een nieuwe, andere vorm van commandovoering.

CONSEQUENTIES EN KNELPUNTEN

De conceptuele component

De leidende beginselen van onze huidige doctrine hebben we vastgesteld en daarna hebben we uitgewerkt wat de inhoud van die begrippen omvat. Daarmee hebben we een voor het operationele optreden belangrijk deel van de conceptuele component nader ingevuld. De binnenkort te verschijnen LDP II (Gevechtsoperaties) en de daarop gestoelde leidraden zullen de conceptuele

component verderop uitbouwen. Dat wil zeggen in theorie; hoe het met de praktische beleving daarvan staat, komt verderop in dit artikel aan de orde. Thans willen we aangeven wat de invloed daarvan is op de overige componenten van militair vermogen.

De fysieke component

Wat betreft de fysieke component is dat relatief eenvoudig: het is vooral een kwestie van behoeftestelling. Het 'wat' wordt afgeleid van de taakstelling van de KL, het 'hoe' is een kwestie van doctrine en het 'waarmee' is dan het vaststellen van de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan materiële en personele middelen en deze in eenheden organiseren. Voor manoeuvre-oorlogvoering op basis van opdrachtgerichte commandovoering moeten we denken aan relatief kleine zelfstandige gevechtseenheden met een grote mobiliteit en vuurkracht. De eenheden voor de gevechts- en gevechtsverzorgingssteun dienen het optreden van de gevechtseenheden te kunnen volgen en steunen. De middelen voor het commandovoeringssysteem moeten mobiel en betrouwbaar zijn en de informatieverzorging moet snel en accuraat kunnen plaatsvinden. Digitalisatie vormt een belangrijk hulpmiddel om snel gegevens te kunnen verwerken. Manoeuvreren op een modern gevechtsveld zonder lineaire opstellingen maar mét een ongestructureerd karakter, vereist verder navigatiemiddelen en systemen voor identificatie. Personeel moet in voldoende aantallen aanwezig zijn en moet voldoende zijn geschoold om de moderne *high-tech* systemen te kunnen bedienen en onderhouden. Organisaties moeten zo veel mogelijk gelijkvormig zijn, een relatief geringe omvang hebben en modulair zijn opgebouwd, zodat maximale flexibiliteit wordt verzekerd. De herschikking van de gevechtskracht, waarbij de gevechtseenheden elk vier subeenheden krijgen, vormt een belangrijke stap om die flexibiliteit te bereiken.

Nagenoeg elke militair weet hoe het proces van behoeftestelling werkt en hoe dit wordt gerealiseerd. Iedere militair weet ook dat het geruime tijd duurt voordat het benodigde materieel en personeel op de werkvloer beschikbaar is. Veranderingen zijn dan ook niet van de ene op de andere dag te verwachten. Dat betekent echter niet dat al die tijd dus geen manoeuvre-oorlogvoering mogelijk is. Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk naar voren gekomen dat de manoeuvre-oorlogvoering zich primair richt tegen de mentale component. Daaraan inhoud geven is eveneens vooral een mentale kwestie!

De mentale component

Concretisering van vereisten op dit gebied is een stuk ingewikkelder; deze zijn immers niet grijpbaar. Wellicht dat dit gegeven er mede oorzaak van is geweest dat dit element in de achter ons liggende periode weinig aandacht heeft gekregen. Hoe het ook zij, we zullen toch een poging doen in te vullen wat manoeuvre-oorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering voor eisen stellen op mentaal gebied.

- zelfstandig handelen
- snelle commandovoering
- eenheid van opvatting
- decentrale besluitvorming en uitvoering
- vertrouwen
- risico's willen nemen
- vakkennis
- inzicht in de doelstellingen
- verantwoordelijkheid nemen
- consequenties eigen handelen aanvaarden

Afb. 3 Aspecten van de mentale component

In de beschrijving van manoeuvre-oorlogvoering en opdrachtgerichte commandovoering is reeds een groot aantal vereisten opgesomd. Deze vereisten kunnen worden samengevat in een drietal mentale eigenschappen, te weten: zelfstandigheid, eenheid van opvatting en vertrouwen. Dit laatste betreft vertrouwen in elkaar, in de leiding en dus in de eenheid als geheel.

Daarnaast heeft de mentale component nog een intrinsieke betekenis, namelijk de bereidheid van de militair het gevecht metterdaad aan te gaan, ondanks de (levens)bedreiging die daarvan uitgaat. Die instelling maakt deel uit van het militaire ethos: het specifieke karakter van de krijgsmacht zoals die blijkt uit collectieve opvattingen, houding en gedrag gebaseerd op de normen en waarden van de eigen militaire cultuur.

De eigen militaire cultuur wijkt op belangrijke aspecten af van de algemeen heersende opvattingen. Die afwijkingen vormen het logisch gevolg van de specifieke rol van de krijgsmacht, het dreigen met en uiteindelijk toepassen van geweld. De instelling om ondanks het gevaar dat dit kan opleveren, het gevecht aan te gaan, vloeit voort uit een goede motivatie, gebaseerd op betrokkenheid, de bereidheid te dienen en vertrouwen in elkaar.

De mentale vereisten zullen zodanig moeten worden verbijzonderd dat er aanknopingspunten ontstaan voor concreet beleid. Zelfstandigheid is vooral een kwestie van opleiding en training, vorming, vakkennis en van een relatief lange plaatsingsduur. Het aspect 'eenheid van opvatting' moet vooral gestalte

krijgen in de opleiding en training, plaatsing in het operationele functiegebied en continuïteit in functievervulling. Betrokkenheid wordt bevorderd door duidelijke doelen te stellen en deze te verwezenlijken op basis van eenheid van opvatting en onderling vertrouwen. Dienstbaarheid is vooral het gevolg van eenheid van opvatting en inzicht in de doelstellingen. Vertrouwen vergt tijd om te groeien (langere plaatsingsduur) en is vooral gebaseerd op respect dat mede wordt verdiend op basis van vakkennis (opleiding en training en langere plaatsing in het operationele functiegebied). Concreet wordt de mentale component dus vooral inhoud gegeven met behulp van opleiding en training, vorming, plaatsing in het operationele functiegebied, alsmede door inzicht in de doelstellingen en continuïteit in de functievervulling.

- 15 Kilometer te voet afleggen met kaart en kompas binnen de daarvoor toegestane tijd.
- Schieten met de persoonlijke bewapening (geweer en pistool).
- Enkele praktische handelingen aangaande ZHKH en NBC.
- Tenue: gvt met 4-eenheid.
- Ter ondersteuning van het terugdringen van ongewenste vrijblijvendheid wordt van de prestaties aantekening gemaakt in het beoordelignsformulier. Niet afleggen wordt tot uitdrukking gebracht in de rubriek H2 (plichtsbetrachting en dienstijver) van het beoordelingsformulier; niet voldoen aan de norm wordt verwerkt in de rubriek H5 (kwaliteit van het geleverde werk).

Afb. 4 Individuele militaire vaardigheden

Als we nu eens kijken naar de recente ontwikkelingen, kunnen we het volgende constateren. Als integraal onderdeel van het veranderingsproces van de KL is ook de vredesbedrijfsvoering op een andere leest geschoeid. In deze vorm van bedrijfsvoering gaat het om het formuleren van duidelijke doelstellingen, toebedeling van middelen om die doelstellingen te kunnen realiseren, verantwoordelijkheden en bevoegdheden neerleggen bij de niveaus die met de uitvoering zijn belast en sturen in 'de lijn', met als uiteindelijk resultaat een meer doelgericht en doelmatig functioneren van de KL.

Deze vredesbedrijfsvoering ligt volledig in het verlengde van de operationeel georiënteerde opdrachtgerichte commandovoering. Hier ligt dus een uitstekende mogelijkheid opdrachtgerichte commandovoering integraal toe te passen.[2] *In delen van de KL wordt aan die verwevenheid goed inhoud gegeven. Maar in andere delen van de KL is na een veelbelovende start de introductie van de nieuwe vredesbedrijfsvoering verzand. Onbegrip over de wezenlijke betekenis van de nieuwe bedrijfsvoering leidt op veel plaatsen tot een geïsoleerde en dus verkeerde interpretatie van het begrip 'zelfstandig handelen'. Zelfstandigheid wordt in absolute betekenis gezien, in plaats van een instrument voor het bereiken van de doelstelling van de hogere commandant. Dit leidt soms zelfs tot een houding van misplaatste vrijblijvendheid ('Ik bepaal zelf wel wat goed is') Voorschriften worden dan maar al te gauw als irrelevant ter zijde geschoven. Eenheid van opvatting werd door deze combinatie van ontwikkelingen eerder uitgehold dan versterkt.*

Voorts werd in het kielzog van de internationale ontwikkelingen onder meer het periodiek oefenen met het Formal Alert System van de NAVO opgeschort. Oefeningen als Winter Exercise, Crested Eagle en Active Edge van verdwenen de oefenkalender. De herstructurering van de KL noopte voorts tot het opschorten van het houden van Operational Readiness Tests (ORT). De paraatheidsgedachte – hoeksteen van de operationele organisatie – verdween naar de achtergrond.

In het kader van de personeelsproblematiek heeft het project LOPRO er – onbedoeld – verder voor gezorgd dat continuïteit in functievervulling als een negatief gegeven werd gezien. Dat met die continuïteit echte vakkennis en diepgang werd bevorderd, werd minder relevant bevonden. Dit leidde tot een negatieve herwaardering van operationele en opleidingsfuncties. Bovendien werd in die ressorts de noodzakelijke inkrimping van de organisatie het eerst gevoeld.

De vele reorganisaties leidden voorts tot een forse werkdruk. Bij het personeel ging langzamerhand de rek eruit. Als gevolg van deze ontwikkelingen ontstond er een vlucht naar elders.

Kortom, we worden geconfronteerd met een situatie waarin de feitelijke, deels onbedoelde en soms onvermijdelijke ontwikkelingen haaks staan op de ontwikkeling van een mentale component die in de nieuwe doctrine past.

---

2 P.W. Strik en P.H. de Vries, MS 165 (1996)(9) 377-385.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

In de drie cursiefjes hebben we – zoals aangekondigd – een karikaturaal beeld geschetst van de tekortkomingen binnen de KL in verleden en heden. Thans willen we aangeven in welke richtingen oplossingen zijn te vinden voor de door ons onderkende knelpunten van de morele component van militair vermogen.

Operatiën

We mogen als organisatie niet uit het oog verliezen dat de krijgsmacht haar bestaansgrond ontleent aan operatiën, dat wil zeggen het dreigen met en zonodig toepassen van georganiseerd, grootschalig geweld. Dat is het vak van elke militair. Het is dus geen bijzonder functiegebied waarin slechts een beperkt aantal specialisten werkzaam is. In die zin is het niet te vergelijken met bijvoorbeeld de personeelsdienst, de control-organisatie of de automatiseringssector. Het operationele proces moet dan ook (weer) centraal staan. De cultuur van de krijgsmacht moet een operationele cultuur zijn!

Zo'n cultuur kan op verschillende manieren levend worden gehouden. De individuele militaire vaardigheden die in de basisopleiding worden aangeleerd zouden voor iedereen regelmatig moeten worden herhaald. Het operationele karakter van de organisatie zou verder ook centraal moeten staan in de carrièrecursussen. Voorts zou elke militair op een vredesfunctie regelmatige *training on the job* moeten krijgen voor de hem toegewezen oorlogsfunctie. Daarnaast moet natuurlijk elke militair periodiek een functie vervullen in de operationele sector. Oefeningen waarin tevens het meten van de beschikbaarheid en de geschiktheid van de eenheid aan de orde komen, zullen het operationele bewustzijn verder bevorderen. Met dit soort maatregelen wordt voorkomen dat de militair vervreemdt van zijn operationele basis. Realisatie daarvan is betrekkelijk eenvoudig. Een programma met individuele militaire basisvaardigheden is vrij simpel op te stellen, vergt slechts een halve dag en kan een paar keer per jaar worden uitgevoerd. Intensievere *training on the job* vergt niet meer dan een intensivering van bestaand beleid, en dat geldt ook voor het plaatsingsbeleid voor de operationele sector. Het curriculum van carrièrecursussen is eenvoudig door de desbetreffende opleidingscentra aan te passen. Inmiddels zijn er beproevingen gaande met *Operational Evaluation Program* ter vervanging van de oude ORT.

Kortom, er zijn voldoende eenvoudig te realiseren instrumenten voorhanden om het operationele karakter van de krijgsmacht meer tot uitdrukking te laten komen en een operationele cultuur levend te houden. Maar een cultuur wordt door mensen gedragen en kan alleen door mensen levend worden gehouden. Het is dus essentieel dat het operationele functiegebied voor de militair weer belangrijk en interessant wordt. Dit vergt een aangepast plaatsingsbeleid.

Plaatsingsbeleid

Het plaatsingsbeleid vormt een krachtig instrument om het operationele functiegebied weer de centrale plaats te geven die het verdient. Door plaatsingen op operationele functies te bestempelen tot criterium voor belangrijke stappen in de loopbaan van militairen zal de belangstelling voor dit vakgebied toenemen. Door de selectiecriteria van deze plaatsingen strikt toe te passen en eventueel te verscherpen, zal ook de status van operationele functies toenemen. Alleen de *'best and brightest'* zouden in aanmerking mogen komen voor operationele commandofuncties. Ook daardoor zal de belangstelling voor deze functies groeien.

Voorts kan voor een (groot) aantal beleidsfuncties brede ervaring in de operationele sfeer zelfs een voorwaarde vormen om naar behoren te kunnen functioneren. Bovendien is de verwachting gerechtvaardigd dat operationele ervaring ook zal leiden tot een meer op de praktijk afgestemde beleidsontwikkeling. Een dergelijk plaatsingsbeleid vergt de introductie van hierop afgestemde loopbaanpatronen en *management development*. Vervolgens is het dan wel noodzakelijk dat aan dit beleid ook metterdaad inhoud wordt gegeven.

Continuïteit

Een element dat een rol speelt in het plaatsingsbeleid is de continuïteit in functievervulling. Het bevorderen van continuïteit is niet eenvoudig: elke militair dient immers ervaring op te doen in parate oorlogsfuncties en daarvan is in vredestijd slechts een beperkt aantal beschikbaar. Dit leidt onvermijdelijk tot een periodieke 'stoelendans'. Een langere plaatsingsduur op parate functies leidt onvermijdelijk tot een lagere roulatiesnelheid en daardoor komen minder mensen in de gelegenheid relevante operationele ervaring op te doen. Uiteindelijk leidt dat tot het ontstaan van een beperkte groep gefunctionaliseerde operationele specialisten. Dat staat haaks op de wens juist meer en breder aandacht te schenken aan de operationele identiteit van de KL.

Een langere plaatsing op parate functies voor een zelfde of groter aantal militairen is alleen mogelijk door het aantal parate functies te vergroten.

Zo'n maatregel vergt veel voorbereiding en moet bovendien plaatsvinden binnen het totale personeelsplafond dat voor de KL telt. Als we evenwel kijken naar het grote aantal functies in ondersteunende diensten in vergelijking met het aantal operationele functies, is in die verhouding zeker winst te boeken. Dit is echter geen traject waarmee op relatief korte termijn een oplossing kan worden geboden voor de gesignaleerde problematiek. Maar continuïteit kan behalve vanuit het individu, ook worden bezien vanuit de eenheid. Dan zijn er meer mogelijkheden om continuïteit beter inhoud te geven. Verplaatsingen binnen een eenheid kunnen beter op elkaar worden afgestemd, waardoor behoud van kennis en ervaring binnen de eenheid als geheel wordt bevorderd.

Ook wordt hiermee de basis gelegd voor vruchtbare kennisoverdracht tussen functionarissen.

Voorts kan beter worden gelet op de relatie tussen het vredesfunctiegebied waarin ervaring is opgedaan en de operationele plaatsing. Functionalisering levert een bijdrage aan het verkrijgen en verdiepen van kennis en ervaring. Daardoor kunnen functiewisselingen soepeler verlopen en wordt de frictie binnen een eenheid verminderd. Zolang er evenwel in vredestijd een grote discrepantie bestaat tussen het aantal parate oorlogsfuncties en vredesfuncties, blijft continuïteit in het operationele functiegebied een bron van zorg.

Doelstellingen

Het aspect continuïteit heeft niet alleen betrekking op plaatsing maar ook op werkwijze. Als we opdrachtgerichte commandovoering willen kunnen toepassen onder operationele omstandigheden, dan moeten we daarmee reeds in vredestijd beginnen – en niet alleen bij oefeningen. Alleen door opdrachtgerichte commandovoering te allen tijde toe te passen kan het een tweede natuur worden, kan het integraal deel worden van onze cultuur. Het denken en handelen in doelstellingen van naasthogere niveau(s) vormt het fundament van opdrachtgerichte commandovoering. Dat moet dus ook in vredestijd gelden! Willen commandanten ook in vredestijd inhoud kunnen geven aan opdrachtgerichte commandovoering, dan moet het oogmerk, de doelstelling van de naasthogere commandant(en) duidelijk zijn. Commandanten op alle niveaus zijn verplicht aan te geven wat ze willen bereiken.

Daarbij is de inhoud belangrijker dan de vorm! Dat er in het kader van een betere beheersing van de begrotingsuitputting wordt gestreefd naar inzicht in de kosten van eenheden, wil nog niet zeggen dat op de lagere niveaus (beneden brigade) moet worden gewerkt met uitgewerkte managementscontracten. Het tot stand brengen van deze papieren producten vergt veel inspanning terwijl de waarde daarvan voor de beheersing van de activiteiten gering is. Laten we op die niveaus gewoon het operationeel besluitvormingsproces (OBP) toepassen. De commandant formuleert zijn doelstelling, zijn leidende gedachte en de daaruit voortvloeiende doelstellingen voor zijn lagere eenheden. Op basis daarvan gaat de lagere commandant over tot een herformulering van zijn opdracht en verifieert deze bij zijn chef. Vervolgens maakt hij een plan en legt dat voor. Het plan wordt besproken, zonodig aangepast en er worden afspraken gemaakt over de realisatie, de voortgangscontrole en de rapportages.

Het resultaat is een minimum aan bureaucratie en papier, een duidelijke richting en glasheldere afspraken. Afspraken waaraan we ons ook houden en waarvoor we de verantwoordelijkheid nemen. In zo'n omgeving kunnen commandanten op bataljonsniveau en daaronder op verantwoorde wijze inhoud geven aan de hun toekomende verantwoordelijkheid en worden de kaders gegeven waarbinnen zelfstandig handelen goed inhoud kan worden gegeven. Bovendien bevordert deze methode de dialoog, en daarmee eenheid van opvat-

ting, onderling vertrouwen en de vertrouwdheid met de operationele wijze van handelen. Op basis van de ervaringen die daarmee worden opgedaan en de gegevens die dat oplevert, kan de nieuwe bedrijfsvoering worden toegepast op een manier die aansluit bij de operationele, de militaire cultuur! Ook deze maatregel is eenvoudig te realiseren. Het OBP is voorhanden. Commandanten van brigades en equivalente formaties kunnen de toepassing eenvoudig regelen. De toegevoegde waarde van staven op deze niveaus voor de onderliggende eenheden neemt daarmee substantieel toe: de eenheden worden gevrijwaard van extra bureaucratie.

Opleiding en training

De basis voor een operationeel getinte militaire cultuur wordt natuurlijk gelegd in de initiële, en vervolgopleidingen. Het succes daarvan wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de opleiders. Als we militaire opleidingen serieus willen nemen, moeten we daarvan ook de consequenties willen aanvaarden. Dat betekent dat we hoge eisen moeten stellen aan de kennis, ervaring en didactische kwaliteiten van onze opleiders. Gelet op het belang van een goed voorbeeld, vooral tijdens de initiële opleidingen, moeten de instructeurs die daarbij worden geplaatst tot de besten van hun categorie behoren. Ze moeten een grondige kennis en ruimschoots praktische ervaring hebben in het functiegebied waarover ze onderwijzen. Plaatsing in een instructieve functie moet worden beschouwd als een erkenning door de organisatie van de uitstekende kwaliteiten van de desbetreffende militair!

Tot nu toe is op het gebied van opleidingen vooral geïnvesteerd in de kwaliteit van de opleidingsleermiddelen. De kwaliteit van de opleiders is min of meer aan het toeval overgelaten. Dit moet veranderen.

We moeten evenmin aarzelen om behalve aan de instructeurs ook eisen te stellen aan de op te leiden militairen. Die militairen hebben allen voor het beroep gekozen en kunnen dus worden geacht hun opleiding serieus te nemen. Door toelatingseisen te stellen en deze te toetsen, kan de kwaliteit van de opleidingen hoog worden gehouden en wordt de eenmaal afgeronde opleiding in een beter perspectief geplaatst. De kwaliteit van het opgeleide personeel neemt gemiddeld toe. Door in de toelatingseisen voor de te onderscheiden carrièrecursussen ook algemene militaire onderwerpen op te nemen – bijvoorbeeld de eis dat een aantal krijgshistorische standaardwerken (zie afbeelding 5) moet zijn gelezen – wordt een bijdrage geleverd aan verbreding en verdieping van de militaire vakkennis.

Aanpassing van beleid om inhoud te geven aan de gewenste veranderingen in de opleidingssfeer zal geruime tijd vergen. Korte-termijnoplossingen zijn er nauwelijks. Dat laatste is jammer, maar dat mag geen reden zijn om maar af te zien van de geschetste koerswijziging.

- Men against Fire (S.L.A. Marshall)
- On the Psychology of Military Incompetence (N. Dixon)
- Höhe- und Wendepunkte Deutscher Militärgeschichte (F. Uhle Wettler)
- The Face of Battle (J. Keegan)
- War and Anti-war (A. & H. Toffler)
- The Transformation of War (M. Van Crefeld)
- Crisis in Command (P. Gabriel e.a.)
- The Heights of Courage (A. Kahalani)
- Platoon leader (J. Mc Donough)
- We were soldiers, once and young (Moore/Gallaway)

Afb. 5 Verplichte leesstof voor officieren en onderofficieren

Training richt zich op het onderhouden en op een hoger peil brengen van kennis en vaardigheden. Oefeningen maken daarvan deel uit. In de huidige praktijk wordt hierbij veel aandacht besteed aan het inslijpen van gevechtsexercitie, *battledrills*. De commandant die bij de trainingen de minste fouten maakt wordt meestal de beste gevonden. In oorlogstijd zijn het echter commandanten die de meeste fouten afdwingen die winnen. Training dient zich dus enerzijds te richten op gedegen planning en uitvoering van standaard gevechtsexercitie voor standaard situaties. Anderzijds moet training zo worden ingericht dat aanpassingsvermogen wordt beloond en onorthodox (zie afbeelding 6) wordt opgetreden als zich een ongewone situatie voordoet. Het laatste mag overigens niet leiden tot slordige planning en halfslachtige uitvoering.

Training moet zich richten op vlotte uitvoering van eenvoudige exercities om standaardsituaties het hoofd te bieden, en snelle improvisatie bij onverwachte situaties te bevorderen. Dit is in vredestijd alleen te realiseren met geïnstrumenteerd oefenen en adequate voorbereiding daarop.[3]

Doelmatigheid

Een ander aspect waarin verbetering mogelijk is betreft de doelmatigheid van training. Tijd is schaars; of het nu een dienstplichtig of een beroepsleger betreft. De beschikbare tijd moet dan ook zo nuttig mogelijk worden besteed.

3 N.P. le Grand en J.H. Hoogstraten, MS 166 (1997)(8) 355-363.

Afb. 6 Veldmaarschalk Erwin Rommel: de belichaming van onorthodox optreden (Bron: Mit Rommel in der Wüste: Kampf und Untergang des Deutschen Afrikakorps 1941-1993, V. von Kühn)

Het maakt voor het pantserinfanteriepeloton niet uit of gevechtsexercities (spitsen, vuuropstelling betrekken, e.d.) worden beoefend op de Veluwe, in Vogelsang of in Hongarije. In het laatste geval is er evenwel sprake van een aanzienlijk (reis)tijdverlies en beduidend hogere kosten dan bij de andere opties. De toegevoegde waarde van het oefenen in een verafgelegen 'vreemde' omgeving speelt vooral op het niveau van de compagnies- en bataljonsstaf en op de niveaus daarboven, en dan nog alleen als de dichtbij gelegen oefenmogelijkheden te zeer vertrouwd worden.

Andere doelmatige manieren van oefenen vormen de Tactische Oefening Op de Kaart (TOOK) en de Tactische Oefening Zonder Troepen (TOZT). Deze methoden 'kosten' weinig en vormen prima instrumenten om tot verbreding en verdieping van vakkennis te komen, en de eenheid van opvatting bevorderen. Door een *Field Training Exercise* (FTX) voor te oefenen met behulp van eerst een TOOK en daarna een TOZT, wordt het rendement van de FTX aanzienlijk vergroot. Ook is het zeer leerzaam een TOOK en/of TOZT te houden en de uitkomsten daarvan vervolgens te toetsen aan een militair optreden dat zich in dat gebied daadwerkelijk heeft voorgedaan. Ook zonder voorbereiding met een

TOOK en/of TOZT kan een bezoek aan een historisch slagveld (een *battlefield tour*) bijdragen aan de militaire vorming van de deelnemers.

Doelmatigheid kan ook worden verbeterd door adequate meting. Immers: met de resultaten van een goede meting kan het trainingsproces worden bijgestuurd. De meting dient zich te richten op de realisatie van de gestelde oefendoelen. Daarvoor moeten prestatie-indicatoren worden opgesteld. Voor oefenen geldt thans als prestatie-indicator het aantal gerealiseerde oefenmandagen: er worden geen eisen gesteld met betrekking tot de besteding van die

Afb. 7 Opleiden en trainen vormt in vredestijd het primaire operationele proces (Foto: Audio Visuele Dienst KM)

oefenmandagen. Schietprestaties daarentegen (eenvoudig te meten: het schot is raak en binnen de tijd, of niet) worden niet als indicator gezien. Al met al kan worden geconstateerd dat ook op het gebied van meten nogal wat te verbeteren valt.

Veel maatregelen op dit gebied zijn op relatief korte termijn te realiseren: men kan bijvoorbeeld beginnen met globale normen aan te geven en commandanten op hun niveau uit te nodigen die normen nader te specificeren. Vervolgens kunnen die specificaties naast elkaar worden gelegd en kan (voorlopig) de grootste gemene deler als richtsnoer worden aangehouden totdat een

meer doorwrocht beleid is ontworpen. Daarbij mag het geenszins de bedoeling zijn terug te keren naar het (overigens in 1989 vervallen) keurslijf van de Vaste Aanwijzingen Opleiding en Vorming. Het gaat erom commandanten inzicht te verschaffen in de eisen die aan hun eenheid worden gesteld en een mogelijk traject aan te geven hoe deze eisen kunnen worden gerealiseerd.

Kosten

Veel kosten van opleiden en trainen zijn directe kosten. Minder opleiden en trainen betekent minder verbruik van brandstof, munitie en reservedelen. Het leidt voorts direct tot minder uitgaven voor oefentoelagen en voor het huren van oefen- en schietterreinen. Opleiden en trainen is daardoor een aantrekkelijk object voor een plotseling opkomende noodzaak tot bezuinigen. Een oefenstop is gauw afgekondigd en levert direct geld op. We moeten ons evenwel realiseren dat met opleiden en trainen wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de KL-organisatie. Opleiden en trainen vormt in vredestijd immers het primaire operationele proces. Recente studies hebben aangetoond dat de kwaliteit van het operationele optreden de resultante vormt van goed materieel en van het vermogen dat materieel optimaal aan te wenden.[4] Geloof in eigen kunnen en vertrouwen in het materieel zijn van wezenlijk belang: het is dus contraproductief te bezuinigen op opleiden en trainen, omdat daarmee ook direct afbreuk wordt gedaan aan de mentale component en dus de operationele kwaliteit van de eenheden.

SLOTSOM

In dit artikel hebben we willen benadrukken dat militair vermogen het product is van de samenstellende componenten. Voorts hebben we de leidende beginselen van onze nieuwe doctrine geïdentificeerd en hebben we de conclusie getrokken dat de mentale component van militair vermogen daarin van wezenlijk belang is. Vervolgens hebben we geconcludeerd dat we er, wat betreft de invulling van die mentale component, nog lang niet zijn. Door allerlei omstandigheden is in de achter ons liggende decennia een cultuur ontstaan die haaks staat op de cultuur die nodig is ter ondersteuning van de nieuwe doctrine.

Ten slotte hebben we aangegeven met behulp van welke instrumenten die cultuur in de gewenste richting kan worden omgebogen. Daarbij is het steeds terugkerende element dat we onze wezenskenmerken niet moeten verloochenen. De KL is en blijft een operationele organisatie. De *core business* is het

4 S. Biddle, *International Security*, 21 (1996) 139-179.

produceren van gevechtsgerede eenheden en deze in te zetten als het landsbelang dat eist. De mentale component, de mens, vervult daarbij een bepalende rol. Het is immers de mens, de militair, die de inzet 'draagt', die het gevecht voert. Laat dat feit dan ook de leidraad zijn voor het beleid en de realisatie daarvan in de meest brede betekenis; zowel in het personeelsbeleid als bij de bedrijfsvoering en de opleiding en training. Wij zijn ervan overtuigd dat daarmee de kwaliteit en dus ook de geloofwaardigheid van de Koninklijke Landmacht staat of valt.

What battles have in common is human: the behaviour of men struggling to reconcile their instinct for self-preservation, their sense of honour and the achievement of some aim over which other men are ready to kill them. The study of battle is therefore always a study of fear and usually of courage; always of leadership, usually of obediance; always of compulsion, sometimes of insubordination; always of anxiety, sometimes of elation or catharsis; always of uncertainty and doubt, misinformation and misapprehension, usually also of faith and sometimes of vision; always of violence, sometimes also of cruelty, self-sacifice, compassion; above all, it is always a study of solidarity and usually also of desintegration – for it is towards the desintegration of human groups that battle is directed.

(J. Keegan)

Leiderschap, bureaucratie en Defensie

Redactie Militaire Spectator

Het Duitse leiderschapsconcept *Auftragstaktik* is een vorm van participatief leiderschap en functioneert volgens D.W. Oetting van oudsher met veel succes in Duitsland.[1] Het wordt veelal als voorbeeldige vorm van militair leiderschap gezien, maar wordt zelden echt begrepen. Opdrachtgerichte commandovoering is de Nederlandse versie van deze participatieve leiderschapsstijl en past theoretisch in het huidige beleid van Defensie: wederzijds vertrouwen, zelfstandigheid van handelen, eigen initiatief en een filosofie van verbeterde bedrijfsvoering met resultaatverantwoordelijke commandanten. Dit beeld is duidelijk en lijkt in deze moderne tijd relatief gemakkelijk uit te voeren.

Volgens sommigen is er echter sprake van een lastige paradox. Want waar de rationele bureaucratie het meest extreem is doorgevoerd, is de behoefte aan bemiddeling het grootst, maar heeft de leider vaak de minste ruimte om zijn of haar rol inhoud te geven. Dat Defensie een rationele bureaucratie kent, staat buiten kijf. De werkelijkheid bij inzet vraagt echter om effectief leiderschap in onzekere omstandigheden. Er is dus sprake van een spanningsveld tussen bureaucratie en leiderschap. Dit spanningsveld kan vanuit meerdere gezichtspunten worden bekeken.

De eerste optiek is doelmatigheid. Er is sprake van een schijnbaar allesoverheersende wens de kosten terug te brengen. Defensie lijkt voor sommigen voor wat betreft vredesbedrijfsvoering nog steeds minder doelmatig dan theoretisch mogelijk is. Soms dreigt te worden vergeten dat inherente ondoelmatigheid best eens de rek kan zijn waardoor flexibiliteit ten behoeve van operationele effectiviteit blijft bestaan. Als het erop aankomt, moet Defensie ook onder omstandigheden van chaos snel kunnen optreden, zonder dat de machine tot stilstand komt of zonder dat sprake is van onverantwoorde risico's voor het eigen personeel of 'derden'.

De tweede optiek is bureaucratie. Het doorsnee beeld dat de buitenstaander heeft van Defensie zou kunnen worden geschetst als een proceduregerichte en

1 D.W. Oetting – *Auftragstaktik. Geschichte und Gegenwart einer Führungskonzeption.* Frankfurt am Main/Bonn, 1993.

gesloten organisatie, waar regels domineren boven gezond verstand en waar de controle zich vooral richt op processen en niet op uitkomsten. Dit beeld is niet zonder meer onjuist. De omvang van de regelgeving is na een aanvankelijke daling rondom de Defensienota en de Prioriteitennota wederom toegenomen, zodat van een hernieuwde bureaucratiseringtendens zou kunnen worden gesproken. Ook hierbij speelt de uitvoering van het beleid ter verbetering van de vredesbedrijfsvoering een bedenkelijke rol. Regelingszucht kan leiden tot het verschijnsel van 'het zich indekken' en het streven naar perfectionisme. Dit leidt dan veelal tot risicomijdend gedrag, met als mogelijk gevolg dat de speelruimte van ondercommandanten nog verder wordt beperkt.

Regelingszucht of starre interpretatie van de regelgeving, competentiestrijd als gevolg van bureaupolitiek, veelvuldige coördinatie met specialisten en/of hogere hiërarchische niveaus tijdens besluitvorming, (re)centralisatie en dergelijke, duiden aan waar en in welk spanningsveld militaire leiders vaak moeten functioneren. Het bemoeilijkt zelfstandig handelen, het tot stand komen van wederzijds vertrouwen, eigen initiatief, verantwoordelijkheidsgevoel en de noodzakelijke flexibiliteit.

De derde optiek is de actualiteit. Het complexe karakter van het veranderingsproces waarin Defensie momenteel verkeert, wordt zichtbaar door de volgende verschijnselen: veel betrokken partijen, een grote verwevenheid van problemen, onduidelijkheid over de exacte problematiek, problemen bij de informatievoorziening en -verwerking, het door elkaar lopen van korte- en lange-termijnbeleid en de schijnbare onomkeerbaarheid van beslissingen. Hierdoor wordt bureaupolitiek in de hand gewerkt en lijkt Defensie meer en meer te veranderen van een organisatie als sociaal-cultureel systeem (met een groot verticaal en horizontaal saamhorigheidsbesef) naar een organisatie als conglomeraat van partijen (met mensen die vooral hun persoonlijke en/of collectieve eigenbelang nastreven).

Twee belangrijke trends worden onderkend: rationalisering en verzakelijking van relaties enerzijds en herontdekking van individualisme, democratisering, gevoelens en authenticiteit anderzijds. Via het laatste is het eerste 'leefbaar'; via het eerste kan het laatste worden 'georganiseerd'. Een schijnbare paradox dus. Dit dubbelzinnige karakter van Defensie als organisatie noopt naar een meer op de situatie afgestemde stijl van leidinggeven.

De vierde optiek is de technologie. Het spanningsveld tussen participatief leiderschap en bureaucratie wordt volgens sommigen ook beïnvloed door de ontwikkelingen van de moderne technologie. Zogenaamde managementinformatiesystemen dragen, naast hun evidente voordelen, tevens het nadeel van potentieel micromanagement in zich. Hierdoor wordt de ruimte voor eigen initiatief en zelfstandigheid van handelen sterk beperkt en worden (re)centra-

lisatie en regelingszucht bevorderd. Ook leidt de technologisering tot stijgende kosten. Bij een gelijkblijvende (of in de toekomst wellicht nog verder teruglopende) defensiebegroting betekent dit dat het investerings- en het exploitatiebudget onder druk zullen blijven staan.

De vijfde optiek is de inzet en de daadwerkelijke voorbereiding daarop. Men ervaart deze omstandigheden soms als een verademing om het keurslijf van de vredesbureaucratie te kunnen verlaten en zich helemaal te kunnen wijden aan de belangrijkste taak van Defensie: het leveren van gevechtskracht. Hier is vaak wel de ruimte voor initiatiefrijk optreden en participatief leiderschap.

Voorstanders van participatief leiderschap menen dat het belangrijk is voor de motivatie en de bereidwilligheid van de militairen. Tegenstanders van participatie in de besluitvorming zijn van mening dat leiders opdrachten moeten geven en dat ondergeschikten deze opdrachten gewoon moeten uitvoeren. Zij stellen dat participatief leiderschap in gewone situaties kan leiden tot onverantwoord overleg in crisissituaties. Zij voeren hierbij aan dat dit te wijten is doordat sommigen de verschillende omstandigheden moeilijk of niet van elkaar kunnen onderscheiden. Zowel voor- als tegenstanders brengen belangrijke punten voor de discussie in. Ook hier is het precaire evenwicht tussen directief en participatief leiderschap gebaseerd op het persoonlijke gevoel van de militair leider voor de omstandigheden van dat moment.

De bevinding is dat leiderschap nog steeds en misschien meer dan ooit genuanceerd moet worden bezien. Er zijn omstandigheden denkbaar waarin participatief leiderschap niet volledig kan worden toegepast. Vooral op hogere hiërarchische niveaus kunnen politieke factoren een doorslaggevende betekenis hebben, waardoor de speelruimte van militaire commandanten wordt beperkt. Aan de andere kant is de structurele speelruimte op hoger niveau meestal wel zo groot dat daaruit veelal geen onwerkbare situatie ontstaat. Veel hangt hier af van de morele moed van de militaire leider.

Tegenwoordig zijn het vooral de vredesondersteunende operaties in internationaal verband die in bepaalde situaties – dus niet automatisch, overal en altijd – sterke politieke doorwerking tot op het laagste niveau bewerkstelligen. Participatief leiderschap is in dat geval nauwelijks mogelijk. Het is dan ook des te aanbevelingswaardiger wanneer militaire leiders door opleiding en ervaring ook zoveel gevoel voor de politieke dimensie hebben gekregen dat in situaties participatief leiderschap genuanceerd kan worden toegepast. Juist het wederzijds vertrouwen tussen commandanten op verschillende niveaus, maar ook tussen militairen en politici en het feit dat men zich van elkaars verantwoordelijkheden bewust is (of wordt), biedt mogelijkheden tot decentralisering en speelruimte voor initiatief.

Defensie moet aan de situatie aangepast leiderschap nastreven, waarbij ruimte is voor zowel directief maar vooral ook participatief leiderschap, dat de intrinsieke motivatie van haar medewerkers vergroot. Daartoe moeten leiders meer inlevend zijn en een instelling hebben waarbij creativiteit en innovatief gedrag worden gestimuleerd. Opbouwende kritiek moet niet worden afgedaan als gebrek aan loyaliteit. Deze reflex stimuleert in onvoldoende mate tot eigen initiatief en trekt een zware wissel op de pijlers van leidinggeven: wederzijds vertrouwen, zelfstandig handelen en wederzijds respect. De leiding moet ruimte geven voor het adagium waarmee Defensie gedurende alweer enkele jaren invulling tracht te geven aan de dringend gewenste, noodzakelijke en onvermijdelijke cultuurverandering: 'anders denken, anders doen!'.

De KLu als lerende organisatie: een tussenstand

drs. M. Cornelis – kapitein van de Koninklijke Luchtmacht

INLEIDING

In de managementliteratuur is het fenomeen 'lerende organisatie' de laatste jaren zeer uitgebreid behandeld. Ook in de *Militaire Spectator* is dit item het laatste jaar geregeld ter sprake gebracht.

J.A. Konst geeft aan dat evalueren dé basisvoorwaarde is om een lerende organisatie te worden.[1] Hij beperkt zich in zijn artikel hoofdzakelijk tot de stand van zaken over het evaluatieproces binnen de krijgsmacht. Hoewel ik het belang daarvan niet wil ontkennen, integendeel, maakt hij echter niet geheel duidelijk waarom Defensie een lerende organisatie zou moeten worden en hoe ver zij daarin is geslaagd.

W. van Dullemen en G.J. Schnepper vullen deze lacune op en geven aan dat het tonen van bekwaamheid (zowel in termen van effectiviteit als efficiency) van eminent belang is om het bestaansrecht van Defensie te waarborgen.[2] Dit is alleen mogelijk door een lerende organisatie te worden. Momenteel is het in hun ogen echter nog lang niet zo ver. Eerst moet er centraal een raamconcept worden gemaakt, waaraan de bevelhebbers verdere invulling moeten geven. Sleutelrollen zijn hierin weggelegd voor een intranet (een soort internet binnen Defensie) en *operational auditing* (onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de decentrale procesbeheersing en de mate waarin centrale beheersingskaders worden gerespecteerd). Mijns inziens is er echter meer nodig om een lerende organisatie te worden.

In dit artikel bekijk ik, in aanvulling op hetgeen Van Dullemen en Schnepper hebben beschreven, of de Koninklijke Luchtmacht überhaupt een lerende organisatie wil worden, en zo ja, hoe ver zij daarin is en waar verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Hiervoor maak ik gebruik van twee onderzoeken die ik binnen de KLu heb verricht. Het eerste betreft een onderzoek naar leidinggeven onder nieuwe bedrijfsvoering (waarin begrippen als decentralisatie,

---

1 J.A. Konst – Leren van vredesoperaties, in: MS 166 (1997), 2, blz. 53-57.
2 W. van Dullemen en G.J. Schnepper – Defensie: op weg naar een lerende organisatie!?, in: MS 166 (1997), 7, blz. 326-335.

integraal lijnmanagement, proces- en contractmanagement en resultaatverantwoordelijkheid centraal staan).[3] Hierin heb ik door middel van vijftien interviews met commandanten van operationele en technische squadrons en toenmalige chefs van dienst een beeld trachten te schetsen van te verwachten problemen bij de invoering van 'WOLF' (het rapport van de Werkgroep Operationeel-Logistieke Filosofie II) en de Beleidsvisie Verbetering Bedrijfsvoering.

Het tweede onderzoek waarvan ik gebruik maak betreft mijn afstudeerscriptie aan de Katholieke Universiteit Brabant.[4] Hierin heb ik onderzocht in hoeverre de KLu als lerende organisatie gebruik kan maken van het managementinstrument *operational auditing*.

Voor het praktijkonderzoek van deze scriptie heb ik twee directiecontrollers, zeven onderderdeelscontrollers en enkele beleidsmakers van de DEBKLu geïnterviewd.

OPZET

Met name Van Dullemen en Schnepper staan tamelijk uitgebreid stil bij de theorie. Hierbij behandelen zij aspecten als de fasen van het leerproces, de niveaus van leren, de te onderscheiden organisatietypes in de theorie van de lerende organisatie, de vijf disciplines van P.M. Senge, en leerstoornissen. Ik zal de theorie dan ook niet opnieuw uitputtend behandelen, maar geef een aanvulling op hetgeen in de reeds genoemde artikelen is beschreven. Hierbij behandel ik vooral de noodzaak om een lerende organisatie te worden, en komt de vijfde discipline aan de orde. Uit de theorie filter ik vervolgens de kritische succesfactoren van de lerende organisatie. Hiervoor maak ik gebruik van het 7S-model van Mc Kinsey. De geselecteerde kritische succesfactoren vergelijk ik met de situatie in de luchtmacht. Hierbij wordt aandacht besteed aan zowel de 'papieren' kant (hoe zien de beleidsstukken eruit?) als de praktijksituatie (in hoeverre is er invulling gegeven aan het beleid?). Deze vergelijking leidt tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

DEFINITIES

Binnen de vele gehanteerde definities over organisatie-leren bestaat consensus over twee zaken: het verbetert de toekomstige prestaties (en leidt dus tot

---

3 M. Cornelis – Leidinggeven onder nieuwe bedrijfsvoering van de KLu, Afstudeerscriptie Koninklijke Militaire Academie, Breda, 1994.

4 M. Cornelis – Mag het een audit meer zijn?, Afstudeerscriptie Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg, 1997.

gedragsveranderingen die de effectiviteit verhogen) en het is meer dan de som van al het individuele leren in de organisatie. Als reden van deze synergetische effecten geven C. Argyris en D.A. Schön, in wat zij noemen de *theory-in-use*, het verschijnsel dat de effecten van het leren van leden van de organisatie deel gaan uitmaken van het binnen de organisatie gangbare gedrag.[5] Hoewel organisaties natuurlijk geen hersenen hebben, beschikken ze wel over geheugens waarmee bepaalde gedragingen, mentale modellen, normen en waarden worden vastgehouden.[6] Daarnaast leren mensen in een organisatie ook van elkaar door de interacties met andere leden. Zij handelen niet meer geïsoleerd van elkaar, maar juist mét elkaar.

Het is belangrijk te beseffen dat een lerende organisatie geen archetype is met een vaste structuur en vastliggende machtsverhoudingen, zoals de configuraties van Mintzberg, maar een filosofie. Daar kunnen allerlei soorten organisaties op hun eigen wijze invulling aan geven. Uiteraard is er wel een aantal kenmerken dat in (vrijwel) alle lerende organisaties terug zou moeten komen. Hierop kom ik bij de behandeling van de kritische succesfactoren terug.

De verschillen in de vele definities van de lerende organisatie zijn gering. Om de eenduidigheid geen onnodig geweld aan te doen, zal ik dan ook niet afwijken van de door de meeste auteurs gehanteerde definitie van J. Swieringa en A.F.M. Wierdsma:

> *Een lerende organisatie is een organisatie die als bewust beleid voert haar lerend vermogen op alle niveaus en op continu-basis te vergroten ter optimalisering van haar effectiviteit.*[7]

NOODZAAK

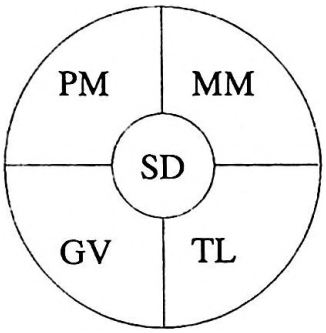
Er zijn diverse, met elkaar samenhangende, redenen waarom de luchtmacht een lerende organisatie moet worden. Ten eerste wordt de omgeving (zowel intern als extern) steeds turbulenter. In tijden van technologische, economische en sociale veranderingen kunnen organisaties het zich niet veroorloven zich slechts reactief op te stellen, maar moeten ze streven naar een 'proactieve' houding. Ze moeten anticiperen op de veranderingen. In de tweede plaats ontdoet de almaar voortschrijdende automatisering het arbeidsproces steeds

---

5 C. Argyris en D.A. Schön – *Organizational Learning, A theory of action perspective*, Addison-Wesley, Londen, 1978.

6 B.L.T. Hedberg – *How Organizations Learn and Unlearn?*, In: P.C. Nyström en W.H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design*, Oxford University Press, Londen, 1981, blz. 3-27.

7 J. Swieringa en A.F.M. Wierdsma – Op weg naar een lerende organisatie, Over het leren en opleiden van organisaties, Wolters Noordhoff, Groningen, 1990.



Afb. 1 De vijf disciplines van Senge

meer van zijn routinematige kanten.[8] Dat betekent een verschuiving van hand- naar hersenwerk. Een derde reden is de toenemende complexiteit van de maatschappij. Ook de problemen waar een organisatie mee te maken krijgt, worden dus steeds complexer. Doordat problemen met elkaar zijn verbonden, kan een oplossing van het ene probleem een ander probleem verergeren. En *last but not least* hebben werknemers zich de afgelopen decennia ontwikkeld: zij hebben de bovenste lagen van de piramide van Maslow betreden. Een organisatie kan beter van de zelfontplooiing van haar leden gebruik maken door een lerende organisatie te worden. Bovendien wordt de organisatie dan aantrekkelijker voor (potentiële) werknemers.

DE VIJFDE DISCIPLINE

Volgens Senge hebben momenteel vijf nieuwe disciplines een punt bereikt waarbij ze gecombineerd kunnen worden gebruikt als de componenten voor de innovatie van de lerende organisatie (zie afbeelding 1):

- persoonlijk meesterschap (PM),
- mentale modellen (MM),
- gemeenschappelijke visie (GV),
- teamleren (TL) en
- systeemdenken (SD).[9]

8 G.B.J. Bomers – De Lerende Organisatie. Rede, gehouden ter gelegenheid van de opening van het academisch jaar op Nijenrode, 4 september 1989.

9 Peter M. Senge – De vijfde discipline: de kunst & praktijk van de lerende organisatie, Scriptum, Schiedam, 1992.

Op de eerste vier disciplines ga ik niet verder in; hiervoor verwijs ik naar het artikel van Van Dullemen en Schnepper. De vijfde discipline verdient nog wat extra aandacht. Deze integreert de andere namelijk en zorgt dat ze een samenhangend geheel van theorie en praktijk vormen. Systeemdenken voorkomt dat de andere disciplines maar handigheidjes zijn en laat zien hoe ze op elkaar inwerken. Doordat de vijfde discipline elk van de andere disciplines versterkt, benadrukt zij continu de mogelijke synergie. Ze heeft haar succes te danken aan de hefboomwerking: het kunnen zien waar acties en veranderingen in structuren kunnen leiden tot belangrijke, blijvende verbeteringen. De beste resultaten worden daarbij vaak niet behaald met grootschalige inspanningen maar met kleine, goedgerichte acties.

Senge geeft elf wetten van de vijfde discipline. Dit zijn regels waarmee men rekening moet houden bij het systeemdenken, zodat problemen als suboptimalisatie kunnen worden voorkomen.

- De problemen van vandaag komen voort uit de 'oplossingen' van gisteren. Elke oplossing heeft weer haar eigen gevolgen die tot nieuwe problemen (kunnen) leiden. Het verraderlijke hiervan is dat een ander deel van de organisatie met de nieuwe problemen opgezadeld kan worden, hetgeen suboptimalisatie juist in de hand werkt. ('Wij zijn in elk geval van het probleem af'.)

- Hoe harder je duwt, hoe harder het systeem terug duwt. Goed bedoelde ingrepen wekken vaak reacties op die de voordelen weer wegnemen.

- Gedrag wordt eerst beter, dan pas slechter. Er gaat vaak tijd overheen voor het korte-termijnvoordeel verandert in een lange-termijnnadeel. Hier moet men zich van bewust zijn.

- De makkelijkste manier om eruit te komen brengt je er meestal weer in. Het is verleidelijk om vertrouwde oplossingen te zoeken. Als de oplossing eenvoudig was, zou ze echter al wel gevonden zijn.

- Het middel kan erger zijn dan de kwaal. Korte-termijnoplossingen kunnen leiden tot afhankelijkheid van derden op de lange termijn.

- Sneller is langzamer. Vrijwel alle systemen hebben een tempo van optimale groei. Te snel of te drastisch ingrijpen, kan dus averechts werken.

- Oorzaak en gevolg liggen niet dicht bij elkaar in tijd en ruimte. De symptomen van een systeem komen vaak pas veel later, of heel ergens anders, aan het licht. Het is dan moeilijk om de oorzaak te achterhalen. F. Corthouts

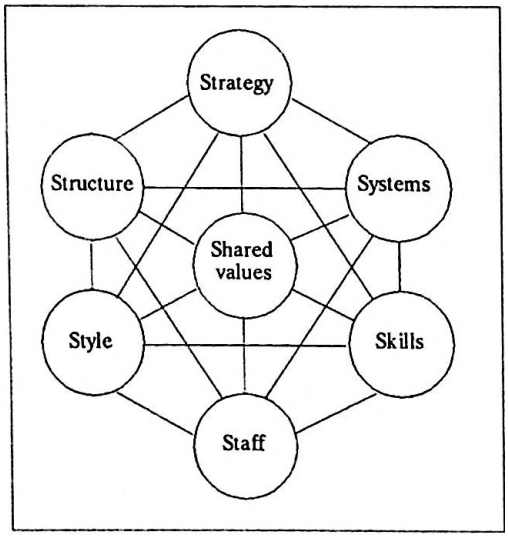
benadrukt in dit kader het gevaar van *quick fix*-oplossingen.[10] De diverse brandjes worden wel geblust maar aan de oorzaak wordt niets gedaan, omdat het uitdiepen ervan te moeilijk is.

- Kleine veranderingen kunnen grote resultaten opleveren, maar de grootste hefboomwerking vindt men vaak op de minst voor de hand liggende plaats.

- Je kunt wel van twee walletjes eten, maar niet tegelijkertijd. Twee tegenstrijdig ogende zaken, zoals hoge kwaliteit versus lage prijs, lijken op een bepaald moment vaak te moeten leiden tot een keuze: één van beide is maar mogelijk. De echte hefboomwerking wordt duidelijk als je ziet hoe je beide in de loop van de tijd kunt verbeteren.

- Als je een olifant in tweeën deelt, krijg je niet twee kleine olifanten. Systemen, zoals organisaties, vormen als zodanig een geheel en moeten dus ook zo worden benaderd.

- Schuld bestaat niet. Meestal heeft 'iemand anders' het gedaan. Systeemdenken houdt in dat de oorzaken van iemands problemen deel uitmaken van hetzelfde systeem; er is als het ware geen buitenkant.



Afb. 2 Het 7S-model van Mc Kinsey

10 Felix Corthouts – Werken aan een lerende organisatie, in: Opleiding & ontwikkeling, 8 (1995), 4, blz. 21-25.

Andere theorieën, onder andere van Swieringa en Wierdsma en Bomers, wijken sterk af van Senges benadering. Zij gaan uit van lerende individuen en komen zo, via een paar tussenstappen, tot lerende organisaties. In de visie van Senge beperken zij zich grotendeels tot de behandeling van het eerste punt (Swieringa en Wierdsma: alleen persoonlijk meesterschap) of het tweede (Bomers: persoonlijk meesterschap en teamleren) van de door hem onderscheiden disciplines. Omdat zij daar toch op een eigen, heel andere manier induiken, zijn deze benaderingen heel bruikbaar als aanvulling op Senges theorie.

KRITISCHE SUCCESFACTOREN

In deze paragraaf bekijk ik aan welke aspecten de luchtmacht in theorie invulling moet geven om daadwerkelijk een lerende organisatie te worden. Om deze kritische succesfactoren gestructureerd te kunnen selecteren, maak ik gebruik van het 7S-model van Mc Kinsey, zoals weergegeven in afbeelding 2. Het gaat in dit model om zeven aandachtsgebieden in de organisatie die voortdurend in hun wisselwerking moeten worden bekeken. Organisatorische beslissingen op het ene gebied hebben consequenties voor andere gebieden. Het is geen wetmatigheid dat bepaalde problemen altijd via een bepaald gebied moeten worden opgelost.[11] Het 7S-model onderscheidt drie 'harde' waarden: *strategy* (strategie), *structure* (structuur) en *systems* (systemen) en vier 'zachte' waarden: *staff* (staf/personeel), *skills* (sleutelvaardigheden), *style* (stijl) en *shared values* (significante waarden/cultuur).

Strategie

Een lerende organisatie voert bewust de strategie een lerende organisatie te zijn of te willen worden. Belangrijk hierbij is het besef dat dit niet binnen een handomdraai gerealiseerd kan worden, maar met vallen en opstaan moet gebeuren (zie de zesde wet van Senge). Een blauwdruk van de ideale lerende organisatie bestaat immers niet. Er moet dus worden geaccepteerd dat de organisatie er in de toekomst iets anders komt uit te zien dan het topmanagement in de bestaande situatie kan voorzien. Het voeren van een dergelijke strategie is niet afgelopen met enkel het verkondigen ervan.

Structuur

Idealiter heeft een lerende organisatie een platte structuur waarin teams centraal staan. Deze teams zijn de fundamentele leereenheden, moeten multidimensionaal van samenstelling zijn en een hoge mate van vrijheid en zelf-

11 J.A.M. van Gorp – De controller als manager, Leiderschap en persoonlijkheid, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1994, Controlling in de praktijk, 10.

Afb. 3 De Chinook draait al volop mee in oefeningen

standigheid bezitten die tot uiting komt in gedecentraliseerde bevoegd- en verantwoordelijkheden (ze moeten *empowered* zijn). Tussen de teams is een goede onderlinge afstemming noodzakelijk om op gepaste wijze invulling te kunnen geven aan de eerste, zevende, tiende en elfde wet.

Systemen

Binnen een lerende organisatie is informatie over het huidige functioneren en de omstandigheden waarin dat gebeurt onontbeerlijk. Een waarheidsgetrouw beeld van de actuele situatie (de werkelijkheid) moet te allen tijde beschikbaar zijn en kunnen worden afgezet tegen de gewenste situatie, waarbij onder meer onderlinge samenhangen naar voren moeten komen. (Hierbij moet rekening worden gehouden met de eerste, derde, negende en tiende wet van Senge.) Op basis van de verschillen tussen beide (de creatieve spanning) moet worden gehandeld. Met behulp van contract- en procesmanagement, operational auditing en informatietechnologie (naast een intra- of internet, bijvoorbeeld elektronisch *mind-mappen* en videoconferenties) kan dit inzicht worden bevorderd.

Staf/personeel

Het personeel van de lerende organisatie moet continu open staan voor en inspelen op veranderingen, zeer betrokken zijn bij de organisatie, enthou-

siast zijn, bereid zijn tot samenwerking in teams en problemen willen oplossen. Hiertoe moet een uitgekiend selectiesysteem aanwezig zijn dat capabele mensen aanneemt en zorgt dat de juiste man of vrouw op de juiste plaats komt (door plaatsing en bevordering). Door het personeel goed te trainen en op te leiden, niet enkel individueel, maar ook (en vooral) in teamverband, kan het een eind in gewenste richting worden geholpen. Met een goed belonings- en beoordelingssysteem kan het personeel worden gemotiveerd tot optimale taakuitvoering.

Vaardigheden

Leden van teams in een lerende organisatie moeten in staat zijn een goed evenwicht tussen dialoog (een onderwerp bespreken om een veelheid aan gezichtspunten te creëren) en discussie (voor- en nadelen afwegen om tot een beslissing te komen) te vinden en continu tussen beide elementen heen en weer bewegen. Daarbij moeten ze een eigen visie ontwikkelen, de werkelijkheid reëel kunnen weergeven en de creatieve spanning die uit de verschillen tussen beide komt, kunnen aanwenden om productief te zijn.

Stijl

Binnen de organisatie moet iedereen dezelfde waarden en normen ontwikkelen en nastreven. De missie van de onderneming moet worden gedragen door de leden van de organisatie. Dat kan alleen als deze een weerspiegeling is van de gemeenschappelijke visie van al die leden. Daarnaast is het belangrijk dat

Afb. 4 Een Cougar met vracht

iedereen binnen de lerende organisatie de onder 'vaardigheden' en 'staf/personeel' beschreven vaardigheden onder de knie heeft of krijgt.

De leidinggevenden binnen de lerende organisatie vervullen een sleutelrol: het topmanagement moet de koers uitstippelen en sturen op hoofdlijnen. Belangrijk is dus vooral het afstand houden. Hiervoor moet er wederzijds vertrouwen zijn. Leidinggevenden binnen teams moeten uiteraard eveneens de genoemde (algemene) vaardigheden van de teamleden bezitten, maar moeten deze daarnaast bij die teamleden kunnen ontwikkelen, zodat er uiteindelijk een gemeenschappelijke visie ontstaat. Essentieel hierbij is dat zij problemen als leerstoornissen en eigenschappen die de vorming van mentale modellen beïnvloeden, onderkennen. Daarbij moeten zij altijd het grotere geheel in de gaten houden en daarbinnen verbanden inzichtelijk maken. Kortom, zij moeten invulling geven aan de elf wetten van de vijfde discipline. Uiteraard blijven de leidinggevenden ook verantwoordelijk voor de realisatie van de gestelde doelen.

T. Peetoom geeft aan dat er leiders moeten opstaan die zich 'eigenaar' voelen van de lerende organisatie; leiders die zich daadwerkelijk bekommeren om vernieuwingsvraagstukken in de organisatie en interesse tonen voor het lerend vermogen van de mensen.[12] Hij noemt zo iemand de 'coach', die zijn interventies en aandacht enerzijds richt op de mensen die leren en anderzijds op het werkproces dat zich ontwikkelt.

Cultuur

De cultuur van een lerende organisatie moet vooral het leren van zowel individuen als teams, en uiteindelijk de organisatie als geheel, bevorderen. Belangrijke aspecten hierbij zijn de bereidheid tot afleren, de tolerantie voor fouten, een experimentele houding, openheid en dialoog, bereidheid tot samenwerking, hoge betrokkenheid, flexibiliteit, creativiteit en probleemgerichtheid.

DE PRAKTIJK

Als je, met hetgeen ik hiervoor heb beschreven in het achterhoofd, kijkt naar de praktijk kun je zonder meer stellen dat de KLu (nog) geen lerende organisatie is. Er zijn echter wel verschijnselen die erop duiden dat dat aan het veranderen is; de luchtmacht is op de goede weg. Een voorbeeld hiervan is het feit dat het topmanagement inziet, en ook hardop durft uit te spreken, dat er een cultuurprobleem heerst, dat, hoewel er reeds verbeteringen optreden, moet

12 Tom Peetoom – Leren in organisaties, Van Gorcum, Assen, 1995.

worden aangepakt. Hiervoor zijn niet de harde, maar juist de zachte 'S'n' van het 7S-model de geschiktste instrumenten!

Daarnaast heerst er een ware 'missie-drift'. Zowel top-down als bottom-up worden *mission statements* geschreven: voor de KLu als geheel, directies, onderdelen, squadrons, afdelingen, et cetera. De bedoeling hiervan is om een uitgangspunt, een houvast, te creëren: weten waar je met je eigen clubje heen wilt. Wellicht laat de concrete invulling of de precieze totstandkoming van bepaalde missies nog te wensen over, maar men is er in elk geval mee bezig (al doende leert men...).

Bij het opstellen van de gedragscode blijkt men hier al van te hebben geleerd: een aparte stuurgroep stelt een concept op en een dwarsdoorsnede van het personeel wordt actief betrokken bij de totstandkoming van de definitieve versie. Misschien blijkt het huidige lerend vermogen van de luchtmacht wel het duidelijkst bij de implementatie van de nieuwe helikoptertypes. De Tactische Helikopter Groep (THG) moet hiervoor zelf van alles zien uit te dokteren. Dat de drie types (Apache, Chinook, Cougar) desondanks toch volop meedraaien in oefeningen, geeft al aan dat men ook voor onbekende problemen oplossingen weet te vinden door te experimenteren, te overleggen, et cetera (zie afbeeldingen 3 en 4). De Commandant van de THG drukt het naar aanleiding van een oefening in Polen in april 1997 als volgt uit:

> *Van de Bo-105 weten we alles. Valt er iets te repareren, dan weet er altijd iemand een oplossing. De Apache staat echter voor het eerst in het veld. Ik vind het dan een prestatie als we er al zeven mee hebben gekregen en er bijna altijd vier inzetbaar zijn. Dat percentage lag in de eerste jaren van de F-16 veel lager. Alle mannetjes van de luchtmacht zijn dus tot het uiterste getest. Tachtig procent van de mogelijke problemen hebben we onder de knie, de rest moet al oefenend erbij komen.*[13]

Strategie

De KLu heeft geen beleid op papier staan ten aanzien van leren en het streven een lerende organisatie te worden. Vrijwel alle aspecten van de lerende organisatie komen echter wel aan bod in de diverse beleidsstukken. Van Dullemen en Schnepper geven aan dat er een apart beleid moet komen. Uit mijn interviews bleek dat vrijwel alle controllers tegen het zoveelste lijvige beleidsstuk zijn. Dat leidt waarschijnlijk alleen tot weerstand en grijze haren. Bovendien is het volledig in strijd met de theorie van de lerende organisatie om via zo'n beleidsstuk trachten af te dwingen dat mensen zich op een bepaalde manier

13 Evert Brouwer – Samenwerking deugt op Drawsko, *Defensiekrant*, 1997, 16, blz. 6.

gaan gedragen. Hoe harder je duwt, hoe harder het systeem immers terug duwt. Ik denk dat het belangrijk is dat zo'n strategie zich beperkt tot de hoofdlijnen en een globaal stappenplan.

Structuur

De luchtmacht streeft een platte organisatiestructuur na, met zo weinig mogelijk hiërarchische niveaus. Hiertoe zijn c.q. worden de niveaus 'chef van dienst' (op de operationele onderdelen) en 'sous-chef' (op het hoofdkwartier) weggesneden. In termen van de lerende organisatie kunnen vooral squadrons worden beschouwd als teams. In de toekomst, waarin de directies sterk worden ingekrompen en slechts beleidstaken blijven uitvoeren, kunnen ook die directies wellicht als teams worden beschouwd.

Uit een enquête van de Afdeling Bedrijfsvoering van de DEBKLu blijkt dat de onderdeelscommandanten redelijk tevreden zijn met de eerste resultaten van de implementatie van de WOLF-filosofie. Zowel de enquête als enkele van de door mij geïnterviewde controllers geven echter nog wat punten aan waar verbetering mogelijk is. Contacten tussen enerzijds onderdeelscommandant en anderzijds zowel staf als ondercommandanten kunnen intensiever en beter. Hoewel squadroncommandanten meer met elkaar overleggen (horizontale communicatie), laat daardoor het doorhakken van knopen als er beslissingen moeten worden genomen soms te wensen over.

Een ander probleem betreft het aantal hiërarchische niveaus binnen de operationele onderdelen. Op diverse onderdelen dreigen de twee plaatsvervangend commandanten terug te keren in de lijn. Een te grote *span of control* van de onderdeelscommandant is hiervan de oorzaak. Ik denk dat ervoor moet worden gewaakt dat er daadwerkelijk wordt teruggekeerd naar een drielagenstructuur. Doordat er nu nog onvoldoende invulling is gegeven aan contractmanagement, kengetallen, informatieplannen en dergelijke, wordt er ook onvoldoende gestuurd op hoofdlijnen. Als de derde hiërarchische laag nu terug komt in de organisatie, zal deze wellicht niet meer te verwijderen zijn als er later beter op hoofdlijnen kan worden gestuurd.

Decentralisatie

Zowel de DPKLu als de DMKLu heeft een plan geschreven over welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden uiteindelijk zullen worden gedecentraliseerd in het kader van het Verbeterd Economisch Beheer (VEB). Het gaat te ver om deze plannen in dit artikel uitgebreid te behandelen. Ik beperk mij dan ook tot de opmerking dat het overgrote deel van de door mij geïnterviewde personen (ongeveer driekwart) van mening is dat genoemde decentralisatieplannen lang niet ver genoeg gaan. De directies zouden zich volgens hen veel meer moeten beperken tot het maken van beleid.

Verder wil ik mij aansluiten bij J.A.M. Oonincx die stelt dat het woord 'tenzij' wat hem betreft mag worden geschrapt uit het principe 'decentralisatie,

tenzij...'.[14] Dit biedt namelijk ontsnappingsmogelijkheden voor zowel degene die bij het decentraliseren bevoegdheden moet afstaan als voor degene die met de gedecentraliseerde bevoegdheden moet gaan werken. Dit laatste aspect mag niet worden onderschat, omdat vooral de financiële dimensie die aan de resultaatverantwoordelijkheid van decentrale commandanten wordt toegevoegd niet altijd wordt gezien als een lust.

Alle informanten die werken op onderdeelsniveau ervaren de vele voorschriften en raamcontracten, zoals die nu bestaan, als storend. De voorschriften zijn bovendien vaak achterhaald en moeten dan ook grondig worden herzien. Alleen als ze absoluut noodzakelijk zijn, moeten ze gehandhaafd blijven (en waar nodig worden gewijzigd). Hetzelfde geldt voor de raamcontracten. Hoewel daarmee soms goedkoper kan worden verworven, wordt de (decentrale) vrijheid beperkt. Onderdelen zouden, indien dit niet in strijd is met bijvoorbeeld het streven naar een bepaalde noodzakelijke mate van standaardisatie (maar: voorzichtig omspringen met 'noodzakelijk'!), dan ook vrij moeten zijn om gebruik te maken van de contracten. Soms zullen zij een duurdere (maar wellicht doeltreffendere) oplossing prefereren. Decentralisatie brengt nu eenmaal soms ook kosten met zich mee. Oonincx stelt zelfs dat alle vaste orders die zijn geschreven in het tijdperk voor de resultaatverantwoordelijke eenheden (pre-RVE) maar beter kunnen worden weggegooid.

SYSTEMEN

Procesmanagement

Uit beide onderzoeken die ik heb verricht, blijkt dat ongeveer tachtig procent van zowel lijnmanagement als controllers het nut niet inziet van gedetailleerde procesbeschrijvingen. Daar waar al iets is gedaan aan procesmanagement, zijn de beschrijvingen nooit *up-to-date* gehouden. Men moet ervoor waken procesmanagement als doel te zien en alle processen zeer nauwkeurig in kaart willen brengen. Dit past ook niet in het gedachtegoed van verbeterd economisch beheer; daarbij wordt immers gestuurd op het resultaat van die processen. Procesmanagement, of liever: 'productmanagement', is mijns inziens 'slechts' een middel om inzicht te krijgen in klant-leverancier-relaties, kritische aspecten van producten (faal- en succesfactoren), te hanteren kengetallen en normen, en (potentiële) gevaren die een ongestoord verloop van het proces kunnen bedreigen. Inzicht in deze facetten kan de procesbeheersing ten goede komen, zodat er meer zekerheid bestaat dat de opgedragen output wordt bereikt. Voor de controllers ligt er een schone taak het lijnmanagement hier-

14 J.A.M. Oonincx – Beleid Bedrijfsvoering Defensie en RVE, Research Paper FMB 97-40, Breda, maart 1997.

van te overtuigen, en product- en procesbeschrijvingen op genoemde hoofdlijnen met dat management te realiseren.

Informatievoorziening

De luchtmacht onderkent reeds geruime tijd dat de huidige informatievoorziening voor verbetering vatbaar is. Door middel van gericht informatiemanagement wordt getracht dit te verbeteren. Eerst moet er worden georganiseerd (wat doen we?), daarna 'geïnformatiseerd' (welke informatie hebben we daarbij nodig?) en ten slotte geautomatiseerd (welke hard- en software passen daarbij?).

Over de praktische invulling hiervan kan ik kort zijn. Momenteel worden heel voorzichtig de eerste stappen gezet om te komen tot informatieplannen. Volgens alle geïnterviewden staat dit echter nog in de kinderschoenen. Een enquête van J. Heijnsdijk onder commandanten en controllers van RVE'n (van alle krijgsmachtdelen) wijst echter wel uit dat ruim de meerderheid van de commandanten en zo'n veertig procent van de controllers vindt dat de informatievoorziening is verbeterd dankzij de invoering van RVE'n.[15]

Contractmanagement

In de toekomst, als de nieuwe (top) structuur een feit is, zal de BDL (inclusief directies) contracten moeten afsluiten met de commandanten van het Opleidingscentrum (C-OCKLu), het Logistiek Centrum (C-LCKLu) en de Tactische Luchtmacht (C-TL). Laatstgenoemde sluit op zijn beurt contracten af met alle onder hem ressorterende onderdelen. Momenteel bestaan binnen de luchtmacht grote verschillen tussen de managementcontracten binnen de directies. De DMKLu heeft al enkele jaren ervaring en haar convenanten zijn inmiddels redelijk volwassen. De taakopdrachten van DOPKLu beginnen vorm te krijgen, maar bij DPKLu en tussen de directies zijn het afgelopen jaar geen contracten opgesteld. Binnen de contracten moet alleen worden vastgelegd wat noodzakelijk is. Ze moeten leesbaar en bruikbaar zijn, dus niet te dik en niet te gedetailleerd. Hiertoe mag er volgens Oonincx best wat geëxperimenteerd worden om ruimere ervaring op te doen.

De enquête van Heijnsdijk waaraan ik reeds refereerde, maakt duidelijk dat commandanten en controllers vinden dat lijnmanagers actief worden betrokken bij de totstandkoming van bedrijfsplannen en managementcontracten en dat ze door die lijnmanagers ook worden gebruikt als stuurmiddel. Vooral de commandanten (ruim tachtig procent) zijn van mening dat deze instrumenten zeker niet te gedetailleerd zijn. Van de controllers is slechts vijftig procent

15 J. Heijnsdijk – RVE binnen defensie; droom of werkelijkheid?, Research Paper FMB 97-39, Breda, februari 1997.

het hiermee eens. Beide groepen geven aan dat de instrumenten verder nog niet zo 'leven' binnen de RVE.

Wie de bedrijfsplannen en contracten doorleest, kan zien dat er nog niet zo veel aandacht wordt besteed aan lange-termijnplannen, en 'zachte' aspecten, zoals leiderschap en personeelsmanagement. Gezien de gewenste cultuurveranderingen (waarin de leidinggevenden een sleutelrol moeten vervullen; zie 'stijl' en 'cultuur') en het feit dat het personeel de belangrijkste productiefactor van elke onderneming is, lijkt het mij raadzaam dat er in de contracten minstens afspraken worden gemaakt dát er op decentraal niveau op gestructureerde wijze aandacht aan die zaken wordt besteed. Daarnaast wordt duidelijk, en daar zijn alle informanten het mee eens, dat kengetallen en de daaraan te koppelen normen uitgebreid en verder ontwikkeld moeten worden. In de managementcontracten zouden naar mijn mening verder bepaalde *incentives* moeten worden opgenomen, zodat onderdelen er naar streven een lerende organisatie te worden. Operational auditing is dan het aangewezen instrument om dit te toetsen.

Operational auditing

Binnen de luchtmacht worden veel instrumenten gebruikt om invulling te geven aan de toetsingsfase van de planning- en controlcyclus. De belangrijkste zijn: ISO-certificering, Tacevals, BDL-evaluaties en -inspecties, het Moreels-analysesysteem (MANSKLu), doelmatigheidsonderzoeken, beleidsevaluaties, incidentele audits en interne controle. Eerdere onderzoeken binnen de KLu en diverse interne publicaties hebben uitgewezen dat hiervan alleen de eerste drie zonder meer voldoen. Tijdens mijn interviews werd dit beeld bevestigd. Tacevals en BDL-evaluaties richten zich echter hoofdzakelijk op de doeltreffendheid van de commando- en bedrijfsvoering en niet op de doelmatigheid van de procesbeheersing. Om die te toetsen, wil de luchtmacht operational auditing invoeren. Momenteel ligt er hiervoor nog slechts een concept-beleidsstuk.

Volgens de theorie kan het best invulling worden gegeven aan operational auditing door één onafhankelijke, multidisciplinaire afdeling te creëren op dat niveau in de organisatie waar ook de regelgeving wordt gemaakt.[16] Deze afdeling bestaat uit personeel dat deel uitmaakt van het Management Development (MD-)traject. De belangrijkste succesfactoren zijn, nog steeds volgens de theorie, *commitment* van de leiding, de acceptatie van de aanbevelingen en de kwaliteit van de eerste *audits*. Voorlopig is het voor de luchtmacht echter nog afwachten hoe dit instrument in de toekomst zal functioneren.

---

16 Onder andere: A.J.G. Driessen, J.W. van der Kerk en A. Molenkamp – Operational auditing, Een managementkundige benadering, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1993.

Operational auditing kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben in het streven een lerende organisatie te worden. Het bekijkt de wijze waarop het (decentrale) beheersingssysteem is ingericht en werkt, en geeft aan waar en hoe verbeteringen mogelijk zijn. De operational auditor kan dus worden beschouwd als een soort begeleider of adviseur van het leerproces (de coach!). Doordat hij continu bezig is met het verbeteren van de procesbeheersing, kan hij leerstoornissen onderkennen of zelfs voorkomen. Hierdoor draagt hij bij aan het creëren van persoonlijk meesterschap. Door eerst individueel te leren, zal uiteindelijk ook het teamleren beter verlopen. Verder draagt operational auditing bij aan het systeemdenken. Doordat haar werkterrein de gehele organisatie beslaat, is zij in staat de diverse leerprocessen binnen afdelingen en teams zodanig op elkaar af te stemmen dat er synergetische effecten ontstaan.

STAF/PERSONEEL

De luchtmacht beschikt over veel instrumenten die kunnen worden gebruikt om invulling te geven aan de belangrijke aspecten op het gebied van personeelsbeleid: een eigen selectie-eenheid, een intern sollicitatiesysteem, een MD-beleid om veelbelovende officieren te selecteren en begeleiden, eigen opleidingsinstituten en cursussen, belonings- en gratificatiebudgetten, een ideeëncommissie, et cetera.

De door mij geïnterviewde lijnmanagers en controllers geven geen eenduidig beeld over het functioneren van de hierboven genoemde instrumenten. Sommigen vinden het huidige personeelsbeleid, dat als motto 'de juiste man op de juiste plaats' voert, prima functioneren; anderen vinden dat de inspanningsverplichtingen en het Sociaal-Beleidskader (SBK), hoewel niemand het (sociale) belang hiervan ontkent, dit beleid ondermijnen. Pas als deze 'struikelblokken' volledig zijn weggewerkt, kan volgens hen aan genoemd motto invulling worden gegeven.

Voor beloningen en beoordelingen geldt hetzelfde. De ene helft is uitermate tevreden, voor de andere helft zijn beide een bron van ergernis, omdat ze verkeerd worden gebruikt. Mijn algemene indruk is dat de genoemde instrumenten op zich voldoende mogelijkheden bieden, maar vanzelfsprekend alleen wanneer ze worden gebruikt voor het doel waarvoor ze bedoeld zijn en wanneer daarnaast iedereen zich aan de spelregels houdt. Ik pleit wel voor een gevarieerdere wijze van belonen. Door op dit gebied meer bevoegdheden te decentraliseren en de mogelijkheden te verruimen, kan de leidinggevende zelf inspringen op de voorkeuren van de te belonen functionaris. De één wil immers meer sporten, de ander een keer vroeger naar huis, een derde wil graag een studie volgen, et cetera. Met het cao-akkoord Defensie 1997-1999 wordt hier reeds (gedeeltelijk) invulling aan gegeven.

Een kwart van de controllers geeft heel nadrukkelijk aan dat het streven een lerende organisatie te worden, verder wordt bemoeilijkt door de korte plaatsingstermijnen. Zelfs essentiële functionarissen, zoals onderdeelscommandanten, zitten vaak maar één of twee jaar op hun stoel. In het algemeen is langere functievervulling voor leidinggevenden wenselijk. Hieraan kan invulling worden gegeven door die functies te selecteren waarvoor dat absoluut noodzakelijk is en voor bepaalde MD-functies de ervaringseisen te herzien (wellicht kan een *high-potential* met minder ervaring best een dergelijke functie vervullen; hij is immers een veelbelovend manager).

Daarnaast moet een snellere doorstroming van jonge, veelbelovende officieren worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het selectiemoment voor het MD-traject te vervroegen. Ik denk dat de KMA-II-opleiding bij uitstek geschikt is om officieren reeds vroeg in hun loopbaan te testen op hun kwaliteiten. Ten slotte kan binnen elk functiegebied door intensievere begeleiding beter worden ingespeeld op (toekomstige) behoeften van zowel organisatie als jonge leidinggevenden.

VAARDIGHEDEN

Zo'n negentig procent van de informanten geeft aan dat dialoog en discussie soms ondersneeuwen in de te hiërarchische of de te veel lagen tellende organisatie. Erger is echter dat ze meestal verzanden in eindeloze vergaderingen van overlegorganen en comités zonder dat dit leidt tot besluiten en acties. Dialoog en discussie vinden dan wel plaats, maar streven hun doel volledig voorbij. Met name in de Haagse Staven zal er een cultuur moeten worden gecreëerd waarin veel sneller dan nu besluiten kunnen worden genomen. Bij het bepalen van de nieuwe topstructuur is hier ook rekening mee gehouden. Taken en bevoegdheden moeten duidelijk worden gedefinieerd en het nut van diverse overlegorganen, zoals de Comités Beheer en Uitvoering (COBU) en Plannen (COPL) moet kritisch worden bekeken.

De Luchtmachtraad (Lumara) moet, als dergelijke organen in stand worden gehouden, hen daadwerkelijk beslissingsbevoegdheden geven en zelf haar aandacht richten op de lange termijn (dus de strategische besluitvorming). In een organisatie waar gedecentraliseerd wordt, is het achterhaald om alle (enigszins) belangrijke besluiten te laten nemen door de Lumara, nota bene het hoogste bestuurscollege.

Missies

Met voorlichtingscampagnes en een apart katern (Blauwdruk) in de *Vliegende Hollander* wordt getracht zo veel mogelijk uitleg te geven over het hoe en waarom en het belang van alle veranderingen, missies, et cetera. Op deze wijze moet een draagvlak worden gecreëerd. Bovendien worden onderdelen aangespoord om duidelijk te maken op welke wijze zij zaken hebben aangepakt, en zo een bijdrage leveren aan de discussie. Het is niet zo dat de missie de resultante is van de individuele visies. In een organisatie als de luchtmacht is dat ook zeer moeilijk. De politiek bepaalt immers wat de taken van Defensie zijn.

In de Beleidsvisie Leidinggeven wordt duidelijk gemaakt dat van leidinggevenden wordt verwacht dat zij een belangrijke rol vervullen in het verkrijgen van draagvlak voor bijvoorbeeld missies.[17] De meerderheid (zo'n zestig procent) van de ondervraagde controllers geeft aan dat de meeste personeelsleden zich wel kunnen vinden in de missies, hoewel ze niet of nauwelijks zijn betrokken bij de totstandkoming ervan. Opvallend is dat Oonincx juist aangeeft dat te weinig medewerkers zich mede-eigenaar voelen van de missie en er daardoor ook niet voldoende bezield door raken.

Uit Heijnsdijks enquête blijkt dat eveneens: slechts 38 procent van de commandanten geeft aan dat de missie 'leeft' binnen de RVE. Het maken van een missie heeft alleen zin als daar doelstellingen, plannen en uiteindelijk acties aan worden verbonden. Opvallend is dat de missies in de luchtmacht vooral zakelijk zijn: wat doen we, voor wie doen we het en hoe doen we het, maar net als bij de managementcontracten wordt er naar mijn mening over het algemeen te weinig aandacht besteed aan de personele aspecten. Door dat wél te doen, kan wellicht ook de betrokkenheid van het personeel worden vergroot.

Stijl van leidinggeven

Over het algemeen verloopt de omschakeling van functioneel naar integraal leidinggeven moeizaam. Dat integraal management niet eenvoudig is, blijkt wel uit de stand van zaken met betrekking tot bedrijfsplannen, procesmanagement en informatieplannen. Het grootste struikelblok voor leidinggevenden blijkt het sturen op hoofdlijnen te zijn. Volgens al mijn informanten wordt er nog veel te veel naar details gevraagd en op basis van die informatie ge- en beoordeeld. Deze mening wordt in Heijnsdijks enquête gedeeld door met name de commandanten (91 procent), die vinden dat de bemoeienis van de centrale staven na de invoering van de RVE-filosofie zeker niet is afgenomen. De controllers van de RVE'n zijn in deze enquête wat minder pessimistisch.

17 Beleidsvisie 'Kijk op Leidinggeven', Koninklijke Luchtmacht, z.pl., z.j.

Andere in de interviews aangehaalde gebreken zijn: weinig verantwoordelijkheidsgevoel, veel controle, het ontbreken van wederzijds vertrouwen en het niet naleven van afspraken.

Momenteel wordt er nog te weinig gedaan om leidinggevenden zover te krijgen dat zij (op termijn) voldoen aan het ideale plaatje. Op veel onderdelen worden wel reeds LTV-trainingen gegeven of komen die er aan. Verder heeft de Bevelhebber een aantal jaar geleden de Stuurgroep Leidinggeven (SGL) in het leven geroepen. Deze bezoekt onderdelen en richt zich vooral op jonge managers. Daarnaast beschikt de luchtmacht over de Dienst Militair Leiderschap en Opleidingen (DMLO). Ik denk dat leidinggevenden veel frequenter getraind en gemotiveerd moeten worden door middel van workshops, managementgames, rollenspellen, cursussen en dergelijke. Door vaker te discussiëren over en te oefenen met vormen en aspecten van leidinggeven, wordt de kans vergroot dat zij zichzelf gaan herkennen in die nieuwe stijl.

CULTUUR

De kenmerken van gewenste cultuur binnen een lerende organisatie zijn niet of nauwelijks af te dwingen. Cultuur is namelijk een van de aspecten die zich het minst laten leiden door beleid en voorschriften. Het zit 'in' de mensen van de organisatie en 'in' de organisatie zelf. Het beleid kan wél aangeven welke richting de organisatiecultuur op zou moeten gaan. Door die op verschillende wijzen te benadrukken, kan er verbetering optreden. Dit is de essentie van het integrale kwaliteitszorgbeleid. In de campagne Voorrang aan Verbetering is een flink aantal van de behandelde aspecten aan bod gekomen.

De wijze waarop invulling is gegeven aan integrale kwaliteitszorg (IKZ) verschilt heel sterk binnen de luchtmacht. Sommige onderdelen maken er geen of nauwelijks tijd voor vrij en leggen de verantwoordelijkheid bij de individuele werknemer. Mijns inziens werkt deze aanpak niet (de meeste werknemers moeten, zeker in het begin, worden gestimuleerd continu te verbeteren, anders verslapt dat streven) met als gevolg dat IKZ het kind van de rekening wordt in deze periode van veranderingen. In plaats daarvan zou IKZ, volgens één van de geïnterviewden, juist de olie in de motor van alle veranderingen moeten zijn. Door enerzijds mensen op initiatief van het lijnmanagement in workshops en 'verbeterteams' (eventueel ook bij andere afdelingen of onderdelen) kennis te laten maken met IKZ, en anderzijds voorbeeldgedrag en een motiverende uitstraling en houding van leidinggevenden, kan IKZ mensen wellicht net dat beetje motivatie geven dat nodig is om weer een verandering of reorganisatie te verwerken (of zelfs voor te zijn).

Over de te onderscheiden aspecten van IKZ zijn de meningen zeer verdeeld. De één vindt bijvoorbeeld dat er veel te veel op fouten wordt afgerekend, een ander vindt juist weer van niet. Sommigen vinden dat het personeel veel initiatieven neemt, anderen zeggen dat de mensen over het algemeen lijdzaam volgen. Initiatieven worden, onafhankelijk van rang of functie, meestal door dezelfde (groepen) mensen genomen. Overal vindt men voorlopers, maar over het algemeen zijn het er nog te weinig. De meeste informanten (zo'n zeventig procent) hebben de indruk dat het merendeel de reorganisaties en veranderingen moe is. Eén informant geeft aan dat voor de man op de werkvloer 'decentralisatie, zelfbeheer of VEB precies hetzelfde is; hij vraagt zich dus af waarom men zo moeilijk doet'.

Samenvattend: het omschakelen van het bureaucratische ambtenarenleven naar een bedrijfsmatiger manier van werken valt de meesten erg zwaar, maar er treden wel overal verbeteringen op.

TOT SLOT

De Koninklijke Luchtmacht heeft geen beleid dat expliciet verwoordt dat zij ernaar streeft een lerende organisatie te worden. Dat wil niet zeggen dat dat streven helemaal afwezig is: vrijwel alle aspecten van de lerende organisatie komen aan bod in de verschillende beleidsstukken. Er is echter behoefte aan enkele centrale richtlijnen en een globaal stappenplan, waarin duidelijk wordt hoe de luchtmacht een volwassen lerende organisatie wil worden. Maar er moet zeker geen dik beleidsstuk worden geschreven dat een blauwdruk geeft van de gewenste situatie.

In de praktijk verloopt een en ander nog niet zo snel. Op een aantal gebieden vertoont de luchtmacht al wel kenmerken van een lerende organisatie, maar ten aanzien van vele aspecten is verbetering mogelijk en wenselijk. Bij de bespreking van de praktijksituatie heb ik reeds een aantal aanbevelingen ter verbetering aangedragen.

Van Dullemen en Schnepper zien operational auditing en een intranet voor Defensie als de belangrijkste middelen om het streven een lerende organisatie te worden te verwezenlijken. Ik erken dat beide een belangrijke rol kunnen vervullen, maar mijns inziens zijn de leidinggevenden binnen de luchtmacht het belangrijkst bij dit streven. Zij zullen moeten inzien dat de luchtmacht een lerende organisatie moet worden en optreden als coach van dit proces. Door betrokkenheid te tonen, veel aandacht voor het personeel te hebben, teams te bouwen, enthousiast te zijn, een experimentele houding en creativiteit ten toon te spreiden én bij anderen te stimuleren (waarbij fouten mogen worden gemaakt, mits er van geleerd wordt), te balanceren tussen dialoog en discussie,

probleemgericht te denken en te handelen, samenwerking te stimuleren, zelf te streven naar persoonlijk meesterschap en dat stimuleren bij anderen.

In zijn handelen moet de leidinggevende altijd de elf wetten van de vijfde discipline in zijn achterhoofd houden. Ik besef dat deze beschrijving verdacht veel lijkt op een schaap met vijf poten, maar binnen een team kunnen meerdere personen elkaar aanvullen, zodat alle genoemde eigenschappen uiteindelijk wel in dat team aanwezig zijn.

Om te kunnen bereiken dat leidinggevenden invulling kunnen en willen geven aan hun sleutelrol, dient eerst het topmanagement zich bewust te zijn van de noodzaak voor de luchtmacht een lerende organisatie te worden en moet het weten welke aspecten daarbij belangrijk zijn (de kritische succesfactoren).

De SGL en de DMLO zijn de aangewezen organen om het streven een lerende organisatie te worden binnen de luchtmacht te ondersteunen. De SGL kan de belangrijke aspecten tijdens discussies over leidinggeven ter sprake brengen. De DMLO kan deze verwerken in haar cursussen. Het is belangrijk dat ook de initiële en niveau-opleidingen aandacht besteden aan de theorie van de lerende organisatie. Voor wat betreft de opleiding van officieren (op de KMA) moet de gehele theorie uitgebreid worden behandeld; bij de opleidingen op het toekomstige OCKLu kan worden volstaan met de voor de leerlingen relevante aspecten. De majoorscursus komt als niveau-opleiding het meest in aanmerking om de filosofie van de lerende organisatie nader uit te werken.

Verder moet er een tweede campagne als Voorrang aan Verbetering komen, waarin onder meer het belang van leren, een experimentele houding, communicatie en tolerantie voor fouten worden behandeld. De onderdelen moeten worden gestimuleerd om een (lokaal) vervolg te geven aan zo'n campagne en daarbij worden begeleid. Dit is voor onderdelen tevens een goed startpunt om op gestructureerde wijze invulling te geven aan IKZ. Leidinggevenden zullen hierbij, bijgestaan door KAM (Kwaliteit, Arbo, Milieu)-functionarissen en een IKZ-afdeling, wederom een voortrekkersrol moeten vervullen door bijvoorbeeld verbeterteams in het leven te roepen.

Zo militair als mogelijk...

Redactie Militaire Spectator

In het editoriaal wordt regelmatig aandacht besteed aan de omgeving waarbinnen de krijgsmacht opereert. De internationale arena is een uiterst complexe werkelijkheid. Militaire macht heeft daarin – zeker in vergelijking met vroeger – een relatieve waarde. Niet alleen maken de vele nationale en internationale spelregels het gebruik aan beperkingen onderhevig, ook de media zijn een factor van betekenis. Het is evident dat militaire macht in bepaalde omstandigheden niet meer dan geüniformeerde onmacht is. Tegelijkertijd is duidelijk dat er buiten de krijgsmacht weinig organisaties zo doordacht zijn opgebouwd en uitgerust voor onzekere omstandigheden, chaos en frictie.

Ook onze krijgsmacht richt zich nog steeds op een verdediging van onze nationale belangen. Dit begrip is aan evolutie onderhevig. Op de drempel van de 21ste eeuw heeft nationaal belang een andere lading dan vijftig jaar geleden. Daarom richt zij zich zowel op de verdediging in bondgenootschappelijk verband en koninkrijkstaken als op het bredere kader van vredesondersteunende operaties.

Deze twee sporen zijn er overigens sinds 1945 steeds geweest. Het eerste spoor kreeg gezicht door onze bijdrage aan de NAVO en plannen voor de beveiliging van het Koninkrijk. Het tweede begint in Korea, kreeg ook inhoud in onze bijdrage aan UNIFIL in Libanon en werd weer uiterst actueel in voormalig Joegoslavië.

De militair moet dus leren leven in totaal verschillende werelden. De normale wereld is die van de 'kazernesituatie'. Hierin staat de vredesbedrijfsvoering en de voorbereiding op de inzet centraal. Deze voorbereiding krijgt deels theoretisch aandacht – in de vorm van opleidingen, en het ontwikkelen van plannen – en krijgt ook praktisch gestalte in de vorm van oefeningen of het verlenen van hulp bij een ramp. Als deelnemer aan een oefening leeft de militair in een gesimuleerde crisissituatie. Deze wereld is niet de wereld van alledag, het is ook nooit de wereld van de echte inzet. Dat is de derde werkelijkheid waarin een militair zich kan bevinden: een wereld die als zodanig weer uiterst veel kleuren kent; van vergelijkbaar met oefeningen (zij het dat er geen hulpleiders zijn die alle partijen instrueren), tot direct levensbedreigend. Een wereld waarin mensen – zoals John Keegan het in zijn boek *The Face of Battle* omschrijft – worstelen met hun instinct tot overleven; hun gevoel voor eer en het bereiken van een of ander doel, terwijl anderen klaar staan om hen daarom, zo nodig, te doden.

Deze wereld van geweldsgebruik is overigens de ratio van ons bestaan als krijgsmacht. De voorbereiding daarop en de vervolgens ook noodzakelijke vredesbedrijfsvoering zijn hiervan afgeleid, althans behoren dat te zijn. Het is vanuit deze optiek dat het editoriaal van het novembernummer eindigde met het adagium 'zo militair als mogelijk, zo civiel als nodig'. Van diverse kanten kwam waardering voor deze stellingname. Van één kant bereikte ons een kritisch geluid. Het betreft een reactie van de voorzitter van de Algemene Federatie Militair Personeel, de heer B. Snoep. Hij informeerde ons over zijn overwegingen met betrekking tot het door ons gewraakte adagium van de Maatschappelijke Raad voor de Krijgsmacht; 'zo civiel mogelijk!' Gegeven de functie van betrokkene verdienen zijn overwegingen aandacht. De heer Snoep formuleert het als volgt:

Er is geen enkele reden te bedenken waarom in vredestijd de krijgsmacht zo militair als mogelijk moet zijn. Een dergelijk adagium brengt per definitie met zich mee dat als er keuzes gemaakt kunnen worden tussen civiel of militair, de keuze altijd voor militair zal zijn. Evenmin is er een reden te bedenken waarom in vredestijd de krijgsmacht zo civiel als nodig moet zijn. Ook dat adagium brengt met zich mee dat als er keuzes gemaakt kunnen worden tussen civiel of militair, de keuze altijd voor militair zal zijn. Het hoeft nauwelijks betoog, dat juist dan de krijgsmacht zich in 'splendid isolation' begeeft en wat dat betekent voor enerzijds de verankering van de krijgsmacht in de maatschappij als anderzijds de negatieve uitstraling voor de werving, hoef ik u niet uit te leggen. Bovendien zit in het door u voorgestelde adagium geen enkele flexibiliteit en dat mag voor sommige commandanten wellicht prettig en duidelijk zijn, er is geen enkele noodzaak om geen flexibiliteit te hanteren. Het tegendeel is eerder waar en in dat verband verwijs ik naar eerdere artikelen van professor Cas Vroom, u niet geheel onbekend, in Maatschappij en Krijgsmacht.

Het is dan ook juist daarom dat de MRK zich richt op 'zo militair als nodig'. Dat adagium brengt immers met zich mee dat het werk- en leefklimaat in de krijgsmacht niet onnodig alleen op puur militaire leest geschoeid mag zijn maar dat er ook ruimte moet zijn voor normale maatschappelijke verhoudingen. Het tweede gedeelte van het MRK-adagium zegt: zo civiel als mogelijk. Ook dat is logisch omdat het aangeeft dat het werk- en leefklimaat niet per definitie op puur civiele leest geschoeid mag zijn maar dat er ook ruimte moet zijn voor militaire aspecten. In de optiek van de MRK zal hierdoor de krijgsmacht zich juist niet van de maatschappij isoleren met alle positieve gevolgen van dien voor zowel de verankering van de krijgsmacht in de maatschappij als voor de werving. Bovendien zit in het door de MRK voorgestelde adagium alle flexibiliteit die nodig is om in te spelen op datgene wat in een bepaalde situatie nodig is. Dat mag voor

sommige commandanten dan wellicht lastig en onduidelijk zijn, het hoort nu eenmaal bij de nieuwe taakstelling.

Tot zover mijn korte uiteenzetting. Het doet mij dan ook bijzonder veel deugd om in de (aanbiedings)brief van de staatssecretaris te lezen: 'Verankering en vermaatschappelijking zijn voorwaarden voor het maatschappelijke draagvlak voor de krijgsmacht. De defensieleiding zal erop toezien dat de wisselwerking tussen krijgsmacht en samenleving in stand blijft en waar mogelijk nog wordt verbeterd. Ook zal zij er zorg voor dragen dat de maatschappelijke verworvenheden en vernieuwingen in de toekomst hun plaats binnen de krijgsmacht zullen krijgen. Slechts als daar goede gronden voor zijn, zal van deze lijn worden afgeweken en zullen de argumenten daarvoor helder worden uiteengezet. Het uitgangspunt voor de krijgsmacht zal ook in de toekomst zijn: zo militair als noodzakelijk, zo civiel als mogelijk.
Voor zover ik meen de parlementsleden te kennen, neem ik voetstoots aan dat zij dit beleid voor de volle honderd procent zal onderschrijven. Het zou de redactie van de Militaire Spectator sieren als zij in haar volgend editoriaal terugkomt op deze kwestie.

Wij doen dat graag. Ons referentiekader is niet het normale werk- en leefklimaat; ons referentiekader is de militair of de militaire organisatie tijdens inzet. Of het nu gaat om rampenbestrijding, oefening, crisisbeheersing of feitelijke oorlog, is daarbij niet echt relevant. Relevant is dat de militair moet kunnen opereren onder omstandigheden waar externe invloeden de werk- en leefomstandigheden bepalen. Het zijn de operationele omstandigheden die daar dicteren, het is het geweten van de commandant dat bepaalt wat nog wel en wat niet meer van zijn mensen kan worden gevraagd; het is het incasseringsvermogen van eenheden en individuen dat telt. Het is de wereld van geweld, van onzekerheid, chaos en frictie. Een wereld waarvan vele duizenden uitgezondenen al kunnen getuigen. Een wereld die we in haar meest extreme vorm nooit hopen te leren kennen, maar waarin we zo nodig wel onze taak moeten kunnen uitvoeren.

Er zijn twee ontwikkelingen die het nodig maken deze werkelijkheid nogmaals te bevestigen. De eerste is de niet nieuwe maar wel manifestere bijdrage aan vredesbevorderende operaties. Niet langer gaat het om een crisissituatie waarin de gehele organisatie massaal wordt ingezet. Individuen, staven en eenheden moeten met een korte reactietijd naar deze andere wereld kunnen omschakelen. Derhalve moet de operationele dimensie meer dan ooit uitgangspunt voor ons denken en doen vormen.

De tweede ontwikkeling betreft de omschakeling naar een vrijwilligersleger. Het personeel heeft – anders dan de dienstplichtigen eerder – bewust gekozen voor het uniform en verwacht als beroepsmilitair tegemoet te worden getre-

den. Wij kunnen en mogen er niet aan ontkomen doorlopend voorbereid en geoefend te zijn. Wij zullen dus als individu, als onderdeel en organisatie met onze grenzen moeten worden geconfronteerd. Er bestaat geen schriftelijke cursus om beroepsmilitair te worden.

Dit alles heeft niets te maken met het verbreken van de verankering en het afwijzen van maatschappelijke invloeden. Ook niets met het zoeken van *splendid isolation*. Onze optiek heeft alles te maken met duidelijkheid over de essentie van de militaire professie: bereid en in staat te zijn professioneel met frictie, chaos, onzekerheid en geweld om te gaan.

Het is aan de leiding de overgang tussen de wereld van alledag, die van oefening en die van inzet tot een uitvoerbare te maken. Zoals de staatssecretaris het omschreef: 'We zijn niet zomaar een organisatie, we zijn de zwaardmacht van de Nederlandse staat'.[1] En die zwaardmacht stelt bijzondere eisen, ook in vredestijd, omwille van effectiviteit en de overlevingskansen van de individuele militair, ook onder moeilijke omstandigheden. Daarom is ons adagium: 'zo militair als mogelijk, zo civiel als nodig'.

1 *Nederlands Dagblad*, 18 september 1996.

The Responsibility of a Commander Commanding under Difficult Circumstances

*Colonel P.C. Cammaert**

INTRODUCTION

Before presenting you with my thoughts about command under difficult circumstances, I would like to explain my background as a commander of marine corps units. My experience comes from five jobs as officer in command, commanding officer or commander. During these jobs I took part in four operations with a peace support character: in Hong Kong, Cambodia and, twice, in Bosnia.

The aim of this article is to contribute to the judgement of people facing questions of military leadership under difficult circumstances and is based on my experiences as a leader of marine corps units. I will try to describe how some leadership principles can be used during Peace Support Operations (PSO).

I will first mention the doctrine that has been in use in the Netherlands Marine Corps for ten years now, so that the reader better understands the command and control, decision-making and leadership principles practised in the Royal Netherlands Marine Corps. I will only touch on this topic, since Mission Command has already been described in the 1997 edition of NL ARMS.[1]

---

* Colonel P.C. Cammaert is Chief-of-Staff at the headquarters of the Royal Netherlands Marine Corps (RNLMC). In June 1995 he was posted to Bosnia as Assistant Chief-of-Staff Coordination and, afterwards, served as a commander of the Forward HQ on Mount Ignan before taking up his present position.
This article was published in *NL Arms, Netherlands Annual Review of Military Studies 1998*, edited by A.L.W. Vogelaar, K.F. Muusse and J.H. Rovers.

1 Cf. Vogelaar, A.L.W. and F.J. Kramer, Mission-Oriented Command in Ambiguous Situations, in: Soeters, J.L. and J.H. Rovers (eds.), *Netherlands Annual Review of Military Studies 1997. The Bosnian Experience*, The Royal Netherlands Military Academy, Breda, 1997, pp. 75-94.

Mission Command:

> *refers to a frame of mind which requires subordinate commanders, in the face of the fog and friction of war, to strive to achieve the point of main effort of their superior commander. This can be achieved without recourse to a constant stream of formal orders, but rather in response to an initial directive – indicating the commanders intent – which established* what *has to be done, allowing the subordinate commanders* how *to do it within a firm doctrinal framework.*[2]

LEADERSHIP

Commanding a unit means leadership. That leadership becomes even more important when it has to be demonstrated under circumstances in which the unit and its commander are put under extra pressure. Leadership, to me, means winning the hearts and minds of others in order to achieve a common purpose.

> *One wins the hearts of the people first by winning their trust, respect and confidence in you as a leader. Secondly, by making them wanted, valued, listened to, recognised; by generating feelings of excitement and involvement; by giving them a pride in their organisation. One wins the minds of people by giving them clear direction and expectations and from distinct boundaries of territory, authority and responsibility to work within.*[3]

This opinion about leadership was my leading principle in the situations I encountered when I was in command. In this article I will focus on several of the ingredients of this opinion using examples from PSO. First I will describe the preparations for a deployment, then I will air some of my opinions and experiences of leadership. Finally I will mention some aspects that have to do with stress management, finishing with a general conclusion.

Training

In principle the Royal Netherlands Marine Corps trains for conflicts across the whole conflict spectrum: from deterrence to high intensity conflicts with the weaponry that goes with those conflicts. In training our marines for all these different circumstances with such varying threats, we feel they are best prepa-

2 From: A.M. Keeling, *Mission Analysis Process*, Training Directive UK/NL Landing Force, 1990.
3 From: S.F.J. Hollington, The Leadership Trust, *Globe and Laurel Magazine*, May/June 1994, p. 173.

red for what might come. For instance, the battalion staffs of our units are trained every year at the Brigade and Battle Group Trainer (BBGT) in Warminster (UK). In this trainer the commander, his staff and his senior subordinate commanders are put under high pressure by the creation of numerous difficult incidents and conventional warfare problems. There and then the commander has the chance to shape his team and to coach his subordinate commanders. There he also has the chance to create cohesion in his staff. This proved to be extremely useful during PSO in Cambodia (UNTAC) when my battalion was involved in a serious incident at Phum Ku, when a patrol suffered eight casualties in a Khmer Rouge (KR) ambush. The patrol commander was seriously wounded. His patrol was cut in two halves. One of the junior leaders took charge and was able to alert the outside world and call for help.

Due to bad communications, language problems and a very unclear situation, there was much confusion, on the ground and in the headquarters of the company that was responsible for that particular area. Therefore it took some time before the situation was clear to the battalion staff. Here the excellent training in the BBGT paid off. All staff officers and NCOs knew exactly how they had to operate in the battalion staff structure and what their responsibilities were. No one had to be told, they knew. Therefore the staff could handle the situation admirably, with excellent teamwork despite the pressure that was on them. Only a few words from my side were necessary to get the whole show on the road.

At a certain moment we had six helicopters in the air, controlled and directed by the battalion staff, transporting wounded people to our field dressing station. In the end we suffered one killed and five severely wounded. In order to operate successfully in rapidly changing situations with a large amount of uncertainty, strong and decisive leadership is required.

Leading by example

There is a Dutch phrase that reads: *A fish starts to stink first at the head.* If the leadership at the top of the organisation is not performing up to scratch, then one cannot expect the rest of the organisation to perform well. Leading by example and charisma are of vital importance. This means that the person in command takes responsibility especially at moments of confusion and doubt. After the Phum Ku incident I made it clear to the company involved that a patrol had to go out as soon as possible the day after the ambush. That decision had to take into account the tactical need to show force to the KR, the psychological effects of the incident on the marines and the risk of another incident in that difficult KR area. As the commanding officer, I felt I had to take part in that patrol as just another patrol member. Without shame I can say that during that patrol my heartbeat was a few beats higher than normal! The company commander made the decision a few days later to lead a patrol after a mine incident in a remote area in the north-western part of my sector in Cambodia. Later I learned that this had made a great impression on the marines.

Decision-making

Operations Other Than War (OOTW) differ from war in Rules of Engagement (ROE). In OOTW one is confronted with very carefully formulated and limited ROE that can make commanders in particular face a difficult dilemma: do I take action or not? During a patrol a young corporal was confronted with an aggressive Cambodian soldier. He threatened and intimidated the patrol. The patrol commander had to make a decision: action or not? Do I give in to these threats and walk away or do I react and do what the UN was supposed to do: show who is in charge. He was permitted to use force by the ROE. In the short time available, and after having given some warnings, he took the decision to shoot the soldier in the legs. That solved the problem and word spread in the local community and elsewhere in the sector that one should not mess with those UN forces.

Another example of the dilemma – action or no action – which I came across concerned a jungle camp in the south of our sector where our sentries were fired upon during the night. Fortunately no one was hurt, and none of the marines had fired back yet. Initial inaction led to an increase in the number of incidents, but taking action could result in retaliatory moves or escalation of the situation. On the other hand action would show determination from our side. In the end the company commander told his marines to return fire. That quickly solved the problem.

Our units exercise decision-making in training areas like Hohenfeltz in Germany during the final preparations for an OOTW. The (sub-)unit leaders learn there that it is important to stand firm and show determination; sometimes, however, it is better to first withdraw and then come back in force. Opposing forces must not be given the impression that they can get away with their behaviour and that the peace supporting force is the loser.

DEVELOPMENT OF SUBORDINATES

In my opinion it is of paramount importance that a commander stimulates his people. Give junior leaders responsibility, give them your trust, encourage them to show initiative. In Cambodia young section commanders and young officers had considerable responsibilities during day and night patrols. They sometimes experienced very difficult circumstances, in particular during encounters with armed members of former warring factions, who were quite aggressive. Those young leaders were on their own. Only by knowing their commander's intent, using their brains, tact, and by showing leadership were they able to defuse moments full of tension like shooting incidents and moments of grave humiliation.

The commander's intent in general was to have as many patrols on the ground as possible, to always have a Quick Reaction Force (QRF) available, to

show determination when challenged, to use the ROE, to be neutral at all times and not to accept violations of UN rules by local warlords and warring factions.

A few officers were tasked with organising the battalion Rest and Recuperation (R & R) in Holland and in some of the countries neighbouring Cambodia. They showed enormous initiative, made important decisions and took responsibility for those decisions. For example, they made a deal with an airliner which was very fortuitous for the boys. At the same time they also made extremely good arrangements with one of the hotels for receiving relatives from Holland and for marines on their way to their R & R destination. They could not contact me for consultation or permission. They could act because they knew I trusted them and that they 'were in my mind'.

Another incident in Cambodia I remember very clearly. I consider it a good example in which the risk to one's own troops, of losing face with the faction involved, of risking UN humiliation were weighed and in which determination and strong junior leadership was shown. At a roadblock manned by two sections, marines were confronted with a Landcruiser-type vehicle with blacked out windows, escorted by two pick-ups with heavily armed KR soldiers. The occupants of the Landcruiser refused to show their ID cards. The troop commander, however, insisted they would. Tension mounted. The troop commander ordered his men to cock their weapons. Their roadblock was well-positioned – the KR could not move. After 20 minutes the window of the Landcruiser was opened only slightly. The ID cards came through the opening. It proved to be a high delegation of KR generals on their way to Phum Chat, an important KR village. Only recently we learned that Pol Pot lived in that village until 1994.

The junior leader showed determination, insisted on seeing the ID cards, did not escalate the situation, furthermore, by insisting to see the KR weapon permits which he was entitled to do – though he was outnumbered anyway – protected the status and position of the UN, had the roadblock well-organised and well-situated and stayed calm. He dominated the situation.

A clear example of a situation where things went wrong took place in Bosnia. One of my recce patrols was put under command of an officer not belonging to our Corps who was not familiar with the doctrine of Mission Command. He told the patrol *what* to do and also *how* to do it and gave the patrol no chance of exploiting success, or using available opportunities to achieve good or even better results, by limiting their freedom of manoeuvre. This frustrated the patrol members enormously and undermined their respect and trust in this particular officer.

Stimulation

A commander can stimulate his men by seeing them, by talking to them. The old saying 'management by walking around' is still valid. It is even more valid

in the e-mail era that we are living in at the moment. There is a risk, especially within staffs, that messages are sent without talking to or seeing each other anymore. Talking to the men is extremely important, especially when times are bad, people are tired and are under a lot of pressure. Frequent contact with the commander is then much needed.[4]

SETTING GOALS AND GIVING DIRECTION

The commander should make clear what specific goals he wants to achieve. He should show his subordinates that he has both high expectations and confidence in their capabilities. My experience is that people work extremely hard to fulfil those expectations. For an operation in Bosnia I gave my unit clear orders about what had to be achieved. I knew that it would be one hell of a job to achieve the results I wanted. However, by showing confidence in the persons involved and by encouraging them, they reached their objectives in time and with great success.

A vision

The commander must also determine in what direction he wants to go with his unit. He must develop a vision. The next step is to make the whole unit enthusiastic about his vision. They must believe in his ideas. In my experience, as I mentioned earlier, one can only do so by walking around, by talking to people, listening and discussing your ideas and theirs. The sector in Cambodia for which I was responsible was enormous. In order to talk to my subordinates I had to visit them by helicopter. More than 70 percent of my time I travelled around in order to talk to them and to listen to them.

By doing so I was able to make them enthusiastic about my vision and ideas, to remind them of their commitment to the mission. In Cambodia my battalion was responsible for creating a safe environment for the elections of 23 May 1993. The KR threat was imminent. I had to let my men believe in my plans for those elections. In these plans they had to position themselves to protect polling stations and had to defend themselves against possible KR aggression.

Commitment

In Bosnia my unit was confronted with life-threatening problems – for example, very aggressive local policemen and former members of warring factions – that had to be resolved. I had to praise and encourage the men, reassuring and reminding them of our commitment to the mission.

---

4 Cf. Hickey, D.E., Leadership: Some Ideas for Tomorrow, *Marine Corps Gazette*, February 1991, pp. 15-16.

Commitment is a necessary ingredient for that extra push sometimes needed to accomplish a dangerous and stressful mission.

Another example of giving direction involved the way my battalion had to deal with the ROE during their time in Cambodia. These were very strict and gave us little room for manoeuvre. Nevertheless patrols had to deal with exacting and sometimes embarrassing moments. Confiscating weapons, for instance, was outside our mandate but sometimes necessary in order to fulfil the intent of the higher authorities: 'to create a secure environment'.

In the Dutch sector we therefore introduced a weapon pass for all members of the four former warring factions who were present in our sector. During the Mixed Military Working Group meetings I told the representatives that our troops would confiscate their weapons if they had no weapon pass. That rule applied for all of them, including the KR. Very soon we started 'snap road-blocks' in our sector where we checked cars, ox wagons, mopeds, et cetera for weapons. Many were confiscated. The actual confiscation was carried out by the local policemen of the various factions who we invited to be present and who were protected by us. After a while the number of weapons carried openly decreased drastically as did the number of street shooting incidents.

COMMANDER'S ATTITUDE

Some subordinates may fulfil the expectations of a commander, some may not. A commander should praise loudly and reprimand softly. A pat on the back or a word of appreciation is extremely important for the confidence and pride of subordinates. I once read a phrase of a wise man that said: *A good carriage driver never lashes his whip.* This wise man did not mean to imply that the carriage driver should not use his whip, but that he should manage his carriage in such a way that it was not necessary to use it. A commander should not shout from the driver's seat of the carriage how things should go. He must feel the horses and the response of the carriage so he can use the combination as best as possible.

Throughout the years I have become increasingly aware of the fact that during my first commands I tended to forget to praise. I took the efforts of my subordinates for granted, forgetting they had spent a lot of free time to achieve what I, as their commander, had set them as goals to be achieved.

By using the style of leadership I described, it is my belief that subordinates in a unit will enjoy their work. Job satisfaction is extremely important for people in any organisation in order to gain the best results. One can achieve that by creating the circumstances in which people can use their talents, their initiative. They should feel that they are respected, irrespective of their rank or position in the organisation. If the people in the unit feel happy, i.e. have high

morale, the performance of a unit will be first-rate. That also helps to alleviate stress. Stress management is the last factor I would like to mention.

STRESS MANAGEMENT

A commander must start the management of stress during the preparations for an operational deployment. A number of factors are to be considered. First *realistic training* that simulates combat conditions as closely as possible. If men are subjected to stressful conditions in training, they should experience less stress later in combat or comparable circumstances.[5]

Before the deployment of my battalion to Cambodia, I invited an old friend who is a Royal Navy doctor to deliver a few lectures about his experiences as a doctor during the Falklands War. I asked him to show as many horrifying pictures as he had, to prepare my men for battle wounds. That would help the marines to cope with, for example, civilian mine casualties who, on many occasions, would be left with them to be taken care of. It would also boost their confidence.

Unit Cohesion

The second factor I would like to mention is unit cohesion. Unit cohesion must be established before a unit joins an OOTW. When cohesion is high, there is less stress in difficult circumstances. Members of a cohesive group provide comfort and support for each other and that helps to reduce the effects of a shocking environment or experience. How to achieve higher unit cohesion? In our Marine Corps the units are trained under arduous conditions. We do so during our yearly cycle of mountain and arctic training in parts of Scotland, Romania, Norway and other inhospitable areas. People tend to cling together in those kinds of environments or conditions. But it is not only training that can provide the desired cohesion. Participating in sports together, wearing the same team shirt, and generally any group activity can also provide this cohesion.

But, as I mentioned earlier, cohesion can only be achieved by commanders who make a point of expressing their confidence in the group's abilities to perform its mission or reaching its set goals.

Unit cohesion and the morale of the unit are interrelated. Lack of cohesion equates with lower morale and lower morale adds to stress. I may call myself

5 Cf. Clausewitz: 'It is of first importance that the soldier high or low should not have to encounter in war things which seen for the first time set him in terror or perplexity.'

lucky because in all the units I commanded, we had a strong feeling of cohesion and comradeship. In the Corps there is the feeling that the marine and his co go through the same adverse conditions, share the same adventures, share the same hardships, work hard together and play hard together. That feeling of cohesion does not disappear when the commander or the marine say farewell to their unit. As soon as they meet again there is recognition: you share the memories of those days together. There is a feeling of loyalty, and loyalty is emotion and implies a deeply felt and close relationship.[6]

Communication

I have spoken about realistic training, the need for increasing unit cohesion and the effect of morale to alleviate stress. Another factor is establishing good communication between the commander and his subordinates. It has already been mentioned earlier. One of the greatest sources of stress is ambiguity or uncertainty. The commander must train his men *to expect the unexpected.* However, he is expected to pass on information. Give subordinate commanders warning orders so that the men can prepare, that they know what the plan of action is. But the commander must also be honest. He should indicate what he expects to be happening in possibly very demanding circumstances. Not knowing is always much more stressful than knowing, even when the situation is not good.

On a number of occasions I have told the assembled unit or smaller groups that we had a job to do that was not going to be easy, that was not without considerable risk; for instance for special patrols in Cambodia and Bosnia. There are, of course, situations where the commander is uncertain himself what will happen or what to expect. Or he might experience situations in which he is afraid. Nonetheless he should be confident and straightforward. He must present an example of what to do when one is uncertain or afraid.[7]

Time Out

The last point I would like to make when talking about stress management is time out. When the unit works hard, is under a lot of pressure, it is necessary to give the men a break from their stressful environment. Pulling troops out of the field occasionally and providing an opportunity for rest and recuperation is a good example of time out. In Cambodia the battalion hired a small hotel in Phnom Penh under the supervision of a sergeant-major. There the marines could stay for three days and relax in more decent surroundings. Refreshed they returned to their respective companies.

---

6 Cf. Kets de Vries, M.F.R., Leiders en managers [Leaders and managers], *NRC Handelsblad*, 1987 [exact date unknown].

7 Cf. Hunter, E.J. and H.T. Prince, Stress and the Combat Leader, *Marine Corps Gazette*, August 1988, pp. 58-64.

CONCLUSIONS

The factors I described have, in my opinion, a direct relation to the day-to-day running of a unit. I have learned from the mistakes I made during my commands. Those lessons appeared to be very useful during the peace support operations in which I participated. The responsibilities of a commander are enormous. It is a lonely job. He cannot delegate responsibility. He can only delegate some powers. But he does not have to feel lonely when he puts his trust and his confidence in his subordinates. Make time for the people that are entrusted to your care and you will not be disappointed.

Een Nederlands 'joint' hoofdkwartier?

*A.C. Tjepkema – kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

I don't ask for much, I only want trust and you know it don't come easy.
(Ringo Starr, 'It don't come easy' – 1971)

I built trust among my components because I trusted them...
(Generaal Norman Schwarzkopf – 1991)

INLEIDING

In Nederland hebben wij de verkiezingen net achter de rug. In de aanloop naar de verkiezingsdatum werd Defensie regelmatig genoemd als een departement waar nog wel wat te halen viel. Bij het regeerakkoord van 1994 heeft de krijgsmacht een bezuiniging ondergaan die vooral was gericht op logistieke samenwerking tussen de krijgsmachtdelen. Het valt te hopen dat de politiek er ook deze keer in slaagt de operationele capaciteit van de krijgsmacht ongemoeid te laten. Wellicht zijn er zelfs mogelijkheden deze te verbeteren. Tijdens een inleiding voor de Nederlandse Officieren Vereniging heeft de voormalige Chef Defensiestaf, generaal b.d. A.K. van der Vlis, vorig jaar betoogd dat de Nederlandse krijgsmacht op velerlei gebied van de Engelse kan leren.[1] In Engeland worden met name op het gebied van de operationele samenwerking tussen krijgsmachtdelen tegenwoordig grote stappen gezet. We leven nu eenmaal in een tijdperk waarin het nauwelijks nog denkbaar is dat een operatie kan worden uitgevoerd door één enkel krijgsmachtdeel.

Deze tendens doet zich al lang voor. Men kan met gemak beweren dat reeds ten tijde van de Tweede Wereldoorlog de krijgsmachtdelen in grote mate op elkaar waren aangewezen. De huidige generatie militairen met één of meer uitzendingen achter de rug heeft in vele gevallen samengewerkt met collega's van een ander krijgsmachtdeel. Het verdient dan ook aanbeveling te bezien of een betere samenwerking tussen de krijgsmachtdelen ten goede kan komen

---

* Met dank aan squadron leader J.D. Bleeker RAF, werkzaam bij MinDef-DCBC.

1 *Carré* (1997/12) p. 15.

aan het operationele product en of wellicht meer *joint* aan de gewenste politieke doelstellingen inhoud kan geven.[2]

In dit artikel ga ik in op de Nederlandse situatie die in het algemeen tot een relatief geringe mate van samenwerking tussen krijgsmachtdelen heeft geleid. Vervolgens beschrijf ik de Britse zienswijze op joint optreden alsmede taken en organisatie van het daar onlangs opgerichte *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ). Doel van dit artikel is de wenselijkheid van een analoge organisatie in Nederland te beschouwen.

DE DYNAMIEK VAN JOINT OPTREDEN

Gezamenlijk oftewel joint optreden neemt hand over hand toe. Het aantal nationale en internationale doctrinepublicaties over dit onderwerp is aanzienlijk. Vooral na de Golfoorlog is de belangstelling voor dit onderwerp drastisch toegenomen. Discussies over de rol van bijvoorbeeld de *Joint Forces Air Component Commander* (JFACC) worden nog steeds in de vakpers gevoerd. De redenen voor de grotere interesse in joint liggen voor de hand. Een belangrijke is de uitbreidende overlap tussen de krijgsmachtdelen, bijvoorbeeld op het gebied van de luchtverdediging en de verkenningen, maar ook terzake van de technologische kennis die voor alle omgevingen relevant is, zoals het gebruik van sensoren en informatica. Al in de Tweede Wereldoorlog waren de krijgsmachtdelen op elkaar aangewezen; dat effect is alleen maar toegenomen, zoals operaties als *Desert Storm* en *Deliberate Force* hebben aangetoond. Verder is het aantal tamelijk langdurige 'ernstoperaties' van een betrekkelijk kleine schaal de laatste jaren aanzienlijk groter geworden. Vrijwel iedere krijgsmacht in West- en Oost-Europa daarentegen is verkleind, zodat het moeilijk is een voldoende operationeel voortzettingsvermogen in stand te houden. Ten vierde zijn maritieme strijdkrachten zich uitdrukkelijker gaan oriënteren op de *littoral warfare* waardoor zij hun capaciteiten meer in de richting van de landoorlog ontwikkelen. Een gemeenschappelijke doctrine om de inspanningen van de krijgsmachtdelen te bundelen, is hierdoor meer gewenst dan ooit.[3]

---

2 Ik geef de voorkeur aan het begrip 'joint' boven 'gezamenlijk'. Het laatste begrip heeft namelijk geen specifieke militaire betekenis. Niettemin gebruik ik in dit artikel beide epitheta als synoniemen. De term 'geïntegreerd' is te beschouwen als de vergrotende trap. Het woord 'paars' heb ik met opzet vermeden vanwege de tegenwoordige politieke connotatie.

3 Joint doctrine is moeilijk te ontwikkelen. In geen enkel land is men erin geslaagd volwassen documenten op dit gebied tot stand te brengen. Landstrijdkrachten zijn van oudsher het verst gevorderd in hun benadering, omdat het optreden der verbonden wapens tot een gezamenlijk referentiekader dwingt. Luchtstrijdkrachten concentreren zich van oudsher op het beheersen van de technologie maar hebben te maken met een toenemende complexiteit van hun operaties, wat eerst vrij recent tot *airpower* doctrine heeft geleid. Marines geloven in de rol van de zelfstandige commandant, die zo min mogelijk door voorschriften moet worden gehinderd.

NEDERLAND

Toch zijn deze ontwikkelingen tot dusver in Nederland onvoldoende reden geweest voor structurele operationele samenwerking. Zeker, zo hier en daar groeit het gras van onderop, maar *au fond* is er geen dwingende kracht die bij ons marine, land- en luchtmacht stuurt in de richting van meer joint.

Historisch gezien was het wellicht niet heel veel beter, maar wel wat beter. Bij het begin van de Tweede Wereldoorlog stonden tenminste land- en zeestrijdkrachten onder één bevel. Tijdens de koloniale crisis in Nederlands-Indië waren de strijdkrachten op elkaar aangewezen. Voor de laatste keer in Nieuw-Guinea werd onder een gemeenschappelijk nationaal bevel gevochten. Daarna ging iedereen zijn eigen weg. Zelfs in de West waren de taken keurig verdeeld: de Koninklijke Landmacht had Suriname, de Koninklijke Marine de Antillen. Voor het overige ging de marine zo ver mogelijk de oceaan op, waar de vijandelijke onderzeeërs het beste konden worden bestreden. De landmacht had een eigen vak op de Noord-Duitse laagvlakte en de luchtmacht was keurig ingebed in de 2ATAF organisatie. Als we elkaar tegenkwamen keerden we elkaar niet de rug toe, maar we zochten elkaar bepaald niet op. Zo waren de Groepen Geleide Wapens van de KLu gestationeerd in het Britse legerkorpsvak en dachten de mariniers niet aan een amfibische rol op de flank van het legerkorps.

Bij de bondgenoten waren de verhoudingen tussen de wapenbroeders meestal niet veel beter, maar was de nationale strategie – door de politiek gedwongen – meer coherent. Bij de Britten ging de defensie, hoewel in de NAVO geïncorporeerd, primair om de verdediging van het eiland. In de BRD was de gehele inspanning gericht op het niet verliezen van de landoorlog, waarmee de beste voorwaarde voor het voortbestaan van de natie werd geschapen. De Duitse marine had dan ook een taak in de belendende wateren. Zo zou ik nog wel even kunnen doorgaan.

DE 'ALLEINGANG' DER NEDERLANDSE KRIJGSMACHTDELEN

Wat zijn de oorzaken voor het gebrek aan 'broederliefde' tussen groen, donkerblauw en lichtblauw? Voor de hand liggend is de vergelijking met drie broers, die met elkaar zijn opgegroeid en elkaar waarderen, maar na de dood van hun ouders in een bitter gevecht om de erfenis van elkaar verwijderd raken. Omdat het gevecht om de begroting permanent is, kan dit machtsspel maar een deel van de verklaring zijn. Ik zou de volgende factoren willen toevoegen. Ten eerste het operationeel eigenbelang. Een zelfstandig krijgsmachtdeel, dat operationeel autonoom inzetbaar is, is nu eenmaal machtiger dan een krijgsmachtdeel dat door anderen moet worden ondersteund. Met name marine en landmacht beschouwen zichzelf – overigens niet ten onrechte – als integrator van diensten c.q. wapens. Ten tweede het denken over een krijgs-

machtdeel als een bastion, dat tegen een vijandige buitenwereld moet worden verdedigd. Dit denken is het sterkste bij de marine, waar men uiteraard grote voordelen ziet in een eendrachtig maritiem-industrieel complex. Ten derde een diep geworteld wantrouwen tegen politiek opgelegde samenwerking. Zulke samenwerking gaat meestal ten koste van de eigen invloed en kost, zeker in de aanloop ('de kost gaat voor de baat uit'), geld, dat bij de krijgsmachtdelen wordt weggehaald. In de vierde plaats kennen de officieren van de KM enerzijds en de officieren van de KL en de KLu anderzijds elkaar niet van de elementaire officiersopleiding. Onbekend maakt onbemind en leidt tot vooroordelen. Het Instituut Defensie Leergangen voor de voortgezette opleidingen is nooit bedoeld geweest als een joint instituut; men heeft elkaar kunnen vinden op basis van co-locatie.

Als laatste factor zou ik willen noemen een relatief zwak ontwikkeld nationaal identiteitsbesef, niet in de voetbalsport maar wel in onze inbreng bij internationale veiligheidsorganisaties. Elke Defensienota in het verleden heeft dan ook meer het karaker gehad van een opsomming van middelen, waarvoor altijd wel een internationale bestemming valt te verzinnen, dan van een bewuste poging tot een nationaal geïntegreerd defensiebeleid. Aantredende bewindslieden hebben hun ambities in het nabije verleden trachten te verwezenlijken door een 'verdeel en heers' beleid te voeren, zoals P.J.S. de Jong en H. Vredeling.[4] Voor A.L. ter Beek stond bij de totstandkoming van de Defensienota 1991 het incasseren van het vredesdividend centraal. Bij het ontwikkelen van de zogenaamde speerpunten realiseerde ieder krijgsmachtdeel zijn eigen wensen zonder een bewuste poging van bovenaf deelbelangen te integreren.[5] J.J.C. Voorhoeve, in 1994 geconfronteerd met een nauwelijks te sluiten financieel plan, heeft onbedoeld de samenwerking tussen de krijgsmachtdelen bevorderd via de achterdeur, namelijk de integratie van een aantal ondersteunende diensten.

Geen minister heeft bij mijn weten beleidsmatig gepoogd de operationele samenwerking te bevorderen. Kennelijk wordt zulks niet als een nationaal belang ervaren. In tal van landen om ons heen wordt over het gemeenschappelijke belang heel anders gedacht. Neem bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk.[6]

---

4 P.J.S. de Jong heeft in 1965 de autonomie van de bevelhebbers teruggebracht door de directeuren-generaal Personeel en Materieel rechtstreeks vanuit de centrale organisatie aan te sturen. H. Vredeling heeft in 1973 deze werkwijze bekrachtigd door de invoering van de zogenaamde matrix-organisatie.

5 Een voorbeeld is de oprichting van de Luchtmobiele Brigade. Niet alleen werd geen gebruik gemaakt van de ervaringen van de Korps Mariniers (ik laat in het midden welk krijgsmachtdeel daaraan het meest debet was), maar ook werd niet de vraag gesteld of het nationaal gezien op den duur mogelijk was vijf tot zes elite infanteriebataljons te vullen.

6 Zie ook *Newsbrief*, uitgave van het Royal United Services Institute, mei 1996, volume 16, nummer 5.

HET VERENIGD KONINKRIJK

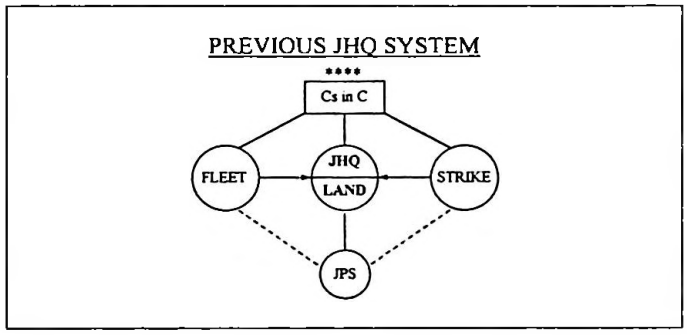
In april 1996 opende de Britse minister van Defensie Michael Portillo het PJHQ in Northwood, bij Londen. Daarmee werd een ontwikkeling ingezet die het resultaat was van een kostenonderzoek dat in 1993 was geïnitieerd. Het bijzondere van dat onderzoek was dat het niet besparingen als voornaamste oogmerk had, maar operationele effectiviteit. Het onderzoek droeg dan ook de veelzeggende titel *Front Line First*. Niettegenstaande verbeteringen in de totstandkoming van joint procedures die als gevolg van de Falklands-crisis, de Golfoorlog en de operaties op de Balkan waren aangebracht, had het onderzoek als uitkomst dat de bestaande werkwijze onvoldoende functioneerde.

Toch waren de inspanningen die de Britten zich al voorafgaande aan de Falklands-crisis hadden getroost om tot een betere samenwerking te komen, in mijn ogen indrukwekkend. Zo waren de verbindingssystemen en de bijbehorende operationele procedures op elkaar afgestemd, wat een geïntegreerde bevelvoering tijdens de operatie in het zuidelijk deel van de Atlantische Oceaan mogelijk maakte. Ook werd een opleiding voor het kolonelsniveau joint opgezet. De stafscholen waren in de jaren tachtig verplicht ieder jaar een extra deel van de hogere vormingen gezamenlijk uit te voeren. Het paste dan ook geheel in de lopende ontwikkelingen dat de aanbeveling om een PJHQ op te richten in 1995 door de politiek werd overgenomen.

DE TRADITIONELE BRITSE WERKWIJZE

Wanneer zich in het Verenigd Koninkrijk voor 1996 een crisissituatie voordeed waarbij een joint optreden noodzakelijk was, dan werd eerst bezien in welke omgeving (zee, land of lucht) de operatie voornamelijk plaats zou hebben. Vervolgens wees de Chef Defensiestaf (CDS) de betreffende bevelhebber aan als *Joint Commander* (JC). Diens staf fungeerde dan, versterkt met personeel van de overige staven, als JHQ. In het theater trad een *Joint Force Commander* (JFC) op die direct aan de JC verantwoording aflegde (zie afbeelding 1).

De bezwaren tegen dit systeem waren velerlei. Geconstateerd werd dat de vigerende structuur te veel ad hoc kenmerken vertoonde en van huis uit te reactief was. Verder dat de bestaande staven te veel duplicaties vertoonden en dat te weinig joint kon worden ingespeeld op zich ontwikkelende crises. Crises werken nu eenmaal ontregelend op de stafroutine en bovendien kon de gezamenlijke ervaring niet goed vanuit de planning op de uitvoering worden toegepast. Evenmin werden de *lessons learned* na afloop van de operatie goed geïmplementeerd, laat staan dat er een joint doctrine werd ontwikkeld.

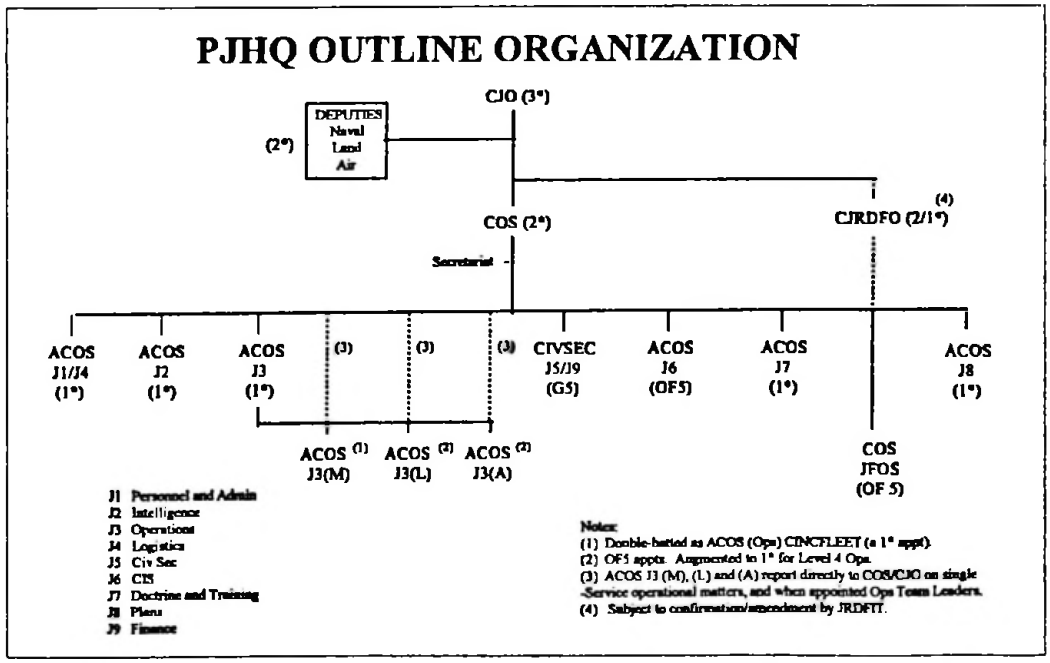


Afb. 1 Marine en luchtmacht dragen in dit voorbeeld bevoegdheden over aan de landmacht. Een Joint Planning Staff ontwikkelt richtlijnen

DE KRIJGSMACHTDELEN

Uitgangspunten

Toen het onderzoek werd gehouden, golden bij de defensieplanning de navolgende uitgangspunten. Ten eerste zou iedere operatie voortaan een joint karakter dragen, het meest waarschijnlijk in een bondgenootschap *(combined)*



Afb. 2 De organisatie van het PJHQ, organieke vredessterkte 353 functies

dan wel in een coalitie (multinationaal). Ten tweede zou het Verenigd Koninkrijk vaker bijdragen aan een operatie dan dat het een operatie zou leiden, laat staan een operatie geheel zelfstandig ondernemen. Als derde punt werd aangenomen dat de uitzendingen trendmatig een toenemende diversiteit zouden vertonen en in het algemeen een snelle reactie zouden vergen. In de vierde plaats moest rekening worden gehouden met tegelijk lopende uitzendingen en mogelijke verlengingen. De primaire rol van het PJHQ, waarin de bevelvoerende generaal *Chief Joint Operations* (CJO) wordt genoemd, is als volgt omschreven:

> *To be responsible, when directed by CDS, for the planning and execution of UK-led joint, combined and multinational operations, and for exercising operational command of UK Forces assigned to combined and multinational operations led by others, in order to achieve MODUK's military-strategic objectives.*

Taakverdeling

Een interessante vraag was welke functies moesten worden overgedragen aan de nieuwe staf. De Britten kenden al de *Joint Planning Staff* en de *Joint Force Operations Staff*, waarvan het logisch was ze in het PJHQ op te nemen. Men besloot tot een geleidelijke overdracht van de C2-functies in de operationele sfeer vanuit de staven van de krijgsmachtdelen en tot de oprichting van een 'eigen' *Joint Rapid Deployment Force* (JRDF), bestaande uit een kern van *3 Commando Brigade* (mariniers) en *5 Airborne Brigade* (landmacht). De theorie achter de JRDF is de 'glas water-strategie'. De beginnende brand laat zich nog blussen met een glas water; wie langer wacht moet zich verlaten op multinationale 'brandweerbrigades'. De kern van de taakverdeling is dat de krijgsmachtdelen voorwaardenscheppende rollen houden, maar dat hun gevechtskracht door de CJO wordt ingezet. De verdediging van de overzeese gebiedsdelen is ook in handen van de CJO.

Sommige belangrijke traditionele functies blijven uitdrukkelijk in handen van respectievelijk *CinCFleeT, CinCLand en AOCinC STC (Strike Command)*. Het gaat onder meer om de strategische nucleaire afschrikking (onderzeeboten), NAVO-artikel 5-operaties, de verdediging van de kustwateren en het luchtruim, Noord-Ierland en contra-terrorisme alsmede *Special Forces* en bijstand aan burgerlijke autoriteiten, waaronder aspecten van de naleving op douane-wetgeving.[7] Essentieel in de machtsbalans is dat de bevelhebbers de structuur van hun krijgsmachtdelen hebben behouden en, wellicht belangrijker nog, de ver-

7 Deze beslissing lijkt verbazingwekkend, omdat Special Forces zich op de snijvlakken van de traditionele taakverdeling bewegen. Special Operations worden echter gezien als puur strategisch en daarom vanuit het ministerie aangestuurd.

antwoordelijkheid voor hun begroting.[8] De bevelhebbers concentreren zich op hun *core business*, in het bijzonder op *single-service* operaties, het genereren en opwerken van operationele eenheden en het houden van oefeningen. Zij zijn dus verantwoordelijk voor training en de instandhouding op een voorgeschreven niveau van operationele gereedheid van eenheden die deel uitmaken van componenten waarover de CJO kan beschikken. Voorts dragen zij bij aan de *contingency* planning en bereiden ondersteunende krijgsmachtdeelgerichte deelplannen voor. Zij behouden het volledige bevel over eenheden die toegewezen (*assigned*) kunnen worden aan joint structuren. In de bevelslijn staan de bevelhebbers en de CJO rechtstreeks onder de CDS. De ressorten van de bevelhebbers worden zelfs als *supporting commands* aangeduid. Daar staat tegenover dat de bevelhebbers *full command* over hun troepen houden en 'slechts' *operational command* delegeren. Commentatoren hebben opgemerkt dat waar in de Britse traditie de bevelhebbers *four-star* zijn, de CJO als *three-star* te laag in rang is, oftewel de bevelhebbers zijn te hoog in rang.[9]

TAAKVERDELING MET HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

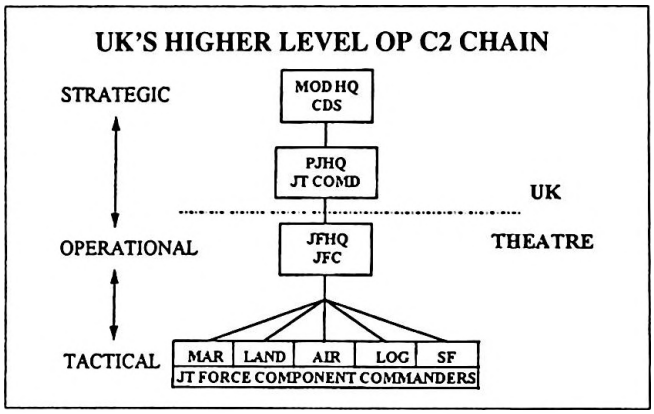
De uitslag van de kostenstudie Front Line First was onder meer dat er een PJHQ zou worden opgericht teneinde een duidelijke verbinding te vormen tussen enerzijds de strategische en beleidsfuncties van het ministerie van Defensie en anderzijds de operaties op het operatieve niveau. Met name uitvoerende elementen van het ministerie alsmede inlichtingen-, informatie- en verbindingsstructuren werden samengevoegd, waarmee tevens een zekere rationalisatie werd bewerkstelligd. De rol van de krijgsmachtdeelstaven werd, zoals gezegd, meer een voorwaardenscheppende.

Veel aandacht is besteed aan het precieze onderscheid tussen de drie relevante niveaus: strategisch, operatief en tactisch. Hiermee tracht men enerzijds zeker te stellen dat commandanten en staven hun volledige verantwoordelijkheid begrijpen en accepteren, anderzijds te voorkomen dat hogere niveaus zich met details gaan bemoeien en proberen over de schouders mee te sturen. Het gevaar van strikte politieke controle is vooral bij kleinschalige crisisoperaties in de landomgeving groot.

---

8 De Britse topstructuur wijkt belangrijk af van de onze. Enerzijds zijn er de drie *Chiefs of Staff* (*four star*) die de CDS militair adviseren en vooral een politiek-strategische inbreng leveren. Zij hebben geen rechtstreekse bevelslijn met de bevelhebbers, maar geven wel beleidsrichtlijnen. Anderzijds zijn er de Commanders-in-Chief, waarvan alleen de 'gevechtskracht leverende' *four star* zijn. Zij worden in dit artikel aangeduid met 'bevelhebbers'. Daarnaast kent ieder krijgsmachtdeel ondersteunende *CinCs* zoals *CinC Training Command* (RAF), *Chief of Fleet Support* en *Quartermaster General*.

9 Richard Connaughton, 'The Permanent Joint Headquarters UK', *Officer (Reserve Forces Magazine)*, maart 1997, p. 39.



Afb. 3 Positionering van het PJHQ op het strategische niveau

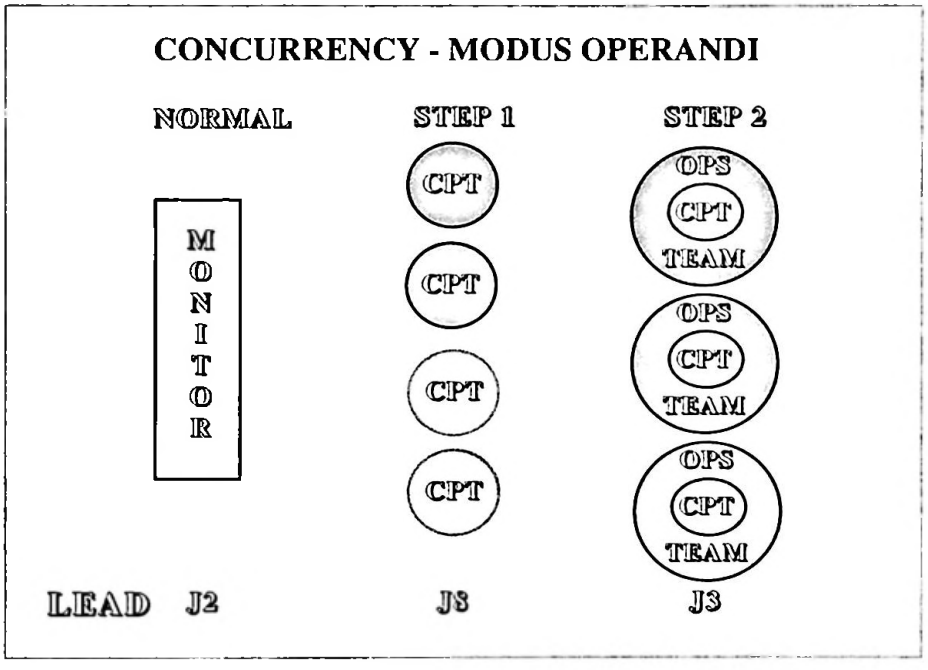
Waar in de Verenigde Staten en in de NAVO respectievelijk de *Unified Commanders* en de *Major NATO Commanders* de toplaag van het operatieve niveau vormen, bezet het PJHQ ook de onderlaag van het strategische niveau. Het gaat bij het laatste niet om het formuleren van beleid maar om de implementatie ervan, waarvan het ministerie uitdrukkelijk afstand neemt. Aldus wordt duplicatie van hoogwaardige capaciteiten voorkomen.

FUNCTIE VAN HET PJHQ

Het PJHQ werd opgericht op 3 april 1996. De voorbereidingen waren getroffen door een implementatieteam onder leiding van generaal-majoor C. Wallace, die later als 'three star' de eerste CJO werd. Het PJHQ is verantwoordelijk voor de planning en uitvoering van alle Britse joint en mogelijke joint operaties. Datzelfde geldt voor multinationale operaties waarbij het Verenigd Koninkrijk de leidende positie bekleedt. Wanneer een operatie door een ander land wordt geleid, dan heeft de CJO het operationeel bevel over de Britse deelnemende eenheden. Bij klassieke NAVO-operaties zou in een dergelijk geval het operationeel bevel uiteraard bij een *Major NATO Commander* (MNC) berusten. Verwacht wordt dat op den duur de huidige NAVO-hoofdkwartieren, althans voor een deel, het veld zullen ruimen en dat het PJHQ 'een gat in de markt' zal vormen.

WERKWIJZE VAN HET PJHQ

Wanneer zich een crisis voordoet waarbij het Verenigd Koninkrijk mogelijk betrokken zou kunnen raken, dan wordt binnen het PJHQ als eerste een multidisciplinair *Contingency Planning Team* (CPT) op het werkniveau gevormd (zie

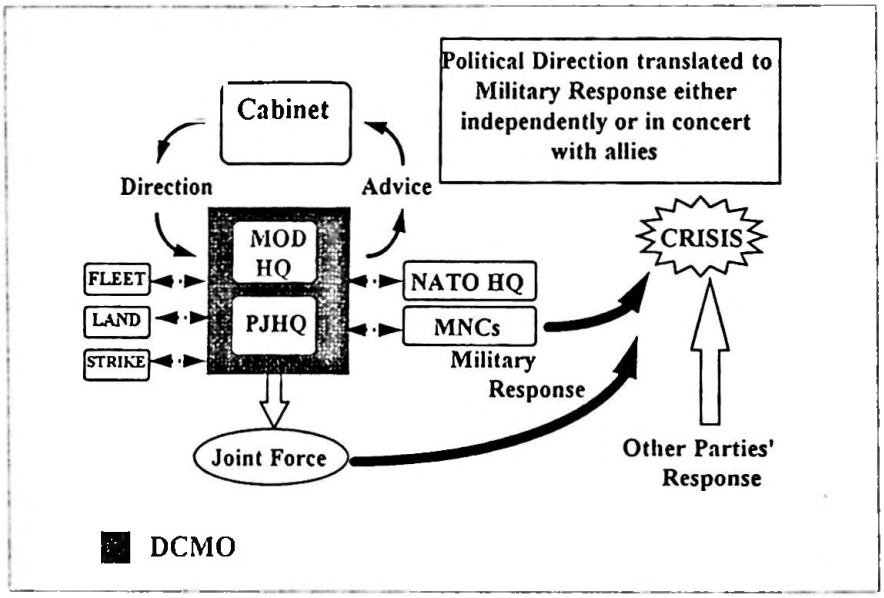


Afb. 4 Binnen het PJHQ kunnen afzonderlijke teams hun eigen planopdracht uitwerken

afbeelding 4). Elk CPT wordt verondersteld de betreffende situatie te observeren, voortdurend contact te onderhouden met de *supporting commands*, die uiteindelijk het werk zullen moeten doen, en advies uit te brengen wanneer nodig. Dit proces speelt zich niet in afzondering van het ministerie af. Daarom bestaat er een geïntegreerde *Defence Crisis Management Organization* (DCMO), die via videoconferenties beide hoofdkwartieren met elkaar verbindt. Op deze wijze worden vanaf het begin de beleidsdeskundigen bij de crisis betrokken (zie afbeelding 5).

Binnen het ministerie is de *Deputy CDS* het aanspreekpunt voor het PJHQ. Het ministerie kan zijn eigen *Current Commitments Team* (CCT) vormen dat parallel aan de werkzaamheden van een CPT een strategische inschatting van de betreffende crisis afmaakt.

De functiescheiding tussen het ministerie en het PJHQ is dan ook dat het eerste de fundamentele beleidsvragen beantwoordt en op het strategische niveau de betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk vaststelt, terwijl het PJHQ de beleidsuitgangspunten vertaalt in termen van bevelslijnen en operationele inzet.



Afb. 5 De functie van de geïntegreerde Defence Crisis Management Organization

De CJO wordt verondersteld militaire initiatieven te nemen, zo nodig de bewindslieden direct te benaderen[10], maar als routine de communicatie via de CDS te laten verlopen. Wanneer het kabinet heeft besloten tot deelneming aan een bepaalde operatie, geeft de CDS richtlijnen aan de benoemde JC. Hiermee worden randvoorwaarden en beperkingen vastgesteld die voor de detailplanning van de operatie richtinggevend zijn. Uiteraard zal het regelmatig voorkomen dat een CPT nooit tot de tweede stap in de besluitvorming komt.

VOETANGELS EN KLEMMEN

Zelfs in Engeland is niet alles rozengeur en maneschijn. De verhouding van de CJO met de chefs van staven in het ministerie en met de bevelhebbers blijft een delicate. Als het PJHQ te succesvol is, dan lopen de chefs het gevaar hun operationele verantwoordelijkheden kwijt te raken en tot de rol van inspecteurs-generaal af te dalen. Evenzeer lopen de bevelhebbers de kans een ster

10 Om tot een snelle besluitvorming te raken, heeft de CJO hiervoor een eigen 'politieke afdeling' die een direct contact heeft met de bewindslieden.

kwijt te raken en *Component Commanders* te worden onder een permanente *four star Joint Commander* met een administratieve link naar hun respectieve chefs van staven.[11] Feit is echter dat men allerwegen de constructieve houding van de krijgsmachtdelen roemt bij de totstandkoming van het PJHQ. Een grondige voorbereiding heeft geresulteerd in een stabiel machtsevenwicht, waarbij voorop stond dat alle partijen ervan overtuigd waren dat het nieuwe concept moest slagen.

Een ander gevaar is dat het ministerie te zeer gaat leunen op een goed functionerend PJHQ. In dat geval zullen meer en meer functies van Whitehall naar Northwood worden overgeheveld. De kans is dan aanwezig dat de strategische rol volledig bij het PJHQ terecht komt. Omgekeerd bestaat het gevaar dat de bewindslieden zullen blijven insisteren op het verschaffen van detailinformatie, waardoor het PJHQ veel tijd moet steken in het tevreden houden van de ministeriële bureaucratie. In dat geval zullen de geprojecteerde besparingen in personeel en middelen niet worden bereikt. Zelfs een nooit bedoelde expansie van het PJHQ is dan denkbaar.

JOINT IN DE NEDERLANDSE STAVEN

De verhoudingen tussen onze Haagse staven steken bepaald schril af bij de Britse situatie. Weliswaar kent het ministerie van Defensie het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), maar dit is slechts een kleine rompstaf die moet worden gevoed door de krijgsmachtdelen. Zo heeft ieder krijgsmachtdeel nog steeds zijn eigen operationele staf met een eigen, op 24-uursbasis bemand operatiecentrum. Daarnaast levert het DCBC uiteraard zijn eigen continudiensten om de klok rond aanspreekbaar te zijn.

Alle bezwaren die voor de Britten aanleiding waren om tot een doorbraak te komen, gelden onverkort voor onze krijgsmacht. Ook bij ons wordt meer gereageerd dan dat er proactief wordt opgetreden. Ook bij ons komen vele duplicaties van functies voor. Ook bij ons wordt ad hoc gehandeld en werken planopdrachten voor crisissituaties in hoge mate ontregelend op de reguliere werkzaamheden van de staven. Ten slotte zij gezegd dat wij wel met de mond belijden joint te opereren, maar in de praktijk al het mogelijke doen de belangen van het eigen krijgsmachtdeel te laten prevaleren.

---

11 In de huidige opzet is het waarschijnlijk dat één van de bevelhebbers als JC wordt aangewezen als er sprake is van een grote inzet, bijvoorbeeld een divisie plus. De CJO wordt dan automatisch plaatsvervangend commandant. Wel is het PJHQ altijd het leidende hoofdkwartier. De JC zal dan moeten verhuizen. Als de CJO *primus inter pares* zou worden, zou hij permanent JC worden.

VERGELIJKING MET ANDERE LANDEN

In vele andere landen was men al jaren geleden tot de conclusie gekomen dat de krijgsmachtdelen, zeker na de ingrijpende veranderingen van de internationale betrekkingen, joint zouden moeten opereren. Heel vaak waren beslissingen daartoe door bezuinigingsdrift ingegeven, waarmee de zuiverheid van de beweegredenen werd aangetast. In Canada had men al in de jaren zestig de krijgsmachtdelen afgeschaft. Dat was een veel geciteerde stap te ver, zoals ook de Canadezen zich twintig jaar later realiseerden. In landen als Frankrijk en de Verenigde Staten is men, vooral gestimuleerd door de gebeurtenissen tijdens de Golfoorlog, samenwerkingsverbanden aangegaan die gezamenlijke operationele inzet mogelijk maken.

Het is opvallend dat landen die actief zijn in de deelneming aan crisisbeheersingsoperaties, zich meer joint hebben georganiseerd dan landen, zoals Duitsland, die op dit gebied minder actief zijn. Het meest relevante toetsingsvoorbeeld voor onze krijgsmacht acht ik het Verenigd Koninkrijk. Niet alleen zijn wij allebei naties met een lange overzeese traditie, maar ook blijken wij in militair-politieke zin heel vaak dezelfde richting te kiezen als de Britten.

CONCLUSIE

Welnu, in het Verenigd Koninkrijk is men in het algemeen van oordeel dat de totstandkoming van het PJHQ veel te lang op zich heeft laten wachten. Wat dat oordeel voor ons inhoudt, laat zich gemakkelijk raden. Hoewel de Britse situatie alleen al vanwege de grootte van de strijdkrachten niet vergelijkbaar is met de onze, bepleit ik niettemin de oprichting van een nationaal joint hoofdkwartier dat de planning en uitvoering van alle militaire operaties waarin Nederland participeert, ter hand neemt. Voorts zou dit hoofdkwartier het nationale bevel over alle Nederlandse troepen, toegewezen aan combined en multinationale verbanden, moeten voeren. Die verantwoordelijkheid ligt thans bij de CDS.

In mijn optiek zou de CDS opperbevelhebber moeten zijn en zou de plaatsvervangend CDS commandant van het gezamenlijke hoofdkwartier moeten zijn. Bij ons zou co-locatie van zo'n hoofdkwartier bij het ministerie voor de hand liggen en daardoor ook zijn eigen problemen met zich brengen. Dat lijkt mij echter verkieslijker boven het voortzetten van de toestand van nu.

Verder zou een PJHQ een zelfstandige, proactieve rol moeten spelen in de besluitvorming rond het ontstaan van een crisis, en een adviserende rol moeten spelen bij het toewijzen van militaire middelen.

Met dit artikel beoog ik geenszins een volledig organisatiemodel te schetsen dat aan de gedachte van meer samenwerking inhoud zou kunnen geven. De vraag rijst vanzelfsprekend of de behoeften ook door een nationaal hoofdkwartier zouden moeten worden gesteld. Waar wij tot dusver nauwelijks verder zijn gekomen dan het vervangen van de bestaande wapensystemen zonder het in beschouwing nemen van joint alternatieven, lijkt het mij op den duur onontkoombaar.[12] Voorlopig gaat het mij om het vergroten van de operationele effectiviteit en slagvaardigheid met (hopelijk) dezelfde middelen maar ook om de verbetering van de attitude die tot samenwerking leidt. Dat zulks op termijn tot besparingen leidt, lijkt mij nogal wiedes, maar mag niet het hoofddoel zijn.

Om het eens heel duidelijk te stellen: we moeten de bevelslijnen bundelen in een krijgsmacht die nu ongeveer net zo groot is als enkele jaren geleden de gehele landmacht, maar nog vrijwel dezelfde (top)structuur bezit. Het slechtste wat ons kan overkomen, is een nieuwe ronde met de kaasschaaf, die de vergruizing van de organisatie alleen maar verergert. Eendracht maakt macht en de toepassing daarvan is onze core business.

12 Een voorbeeld zou kunnen zijn de aanschaf van een STOL-vliegtuig- of een helikoptercarrier. We zouden onze operationele flexibiliteit vergroten, minder de drukbevolkte omgeving belasten en de werven aan het werk zetten.

De krijgsmacht bij inzet

Nederlandse militair in gesprek met jeugdige Bosniërs (Foto: René van Bakel)

Nederlandse UNPROFOR-militair in observatiepost in voormalig Joegoslavië (Foto: SMG/KL)

Frictie als vertrekpunt

Redactie Militaire Spectator

De krijgsmacht is een bonte verzameling van krijgsmachtdelen, eenheden en staven. Zij omvat vele culturen en deskundigheidsdomeinen, al dan niet geordend in wapens, dienstvakken, functiegroepen of categorieën. De krijgsman of vrouw bevindt zich tevens in de civiele omgeving en leeft derhalve in verschillende werelden.[1] De 'normale wereld' is die van het dagelijkse werk in staf of onderdeel. Daarnaast kennen we oefeningen en feitelijke hulpverlening. Als deelnemer aan een oefening leeft de militair in een gesimuleerde crisissituatie. Anderzijds kán een steunverlening een echte crisissituatie zijn. In beide gevallen betreft het niet de wereld van alledag, maar evenmin de wereld van de echte inzet. Deze laatste dimensie – de inzet – heeft ook weer vele schakeringen: van vergelijkbaar met oefeningen en steunverleningen tot direct levensbedreigend. Deze bedreiging kan zich, onafhankelijk van de omstandigheden, richten tegen het individu, een of meer onderdelen van de organisatie en zelfs eventueel tegen het geheel.

In deze wereld van geweld en chaos, die overigens de ratio van het bestaan als krijgsmacht is, lijkt één fenomeen centraal te staan: frictie. Von Clausewitz introduceert dit begrip in zijn *Vom Kriege*. Oorlog voeren vergelijkt hij met de werking van een complexe machine met een enorme wrijving. Om de metafoor te verduidelijken: het militaire apparaat lijkt op een gigantische robot met duizenden mechanische onderdelen in de vorm van zuigers, veren en stangen die interne energie overbrengen naar tentakels die met veel lawaai in verschillende richtingen bewegen en de robot doen verplaatsen.

De oorzaken voor wrijving zijn veelvoudig. Zij liggen in het gevaar, de daaruit voortvloeiende angst en de invloed daarvan op besluiten, en in de fysieke belasting. Zij liggen in de informatie over een tegenstander die vaak leugenachtig, overdreven of onjuist blijkt te zijn, maar ook in de onzekerheid over de eigen troepen. Zij liggen eveneens in het weer, het probleem van de verzorging, het gebrek aan tijd, zoals velen dat ervaren, en ook aan het toeval en daarmee de factor geluk. Het spel van waarschijnlijkheid en toeval vergroot mede de onzekerheid en verstoort de gang der dingen. Von Clausewitz duidt dit fenomeen dan ook aan als de *verschrikkelijke* frictie, het enige begrip dat redelijk aangeeft wat de werkelijk oorlog van die op papier onderscheidt. Deze fric-

1 Editoriaal, MS 167(1998)(1) 2-3.

tie is overal en op alle niveaus in aanraking met het toeval en bewerkstelligt resultaten die zich niet laten berekenen. De oorlog is – met andere woorden – het domein van de onzekerheid. Drievierde van de dingen waarop het handelen in de oorlog wordt gebouwd, verbergt zich achter een nevel van grotere of kleinere onzekerheden.

De militaire machine lijkt eenvoudig en schijnt gemakkelijk te hanteren: men moet zich echter realiseren dat geen enkel onderdeel uit één stuk bestaat; alles bestaat uit individuen, die elk eigen fricties inbrengen. Elk individu kan immers een oponthoud of onregelmatigheid veroorzaken. Maar er is meer. Een enkel geval van frictie kan leiden tot een cumulatie van effecten. Een goed voorbeeld vormt de Italiaanse officier die tijdens de Tweede Wereldoorlog met een lichtkogel zou aangeven waar een Duits generaal moest landen, maar die op het *moment supreme* elders bezig was. De Duitser verdwaalde met zijn vliegtuig en viel in Britse handen. De plannen verdwaalden bij de tegenpartij en dat alles leidde tot chaos op meerdere fronten.

Daarnaast brengt ook commandovoering de kans op frictie met zich mee. In de wereld van het gevecht is soms de minst gunstige weg, het minder gunstige tijdstip, de minder gunstige plaats of de minder waarschijnlijke wijze van optreden goed, juist omdat de keuze – in de ogen van een tegenstander – minder waarschijnlijk is. Geheimhouding en misleiding – de twee voorwaarden om verrassing te bewerkstelligen – zijn echter niet zonder kosten. Geheimhouding heeft altijd een prijs; de voorbereiding en uitvoering worden hierdoor beïnvloed. Misleiding kost soms leugens. Vaker zal er veel meer nodig zijn: middelen en tijd. De prijs die de gebruiker betaalt, wordt geaccepteerd omdat de 'opbrengst' deze prijs lijkt te rechtvaardigen.

Om risico's en frictie te reduceren, wordt de kans op andere en minder bedreigende frictie bewust geaccepteerd. Zodra de onderlinge relaties tussen staten, organisaties, eenheden en individuen worden bepaald door feitelijk of mogelijk gewapend geweld, geldt deze totaal eigen logica. Niet alleen op het laagste niveau overigens; zij geldt ook op het hoogste niveau, de strategie. Kijk naar nucleaire afschrikking. Om ons te kunnen verdedigen, moeten we steeds klaar staan om aan te vallen. Om er voordeel van te hebben, moeten we deze wapens nooit gebruiken. Klaar staan om ze te gebruiken is géén bewijs van kwade bedoelingen; het opbouwen van defensieve capaciteit kan overigens wel als provocatief worden aangeduid. Deze schijnbare paradox kenmerkt de commandovoering.

Sinds Von Clausewitz is deze wereld alleen maar complexer geworden. Een conflict kan nu op meerdere dimensies tegelijkertijd spelen: op de grond, in de lucht, in de ruimte, op en onder water, in de elektronische dimensie en in de wereld van de geest (psychologische oorlogvoering). Voor sommigen is er zelfs een nieuwe dimensie, die van de *cyberworld*, de wereld van computers en hun

verbindingen. De inzet van nucleaire, biologische, chemische en ecologische wapens kan meerdere van deze dimensies beïnvloeden. We kunnen al deze speelvelden zien als een soort schaakbord, waarbij de stukken – zonder spelregels – van het ene naar een van de andere borden kunnen springen. De stukken zijn daarbij veelal uiterst complexe wapensystemen met alle operationele, personele en logistieke gevolgen van dien.

Anno 1998 vormen multinationaal optreden en de invloed van pers en media twee andere complicerende factoren. Multinationaal optreden is soms een discutabele zegen. Tegenover voordelen als draagvlak, synergie en deling der lasten, staan verschillen in taal, geschiedenis en cultuur – en daarmee in denken en doen. Een botsing van karakters kan dan een eigen dimensie krijgen. Churchill en De Gaulle konden elkaar niet uitstaan; Eisenhower en Montgomery, en Montgomery en Patton hadden een getroubleerde relatie. Kolonel J.R. Mulder gaf in de *Militaire Spectator* aan hoe cultuurbotsingen een rol speelden in de Multinationale Brigade van de Rapid Reaction Forces in Bosnië-Herzegowina.[2] De invloed van pers en media is evenzeer evident; de zogeheten CNN-factor is een feit. Bij de operatie in Grenada bemoeide de Amerikaanse president zich met het uitbrengen van artillerievuur; de inzet van F-16's in voormalig Joegoslavië leidde tot overleg op de hoogste regeringsniveaus.

Frictie is de metgezel van de militair; soms als vriend (omdat de tegenstander het slachtoffer is), soms als vijand. Ook de Golfoorlog laat zien hoe constant dit fenomeen is. Bemanningen van vliegtuigen werden geconfronteerd met technische problemen en foutieve of achterhaalde inlichtingen. Overigens werd eenderde van alle geplande vluchten gewijzigd, en dat zonder een vijandelijke luchtdreiging! Er moesten sorties worden geschrapt omdat tankers in de lucht niet te vinden waren. Er was een synchronisatieprobleem tussen de coördinaten waarmee doelen voor de B-52's werden aangeduid en de boordcomputer. Bevelen werden verkeerd begrepen of niet ontvangen, terwijl generaal Norman Schwartzkopf dacht dat hij continu van de voortgang op de hoogte was. Op een wat meer bij de gronds niveau: er was fraticide, er was een Brits officier van wie de laptop met het complete operatieplan werd gestolen; er was een inlichtingenpost die zich terugtrok zonder de gegevens te vernietigen, enzovoort, enzovoort. Wie geïnteresseerd is in onderlinge rivaliteit, problemen op grond van multinationaliteit en de CNN-factor, heeft ruimschoots voldoende aan de memoires van Colin Powell en Norman Schwartzkopf.

Als frictie een gegeven is, wat dan? Een eerste constatering is dat dus het omgaan met frictie moet worden geleerd. Het anticiperen op onverwachte ontwikkelingen en het omgaan met verrassingen moet een soort tweede natuur

2 MS 165 (1996)(12) 555 e.v.

van de militair zijn. Opleiding en oefening staan hierbij als instrumenten centraal, maar deze tweede natuur kan niet in de vorm van een korte schriftelijke cursus inhoud krijgen. Zoals eerder gesteld: de wereld van het geweldgebruik, die van angst, vermoeidheid, onzekerheid en verdere frictie is de ratio van ons bestaan als krijgsmacht. De voorbereiding daarop en de ook noodzakelijke vredesbedrijfsvoering zijn hiervan afgeleid. De Belgische luitenant-generaal Jozef Schoups merkt in dit kader op dat de militaire bureaucratie hem veel meer zorgen baart dan de kwaliteit van de leidinggevenden. In die bureaucratie hebben, aldus Schoups: 'sommigen van die "bureauhengsten" hun voornaamste doel uit het oog verloren: de operationele eenheden steunen en helpen. Ze vinden meer voldoening in het scepticisme en het "laat maar waaien"'.[3] Hij spreekt, hierop voortbordurend, over het belang van de 'mentale operationaliteit'; de bekwaamheid tot bevelvoering van alle leidinggevenden, de groepscohesie en de psycho-sociale acties, of ze nu zijn gericht op de groep of op de familiale omgeving.

Maar ook op andere niveaus verdient frictie onze aandacht. Bij de organisatie van eenheden moet worden bezien of en in hoeverre zij – op hun niveau – in staat zijn een zekere frictie op te vangen. Bij reorganisaties binnen het operationele domein zou frictie een meetpunt moeten zijn. Het zou immers kunnen voorkomen dat een wijziging in de organisatie weliswaar doelmatigheid brengt maar effectiviteit vermindert, door elementen in te brengen die frictie veroorzaken. Ten slotte zou men ook kunnen bezien in hoeverre de commandovoering en de daarbij gehanteerde procedures het omgaan met frictie bevorderen.

De wereld van het geweld heeft unieke kenmerken. Daarom is de zwaardmacht een bijzondere organisatie. Waarvan acte.

---

3 Interview in *VOX*, 21 januari 1998.

Lessons learned rond de operationele inzet van de Koninklijke Landmacht

*drs. P.L.J. Bos – luitenant-kolonel der infanterie**

INLEIDING

Lessons learned

Vier jaar geleden werd bij de Koninklijke Landmacht (KL) het bureau Lessons Learned opgericht. Na aanvankelijk organisatorisch te zijn ondergebracht bij de Directie Operatiën van de voormalige KL-staf, maakt de huidige sectie Lessons Learned sinds 1997 formeel deel uit van de Operationele Staf van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten (OPS BLS). De sectie verzamelt, verwerkt en verspreidt lessen die betrekking hebben op de operationele inzet van de KL. De naam 'Lessons Learned' associeert men over het algemeen snel met het militair-operationele proces. Dat valt te verklaren uit het feit dat ook bij andere krijgsmachten, zoals de Amerikaanse en de Engelse, het leren binnen het operationele proces deze naam heeft.

Het feit dat er een organisatie-eenheid met de naam 'Lessons Learned' is, zou eenvoudig kunnen leiden tot de gedachte dat alleen die eenheid een rol speelt of moet spelen in het 'operationeel leren'. Zo'n gedachte is onjuist. Ten eerste is het Lessons Learned-netwerk omvangrijker dan menigeen vermoedt. Er zijn meer organisatieonderdelen, regulier bestaand of ad hoc samengesteld, die actief zijn op het gebied van Lessons Learned. Ten tweede is het al dan niet leveren van een bijdrage aan het Lessons Learned-proces geen vrijblijvende activiteit. In de KL is het leren omwille van een succesvolle en zo veilig mogelijke operationele inzet een zaak en een taak van iedereen. Het dient voor zich sprekende uiting van professionaliteit te zijn.

Van theorie naar praktijk

Organisationeel leren is populair. Over de theorie van de lerende organisatie is al veel geschreven en gezegd. Vele definities van 'de lerende organisatie' zijn

---

* Drs. P.L.J. Bos is hoofd van de sectie Lessons Learned van de Operationele Staf van de Bevelhebber der Landstrijdkrachten.

in omloop. In hun artikel 'Defensie op weg naar een lerende organisatie', gebruiken de collega's Van Dullemen en Schnepper onder meer de definitie van Swieringa en Wierdsma. Zij zien de lerende organisatie als:

> *... een organisatie (...) die een bewust beleid voert haar lerend vermogen, voortdurend, op alle niveaus te vergroten ter optimalisering van de effectiviteit.*[1]

Dit soort definities van de lerende organisatie vragen om een invulling. Wat stellen we ons voor bij het laten leren van zoiets abstracts als 'de organisatie'? En wat moet er gebeuren om een organisatie te laten leren?

Het zijn vragen die niet eenvoudig te beantwoorden zijn. De eerste vraag kunnen we met 'alles en iedereen' omzeilen en de tweede valt af te doen met 'veel'. Waar het om gaat is het leren *tailor made* te organiseren. Dat wil zeggen dat het leerproces wordt toegesneden op specifieke kenmerken van de organisatie, zoals doelstelling, product, structuur en cultuur.

Operationeel leren in de KL

Bij de KL is nu een aantal jaren ervaring opgedaan met het organiseren en in de praktijk brengen van Lessons Learned. Dit artikel geeft een beeld van het organisationeel leren dat betrekking heeft op het proces van de operationele inzet van de KL. Het werpt een licht op de praktijk van het operationeel leren en het verbeteren van het leervermogen. Hoe leert de KL van en voor haar operationele inzet en op welke manier wordt het abstracte begrip 'de lerende organisatie' vertaald in leeractiviteiten en leerproducten?

Om die vragen te beantwoorden, wordt eerst het domein van Lessons Learned in beeld gebracht. Daarna wordt beschreven wat er, in termen van soorten lessen, te leren valt. Vervolgens worden groepen van 'leerlingen' in kaart gebracht. Hoe ziet 'de lerende organisatie' er eigenlijk uit en wat wordt er voor elke groep van leerlingen gedaan? Daarna worden enkele belangrijke voorwaarden voor het organiseren van het leren besproken. Afsluitend wordt de blik gericht op een verdichte Lessons Learned-organisatie.

---

1 Van Dullemen, W. en drs. Schnepper G.J. – Defensie: op weg naar een lerende organisatie!?, in MS 166 (1997)(7)326-335. (Swieringa J. en Wierdsma A.F.M. – *Op weg naar een lerende organisatie*, Wolters-Noordhoff, Groningen 1990).

HET DOMEIN VAN LESSONS LEARNED

Operationele inzet

De operationele inzet van de KL, daar draait het allemaal om. Lessen die daarop betrekking hebben, zijn niet uitsluitend aan de feitelijke operationele inzet gerelateerd. Als we het over operationele inzet hebben, kijken we naar het scala van activiteiten dat de feitelijke inzet mogelijk maakt.

Er zijn veel onderling afhankelijke factoren binnen dat totaalproces; het proces van operationele inzet bestaat immers uit vele deelprocessen. Aan elke inzet gaat een voorbereiding vooraf en bovendien leveren vele spelers een bijdrage aan die voorbereiding. Na elke inzet zal er een afwikkelings- en afrondingsproces plaatsvinden. Tijdens de inzet is ook de instandhouding die vanuit de KL-ressorts wordt verzorgd tegelijkertijd bron en mikpunt van lessen. Operationele inzet is dus vanuit Lessons Learned-optiek meer dan alleen het feitelijke operationele optreden.

Operationele kwaliteitszorg

Het operationeel leren als zodanig moeten we plaatsen binnen het grotere kader van de operationele kwaliteitszorg. Het duiden en leren van lessen is tegelijkertijd respectievelijk middel en doel in het kwaliteitsstreven. Dat wil niet zeggen dat het operationeel leren volstrekt afhankelijk is van een goed werkend en allesomvattend operationeel kwaliteitszorgsysteem. Natuurlijk is er een methode van evaluatie nodig om te reflecteren op vastgestelde kwaliteitsnormen voor operationele inzetbaarheid en operationele gereedheid.

En evenzeer geldt dat dergelijke evaluaties op zich onderdeel van het leerproces zijn. Maar daarmee is niet gezegd dat het duiden en leren van lessen pas kan plaatsvinden als de normen vastgesteld en bekend zijn, of als het meten van operationele kwaliteit KL-breed wordt toegepast.

Integendeel, er is alles voor te zeggen operationeel te leren bij elke gelegenheid die zich voordoet. Dat kan en dat moet, omwille van een voortdurend streven naar een succesvolle en zo veilig mogelijke operationele inzet.

SOORTEN LESSEN

Reflecterend op het KL-streven naar een succesvolle en zo veilig mogelijke operationele inzet, kunnen de lessen grofweg in twee soorten worden onderscheiden. Ten eerste zijn er lessen die specifiek vakinhoudelijk van aard zijn; zij hebben direct betrekking op het operationeel optreden tijdens de daadwerkelijke inzet. Ten tweede zijn er lessen die gerelateerd zijn aan het voorwaardenscheppend functioneren tijdens de voorbereiding, de instandhouding en de afwikkeling van de operationele inzet.

Vakinhoudelijke lessen

De operationeel vakinhoudelijke lessen dragen bij aan de verbetering van het optreden in de ruimste zin van het woord. Die verbetering wordt bewerkstelligd doordat de lessen hun weg vinden naar doctrine en voorschriften van operationeel optreden. Maar ook doordat de lessen direct worden verwerkt in de opleiding en training voor operationele inzet. De lessen ontstaan uit ervaringen en inzichten die bij personen of eenheden zijn opgedaan omtrent een uitvoerende operationele handeling of techniek, met inbegrip van de aspecten van commandovoering. Ook binnen deze vakinhoudelijke soort valt nog een onderscheid te maken.

Enerzijds kunnen inzichten worden verworven over reeds bestaande en bekende, maar gezien de inzetsituatie anders of specifiek uitgevoerde handelingen en technieken. Overigens is het zaak ervoor te waken dergelijke lessen zonder meer algemeen geldend te verklaren. Enkele voorbeelden. Het verzamelen, verwerken en verspreiden van inlichtingen binnen het Nederlandse SFOR-bataljon in Bosnië, wijkt voor wat betreft organisatie en werkwijze af van de manier waarop de KL dat beoefent voor een eventueel optreden in een grootschalig conflict. Een patrouille die onder meer tot doel heeft contact met de bevolking aan te gaan, wordt voor een deel anders uitgevoerd dan een 'groene' verkenningspatrouille. Het leidinggeven tijdens een uitzending, 24 uur per dag en zes maanden lang, verschilt van het leidinggeven in een kazernesituatie.

Anderzijds kunnen ervaringen omtrent (relatief) nieuwe vormen van optreden worden verzameld. Er wordt dan nieuwe vakkennis toegevoegd. Het zal niemand verbazen dat op dit moment veel van dit soort ervaringen en inzichten afkomstig zijn van de SFOR-troepenmacht in Bosnië. Relatief nieuw zijn de taken en werkzaamheden van militaire functionarissen die tijdens vredesondersteunende operaties contact onderhouden met de lokale bevolking en autoriteiten (de sectie S5 en personeel voor *Civil-Military Cooperation*). Ook het omgaan met de lokale media en het informeren van de lokale bevolking over het optreden van de Nederlandse eenheid zijn relatief onbekende deeltaken.

Een ander voorbeeld betreft het optreden als *crowd and riot* control-eenheid: een middel voor geweldsbeheersing waarover het Nederlandse SFOR-bataljon beschikt. Missiespecifieke lessen behoren eveneens tot deze deelverzameling. Denk daarbij aan lessen omtrent het functioneren als *supervisor* of instructeur bij een humanitair ontmijningsproject (bijvoorbeeld bij het *Bosnia Herzegovina Mine Action Centre*-BHMAC).

Voorwaardenscheppende lessen

Lessen van de voorwaardenscheppende soort zijn er in vele soorten en maten. Ze variëren van aanbevelingen voor een tijdiger aanwijzing van uit te zenden personeel tot voorstellen voor aanpassing van de organisatie van de uitgezon-

den eenheid. Veel lessen van de tweede soort berusten op negatieve ervaringen van uitgezonden personeel. Het zijn juist deze lessen die relatief eenvoudig kunnen worden verzameld. Dat blijkt keer op keer bij werkbezoeken in Bosnië. Mensen onthouden hun negatieve ervaringen gemakkelijk en willen ze ook graag kwijt. Deels met de bedoeling een ferme klacht te uiten, maar, zo blijkt, ook bijna altijd met de bedoeling een bijdrage te leveren aan proces- en productverbetering. Overigens worden er ook veel positieve ervaringen doorgegeven. Gelukkig maar, want veel zaken worden goed georganiseerd en de bevestiging daarvan is eveneens een belangrijke les.

Hier manifesteert zich overigens één van de grote uitdagingen van het Lessons Learned-proces. Bijna iedereen wil dat er met zijn melding iets wordt gedaan, en het liefst zo snel mogelijk. Vandaar dat verslagen van werkbezoeken, mits de graad van rubricering dat toestaat, ook zijn bestemd voor de melders. Vandaar ook dat geïnterviewden moeten worden geïnformeerd over wat er met hun melding is gedaan. Juist de kwaliteit van deze communicatie tussen melder en verzamelaar draagt voor een belangrijk deel bij aan het imago en de mening over het nut van Lessons Learned.

Vooral in dit veld is een belangrijke rol voor het valideren en analyseren weggelegd. Daarvoor is een aantal redenen. Veel negatieve ervaringen zijn terug te voeren op het bestaan van structurele onvolkomenheden in het voorwaardenscheppende proces. Klachten blijken vaak uitingen van een dieperliggend probleem te zijn. Het is dus zaak dergelijke structurele onvolkomenheden of problemen te onderkennen. Daarnaast is het noodzakelijk incidenten van echte problemen te onderscheiden en moeten meldingen op hun juistheid worden getoetst. Niet altijd beschikt de melder van de klacht over 'het grotere plaatje'. Soms is hij onvoldoende op de hoogte en heeft de melding een 'van horen zeggen-karakter'. Dan komt het nogal eens voor dat iemand een voorstel voor verbetering doet, terwijl een ander over hetzelfde onderwerp een volstrekt andere mening heeft. Vooral bij voorstellen voor organisatiewijziging is dat het geval. Verder wijst de praktijk uit dat men een onvolkomenheid maar al te vaak wijt aan het falen van een bepaalde instantie, terwijl de fout ergens anders of zelfs bij de persoon in kwestie ligt.

WIE VRAGEN OM LESSEN?

Het spreekt voor zich dat het aantal leerlingen talrijk is, indien het operationeel leren betrekking heeft op het gehele proces van operationele inzet en er bovendien twee soorten lessen worden onderscheiden. Eigenlijk is het enige goede antwoord op de vraag 'wie vragen om lessen', de hele KL en een aantal instanties daarbuiten. Omwille van de duidelijkheid en een helder inzicht in de verscheidenheid van lessen, is het echter handig binnen deze populatie

enkele doelgroepen aan te geven. Afhankelijk van het soort doelgroep zullen de daarvoor bestemde lessen in meer of mindere mate van de ene (vakinhoudelijke) of andere (voorwaardenscheppende) soort zijn.

Politiek-bestuurlijk niveau
Een eerste doelgroep wordt gevormd door de defensieorganisatie als geheel. De lessen die voor deze doelgroep zijn bestemd, hebben een politiek-bestuurlijk of *joint* karakter. Het verzamelen van deze lessen geschiedt op aanwijzing van de Chef Defensiestaf (CDS). Hij kan de Bevelhebber der Landstrijdkrachten (BLS) verzoeken een evaluatie uit te voeren van uitgevoerde crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties. Uiteraard zal de BLS indien daartoe aanleiding bestaat ook op eigen initiatief advies uitbrengen aan de CDS of de bewindslieden.

Het op verzoek evalueren van bovengenoemde operaties geschiedt aan de hand van een format, het zogenaamde A5-verslag. Het A5-verslag wordt, voorzien van een lijst met aanbevelingen en aandachtspunten, verzonden aan de Souschef Operatiën van de Defensiestaf. Dergelijke verslagen zijn er dit jaar gemaakt van de SFOR 1- en 2-missie, de operatie Varkenspest en de Unavem III-missie in Angola. Hoewel de evaluatieverslagen naar hun aard bestemd zijn voor gebruik binnen de defensieorganisatie, kunnen zo nodig ook andere instanties op de hoogte worden gebracht van opgedane ervaringen.

Commandanten van KL-eenheden en missieverantwoordelijke KL-functionarissen (*senior national representatives*) worden voorafgaande aan hun vertrek naar de missie in het bezit gesteld van dit format. Op die manier is verzekerd dat de KL te allen tijde aan een evaluatieverzoek van de CDS kan voldoen. Los daarvan is de vraagstelling in het format van dien aard dat de beantwoording daarvan een schat aan voor de KL relevante informatie kan opleveren. Commandanten en seniors worden na hun terugkeer voor een debriefingsgesprek bij de Directeur van de Operationele Staf BLS (DOPS) uitgenodigd. Bij deze debriefingsgesprekken is ook de sectie Lessons Learned vertegenwoordigd. Tijdens het gesprek kan aan de hand van het ingevulde format nader worden ingegaan op de opgedane ervaringen en kunnen lessen worden geduid en besproken.

KL-beleids-strategisch niveau
Een tweede doelgroep is het beleids-strategische niveau binnen de KL. Daartoe behoren de BLS, de Legerraad en de beleidsvormende staf van de BLS. Het zal duidelijk zijn dat lessen voor deze doelgroep vooral in de voorwaardenscheppende sfeer te vinden zijn. De lessen worden in de vorm van een zogenaamd KL-evaluatieverslag aangeboden aan de Legerraad. Dit verslag geeft de voorzitter en de leden van de Legerraad een beeld van het verloop van de operationele

inzet van een eenheid, alsmede van het voorwaardenscheppende proces daaromheen.

Lessen voor deze doelgroep worden aangereikt in de vorm van beleidsvraagstukken en daarbij horende beleidsadviezen. Het zijn in feite vertalingen van gesignaleerde structurele onvolkomenheden. Door de BLS en de Legerraad kunnen vervolgens richtlijnen voor beleidswijziging of nader beleidsonderzoek worden verstrekt, waardoor sturing vorm krijgt. Uiteraard heeft de directeur van de Operationele Staf de functionele vrijheid om beleidskwesties onder de aandacht van de BLS te brengen buiten de reguliere procedure van verslagaanbieding om.

Het KL-evaluatieverslag van een missie komt tot stand door de bevindingen van werkbezoeken aan de uitgezonden eenheid en individuele rapportages van eenheidscommandant (schriftelijk en mondeling) en staffunctionarissen met elkaar in verband te brengen. Verslagen van grotere missies worden per rotatie gemaakt (SFOR en UNFICYP), en van kleinere missies één keer per jaar (bijvoorbeeld de UNTSO-missie). Beleidsvraagstukken worden gevalideerd door het structurele karakter van een geconstateerde onvolkomenheid te onderkennen en door toetsing binnen een forum van ressortvertegenwoordigers en voormalig eenheidscommandanten. Naast deze vorm van verspreiding van lessen binnen deze doelgroep, wordt door de sectie Lessons Learned ook rechtstreekse beleidsinput geleverd. Bijvoorbeeld door te participeren in werk- en studiegroepen binnen de beleidsstaf en door mee te werken aan het vastleggen van de landmacht-doctrine.

Voorwaardenscheppende instanties

De derde doelgroep is groot en divers van samenstelling. Alle voorwaardenscheppende organisaties en instanties binnen de KL maken er deel van uit. Een grove scheiding van actoren laat zien: staven op divisie- en brigadeniveau, de Operationele Staf BLS, opleidingsinstituten, kenniscentra en specifieke elementen van de Centrale Dienst Personeel & Organisatie (CDP&O), het Nationaal Commando (NATCO) en de Directie Materieel (DM). Het feit dat het in dit geval om voorwaardenscheppende organisaties gaat, wil niet suggereren dat er aan deze doelgroep in het geheel geen vakinhoudelijke lessen worden aangereikt. Met name de opleidende en vormende instanties, maar ook de kenniscentra zijn gebaat bij dit soort lessen.

De ervaringen voor deze doelgroep worden verzameld tijdens werkbezoeken en in de vorm van een verslag aan belanghebbenden aangeboden. Begin dit jaar begon men met een ad hoc versterking van het Lessons Learned-team met personeel van de School Voor Vredesmissies (SVV) en de Koninklijke Militaire School (KMS). Op die manier beoogt men direct verantwoordelijken ook direct lessen te laten verzamelen. Voor alle duidelijkheid: niet alleen de sectie Lessons Learned brengt werkbezoeken aan de uitgezonden eenheden, ook

vanuit de ressorts worden dergelijke bezoeken ondernomen, met als doel lessen te verzamelen en te leren. Een groot deel van het Lessons Learned-netwerk is te vinden in deze doelgroep. In een verdichte Lessons Learned-organisatie gaat het erom te weten wie bij welke van deze instanties het aanspreekpunt is voor het leerproces. In dit complexe netwerk is het de kunst – en het streven – zinnige afspraken te maken en actief contacten te onderhouden over ieders rol en verantwoordelijkheid ten aanzien van het leren. Niet alleen om daarmee het leren te organiseren, maar ook omdat het heel nadrukkelijk bijdraagt aan een juiste *mind-set* omtrent *core business* en het levend houden van het gezamenlijk leren.

'Operators'

Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, zijn er de *operators:* de operationele eenheden, regulier of ad hoc samengesteld, die zich voorbereiden op inzet. Ook de individuele militair behoort tot deze categorie. Dit is de doelgroep die veel waarde hecht aan een zichtbare en merkbaar nuttige sectie Lessons Learned. En dat is begrijpelijk en terecht. Deze doelgroep personifieert de core business. Als aan hun behoefte van lessen en tips niet of maar heel moeilijk kan worden voldaan, is een verwijt op zijn plaats. Het gaat er dan ook niet om uit te leggen wat er allemaal nog meer gebeurt en dat Keulen en Aken niet in één dag zijn gebouwd; de behoefte is reëel en het ledigen ervan belangrijk.

Voor deze doelgroep zijn vooral vakinhoudelijke lessen bestemd. Maar tevens zijn lessen die kunnen bijdragen aan een efficiënte en effectieve voorbereiding gewild. De praktijk leert dat de bereidheid tot het leveren van een bijdrage enorm groot is. Let wel, om evidente redenen heeft deze doelgroep zelf een zeer grote verantwoordelijkheid in het aanreiken van lessen.

Omwille van het tastbaar, zichtbaar en merkbaar nuttig zijn, moeten de contacten met deze doelgroep zo veel mogelijk worden uitgebouwd en onderhouden. Er gebeurt al veel, niet in de laatste plaats door de eenheden zelf. Een paar voorbeelden. Tijdens de eindoefening die voorafgaat aan de uitzending naar Bosnië bijvoorbeeld. worden onder leiding van *exercise control After Action Reviews* (AAR) gehouden (dergelijke AAR worden overigens ook bij andere oefeningen georganiseerd). Bij het beoefenen van de opvang van slachtoffers en verwanten in het kader van het activeren van het Calamiteitencentrum KL, is het verzamelen van lessen een van dc voornaamste oefendoelen. Eenheden die zich voorbereiden op uitzending naar Bosnië worden door de sectie Lessons Learned bezocht en voorgelicht omtrent de belangrijkste lessen. Op die manier wordt mede richting en inhoud gegeven aan hun opwerkprogramma.

Voor bijzondere onderwerpen worden aparte voorlichtingsactiviteiten ontplooid, bijvoorbeeld door de categorie onderofficieren lessen aan te reiken over het functioneren als kader in Bosnië of door, zoals in november gebeurde, een symposium te organiseren. Voor sommige functionarissen is relatief veel

informatie beschikbaar, bijvoorbeeld over CIMIC en activiteiten over het verzamelen van inlichtingen in Bosnië. Uit te zenden functionarissen worden separaat voorgelicht. Overigens wordt ook door de uitgezonden eenheden enorm veel aandacht besteed aan het overdragen van kennis en ervaring. Uit te zenden sleutelfunctionarissen verkennen hun functie bij collega's in het inzetgebied. Tijdens de voorbereiding komen in speciale gevallen functionarissen terug om les te geven. Bij een eindoefening voorafgaande aan uitzending wordt *exercise control* zo veel mogelijk gevuld met recentelijk uitgezonden functionarissen.

HET ORGANISEREN VAN HET LEREN

Confucius' wijsheid

Bijna elke lezing van de sectie Lessons Learned begint met een plaatje waarop een gevleugelde wijsheid van Confucius is vermeld:

> *A wise man learns from his experience; a wiser man learns from the experience of others.*

Laten we het niet hebben over de vraag waarom we de Engelse vertaling gebruiken. Waarschijnlijk omdat de spreuk destijds uit een Engelstalig boek is gehaald. De wijsheid is bedoeld om het belang aan te geven van het leren van de ervaringen van anderen. In feite geeft de spreuk aan waar het om draait bij het organisationeel leren.

Spilfunctie

Voor de onderzoekende lezer zit er in de spreuk nog een interessante veronderstelling ingebakken. Men zou de indruk kunnen krijgen dat leren van anderen als vanzelf mogelijk zou zijn. Uit de spreuk blijkt in ieder geval niet dat het moeite kost om aan andermans ervaringen te komen. Maar zo vanzelf gaat het nu ook weer niet: de praktijk is namelijk dat het kunnen leren van anderen om een steuntje in de rug vraagt, en om meer dan dat. Daarom wordt aan de sectie Lessons Learned een spilfunctie in het leerproces toegeschreven.

Daarvoor is een aantal redenen. Ten eerste zijn er veel verschillende soorten lessen voor meerdere doelgroepen te leren. Daarom is er binnen het operationeel leren behoefte aan een validerende en analyserende functie; welke lessen zijn er en door wie kunnen ze geleerd worden? Ten tweede steunt het operationeel leren op een goed werkend collectief geheugen en een klantvriendelijke vraagbaak; de realisatie daarvan vormt een uitdaging die door Lessons Learned weliswaar is aangenomen, maar nog lang niet is volbracht. Ten derde is er de sturende en coördinerende rol van de sectie Lessons Learned; wie gaat er op zoek naar welke lessen en van wie wordt wat verwacht in het Lessons Learned-netwerk? Het zijn drie redenen die duidelijk maken waarom er een

spilfunctie moet zijn, sterker nog: waarom in de praktijk van het operationeel leren, het leren moet worden georganiseerd.

Maar Confucius zou Confucius niet zijn als er uit zijn wijsheid niet nog meer te destilleren valt. Omdat in het tweede deel van zijn stelling tussen *'man'* en *'learns'* het woordje *'also'* ontbreekt, kan wellicht de indruk ontstaan dat de wijzere niet hoeft te leren van zijn eigen ervaringen. Toch moet hij dat wel degelijk. Het zijn juist zijn ervaringen die anderen vooruit helpen. Nu gaat het er niet om het woordgebruik van de wijsgeer aan te vechten – wie beweert overigens dat de vertaling juist is? Het gaat er wel om te beseffen dat het tweede deel van de wijsheid niet opgaat als aan het eerste deel niet wordt voldaan. Kortom, om als organisatie te kunnen leren is het verzamelen en delen van eigen ervaringen niet vrijblijvend en is een sturende rol noodzakelijk.

OPTIMAAL ORGANISEREN

De som der delen

Uit het voorgaande blijkt dat er al veel gebeurt op het gebied van het leren rond de operationele inzet van de KL. Door de operationele inzet vanuit verschillende invalshoeken en verantwoordelijkheden tot leerdomein te verklaren, wordt de lerende organisatie zichtbaar. Er zijn volop leeractiviteiten. Lessen vinden reeds in verschillende productvormen hun weg naar 'de leerlingen'. De vraag is of zo'n brede en tegelijkertijd diepe kijk op het operationeel leren opportuun is. Wie alles wil, wil immers al snel niets. Is het niet beter te concentreren op een deelfacet, bijvoorbeeld het uitgeven van de publicaties waar men – als tastbaar en merkbaar nuttig product – zo'n behoefte aan heeft? Een bevestigend antwoord kan alleen maar een ontkenning van het operationele proces en ieders voorwaardenscheppende professionele verantwoordelijkheid zijn. Nee dus; het moet allemaal! Daarmee is niet gezegd dat de verantwoordelijkheid bij één instantie zou moeten liggen. Het is ieders verantwoordelijkheid en aan verschillende spelers kunnen verschillende taken in het leerproces worden toegewezen. Zo is het goed denkbaar dat voor het verzamelen, verwerken en verspreiden van typisch vakinhoudelijke lessen een andere organisatievorm wordt gekozen dan voor het verzamelen en leren van voorwaardenscheppende lessen.

Laten we echter niet willen vergeten en verdoezelen dat op de schouders van de sectie Lessons Learned zelf een grote verantwoordelijkheid rust. Het betrekken van de stelling op ieders verantwoordelijkheid mag beslist geen excuus zijn voor een eventueel te weinig zichtbaar, merkbaar en tastbaar nuttig zijn van de sectie Lessons Learned als zodanig. De problematiek van het organisationeel leren zit 'm nu juist in het feit dat het allemaal niet vanzelf gaat. Er moeten daarom initiatieven worden genomen: het netwerk moet worden opgebouwd en onderhouden, publicaties zijn inmiddels verschenen. Een data-

base moet worden ingericht en toegankelijk worden gemaakt. Veel is al in gang gezet, nog meer moet er gebeuren om de Lessons Learned-organisatie te verdichten.

Verdichten

Het zichtbaar maken van Lessons Learned is een taak van de gelijknamige sectie en is een kritieke succesfactor voor het entameren van het nut van het product. Maar de behoefte aan een formele perifere functie doet zich ook voelen. Door op bepaalde plaatsen Lessons Learned te institutionaliseren, wordt welbewust ruimte voor het leren ingeruimd. Het operationeel leren wordt daardoor veel meer een niet te vermijden bezigheid en zal veel minder afhankelijk zijn van factoren als tijd en aandacht. Leren kan op die manier eenvoudiger algemeen gedachtegoed worden ('tussen de oren').

Een perifere Lessons Learned-organisatie geeft ook inhoud aan de gedachte dat het leren op een bewuste, systematische, collectieve, gedocumenteerde manier en op alle niveaus moet plaatsvinden.[2] Het zeer bewust toedelen van een Lessons Learned-taak aan bestaande functies ligt dan voor de hand. Denk bijvoorbeeld aan de stafadjudanten voor wie in de KL – terecht – zo'n belangrijke rol is weggelegd. Wie zal betwisten dat hier, in formele zin, een 'schone' deeltaak voor het oprapen ligt (informeel is er al veel begrip en steun voor dit idee)? Verder gaan dan dat, bijvoorbeeld door het KL-breed institutionaliseren van de Lessons Learned-opdracht door in de organisatie op relevante plaatsen functies met een Lessons Learned-taak te creëren, zal het leervermogen zeker vergroten. Daarbij valt te denken aan één of meerdere formele Lessons Learned-functies op brigadeniveau en bij de divisietroepen. Daardoor krijgt zowel het operationele proces als het operationeel leren wat het verdient!

RESUMÉ

Het Lessons Learned-netwerk voor het operationeel leren binnen de KL is reeds omvangrijk. Velen zijn actief op leergebied en de wil om een bijdrage te leveren is KL-breed aanwezig. Dat is goed, want deelnemen aan het leerproces is geen vrijblijvende bezigheid. Noch voor degenen die leren, noch voor degenen die lessen verzamelen en aanreiken. Binnen het grotere kader van de operationele kwaliteitszorg worden lessen geduid en geleerd voor de feitelijke inzet, maar ook voor het proces van voorbereiding, instandhouding en afwikkeling daaromheen. Het gaat om zuiver vakinhoudelijke lessen en om lessen op voorwaardenscheppend gebied.

---

2 Vergelijk vorige noot, pag. 329-330.

Vanuit een centrale functie worden door de sectie Lessons Learned in verschillende vormen lessen aan verschillende leerdoelgroepen aangereikt. Als gevolg daarvan zal het nut tastbaar, merkbaar en zichtbaar zijn. Aan een goed werkende spilfunctie (analyseren & valideren, collectief geheugen & database en sturing & controle) wordt een groot belang toegekend. Het organiseren van het leren is daarop gegrondvest.

Toch wijst de praktijk uit dat het nut (en het imago van zowel sectie als leerproces) in de ogen van het brede publiek vooral wordt beoordeeld op ultieme uitingen van zichtbaar, merkbaar en tastbaar nuttig zijn: het KL-breed publiceren van lessen en het beheren en aanbieden van een klantvriendelijke database. Een begrijpelijke en terechte behoefte. Publicaties zijn dit jaar verschenen en aan het inrichten van een bibliotheek/database wordt hard gewerkt.

Verantwoorde investering

Een optimale lerende organisatie steunt echter op een KL-brede institutionalisering. Het leren is optimaal te organiseren als het KL-breed en structureel wordt gefaciliteerd, uitgedaagd en mogelijk gemaakt. Dat kan door, breder dan nu het geval is, functionarissen daartoe full-time en formeel in de gelegenheid te stellen. Een perifere Lessons Learned-organisatie, bijvoorbeeld op brigadeniveau en bij de divisietroepen, is uit het oogpunt van professionaliteit en omwille van het leerproces een verantwoorde investering. Een welbewust gecreëerde ruimte voor een niet te vermijden, systematische en collectieve bezigheid. Zelfs in tijden van krapte lijkt dat, omwille van de operationele inzet, geen *crying for the moon*.

Vijf jaar na dato

Nederlandse F-16's naar Villafranca in het kader van operatie Deny Flight

*drs. R. de Winter**

Elk moment waarop de minister ons nodig had, waren we er. 'We did not take no for an answer (...)' als het maar op een verantwoorde wijze binnen onze mogelijkheden lag. Dat heeft iets te maken met toewijding, met professionaliteit, met de wijze waarop wij onze trainingen inrichten en de kwaliteit van onze luchtmacht (...). We hebben daden bij het woord gevoegd en in de praktijk aangetoond dat wij ons ook bij dit soort operaties met de besten kunnen meten; daarvoor hebben we ook van verschillende kanten internationale erkenning gekregen.

(Oud-Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten, luitenant-generaal b.d. H.J.W. Manderfeld, over het optreden van het F-16 detachement in Villafranca)

INLEIDING

In de wereld die ontstond na de val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie leek het begrip 'crisisbeheersingsoperaties' de voornaamste reddingsboei voor de zich heroriënterende en inkrimpende NAVO-krijgsmachten.[1] Het primaat van de bondgenootschappelijke verdediging van het NAVO-territorium bleef weliswaar formeel intact, doch verdween van lieverlede naar de achtergrond. Het militair *out of area* optreden bij tal van ver weg en minder ver weg gelegen nationale en internationale brandhaarden is de meest in het oog springende taak van de Westerse krijgsmachten geworden in de jaren negentig. Het spectrum waarbinnen dit militaire optreden plaatsvond, was niet alleen in geografische zin breed. Ook de intensiteit en het karakter van het optreden varieerden sterk, van robuuste vredeafdwingende campagnes

---

* Drs. R. de Winter is wetenschappelijk medewerker van de Sectie Luchtmachthistorie.

1 Dit artikel is gebaseerd op een gedeelte van het onderzoek dat drs. W.H. Lutgert en drs. R. de Winter, werkzaam bij de Sectie Luchtmachthistorie, verrichten ten behoeve van een later dit jaar te verschijnen omvangrijkere publicatie over de KLu en het conflict in voormalig Joegoslavië. In deze publicatie zal een wetenschappelijke annotatie en bronnenverantwoording worden opgenomen.

tot humanitaire hulpverlening aan slachtoffers van rampen en oorlogsgeweld. Doorgaans werden deze operaties geëntameerd door de internationale gemeenschap, die bovendien de kaders vaststelde waarbinnen diende te worden gehandeld.

De Westerse krijgsmachten moesten trachten te existeren in een paradoxale situatie: enerzijds werden de beschikbare personele, materiële en financiële middelen beperkter, anderzijds nam de daadwerkelijke operationele inzet van (delen van) de krijgsmacht fors toe. In de *struggle for survival* deed zich tussen de afzonderlijke krijgsmachtdelen en soms zelfs daarbinnen een zekere mate van concurrentie voor. Gegeven de immer strakker wordende financiële kaders was het voor marine, land- en luchtmacht zaak om in de nieuwe constellatie aan te tonen dat de beschikbare militaire middelen (politiek) bruikbaar waren en 'kosteneffectief' konden worden ingezet.

Kortom, voor de diverse onderdelen binnen de krijgsmacht was de gelegenheid deel te nemen aan een internationale crisisbeheersingsoperatie van groot belang. 'Als je niet meedoet, ben je weg', zo zouden de gevoelens binnen veel Westerse krijgsmachten in deze periode enigszins simplistisch kunnen worden getypeerd.

CRISISBEHEERSINGSOPERATIES

Gelegenheden waarbij bepaalde onderdelen van de 'aloude' NAVO-krijgsmachten konden laten zien wat ze op het gebied van crisisbeheersing in huis hadden, zouden zich in de jaren negentig frequent voordoen. Terwijl de kans op het uitbreken van een mondiaal nucleair conflict (de 'Derde Wereldoorlog') steeds verder afnam, ontwikkelde zich een aantal regionale en intrastatelijke crises, waartegen de internationale gemeenschap wenste op te treden. Deze – in omvang en aard zeer verschillende – crises dienden te worden verholpen, te worden beteugeld of ten minste te worden 'beheerst'.

In Nederland was er – zeker in de periode die voorafging aan de dramatische gebeurtenissen rond Srebrenica in de zomer van 1995 – zonder meer sprake van een hoge mate van politieke bereidheid om militaire bijdragen te leveren aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De Nederlandse regering voerde een actief internationaal beleid en kon daarbij steevast rekenen op brede parlementaire steun. Het hoge 'ambitieniveau' van de opeenvolgende kabinetten leidde in dit verband tot deelname van Nederlandse militairen aan talrijke crisisbeheersingsoperaties en humanitaire missies. Zij werden ingezet van Haïti tot Cambodja, van het Midden-Oosten tot Rwanda.

Het aandeel van de Koninklijke Luchtmacht (KLu) in dit soort vredesoperaties kan worden gekarakteriseerd als substantieel. In de jaren negentig, het tijdperk van de crisisbeheersingsoperaties, heeft de KLu met regelmaat aangetoond dat zij door middel van haar vier pijlers, te weten jachtvliegtuigen,

transportvliegtuigen, helikopters en geleide wapens, een belangrijk instrument kan zijn bij het uitvoeren van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Publicaties
Het aantal publicaties in de vakliteratuur over specifieke aspecten van crisisbeheersingsoperaties mag de laatste jaren enige naam hebben. Ook op het terrein van de contemporaine geschiedschrijving werden enkele studies gepubliceerd waarin de Nederlandse bijdrage aan bepaalde crisisbeheersingsoperaties wordt behandeld. Zo verschenen van de hand van kolmarns dr. D.C.L. Schoonoord publicaties over de inzet van het Korps Mariniers in Irak, Turkije en Cambodja. De geschiedenis van het derde Nederlandse VN-infanteriebataljon van de Koninklijke Landmacht, dat van januari tot en met juli 1995 opereerde in de Srebrenica-enclave werd opgetekend in *Dutchbat III in Vredesnaam*. Toch bleven veel van de Nederlandse militaire bijdragen tot op heden nog onbeschreven of werden slechts summier in kleinere publicaties aan de orde gesteld.

Dat laatste geldt zeker ook voor de uiteenlopende bijdragen die de KLu de laatste jaren aan humanitaire missies en crisisbeheersingsoperaties heeft geleverd. Op verzoek van de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten, ltgen B.A.C. Droste, onderzoekt de Sectie Luchtmachthistorie (SLH) de inzet van de KLu in het kader van de oplossing van het conflict in voormalig Joegoslavië. In dit onderzoek staat de rol van de KLu in de operaties *Deny Flight* (april 1993 – december 1995) en *Deliberate Force* (augustus – september 1995) centraal. Voor de operaties in voormalig Joegoslavië leverde de KLu echter niet alleen een bijdrage met de inbreng van jachtvliegtuigen. Naast de te Villafranca gedetacheerde F-16 eenheid werden voorts individuele luchtmachtmilitairen (bijvoorbeeld als EG- of VN-waarnemer) en andere luchtmachtdetachementen (heli's, F-27's, motortransport, luchttransport) ingezet om de burgeroorlog op de Balkan te helpen beëindigen en het vredesproces te bevorderen. Voorts waren er in dit verband Nederlandse luchtmachtmilitairen werkzaam op de verschillende internationale hoofdkwartieren en maakten KLu-militairen deel uit van de AWACS-bemanningen, die ook een aandeel hadden in de bovengenoemde operaties. Ook deze tot op heden wat minder voor het voetlicht gebrachte vormen van luchtmachtoptreden zijn in het onderzoek betrokken.

INSIDE INFORMATION

De wijze waarop de SLH het onderzoek verricht, wijkt enigszins af van de doorgaans gevolgde methode, die zich in hoofdzaak richt op de bestudering van primair en secundair schriftelijk bronnenmateriaal. Bij het onderhavige onderzoek konden – gelet op het contemporaine karakter van de operaties – de sleutelfunctionarissen en 'hoofdrolspelers' rechtstreeks worden benaderd en

ondervraagd. Hoewel de meeste geïnterviewden inmiddels een andere functie vervulden of hun militaire loopbaan juist hadden beëindigd, konden zij zich hun persoonlijke aandeel en optreden vaak nog levendig voor de geest halen. De tientallen interviews die door de onderzoekers werden afgenomen, leverden niet alleen een omvangrijke hoeveelheid *inside information* op, ook droegen zij belangrijke bouwstenen aan voor een unieke reconstructie van het *out of area* optreden van de KLu. Door enkele bewerkte en aanzienlijk ingekorte tekstfragmenten uit de op handen zijnde publicatie weer te geven, wordt in het hiernavolgende alvast een tip van de sluier opgelicht.

DE AANLOOP NAAR OPERATIE DENY FLIGHT

Binnen de KLu lagen de ervaringen tijdens de Golfoorlog met de afgeblazen uitzending van een eenheid Nederlandse F-16's naar het Midden-Oosten nog vers in het geheugen, toen in de loop van 1992 de inzet van F-16's in het kader van een internationale crisisbeheersingsoperatie wederom actueel werd. In het voormalige Joegoslavië verslechterde de toestand voortdurend, en in de zomer van 1992 werd de internationale roep om een militair ingrijpen in Bosnië steeds luider. De in oktober van dat jaar aangenomen VN-resolutie 781 bepaalde dat binnen een voor Bosnië-Herzegowina vastgestelde *no fly zone* geen militair vliegverkeer werd toegestaan. Dit militaire vliegverbod werd met name door de Serviërs herhaaldelijk geschonden.

Het aannemen van VN-resolutie 786, in november 1992, waarin verdergaande controle op de naleving van het vliegverbod werd vastgelegd, bracht daarin geen verbetering. De Veiligheidsraad overwoog vervolgens maatregelen te nemen waarmee het vliegverbod kon worden afgedwongen. Op 12 december kondigde minister van Defensie A.L. ter Beek tijdens een PvdA-congres in Amsterdam aan dat Nederland in dit kader een squadron F-16's beschikbaar zou stellen.

Deze aankondiging kwam op het hoofdkwartier van de KLu in Den Haag niet als een verrassing: er werd al enige tijd serieus rekening gehouden met een eventuele inzet van F-16's vanuit Italië. In besloten kring werd de eventuele out of area inzet van F-16's voorbereid. Weldra werden ook op de Vliegbasis Twente de nodige stappen in die richting ondernomen. Het was duidelijk dat wederom een beroep zou worden gedaan op 315 Squadron, de *Ace Mobile Force*-eenheid, die gedurende het Golfconflict voor uitzending naar het Midden-Oosten paraat was gehouden. Op Twente werd in die periode juist druk gesleuteld aan het concept *Contingency Plan F-16* waarin de snelle inzet van jachtvliegtuigen, eventueel ook buiten het NAVO-gebied, centraal stond. Dit plan, dat goed aansloot bij het in de *Defensienota 1991* gelanceerde idee van de *Rapid Reaction Forces*, was geënt op een korte voorbereidingstijd. Besloten

werd via een Twents projectteam, dat K4C werd gedoopt, de bestaande instructies aan te passen aan de nieuwe situatie. De lokale deelinstructies van de verschillende diensten, die inmiddels op Twente waren geschreven, werden door K4C bij elkaar gebracht en gecoördineerd. Uiteindelijk lag er een boekwerk waarin per discipline precies was vastgelegd wat er nodig kon zijn voor een out of area operatie. De toenmalige commandant van de vliegbasis, kol F.J.M. Vogelpoel, zei later over dit plan:

> *Eigenlijk rolde daaruit hoe je organisatie eruit moet zien bij een dergelijke operatie. Er was sprake van een modulaire opbouw. In eerste instantie zul je er een aantal mensen naar toe moeten sturen, als verkenners, dat gaat kijken wat je daar zult aantreffen (...). De minimale condities moeten aanwezig zijn: een startbaan en brandstof. De rest kunnen we meenemen in modulaire vorm. Als er geen brandweer is moet de module brandweer worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor verkeersleiding, et cetera. Zo hebben we de organisatie in het plan opgebouwd.*

Nadat de minister van Defensie het aanbod van de F-16's wereldkundig had gemaakt, verkeerde de KLu in het algemeen en de Vliegbasis Twente in het bijzonder in een soort schemergebied. Twente moest zich gaan voorbereiden, maar wáár moest het zich precies op voorbereiden?

Voorverkenning

Binnen de Directie Operatiën van de KLu heerste de overtuiging dat, anticiperend op de naderende uitzending, zo snel mogelijk een keer naar Italië moest worden gegaan om een voorverkenning te realiseren. Eind januari, begin februari 1993 ontving de Luchtmachtstaf 'hele sterke signalen' van luchtmachtfunctionarissen op het hoofdkwartier van de NAVO-luchtstrijdkrachten en de KLu liaison-officier in Napels, dat er plannen werden gemaakt over de zogeheten *beddown bases*. Daarbij werd bepaald vanaf welke Italiaanse locaties de deelnemende squadrons van de verschillende bondgenoten zouden gaan opereren. De KLu wilde in dit proces de vinger aan de pols houden en zo mogelijk invloed uitoefenen op de keuze van de locatie die zij van de NAVO kreeg toegewezen. Daarom werd het noodzakelijk geacht in Italië poolshoogte te gaan nemen. De souschef Operatiën KLu (SCO), cdre C.J. van den Burg, drong aan op toestemming voor een voorverkenning. Op het politieke fiat voor een dergelijke verkenning werd echter tevergeefs gewacht:

> *Iedereen wilde dat we voorzichtig deden en we kregen geen toestemming om daar te gaan kijken. Achteraf zeggen we: dat is jammer, want dan had je je op een heel andere manier kunnen voorbereiden.*

Politiek gezien was noch Nederland, noch Italië er in de eerste maanden van 1993 rijp voor om al te ver te gaan. De toenmalige directeur Operatiën KLu, genm W. Breeschoten, zei hierover later:

> *In detail zaken uitwerken mochten we niet. We mochten ook geen contact hebben met de Zuidflank, we mochten geen vliegvelden gaan inventariseren.*

DE 'ANIMAL JUMP'

Inmiddels was het plan van het Twentse projectteam in maart 1993 zover afgerond dat door middel van een grote verplaatsingsoefening in de praktijk kon worden getest of het aan de verwachtingen voldeed. Met het door minister Ter Beek gedane aanbod indachtig, werd door de plaatsvervangend commandant van de Vliegbasis Twente, ltkol J.B. Ansink, een draaiboek gemaakt voor een oefening, die was geënt op het Joegoslavië-scenario.

Deze grote oefening, die de naam *Animal Jump* kreeg, zou bovendien als opmaat gelden voor het in gereedheid brengen van de Vliegbasis Twente als toekomstig Rapid Reaction Forces-veld. Het begin van dit eerste 'praktijkexamen' voor out of area opereren 'nieuwe stijl' stond gepland voor vrijdag 2 april 1993. De essentie van Animal Jump was de complete verplaatsing van een squadron F-16's. De eenheid zou in het oefenscenario door de lucht en over de weg worden verplaatst naar de fictieve *airbase Birdlake* – vernoemd naar de commandant van de vliegbasis Vogelpoel – in het verre *Krautia*. In werkelijkheid was gekozen voor een verplaatsing naar de luchtmachtbasis Gilze-Rijen in Noord-Brabant. Ondersteund door Fokker F-27's zouden in de week voor Pasen achtereenvolgens drie teams van de Vliegbasis Twente naar Gilze-Rijen worden overgebracht.

De drie teams zouden op verschillende tijdstippen na elkaar worden verplaatst. Team 1 werd gevormd door een kleine voorverkenningseenheid, in luchtmachtjargon: de *recceparty*. Team 2 bestond uit zes F-16's en het personeel en materieel om de eerste toestellen te ondersteunen, alsmede om de komst van de overige toestellen voor te bereiden. Team 3 ten slotte, werd gevormd door twaalf F-16's en het leeuwendeel van het personeel. De week na Pasen zou het *deployment* worden voltooid en de oefening zou met de terugkeer naar de Vliegbasis Twente worden beëindigd. Uit internationale contacten was inmiddels reeds gebleken dat een Nederlandse militaire bijdrage in de vorm van een eenheid F-16's op prijs zou worden gesteld. Voorts werd duidelijk dat de Nederlandse F-16's waarschijnlijk een *interceptor role*, een luchtverdedigingstaak, zouden moeten gaan vervullen. Bij de oefening Animal Jump zou hierop worden ingespeeld; men zou zich gaan oriënteren op *air defense*. Gegeven de omstandigheid dat er op dat moment geen toestemming werd verleend om in Italië de situatie te gaan verkennen, richtten de inspan-

ningen op de Vliegbasis Twente zich vanaf eind maart volledig op oefening Animal Jump. Enorme hoeveelheden materiaal werden gereed gemaakt voor de verplaatsing naar Gilze-Rijen. Alles wat kon worden opgeslagen zonder dat de dagelijkse bedrijfsvoering werd belemmerd, werd daadwerkelijk ingepakt. De boogtenten waren reeds gepakt en allerlei andere benodigdheden werden in zogenaamde box-pallets klaargezet. Ook belangrijke reparatiematerialen en een aantal reserveonderdelen werden in dozen gereed gezet. Echter, niet álle *spareparts* zouden in werkelijkheid worden overgebracht naar Gilze-Rijen. Belangrijke items waarvan maar één exemplaar voorhanden was, zouden op Twente achterblijven. Om toch een idee te krijgen van het benodigde volume, werd daarvoor in de plaats een aantal lege dozen klaargezet.

Op vrijdagochtend 2 april 1993 werd, zoals gepland, het startschot gegeven voor Animal Jump. Afkomstig van hun thuisbasis Eindhoven waren F-27's van 334 Squadron op de Vliegbasis Twente gearriveerd. Nadat ze waren beladen en de betrokken militairen waren ingestapt, vertrokken de Fokkers naar airbase Birdlake. Daar zouden ze echter nimmer arriveren...

INGEHAALD DOOR DE ACTUALITEIT

Inmiddels hadden de gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië de internationale gemeenschap tot een reactie gedwongen. Half maart 1993 werden enkele dorpen in de buurt van Srebrenica vanuit Servië gebombardeerd, een officieel bevestigde luchtaanval en dus een flagrante schending van het van kracht zijnde vliegverbod. De Veiligheidsraad veroordeelde deze schending en nam op 31 maart 1993 resolutie 816 aan, die bepaalde dat alle vastvleugelige vliegtuigen en helikopters die het in oktober 1992 ingestelde vliegverbod boven Bosnië-Herzegowina schonden, mochten worden neergeschoten.

In het verlengde van deze resolutie verzocht de VN aan de NAVO het vliegverbod met jachtvliegtuigen te gaan afdwingen. De resolutie zou op 7 april van kracht worden, op uiterlijk 14 april 1993 diende een begin te worden gemaakt met het militair afdwingen ervan. De Noord-Atlantische Raad, het hoogste gezagsorgaan van het bondgenootschap, gaf de hoogste militaire NAVO-commandant in Europa, de *Supreme Allied Commander Europe*, de Amerikaanse generaal J.M. Shalikashvili, opdracht maatregelen voor te bereiden om VN-resolutie 816 te implementeren. Nadat de NAVO zich verzekerd wist van de steun en inbreng van de lidstaten, werd op 2 april 1993 VN-resolutie 816 door de NAVO herbevestigd. Het bondgenootschap zou het middels *air power* afdwingen van het vliegverbod daadwerkelijk op zich nemen.

Hoewel de KLu op 2 april nog steeds in afwachting was van de definitieve opdracht tot deelneming aan het afdwingen van het vliegverbod, voelden de direct betrokken functionarissen aan dat het weldra zover zou zijn. Op de

Vliegbasis Twente had commandant Vogelpoel de F-27's die waren begonnen met de eerste fase van oefening Animal Jump, met gemengde gevoelens zien vertrekken:

Ik zal het niet gauw vergeten, de oefening ging draaien. De F-16's waren al in de lucht voor een andere oefening, maar zij zouden op de oefenlocatie Gilze-Rijen gaan landen. Bij het uitzwaaien van de F-27's kreeg ik het echt moeilijk, want die hadden alle bagage – de hele rommel – ingeladen om naar Gilze-Rijen te gaan... daar gaat je handel... die gaan naar Gilze-Rijen toe en ze hebben lege dozen bij zich... Stel je voor dat er nu wat zou gebeuren. Dat ik nu weg zou moeten. Dan zijn we toch wel in de problemen, want tja, dan moet je toch weer alles bij elkaar gaan zoeken en die lege dozen moeten gevuld worden... Ik vertrouwde het niet meer en toen heb ik de souschef Operatiën gebeld.

Die ochtend waren op het luchtmachthoofdkwartier aan de Haagse Binckhorstlaan de souschef Operatiën Van den Burg en het hoofd Afdeling Vliegtuigoperatiën, kol P.J.M. Godderij, in conclaaf bijeen. Zij wisselden van gedachten over hetzelfde probleem en voelden aan hun theewater dat de officiële opdracht tot verplaatsing richting Italië eraan zat te komen, en dat oefening Animal Jump daarmee door de actualiteit dreigde te worden ingehaald. Zij bespraken de consequenties van het doorgaan van een dergelijke groots opgezette oefening voor de naderende realiteit van een echte crisisbeheersingsoperatie. Godderij sprak tot Van den Burg:

(...) dadelijk zijn die mannen naar Gilze toe aan het 'moven' en dan heb je de problemen. Want alle telegrammen die ik langs zie komen, het wijst er gewoon op dat wij gaan 'moven' (...) als het dadelijk echt begint te lopen, dan hebben we een 'major problem'. Dan moet je beginnen te rennen en dan pak je de verkeerde doos mee. Kom je ergens in Italië aan en heb je een lege doos.

De souschef Operatiën gaf aan dat het hem ook niet lekker zat en toen ging de telefoon. Van den Burg kreeg Vogelpoel aan de lijn, die hem op de volgende wijze deelgenoot maakte van het angstige voorgevoel dat hem was bekropen: '(...) ik krijg kouwe voeten, ik wil die oefening afblazen, ik vind het niks meer.' Daarop antwoordde de SCO: '(...) het zit ons ook niet lekker. Dus als jij hetzelfde gevoel hebt, dan *cancelen* we.' Oefening Animal Jump werd afgeblazen en de Fokker *Troopships* die reeds waren vertrokken naar Gilze-Rijen werden terstond teruggeroepen. Los van elkaar bleek bij de sleutelfunctionarissen op Twente en bij de Luchtmachtstaf hetzelfde verwachtingspatroon te bestaan ten aanzien van dat wat snel zou komen.

Ondanks de stroom telegrammen die in de loop van de dag op het Operatiecentrum in de bunker onder het Haagse luchtmachthoofdkwartier bin-

nenkwam, bleef de definitieve toestemming voorshands uit. Cdre Van den Burg en kol Godderij poogden nog dezelfde dag toestemming te krijgen een voorverkenningseenheid uit te zenden. Op de Defensiestaf kon die toestemming evenwel nog niet worden verleend. Met de commandant van de Vliegbasis Twente werd afgesproken dat deze de recceparty op *stand by* zou houden. Van NAVO-zijde was inmiddels bekend gemaakt dat aan de Nederlandse eenheid de Noord-Italiaanse Vliegbasis Villafranca zou worden toegewezen, voor de KLu bepaald niet de meest favoriete locatie om haar F-16's naar toe te dirigeren.

HET STARTSCHOT

Op 3 april wachtte de KLu nog steeds op toestemming voor het uitzenden van een voorverkenningseenheid. In de meeste ruimtes van het Haagse hoofdkwartier heerste die zaterdag een serene rust. Zo niet op het kantoor van de plaatsvervangend Bevelhebber, genm H.W.M. Satter. Hij was die dag in de weer om het luchttransport voor de verkenningseenheid te regelen. De recceparty zou per F-27 naar Italië worden gevlogen. Het verkrijgen van de toestemming ging niet bepaald van een leien dakje. Het kostte de plaatsvervangend Bevelhebber een fors aantal uren.

> *Ik heb die dag talloze telefoontjes gepleegd om een F-27 op zondag naar Italië te krijgen om vast verkenningen uit te gaan voeren. Een club die moest gaan uitzoeken van waaruit wij überhaupt zouden moeten gaan opereren. Nou, ik geloof dat het zaterdagavond tien of elf uur was voordat ik toestemming had om 'n F-27 te sturen.*

Elders in het gebouw aan de Binckhorstlaan bestudeerde kol Godderij de binnenkomende telegrammen die op de operatie betrekking hadden. Inmiddels waren de *time schedules* van de zijde van de NAVO al binnengekomen. Godderij belde SCO Van den Burg thuis op en zei: 'We krijgen dit weekend gewoon een 'Go', dat weet ik gewoon zeker. Dus we moeten die recceparty eruit gooien.' Daarop nam Van den Burg contact op met de Defensiestaf, vanwaaruit weer met de politieke leiding werd overlegd. Toestemming kon nog steeds niet worden verleend. Deze gang van zaken herhaalde zich later op de dag nog eens. Het Operatiecentrum ontving uiteindelijk laat in de avond het bericht dat het politieke fiat was gegeven, nadat de NAVO aan Nederland had verzocht om F-16's voor de operatie beschikbaar te stellen en deze vanaf 8 april in Noord-Italië gereed te hebben voor de eerste vluchten in het luchtruim van Bosnië-Herzegowina.

De betrokkenen op de Vliegbasis Twente werden direct op de hoogte gebracht: de recceparty kon naar Italië afreizen. Op de vliegbasis was het projectteam

K4C, dat zich had beziggehouden met de lokale invulling en coördinatie van het Contingency Plan F-16, inmiddels getransformeerd tot een nieuw projectteam dat de voorbereiding van de echte uitzending ging coördineren. In de instructie van het eerdere projectteam was bepaald dat de chef Vliegdienst van de vliegbasis die de F-16's leverde, zou gaan fungeren als detachementscommandant (detco) van de uitgezonden eenheid. Hieruit vloeide voort dat ltkol D.L. Berlijn op de Vliegbasis Villafranca zou gaan optreden als detco.

Zoals ook bij oefening Animal Jump was voorzien, zou het detachement in een aantal opeenvolgende fases worden verplaatst. Als eerste ging de voorverkenningseenheid, in het draaiboek Team 1, aan de slag. Deze recceparty stond onder leiding van de plaatsvervangend commandant van de Vliegbasis Ansink en omvatte in totaal 23 personen. De belangrijkste taak van de verkenningseenheid was na te gaan of het metterdaad mogelijk was om vanaf de toegewezen *beddown base* met Nederlandse F-16's te opereren. De eenheid moest op Villafranca inventariseren of er sprake was van zogeheten *showstoppers*, onoverkomelijke problemen voor de inzet van F-16's. Alle belangrijke disciplines en specialismen, zoals vliegoperatiën, logistieke ondersteuning, infrastructuur, grondoperatiën en voorlichting, waren in Team 1 vertegenwoordigd. Nog in de nacht van 3 op 4 april werd het personeel dat behoorde tot de voorverkenningseenheid op de hoogte gebracht van het aanstaande vertrek. Vanaf de Vliegbasis Eindhoven vlogen twee Fokker F-27's van 334 Squadron naar Twente om Team 1 naar Italië te transporteren.

OP ITALIAANSE BODEM

Op zondag 4 april arriveerde Team 1 op de Vliegbasis Villafranca. De Nederlanders werden welkom geheten door collega's van de Italiaanse luchtmacht. Ofschoon de voorverkenningseenheid terstond aan het werk wilde gaan, schreef de Italiaanse etiquette voor dat er eerst werd aangezeten aan een – voor Nederlandse begrippen – uitgebreide gezamenlijke lunch. Om de gastheren niet voor het hoofd te stoten, bleef het Nederlandse gezelschap keurig tot het einde van deze lunch aan tafel. Laat in de middag keerde de recceparty op het vliegveld terug en begonnen de diverse teamleden met de inventarisatie van hun specialisme.

Twaalf uur na het vertrek van Team 1 uit Nederland begonnen op het Operatiecentrum in Den Haag en bij de juist geformeerde *Battle Staff* op de Vliegbasis Twente de eerste *First Impression Reports* (FIR's) binnen te stromen. In sommige opzichten was deze informatie niet erg bemoedigend. Op Villafranca, een gemengd civiel-militair vliegveld, was men niet gewend om met F-16's te opereren. De voorverkenningseenheid werd geconfronteerd met tal van problemen die aanvankelijk welhaast onoplosbaar schenen.

De militaire infrastructuur van het veld was, zo stelde de Nederlandse recceparty vast, heel beperkt:

> *(...) een klein kampementje aan de rand waarvan de commandant zijn kantoor heeft. Er is een aantal stenen gebouwen, barakken zou je ze kunnen noemen, met kleine raampjes (...) vanwege de hitte. En twee 'squadron areas', waarvan één net in de nieuwbouw zat en de andere nog moest wachten op renovatie en al tijden niet meer gebruikt werd.*

De situatie die Team 1 op Villafranca aantrof, stak dus nogal schril af bij datgene wat op een modern F-16 vliegveld in Nederland en in de ons omringende NAVO-landen gangbaar was. Ook in Italië behoorde Villafranca geenszins tot de crème de la crème van de aldaar gesitueerde vliegbases. Ten opzichte van andere operationele militaire velden is het 'een konijnenveld; het heeft oude infrastructuur en is rommelig', oordeelde detco Berlijn later.

VLIEGVEILIGHEID

Een voorwaarde waaraan absoluut moest worden voldaan wilde men met F-16's kunnen opereren, was de beschikbaarheid van een geschikt banenstelsel. De F-16 heeft zijn motor met luchtinlaat, de *intake*, in vergelijking met de op Villafranca gestationeerde H-toestellen, relatief laag hangen, waardoor het toestel als het over de baan taxiet gevoelig is voor *Foreign Object Damage* (FOD). Zo kan een enkel steentje wat door de intake naar binnen wordt gezogen de F-16 motor grondig vernielen. Het gevaar van FOD zagen de betrokkenen als een mogelijke showstopper voor de Nederlandse F-16 inzet. De FOD zou onverantwoorde vliegveiligheidsrisico's met zich mee kunnen brengen. Een lid van de recceparty zei hierover later:

> *De vliegbasis lag vol met sintels, grind, steen over de baan heen, op de rolbanen, op de parkeerplaatsen voor vliegtuigen. Het lag er echt bezaaid mee. Het was niet één steentje, het was een sintelpad.*

Uiteindelijk werd, na een indringende gedachtewisseling, de conclusie getrokken dat, mits voldaan aan een aantal randvoorwaarden, door de Nederlandse F-16's vanaf het Italiaanse banenstelsel zou kunnen worden geopereerd. Het verkenningsteam raakte ervan overtuigd dat het mogelijk was dat het noodzakelijke deel van het banenstelsel voor het begin van de operatie FOD-vrij kon worden gemaakt. Het ging hier om de parkeerplaats voor een aantal F-16's, de route waarlangs naar de startbaan moest worden getaxied, en de startbaan zelf. Vanuit Nederland zouden veegwagens naar Villafranca moeten komen om de FOD op de vliegbasis te bestrijden. Dat gebeurde. 'We hebben daar een baanveger op versleten in het begin.' De verkenningseenheid zelf maakte reeds een

Afb. 1 Roosters worden vervaardigd ter bestrijding van Foreign Object Damage

begin met de verwijdering van FOD. Er werden zogenaamde FOD-roosters gefabriceerd. Dat waren gelaste stalen rekken, een soort wildroosters, die over de weg werden gelegd om zo kiezelsteentjes en dergelijke uit de banden van de voertuigen los te trillen, zodat ze niet op de taxibanen terecht zouden komen. Voorts moesten de Italiaanse gastheren ervan worden overtuigd dat het voor de Nederlandse operatie van cruciaal belang was dat ook alle Italiaanse auto's over – en niet langs – de geplaatste FOD-roosters zouden rijden.

Huisvesting

De FOD-kwestie was niet het enige knelpunt waarop Team 1 stootte. Ook het punt van de huisvesting kostte heel wat hoofdbrekens. Onderzocht moest worden waar het meer dan driehonderd personen omvattende detachement kon worden ondergebracht. Op de Vliegbasis Villafranca bleken geen geschikte onderkomens voorhanden te zijn. Na veel discussie werd uiteindelijk gekozen voor bestaande hotelaccommodatie.

Een ander probleem was het regelen van de nodige hangarruimte voor het lijnonderhoud van de Nederlandse F-16's. In eerste instantie bleek geen vierkante meter ruimte beschikbaar te zijn. Na het nodige overleg met de Italiaanse basisleiding was het uiteindelijk mogelijk dat door de Nederlanders een kleinere hangar voor F-16 onderhoud in gebruik kon worden genomen.

GEFRONSTE WENKBRAUWEN

Op de Vliegbasis Villafranca waren in principe alle essentiële vlieg-gerelateerde zaken voorhanden. Deze waren echter niet geënt op F-16 operatiën en daarom moest veel vanuit Nederland worden geregeld en meegenomen. Al deze zaken werden door de specialisten van Team 1 geïnventariseerd en op lijsten vastgelegd. De Italianen konden zich garant stellen voor de levering van vliegtuigbrandstof voor de Nederlandse toestellen. Ook kon gebruik worden gemaakt van de Italiaanse verkeersleiding en meteo.

De medewerking van de Italianen was, voor zover hun mogelijkheden dat toelieten, 'enorm groot', zo ondervond de recceparty, die opereerde vanuit een hotel in de buurt van Villafranca. Daar werden alle gegevens verzameld en geanalyseerd. Vanaf de eerste dag vonden er, soms tot diep in de nacht, sessies plaats waarin de stand van zaken werd besproken. Snel diende te worden vastgesteld of er obstakels waren die de inzet van Nederlandse F-16's vanuit Villafranca zouden blokkeren.

De eerste berichtgeving van de recceparty uit Italië leidde op de Luchtmachtstaf en op de Vliegbasis Twente tot gefronste wenkbrauwen en enige verontrusting. Op Twente kregen commandant Vogelpoel en aankomend detco Berlijn de FIR's onder ogen. De laatste zag er weinig hoopgevends in: 'Ik dacht van: nou, dit lukt nooit, hier gaan we nooit naar toe, dit wordt straks afgeblazen (...) maar niemand durfde eigenlijk te zeggen van: laten we het niet doen, want het is veel te belangrijk dat we deel gaan nemen. Dat speelde mee, absoluut.' Ook op de Luchtmachtstaf was men doordrongen van het belang dat was gemoeid met het realiseren van de F-16 inzet en drong men aan op een positieve beslissing van de verkenningseenheid. Na een aantal dagen van grondige inventarisatie van de maatregelen concludeerde Team 1 inderdaad dat er voor de Nederlandse F-16's geen onoverkomelijke barrières bestonden om vanaf het Italiaanse veld te gaan opereren.

Tussen 4 en 7 april 1993 werden in Nederland de FIR's geëvalueerd en was men voortdurend bezig het voor Villafranca benodigde pakket te *'finetunen'*. De personele samenstelling van het detachement kwam in dit proces niet op de laatste plaats. Besloten werd van bepaalde takken van dienst minder en van andere méér luchtmachtmilitairen uit te zenden. Het bleek dat de omstandigheden op en rond de Vliegbasis Villafranca zodanig waren – 'er was niet eens een hek om een bepaald deel van de basis' – dat extra bewakingspersoneel nodig werd geacht. De veiligheidssituatie rond de vliegbasis vormde aanvankelijk nog een groot vraagteken. Er werd rekening gehouden met, eventueel gewelddadige, demonstraties tegen de aanwezigheid van het Nederlandse detachement.

Afb. 2 Beperkte ruimte voor het lijnonderhoud in Villafranca

TRANSPORTPERIKELEN

Op basis van de uit Italië binnendruppelende rapporten werd op de Luchtmachtstaf in Den Haag geconcludeerd dat er uit Nederland ten behoeve van het detachement veel, zeer veel, diende te worden meegenomen. Het antwoord op de vraag hoe men dit alles zo snel en verantwoord mogelijk op de plaats van bestemming kon krijgen, moest spoedig worden geformuleerd. Nadat was vastgesteld dat de direct beschikbare eigen luchttransportcapaciteit én die van andere naties bij lange na niet toereikend was om het Nederlandse detachement binnen het gewenste tijdsbestek naar Italië over te brengen, werd – naast een relatief beperkte mate van luchttransport – ondubbelzinnig gekozen voor transport over de weg.

Na raadpleging van enkele transportdeskundigen en een snelle inventarisatie bleek het via de Luchtmachtstaf mogelijk om binnen een dag tientallen militaire én civiele vrachtwagens, trailers en diepladers voor containertransport in te huren en naar de Vliegbasis Twente te dirigeren. Daar was men op zondag 4 april begonnen met het containeriseren van alle benodigdheden die over de weg zouden worden getransporteerd. Een snel vertrek van de vrachtwagens naar Villafranca was dringend gewenst, omdat het tijdstip waarop de Nederlandse F-16's in Italië operationeel inzetbaar zouden worden, mede

afhankelijk was van het moment waarop de van Twente afkomstige containers arriveerden.

Een probleem was dat Italië officieel nog geen toestemming voor de komst van de Nederlandse eenheid had gegeven. Op de Luchtmachtstaf realiseerde men zich dat er dingen plaatsvonden die eigenlijk formeel nog niet mochten gebeuren. De toenmalige plaatsvervangend Bevelhebber Satter schetste nadien het dilemma waarvoor de verantwoordelijke militairen zich geplaatst zagen:

> *Besluitvorming tot daadwerkelijke uitzending van F-16's voor een dergelijke missie, is vanzelfsprekend een zaak van de politiek. Zo'n besluit is van diverse factoren afhankelijk, onder andere van een formeel besluit en verzoek van de VN, overleg met de Kamer, enzovoorts. Wil je evenwel na zo'n besluit zo spoedig mogelijk met F-16's kunnen opereren – en dat verwachten de politiek en de internationale gemeenschap, na hun besluit, óók van je – dan móet een groot aantal voorbereidende activiteiten uitgevoerd zijn. Met andere woorden: óf je start deze voorbereidingen alvast op – hoewel je formeel nog geen opdracht hebt ontvangen – óf je begint hiermee ná een formeel besluit tot vertrek van F-16's en bent daardoor véél later daadwerkelijk inzetbaar. Belangrijk bij deze afweging in het krijgsmachtdeel is het hebben van een goede notie en antennes voor politieke wensen en haalbaarheden.*

Toen de eerste vrachtwagens op dinsdagavond 6 april, zoals gepland, richting Italië vertrokken, was de Italiaanse toestemming nog steeds niet gegeven. Dit transport arriveerde, nog geen 36 uur na het vertrek uit Nederland, op woensdagavond 7 april op de plaats van bestemming.

Eerder op die dag was fase twee, de verplaatsing van een deel van de toegezegde F-16's naar Italië, geïmplementeerd. Behalve de eerste vier F-16's vertrok ook Team 2 op 7 april naar Italië. Team 2, dat bestond uit ruim honderd luchtmachtmilitairen, onder wie ook de detachementscommandant, verzamelde zich 's morgens op de Vliegbasis Twente, vernam de laatste instructies en kreeg de laatste informatie over de situatie op Villafranca. In de personeelskantine, het 'Noaberschop', werd, onder grote belangstelling van de pers, afscheid genomen van het 'thuisfront'. Het werd een emotioneel afscheid, het was de eerste keer dat luchtmachtmilitairen voor de periode van een half jaar zouden worden uitgezonden.

Over de operationele omstandigheden en de gevaren waarmee de F-16's boven Bosnië-Herzegowina te maken zouden krijgen, heerste nog onduidelijkheid. Detco Berlijn typeerde het afscheid als 'behoorlijk aangrijpend'. Nadat het gezelschap via toespraken en peptalk een hart onder de riem was gestoken, verzamelde het personeel dat deel uitmaakte van Team 2 zich bij de vliegtuigen. Behalve een Portugese Hercules, die op die dag tweemaal vracht, bagage

en personeel naar Italië zou overvliegen, vertrokken er op 7 april ook vier F-27's van 334 Squadron. Met de Fokkers werd het leeuwendeel van het personeel alsook de vracht ten behoeve van de opvang van de eerste vier F-16's naar Villafranca overgebracht. De transportvliegtuigen vlogen in ongeveer twee uur over Oostenrijk naar de plaats van bestemming.

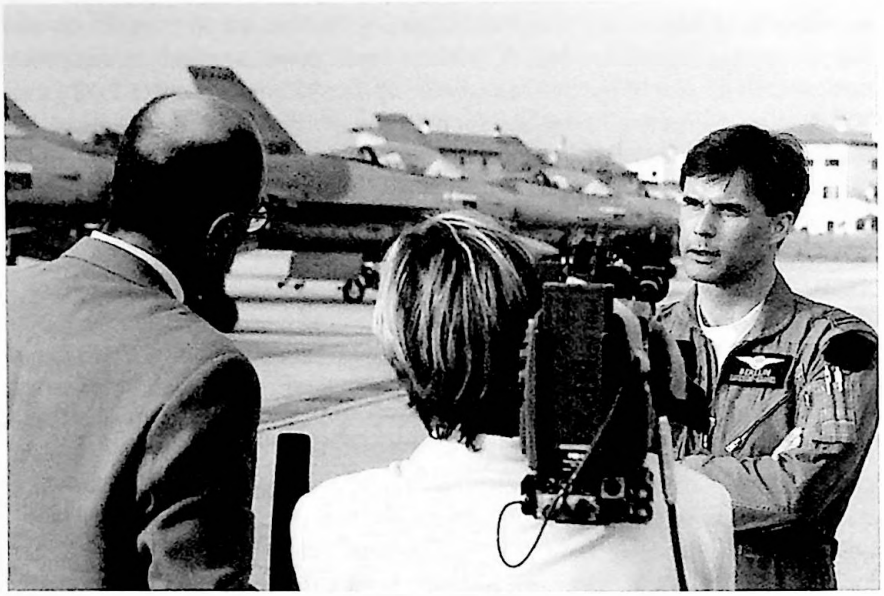
'THIS IS ITALY...'

De Nederlandse F-16's hadden geen toestemming om over Oostenrijk te vliegen, zij vlogen vanaf Twente door het luchtruim van NAVO-bondgenoten België en Frankrijk via de van tevoren afgesproken zogenaamde Holland-routes naar Italië. Het vertrek van de jachtvliegtuigen stond gepland op 12.30 uur, lokale tijd. Enkele uren daarvoor had het Militaire Comité van de NAVO de verplaatsing van de F-16's gemandateerd, en ook de Nederlandse politieke toestemming was gegeven. Op de Luchtmachtstaf in Den Haag werd echter nog steeds gewacht op de formele Italiaanse toestemming voor de komst van het Nederlandse personeel en materieel. Kolonel Godderij, die deze zaak namens de Luchtmachtstaf met de Italiaanse luchtmacht moest afhandelen, zat in Den Haag op het bevrijdende telefoontje te wachten. De tijd verstreek, maar er kwam geen bericht. Hij herinnerde zich nadien:

Ik had afgesproken met de 'Wing Operations Officer' op Twente dat ik zou bellen als het niet goed zou zijn, en om twaalf uur wist ik nog steeds niks. Maar ik wist wel dat die mannen al in de kisten zaten en om twaalf over twaalf wist ik nog niks en toen hebben we gewoon gezegd: we laten ze gewoon gaan. We zien wel. Iedereen zei hier: we gaan dus. Maar een klein ding hadden we nog niet zeker: de Italiaanse staf had nog niet officieel gezegd dat we konden komen, in ieder geval wisten we dat dus nog niet.

En om tien over twee die middag krijg ik kolonel Lupo (...) aan de lijn: 'This is colonel Lupo from Italy, the representative at 5ATAF. Are you the guy who is leading the operation in the Netherlands Airforce Staff?' Well, yes, sort of. 'Okay, you have the permission to come to Italy.' Okay, thank you. 'When do you expect the airplanes to be here?' Well, in about fifteen minutes. 'Ah Roger, Eeuh?, Eh say again?' In about fifteen minutes. 'Eh, Okay...' Klik, tuut, tuut, tuut. Ik dacht: dat gaat goed jongens!

Inmiddels stonden ze er al, want waar ik geen rekening mee had gehouden was dat het maar anderhalf uur vliegen was, in plaats van één uur en drie kwartier. Ze waren op dat moment al geland. Van dit soort dingen zie je dus in zo'n operatie. Formeel, niet formeel. Iedereen weet wat er gaat gebeuren, daar ligt ook verder niemand meer wakker van.



Afb. 3 Detachementscommandant D.L. Berlijn geïnterviewd op de flight-line

DE OPBOUW VAN HET DETACHEMENT

Op 8 april, een dag na het vertrek van de eerste Nederlandse jachtvliegtuigen naar Villafranca, gaf de Noord-Atlantische Raad zijn goedkeuring aan het afdwingen van het vliegverbod in overeenstemming met resolutie 816 van de VN-Veiligheidsraad. De Raad informeerde secretaris-generaal van de VN Boutros Ghali, dat de NAVO was voorbereid om de operatie, waarvoor de passende codenaam *Deny Flight* was gekozen, te beginnen op maandag 12 april 1993, om 12.00 *Greenwich mean time.*

Voor het zover was, moesten op de Vliegbasis Villafranca nog bergen werk worden verzet. Na aankomst van Team 2 en de eerste vier F-16's kon de opbouw van het detachement vanaf 7 april krachtig ter hand worden genomen. Detco Berlijn arriveerde die dag per F-27 en maakte direct kennis met de Italiaanse basiscommandant. Nadat Team 2 was opgelijnd in een hangar en was voorgesteld aan de gastheren, werd contact gelegd met het vier dagen eerder aangekomen Team 1.

De totale sterkte van het Nederlandse detachement bedroeg op dat moment zo'n 125 militairen. Op 8 april arriveerden nog eens tweemaal vier Nederlandse F-16's in Italië. Het detachement zou zowel in personele als in materiële zin pas ná het begin van Deny Flight op volledige sterkte komen.

Afb. 4 De J-516 als één van de eersten op weg naar Bosnië

De omstandigheid dat het Paasweekend voor de deur stond, vormde tijdens de opbouwfase een complicerende factor. Een dag na de aankomst van Team 2 – op Witte Donderdag – 'trokken de Italianen de plug eruit, liep de hele basis leeg en was er niemand meer'. De Paasdagen lagen immers in het verschiet. Met slechts een enkele Italiaanse liaison-officier beschikbaar, vond de *build-up* van het detachement doorgang. Desalniettemin waren de Nederlanders op 9 april al zover gevorderd dat beperkt kon worden geopereerd. Die dag werden met de aanwezige F-16's dan ook de eerste vijf trainingsmissies gevlogen. Detco Berlijn zei nadien over deze vluchten:

> *Dat was belangrijk omdat we wilden laten zien dat we snel konden opereren. Ook daar was weer veel pers aanwezig, we wilden ons 'point' maken van: kijk eens, als je ons oppakt en je stuurt ons, zijn we meteen in business. Er was een grote druk om dit te doen. Daar was het detachement niet altijd even blij mee, het gaf een hoge stress, maar uiteindelijk is het een goede beslissing gebleken.*

Het meeste werk in de dagen voor het begin van operatie Deny Flight werd evenwel niet in de lucht maar op de grond verricht. Op de Vliegbasis Villafranca moesten voor het detachement werkplekonderkomens worden ingericht, waarvoor *prefabs* werden ingehuurd. Deze dienden te worden geplaatst, te worden aangesloten op elektriciteit en te worden voorzien van telefoon. Interne en externe verbindingen moesten worden gerealiseerd, waar-

voor onder meer tien kilometer kabel moest worden aangelegd. Naast het plaatsen van wc-blokken en het slaan van beerputten, moest direct aandacht worden geschonken aan de totstandkoming van een commandopost-area, een *Ops-room*, een veldhospitaal... en dan was er natuurlijk nog het eerder aangehaalde probleem van de FOD, wat de vliegoperatiën ernstig zou kunnen belemmeren. Behalve door de vervaardiging van FOD-roosters konden na aankomst van twee uit Nederland overgebrachte veegwagens grote vorderingen worden gemaakt met de bestrijding van dit probleem. De veegwagens waren beide voortdurend in gebruik. Voorts werd er 'een hoop bezems' aangeschaft en kreeg een ieder de opdracht zijn werkplek schoon te vegen en te houden. Kort voordat operatie Deny Flight van start zou gaan, werd duidelijk dat de strijd tegen de FOD zou worden gewonnen. Een te Villafranca opgemaakt rapport van 11 april 1993 meldde onder meer: 'Bestrijding FOD verloopt voorspoedig (...) Conditie van platform, shelter area en flight-line is acceptabel. Taxiën met vliegtuigen nog gelimiteerd'.

OPERATIONELE AANSTURING

Op het moment dat Nederlandse F-16's arriveerden op Villafranca vond een zogenaamde *transfer of authority* plaats. Dit impliceerde dat de vliegtuigen voor wat betreft de operationele aansturing in feite werden losgekoppeld van de Nederlandse luchtmachtorganisatie. Ze werden als het ware ge-*chopped* en het bevel werd overgedragen aan de *Commander in Chief Allied Forces*

Afb. 5 Nederlandse F-16's, al vijf jaar actief boven voormalig Joegoslavië

Southern Europe, de Amerikaanse admiraal J.M. Boorda. Deze verwierf daarmee *operational control* over de Nederlandse F-16's. In de beginperiode leidde dat wel eens tot enige frictie met het Operatiecentrum op de Luchtmachtstaf: 'die dachten dat ze dat detachement nog allerlei opdrachten konden geven, terwijl wij in Villafranca de opdrachten van het operationele hoofdkwartier binnenkregen', zo herinnerde detco Berlijn zich later. Overigens maakte Boorda direct gebruik van de omstandigheid dat de Nederlandse F-16's onder zijn bevel kwamen te ressorteren. Het feit dat het Nederlandse detachement nog in de opbouwfase verkeerde, werd door de admiraal als een *minor detail* beschouwd want 'de operationele opdrachten rolden binnen'.

Het moge duidelijk zijn dat in de aanloop naar het begin van operatie Deny Flight in verschillende opzichten een zware wissel werd getrokken op de in Italië aanwezige luchtmachtmilitairen. Toch keken velen van hen later met voldoening terug op deze zeer enerverende periode. Detco Berlijn bracht het op de volgende wijze onder woorden:

> *Het was een leuke periode hoor, we hadden toevallig van die creditcards bij ons en zeiden tegen de kapitein van de logistieke dienst: haal voor ons 35 cadalto's [tijdelijke onderkomens, red], kan me niet schelen waar vandaan. We hadden geen verbindingen, tegen de commandant verbindingen: haal maar telefoons. Dus het was cowboy-werk in die tijd. Maar aan de andere kant: als er iets lukte dan was dat verrekte motiverend. Het is echt pieken en dalen geweest. Als er iets gelukt was, dan voelden wij ons heerlijk, het werkt stimulerend. Het volgende moment had je een enorme clash met de staf en dan zat iedereen in de put. En dan dacht je: ze begrijpen er geen donder van. Het was een hele hectische tijd, maar een prachtige tijd (...)*
>
> *Over overwerk werd niet gesproken. Iedereen werkte gewoon door. Mannen hielden op met werken als ze omvielen, echt waar hoor. Niemand zeurt op dat moment. Zeuren krijg je pas als de dingen op hun plaats zijn (...)*
>
> *Belangrijke uitspraak in die periode was: 'check the horizon'. Daar bedoelden we mee van: als je het echt niet ziet zitten, kijk dan maar naar buiten en als je goed kijkt, dan zie je dat de aarde nog draait en zolang die aarde draait is er niets aan de hand en komt het wel goed. Een beetje proberen de problemen te relativeren, want al die mannen hadden toen nog het beeld van de Golfoorlog voor ogen. Met dat idee gingen we naar Italië.*

Op 12 april 1993 was de opbouw van het Nederlandse F-16 detachement in Villafranca zover gevorderd dat zonder problemen en restricties kon worden deelgenomen aan de officiële start van operatie Deny Flight. De wijze waarop

de Nederlanders in deze aanloopfase opereerden, oogstte veel waardering bij de overige deelnemende bondgenoten. De Amerikaanse generaal J.W. Ashy, destijds *Commander Allied Air Forces Southern Europe* en direct verantwoordelijk voor de leiding van Deny Flight zei later over de snelle aanpak van de KLu:

> *The way that you [de Koninklijke Luchtmacht, RdW] all did that quickly was noteworhty and (...) it set – at least for the Europeans – a model from which to build (...) Having the Dutch forces there quickly and ready had a big positive impact on what we did and I will never forget that and always appreciate it, because I knew I could always count on them.*

Ten behoeve van Deny Flight zou Nederland zowel kwantitatief als kwalitatief een zeer wezenlijke bijdrage leveren. Tot december 1995 kon de KLu niet minder dan 5.865 sorties en 21.489 vlieguren voor Deny Flight op haar conto bijschrijven. Elk van de, ieder half jaar afgeloste, opeenvolgende KLu-detachementen heeft vanaf Villafranca niet alleen een luchtverdedigingstaak (*air defense*) uitgevoerd, maar eveneens voorzien in steun aan de grondtroepen (*close air support*). Daarenboven werden door de F-16 detachementen een niet onaanzienlijk aantal fotoverkenningsmissies (*recce*) volbracht. Een aantal belangrijke missies waarbij wapens metterdaad zijn ingezet, werd geleid door Nederlandse vliegers. In het kader van operatie *Deliberate Force*, de robuuste campagne tegen Bosnisch-Servische doelen in de nazomer van 1995, bombardeerden Nederlandse F-16's met grote doeltreffendheid munitiecomplexen en opslagloodsen.

Het einde van operatie *Deny Flight*, in december 1995, betekende geenszins het einde van de aanwezigheid van de KLu boven voormalig Joegoslavië. De vredesonderhandelingen en het Akkoord van Dayton leidden tot de stationering van een internationale troepenmacht (IFOR, later SFOR) in Bosnië. De luchtstrijdkrachten werden via operatie *Decisive Endeavour* en later via operatie *Deliberate Guard* opnieuw betrokken in het moeizame proces van crisisbeheersing en vredeshandhaving in deze regio. Nederlandse F-W16's vervulden in dit verband wederom een substantiële rol en zijn daarom op dit moment reeds meer dan vijf jaar achtereen actief boven voormalig Joegoslavië.

Humanitaire hulpverlening in Noord-Irak (april-juni 1991)

Een terugblik op een grootse VN-missie

*J.J.M. Hogenboom – luitenant-kolonel der genie**

INLEIDING

Toen de Irakese president Saddam Hoessein na de inval en bezetting van Koeweit in 1990 alle VN-ultimatums naast zich neerlegde, sloegen op 17 januari 1991 geallieerde lucht- en landstrijdkrachten toe. Het werd een slag die tot dan toe nog niet had plaatsgevonden; een high-tech oorlog met een hoofdrol voor de luchtstrijdkrachten, die regionaal in een zeer korte tijd en met succes kon worden uitgevochten.

De veronderstelling dat oppositiegroeperingen Saddam Hoessein c.s. later wel uit het zadel zouden wippen, bleek een utopie, en veel van deze anti-Hoessein groeperingen moesten dan ook na het beëindigen van de vijandelijkheden voor hun bestaan vrezen.

De Sjiieten in het zuiden en de Koerden in het noorden vluchtten met honderdduizenden naar onherbergzame oorden. De Koerden in het Zagrosgebergte, ongeveer 480.000 in getal, dreigden door slecht weer, koude en honger om het leven te komen.

INZET NEDERLANDSE TROEPEN

Op 16 april 1991 besluit president Bush, op basis van VN-resolutie 688 (waarin de onderdrukking van de Koerden wordt veroordeeld en toelating van humanitaire organisaties op Irakees grondgebied wordt geëist) de al lopende operatie *Provide Comfort* in Noord-Irak uit te breiden met multinationale eenheden. Hiermee werd de aanzet gegeven voor een *Combined Task Force Provide Comfort* (CTFPC), met als aanvullende opdracht tijdelijke vluchtelingenkampen te bouwen. Het Nederlandse kabinet besluit op 19 april tot een bijdrage van duizend militairen, bestaande uit vierhonderd mariniers en zes-

---

* J.J.M. Hogenboom is bij *Euro NATO Training Engineer Centre* (ENTEC) te München (BRD) verantwoordelijk voor *lessons learned* en *Military Engineering Consultancy*. Tijdens voorbereiding en uitzending naar Irak was hij hoofd sectie 3 van 11 Geniebataljon.

Afb. 1 Duizenden Koerdische vluchtelingen waren de bergen in gevlucht (Foto: 11 Geniehulpbataljon)

honderd genisten en geneeskundig personeel. De opdracht aan de Nederlandse eenheden bestond uit het uitvoeren van beveiligingstaken, het bouwen van kampen om de gevluchte Koerden op te vangen en het verlenen van poliklinische geneeskundige verzorging.

VOORBEREIDING

Hoewel 11 Geniebataljon in het verleden altijd was voorbereid op inzet binnen de taakstelling van de Rampenbrigade, kwam de opdracht in dat weekeinde om een Geniehulpbataljon te vormen, voor te bereiden op inzet, te verplaatsen en te ontplooien in Noord-Irak als een volslagen verrassing. Hoewel de meeste kaderleden van de genie door hun ervaringen tijdens internationale oefeningen, maar vooral door hun jaarlijkse *Study Conference Make Fast* en de cursussen aan het *Euro NATO Training Engineer Centre (ENTEC)* ruime internationale ervaring hebben op geniegebied, was de samenwerking met vijftig niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en *Private Voluntary Organisations* (PVO's) uit twaalf verschillende landen en het samensmelten met een geneeskundige compagnie toch een zeer grote uitdaging.

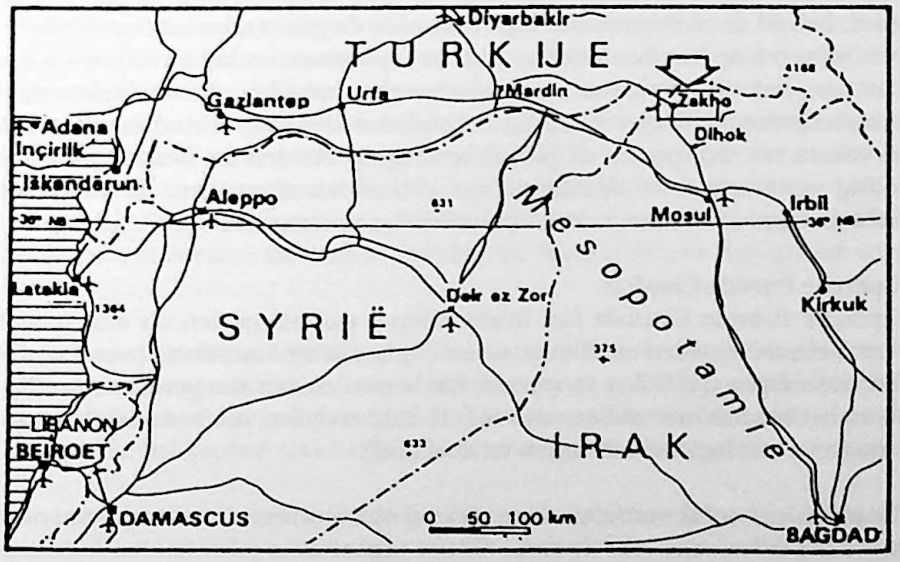
Binnen 24 uur vertrok nog in dat weekend een verkenningseenheid met vertegenwoordigers van het Korps Mariniers en de Koninklijke Landmacht (van

11 Geniebataljon de commandant en hoofd sectie 4) om besprekingen te voeren op het hoofdkwartier van CTFPC in Incerlik (Zuid-Turkije) en ter plekke in het inzetgebied voorbereidingen te treffen op logistiek, vervoers-, verbindings- en geneeskundig gebied (zie afbeelding omgeving/operatiegebied). Op maandagmorgen werd het gehele bataljon door de S3 geïnformeerd en startte of vrijwel alle niveaus een uitgebreid besluitvormings- en voorbereidingsproces. De S3 en de S2 brachten daar na 16 uur door bij 'Staf Ochtendblad' (de toenmalige Operationele Staf van de BLS) om samen met vertegenwoordigers van de geneeskundige dienst de uitzending verder voor te bereiden en onder meer de OTAS van 11 Geniehulpbataljon vast te stellen.

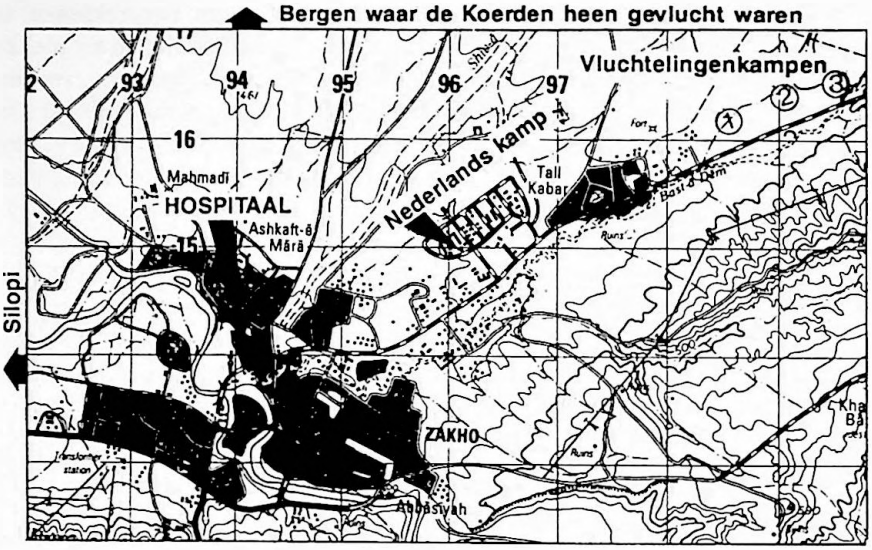
Dat binnen zes dagen een LSO ter plaatse was, binnen acht dagen de kwartiermakersgroep en dat binnen vijftien dagen het gehele 11 Geniehulpbataljon in Noord-Irak was ontplooid, zegt veel over de inspanningen die in korte tijd door velen binnen de KL maar met name binnen de genie- en geneeskundige eenheden werden geleverd.

TAAKSTELLING

De opzet was om 480.000 vluchtelingen in meerdere kleine kampen onder te brengen met behoud van stam- en gezinsverbanden, waarbij de Koerden werden aangemoedigd om zelf een aantal werkzaamheden in het kamp uit te voeren en deels voor hun eigen beveiliging te zorgen. Deze formule heeft met



Afb. 2 Topografisch overzichtkaartje Turkije/Noord-Irak



Afb. 3 Operatiegebied

succes gewerkt, hoewel je als militaire humanitaire hulpverlener wat onwennig tegen de Kalasjnikovs in de vaak jeugdige handen van de lokale bevolking aankijkt, terwijl je eigen (vijf!) patronen en wapen in de wapenbunker liggen opgeslagen, omdat slechts een geringe dreiging aanwezig werd geacht. Maar goed, het gaf de multinationale legereenheden de gelegenheid zich volledig te concentreren op hun hoofdtaken, zoals het opbouwen en het inrichten van de kampen, het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden, de voedselvoorziening en geneeskundige verzorging, het onderhouden van verbindingen, en het uitvoeren van transporten en gebiedsbeveiliging. Het feit dat twaalf landen en vijftig NGO's onder een *Memorandum of Understanding* (MOU) zo succesvol hebben kunnen werken, is zeer opmerkelijk, zo niet uniek.

Operatie Provide Comfort

Operatie Provide Comfort kan internationaal worden gezien als een model voor het samenstellen en uitvoeren van Humanitaire Assistentie (HUMAS), die het beëindigen van lijden en sterven, het herstellen van een gevoel van veiligheid, het beschikbaar stellen van voedsel, het herstellen van bestuurlijke organisatie en van logistieke stromen tot doel heeft.

De militaire hoofdkwartieren waren daarop niet voorbereid; ze beschikten over te weinig informatie over de paramilitaire organisaties (of restanten hiervan), over de plaatselijke leiders en hun supporters en welke invloed deze feitelijk hadden. Het ontbrak voorts aan kennis en inzicht omtrent de toestand van

publieke diensten (nutsvoorzieningen, verbindingen, transportsystemen, afvoer van vuil water en afval). Bovendien was op de militaire hoofdkwartieren onvoldoende bekend wat de juridische bevoegdheden van de militaire politie waren en met welke bijzondere aspecten rekening moest worden gehouden bij de inzet van artsen en vrouwelijke hulpverleners. Zij moesten hulp bieden in een Koerdisch-islamitische omgeving, waar bijvoorbeeld mannen niet zonder meer verpleegd kunnen worden door vrouwen.

Vooral op het gebied van de preventieve geneeskunde waren er lacunes, zoals ten aanzien van het beoordelen van de fysieke conditie en het omgaan met de noodlijdende mens in het algemeen en met de grote groep vrouwen in het bijzonder; zo onderzoekt men als arts (in die cultuur) geen vrouw zonder dat haar eigen man hierbij aanwezig is!

Er waren aanzienlijk meer vragen dan antwoorden. Aan welke eisen moeten de sanitaire voorzieningen voldoen en wat moet de samenstelling en omvang zijn van de voorraden medicamenten? Welke faciliteiten op het gebied van HUMAS staan ter onze beschikking en wat zijn de mogelijkheden van *Host Nation Support* (HNS)? Hoe stel je snel een allesomvattende takenlijst samen, met het grote aantal in het gebied opererende NGO's en internationale hulpverleningsorganisaties, en hoe coördineer je een en ander? Leemtes, die pas tijdens de daadwerkelijke uitvoering van de operatie werden opgevuld en vragen die door de opgedane praktijkervaring steeds beter en vollediger konden worden beantwoord.

Unieke kenmerken

De operatie vond plaats in zowel Noord- als Zuid-Irak en was een reactie op het optreden van Saddam Hoessein tegen opstandige Koerden in het noorden en tegen weerspannige Sjiieten in het zuiden. In het zuiden was de HUMAS een direct vervolg op de geallieerde oorlogshandelingen tijdens de operatie *Desert Storm* en werd er opgetreden in een tijdelijk bezet gebied. De VS, in de nadagen van operatie Desert Storm, konden hun logistieke stromen relatief eenvoudig dirigeren, hun ingezette *Civil Affairs* (CA)-eenheden[1] gemakkelijk opnieuw ontplooien. Bovendien kenden de *Special Forces* het gebied zeer goed.

In het noorden daarentegen, het gebied waar de Nederlandse eenheden werden ingezet, moest alsnog een voldoende groot en veilig gebied worden 'bevochten' en zeker worden gesteld. Op 27 mei dwong een armada van bewapende helikopters Irak het gebied ten noorden van de 32-ste breedtegraad

1 CA-eenheden zijn belast met de organisatie en uitoefening van burgerlijk-bestuurlijke taken in een bepaald gebied.

Afb. 4 Timmerwerkplaats van 11 Geniehulpbataljon in kamp Zahko (Foto: H. Keeris)

af te staan als veiligheidsgebied. Zonder deze geforceerde entree (Saddam Hoessein had immers niet ingestemd met deze hulpverleningsoperatie) alsmede het *stand-by* houden van een opnieuw bijeengebrachte offensieve capaciteit was dat onmogelijk geweest. Dit betekende dat het verlenen van HUMAS gepaard ging met het instellen van een veiligheidszone en het herstellen van interne logistieke structuren.

De operatie vond plaats buiten het NAVO-grondgebied, waarbij het gehele 11 Geniehulpbataljon – 618 mannen en vrouwen, 96 voertuigen, 32 aanhangwagens, 600 ton niet rollend materiaal verdeeld over 2050 boxpallets en 160 kubieke meter anders verpakte goederen – met voornamelijk voormalige Sovjet-vliegtuigen (Antonov 124 en Iljoeshin 76) werd getransporteerd naar het militaire vliegveld van Diyarbakir. Vervolgens wachtte een verplaatsing van vierhonderd kilometer per bus en vrachtauto via een *Concentration Area* in Silopi (TU) naar Zakho in Noord-Irak.

Taken

De hulp aan de Koerden werd gecoördineerd door de (US) CTFPC te Incirlik. Hieronder ressorteerden de *Joined Task Force* (JTF) A en B en een *Combined Support Command* (CSC).

Genie-, veiligheids- en civiele taken werden vanuit Zakho door JTF-B uitgevoerd, JTF-Alpha (met het hoofdkwartier in Silopi) bestond voornamelijk uit

(US) Special Forces en had onder meer tot taak eerste hulp te verlenen in de vluchtelingenkampen in de bergen. Bovendien moest zij de Koerden bewegen weer naar hun oorspronkelijke woonplaatsen terug te keren of tijdelijk intrek te nemen in een van de vluchtelingenkampen ten oosten van Zakho. De vierhonderd mariniers van de I (NL) Amfibische Gevechts Groep (I (NL) AGGP) hadden samen met Amerikaanse, Franse, Italiaanse en Spaanse veiligheidstroepen tot taak een zodanig groot gebied vrij te maken van Irakese politie en militairen dat de Koerden het verantwoord vonden om weer naar hun woonplaatsen terug te keren.

De CA-taken werden uitgevoerd door 354 (US) CA-brigade. Dit waren onder meer: het coördineren van *Foreign Host Nation Support*, eigen of geallieerde commandanten ondersteunen met advies over civiele bestuurskundige aangelegenheden, civiele situatierapporten opstellen, assistentie verlenen bij gebiedsstudies, bijdragen aan algemene HUMAS-taken, functioneren als intermediair tussen UNHCR, NGO's en PVO's en het verlenen van assistentie bij CIMIC-operaties.

II Geniehulpbataljon, gecommandeerd door luitenant-kolonel de genie M.L.M. Urlings, maakte deel uit van het Nederlands detachement onder leiding van kolonel der mariniers E.C. Klop. Formeel was het hele detachement, inclusief I(NL) AGG onder bevel gesteld van 3(UK) Commando Brigade, die weer deel uitmaakte van de veiligheidstroepen. Dit commando was echter veel meer oostwaarts ingezet en op geen enkele wijze betrokken bij de uitvoering van de taken van II Geniehulpbataljon. De genietaken werden feitelijk gecoördineerd door 18 (US) *Engineer Brigade* en uitgevoerd door Amerikaanse, Britse en Nederlandse genie-eenheden.

Organisatie

II Geniehulpbataljon had een unieke organisatie. Het bestond uit een nieuw samengestelde genieconstructiecompagnie, een nieuw samengestelde geneeskundige compagnie en uit een omvangrijke en zeer divers samengestelde staf en verzorgingscompagnie met twee plaatsvervangend bataljonscommandanten (genie en geneeskundig), een helikopterdetachement (met drie Alouette-III-helikopters voor bevelvoering en voor vervoer van personen en materieel), een vliegerarts, een explosievenopruimingsdetachement, twee geestelijke verzorgers, een gedragswetenschapper, een tandarts, een betaalmeester, een jurist, een detachement Koninklijke Marechaussee, een contra-inlichtingen functionaris, drie (pers)voorlichters, een SATCOM- en AM (EZB)verbindingsgroep, een derde echelons onderhoudsgroep, een sportofficier, drie in Nederland geworven en gemilitariseerde tolken en vele vrijwillige dienstplichtigen. Ook werd speciaal materieel meegenomen, waaronder een mobiele drinkwaterinstallatie, twee douche-inrichtingen en apart aangeschafte kleine bouwmachines.

Afb. 5 Medische hulp(post) te Batufa (Foto: M.S.H. Bont)

Het bataljon voerde in internationaal verband genie- en geneeskundige taken uit in drie vluchtelingenkampen (voor twintigduizend personen elk) in de directe omgeving van Zakho en in de ziekenhuizen van Zakho en Batufa.

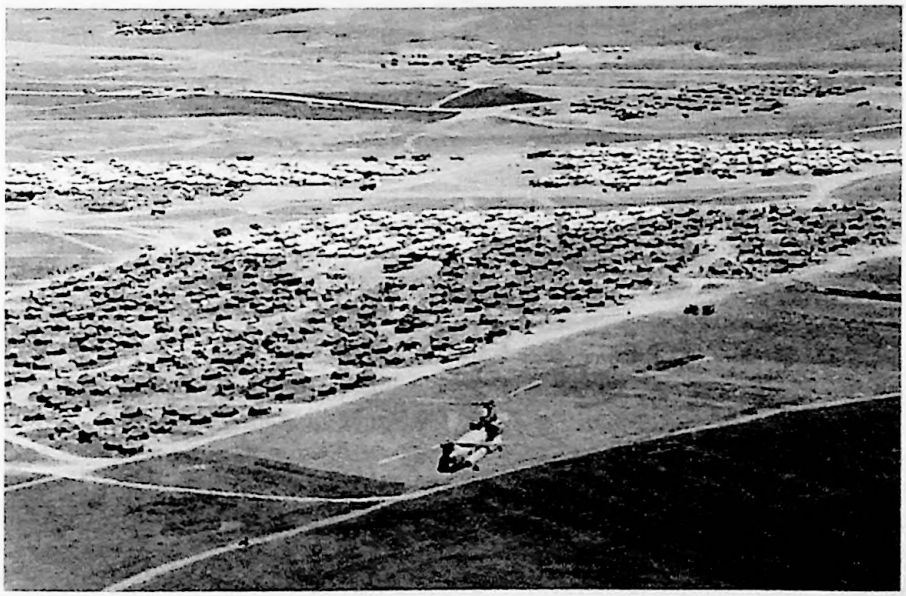
De constructiecompagnie was opgebouwd rond de Bravo Compagnie van 11 Geniebataljon en bestond uit vier gelijke werkpelotons en een ondersteuningspeloton met onder meer twee wiellaadschoppen, twee graafmachines, drie mini-graafmachines en twee kipauto's. De geneeskundige compagnie was opgebouwd rond de 121 Licht Chirurgisch Veldhospitaal Compagnie en bestond uit verbandplaatsmodules die elk waren gevuld vanuit één afzonderlijke moedereenheid (bijvoorbeeld uit één brigade geneeskundige compagnie). Deze opzet heeft goed voldaan. Het is van het grootste belang dat een eenheid die, vaak met een zeer geringe voorbereidingstijd, voor dit soort taken wordt uitgezonden, is opgebouwd uit reeds bestaande organieke kleinere verbanden (van minimaal pelotonsgrootte). Tijd voor teamvorming is er immers niet.

Uitvoering van de hulpoperatie

Onmiddellijk na aankomst in het operatiegebied werd de constructiecompagnie ingezet in het eerste vluchtelingenkamp, waar met verschillende nationaliteiten werd samengewerkt. De geneeskundige compagnie werd hier ook direct ingezet en verleende tegelijkertijd hulp in de hospitalen van Zakho en Batufa.

Omdat het schatten van de vluchtelingenstroom naar de vluchtelingenkampen een probleem vormde, was er in de beginfase sprake van een zeer frequent wijzigende planning binnen de JTF-B. Het zag er zelfs naar uit dat slechts één, door Amerikaanse, Britse en Nederlandse genie-eenheden gebouwd kamp nodig zou zijn in de omgeving van Zakho. Slechts een beperkt deel van de vluchtelingen leek immers bereid te zijn de (bescherming van) de bergen te verlaten. Voor de bataljonsstaf leverde dat in elk geval veel verkennings- en planningswerk op. Toen na 8 mei de vluchtelingenstroom echt op gang kwam, moest in allerijl een tweede en derde kamp worden ingericht. Onze verwachting dat de Koerdische mannen konden worden betrokken bij het opzetten van hun eigen tenten liep uit op een grote teleurstelling. Wij westerse hulpverleners keken met stijgende verbazing, onbegrip en ergernis naar deze mannen die hun vrouwen lieten werken terwijl zij zelf in deze erbarmelijke omstandigheden bij hun auto's bleven hangen of op de plaats zelf toekeken. Dat beeld leverde een ontnuchterende cultuurschok op.

Met de standaard militaire besluitvormingsprocedure werd veelal niet de essentiële informatie gegenereerd die nodig was voor vluchtelingenhulp en HUMAS. Zeker in de beginfase ontbraken dan ook belangrijke bouwstenen die nodig waren voor een doelgerichte besluitvorming. Ook de bevelvoering over de eigen eenheden had in de beginfase behoorlijk te lijden van de steeds wijzigende opdrachten. In verband met de 'slopende' temperatuur, die in het open veld overdag gemakkelijk boven de 45° C uitsteeg, werd er door de construc-



Afb. 6 Vluchtelingenkamp (Foto: M.S.H. Bont)

tiecompagnie na 13.00 uur geen directe productie meer geleverd. Om 16.00 uur was er een bataljonsbevelsuitgifte en begonnen de onderhoudswerkzaamheden, sport en/of de uitvoering van andere compagniestaken. Om 19.15 uur was het al bijna donker en om 21.00 uur lagen de eenheden te bed en waren de opdrachten voor de volgende morgen voorbereid. Op brigadeniveau werd echter pas na 19.30 uur een bevelsuitgifte gehouden. Dit leidde er vaak toe dat het bataljonsplan moest worden bijgesteld, hetgeen door de commandant van de constructiecompagnie en zijn pelotonscommandanten niet altijd in dank werd afgenomen. Het organisatievermogen en de inzet van deze mensen hebben er in belangrijke mate aan bijgedragen dat de volgende morgen om 06.00 uur de eenheid toch weer op de juiste wijze kon worden ingezet.

De geneeskundige compagnie werkte in ploegendiensten. Alleen al in het ziekenhuis van Zakho werden op 24-uurs basis zestig mannen en vrouwen ingezet. In de kampen hadden de verbandplaatsen op 24-uurs basis een *Out Patient Department* (te vergelijken met een huisartsenpraktijk) opgezet. Telkens na terugkeer in het basiskamp werd er zorgvuldig geëvalueerd en werd veel aandacht besteed aan de zware psychische druk die het personeel had ondervonden als gevolg van het aanvankelijk hoge sterftecijfer onder de Koerdische bevolking. Nadat het ziekenhuis in Zakho op 25 mei was overgedragen aan lokaal (Koerdisch en Irakees) personeel, kon het vrijkomende personeel worden ingezet in de *waystations* in Begova en Daudiya. In deze 'hulpposten', ingericht langs de vluchtelingenroutes, vond een snelle geneeskundige controle plaats en werden voedsel, brandstof, medicijnen en eventueel aanvullende kleding verstrekt. Het kostte overigens in praktijk bijzonder veel moeite om samen met de *Staff Surgeon* van JTF-B en de VN-vertegenwoordigers, de militaire geneeskundige dienstverlening en de activiteiten van de talloze civiele medische teams in het gebied goed op elkaar af te stemmen.

De vluchtelingenkampen, eigenlijk *transit camps* genoemd, werden ontworpen en bestuurd naar, in de Koerdische cultuur gebruikelijke, familie- en stamsamenstelling, dat wil zeggen rond een vijfpersoonstent (met dekens op de vloer), 66 tenten in een groep (ZOZAN). Zo'n 1000 personen vormden een dorp (GUND) en 21.000 personen een gemeenschap (BAJEER) met in het centrum een gemeenschapstent en een kampadministratie.

De 'luxe' in de kampen mocht niet meer omvatten dan nodig was om in de basisbehoeften te voorzien. Als vluchtelingen in de kampen beter af zouden zijn dan thuis, was het niet zeker dat zij naar hun woonplaatsen zouden terugkeren. In het kamp werden onverharde straten en verbindingswegen aangelegd, zo nodig gedraineerd, tenten opgezet en ingericht, verdeelpunten voor drinkwater en wasplaatsen ingericht, toiletten gebouwd en vuilverzamelplaatsen ingericht. Het afval werd dagelijks afgevoerd.

Afb. 7 Op bezoek in de ZOZAN bij de familie van één van de tolken (Jundey) (Foto: M.S.H. Bont)

Het tweede vluchtelingenkamp is volledig onder 'Nederlands beheer' gebouwd en ingericht (met inbegrip van verlichting en een omheind distributiecentrum). Toen dit kamp vol was, een derde nagenoeg volledig bezet en voor een vierde kamp het stratenplan gereed was, verbeterde de vluchtelingensituatie zó snel en werd de doorstroomsnelheid in de bestaande kampen zó groot, dat van verdere uitbreiding van het aantal kampen werd afgezien. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat vele Koerden via de waystations, onder meer in Begova en Daudiya, naar hun voormalige huizen terugkeerden.

TERUGKEER

Opmerkelijk was dat door JTF-B onmiddellijk na aankomst van de hoofdmacht in het operatiegebied al werd begonnen met de voorbereidingen van de terugverplaatsingen. De gefaseerde terugkeer van II Geniehulpbataljon vond plaats volgens het *last in first out* systeem. Dit was mogelijk omdat taken op geneeskundig gebied als eerste, en het kampbeheer pas later aan het UNHCR konden worden overgedragen. Ook keerde personeel dat niet langer benodigd was op individuele basis terug naar Nederland. Dit veroorzaakte bij sommige 'achterblijvers' een minder prettig gevoel en ook het thuisfront toonde hiervoor niet in alle gevallen begrip. Terwijl bijvoorbeeld bij de Amerikanen het in- en uit-

voegen van modules bijzonder effectief en geaccepteerd bleek te zijn, waren wij bij deze uitzending nog gewend aan het 'samen uit samen thuis' principe.

Toen op 5, 10, 12, 14 en 15 juni het personeel per vliegtuig terugkeerde, was het onthaal door familieleden en vrienden op de Prinses Margrietkazerne er niet minder warm om. De Koerden daarentegen waren niet blij met het vertrek van de geallieerde troepen. Bang aan hun lot overgelaten te worden en bang voor nieuwe represailles van Saddam Hoessein probeerden zij, overigens zonder succes, met demonstraties het vertrek tegen te gaan. Voertuigen en materiaal werden door eigen chauffeurs en ingehuurde Turkse vervoerders naar de Middellandse-Zeehaven Iskenderun gebracht, een trip van achthonderd kilometer door een landschap als van een vakantieland. Het materieel werd per schip naar Delfzijl gebracht.

ENKELE OPMERKELIJKE ZAKEN

11 Geniehulpbataljon was de eerste KL-eenheid die na de Libanon-periode (1979-1985) werd uitgezonden. Het leek alsof vele zaken en de *lessons learned* van eerdere uitzendingen grotendeels waren vergeten. De mannen en vrouwen van 11 Geniehulpbataljon werden van het ene op het andere moment, in feite onvoorbereid, geconfronteerd met een totaal onbekende en aangrijpende situatie. Bij velen heeft deze uitzending diepe indruk gemaakt.

Ik denk hierbij aan de reeds genoemde geforceerde entree in Noord-Irak, aan de leegte in het inzetgebied met de roedels half-verwilderde honden en het achtergebleven loslopende vee in de stad Zakho. Ook de mijnenvelden langs de toegangsweg naar Zakho, de vernielde bruggen in het grensgebied, en het verlaten, immense douaneterrein met de vele vernielde vrachtauto's en de chaos en vervuiling die we in het ziekenhuis van Zakho aantroffen, staan in de herinnering gegrift. De confrontatie met stervende, vaak jonge patiënten in dit ziekenhuis was aangrijpend. Onbegrijpelijk en voor sommigen verbijsterend was de wijze waarop de Koerdische bevolking met de dood omgaat en deze – naar onze begrippen – gemakkelijk accepteert.

Het omgaan met deze emoties en het kanaliseren ervan eiste aandacht voor elkaar; toepassing van het buddysysteem bleek goed te werken en bood voldoende garantie voor een adequate opvang op de 'werkvloer'.

Een ander opmerkelijk feit was het ontwapenen van de geneeskundige compagnie na aankomst op het vliegveld van Diyarbakir en de aanvankelijke weigering van de Turkse autoriteiten om troepen en materieel door te laten naar Irak. Dit leidde ertoe dat het meer dan veertien dagen duurde voordat het bataljon al het materieel en goederen ter plaatse had. Om toch zo snel mogelijk te kunnen beginnen, moest tentmateriaal voor de vluchtelingenkampen per helikopter worden afgeworpen.

Ook het eigen personeel moest wennen aan de buitengewone omstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn de zorg voor de noodzakelijke hygiëne (het gebruik van zelfgebouwde geïmproviseerde vierzitstoiletten, die later gelukkig toch werden vervangen door 'Dixies') en de discipline rondom het innemen van de anti-malariatabletten.

Er zijn ook vele leermomenten geweest voor de 'Haagse' staven. Wat te denken van de inschattingsfout dat wij zelfstandig vers voedsel zouden kunnen kopen op de lokale markt, in een regio waar al voedselschaarste heerste voordat er zo'n twaalfduizend monden bij kwamen. De personeelszorg bij deze uitzending had nog zo zijn beperkingen. Zo moest voor een telefoongesprek met het thuisfront naar Silopi (Turkije) worden gereisd van waaruit – op eigen kosten – even met het thuisfront kon worden gebeld. De ervaringen in Irak hebben gelukkig de weg gebaand voor een aanzienlijke verbetering op het gebied van personeelszorg bij uitzendingen.

SLOT

11 Geniehulpbataljon werd op 12 juli 1991 formeel opgeheven. Voor de KL was het uitzenden van 11 Geniehulpbataljon een goede leerschool, waarmee weggezakte ervaringen weer zijn opgepoetst, en die ertoe heeft bijgedragen latere uitzendingen zoals de geniesteun in voormalig Joegoslavië en de noodhulp op St. Maarten soepeler, effectiever en ook doelmatiger te organiseren.

Internationale noodhulp: operatie Luïs Carib

*ing. E.R. Sinninghe – majoor der genie**

INLEIDING

September 1995. Uit informatie van het *hurricane centre* in Florida bleek dat de orkaan Luïs, die zich in het Caribisch gebied ontwikkeld had, pal over de bovenwindse eilanden (St. Eustatius, Saba en St. Maarten) zou komen. Op 4 september passeerde Luïs deze eilanden en werd vooral St. Maarten in volle hevigheid getroffen. De storm raasde bijna 36 uur over het eiland, waarbij windsnelheden werden gemeten van 317 kilometer per uur. Het spoor van vernielingen was enorm. Tweederde van de huizen had ernstige schade opgelopen, de krottenwijken (*shanty towns*) van de vele duizenden illegalen waren weggevaagd en het aantal daklozen liep in de duizenden. Het bovengrondse elektriciteitsnet was compleet vernield en ook de waterleiding was op vele plaatsen defect.

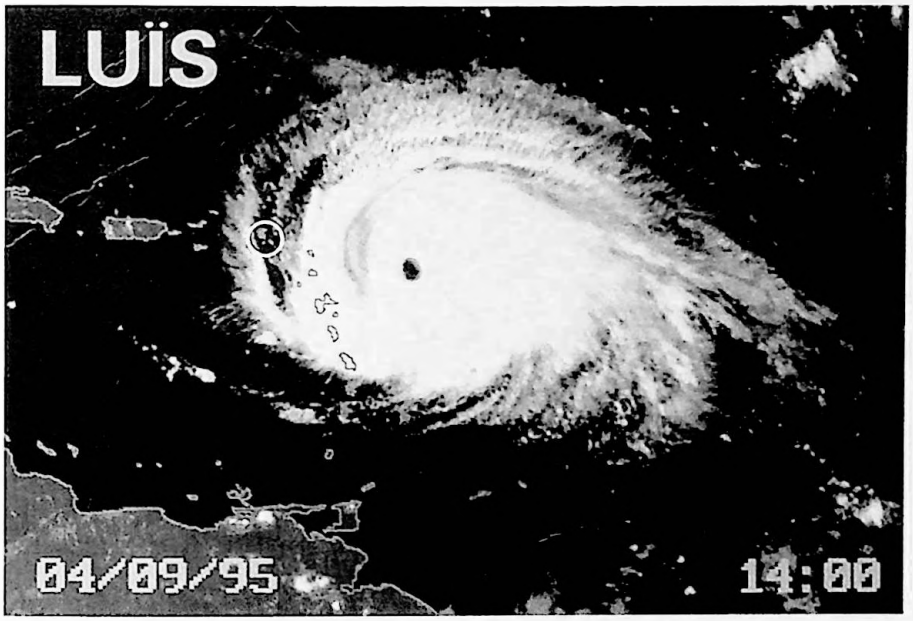
Direct nadat de omvang van de ramp duidelijk werd, besloot het kabinet Nederlandse militairen in te zetten om noodhulp te verlenen. Het werd een krijgsmachtbrede operatie, waaraan marine, luchtmacht en landmacht gezamenlijk deelnamen.

In dit artikel beschrijf ik het verloop van deze noodhulpoperatie. Zonder de andere krijgsmachtdelen tekort te willen doen, ligt het accent op de rol van de genie. Gedurende de operatie, die in totaal zes weken heeft geduurd, kwam de nadruk steeds meer te liggen op de reparatie van infrastructuur en ging de operatie over van noodhulp in een aanzet tot wederopbouw.

ALARMERING EN BESLUITVORMING

Zodra de lokale autoriteiten inzicht kregen in de schade op St. Maarten werd om grootschalige humanitaire hulp verzocht. Eenheden van de krijgsmacht werden gealarmeerd en door de KL werd onmiddellijk een verkenningsparty

* E.R. Sinninghe is commandant van 115 Constructiecompagnie en was tijdens de operatie Luïs Carib hoofd Operatiën van het noodhulpdetachement.



Afb. 1 Satellietfoto Luïs (Bron: Meteo France)

samengesteld en gebriefd. Op donderdag 7 september vertrokken de verkenners met een KLM-lijnvlucht naar Curaçao. De opdracht van de Defensiestaf was eenvoudig: de KL moest personele en materiële steun leveren aan Commandant Zeemacht Caribisch Gebied (CZMCARIB) bij het verlenen van noodhulp aan de bevolking van St. Maarten. Direct na aankomst werd overleg gepleegd met CZMCARIB, maar – zoals zo vaak bij rampsituaties het geval is – de situatie was onoverzichtelijk en essentiële informatie ontbrak. Ondertussen kregen de verkenners te horen dat de eerste ploeg van honderd militairen reeds op vrijdag uit Nederland zou vertrekken, terwijl zij zelf nog op Curaçao zaten en feitelijk nog steeds geen duidelijk beeld hadden van de precieze omvang van de ramp, laat staan van hoe hulp te bieden!

Deze haastige inzet leidde ertoe dat de verkenners slechts vier uur eerder dan het eerste contingent aankwamen op St. Maarten. Het vertrek van een tweede contingent kon nog net op tijd worden tegengehouden; er was immers nog steeds geen goede verkenning uitgevoerd en evenmin had overleg met de plaatselijke autoriteiten plaatsgevonden!

Besluitvorming op St. Maarten

Direct na de orkaan lag het bestuurlijke apparaat nagenoeg volledig stil en bleek het op dit gebied heel moeilijk zaken te doen. Alleen de gezaghebber was tijdens en direct na de orkaan op zijn post gebleven. Veel bestuurders en

Afb. 2 Een indruk van het rampgebied (Foto: AVDKM)

ambtenaren hadden het veel te druk met het opruimen van de chaos op hun eigen erf. Het was dan ook zeer moeilijk om juiste informatie te krijgen. Een gedegen plan voor noodhulp, waarin naar prioriteit stond aangegeven wat er diende te gebeuren, was er zeker niet. Door zelf verkenningen op het eiland uit te voeren en in overleg te treden met bijvoorbeeld de ambtenaren van Onderwijs (*Educational Task Force*) en Volksgezondheid (*Medical Healthcare Committee*) kon een beeld worden gevormd van de totale schade. In een advies werd het eilandbestuur voorgelegd hoe een en ander aan te pakken en in welke volgorde.

Voor een goede afstemming met het eilandbestuur werden drie liaison-officieren uitgebracht: een bij de gezaghebber, een bij de dienst Openbare Werken en een bij Sociale Zaken. Zij coördineerden niet alleen de inzet van het noodhulpdetachement, maar adviseerden ook de overheid bij het opzetten van een plan om de beschikbare capaciteit, zowel civiel als militair, maximaal te benutten. Onze ervaringen op organisatorisch gebied, ondersteund door een beproefd besluitvormingsproces, waren hierbij onontbeerlijk. Omdat de liaisonofficieren alle vergaderingen bijwoonden, kregen ze ook een duidelijk beeld van de politieke aspecten die bij de hulpverlening een rol speelden, en die soms verweven waren in de verzoeken tot steun. Heel duidelijk kwam dit naar voren in het idee van het eilandbestuur om de krottenwijken eens en voor altijd op te ruimen; ze lagen immers toch in puin. De mariniers – zo meenden

de gezagsdragers – konden de politie steunen bij de ontruiming, waarna de genie met bulldozers de krotten, of wat ervan over was, kon opruimen. Dit was duidelijk niet de primaire intentie van de hulpoperatie.

Besluitvorming in Nederland

In Nederland had zowel het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) als de KL-crisisstaf direct na de ramp geen goed beeld van de noodsituatie; de informatie waarover zij beschikten was gebrekkig. Bij de beoordeling van de toestand was van een aantal aannames uitgegaan, die achteraf niet juist bleken. Zo was ervan uitgegaan dat er voor vijfduizend personen 'huisvesting en voeding' geregeld moest worden. Diverse eenheden van de landmacht kregen opdracht een detachement te vormen om kampementen voor daklozen te gaan bouwen en voor deze mensen te gaan koken. Een deel van dit personeel is daadwerkelijk naar St. Maarten overgevlogen, maar keerde na twee weken weer in Nederland terug omdat er voor hen onvoldoende werk was.

Wel bleek uit verkenningen en uit overleg met het eilandbestuur dat er meer genie nodig was om ook ruim- en herstelwerkzaamheden uit te kunnen voeren. De crisisstaf reageerde direct door op zondagochtend geniepersoneel te alarmeren, dat overigens niet meer geconsigneerd was of bereikbaar moest zijn. Deze aanvulling vloog dezelfde zondag nog naar St. Maarten met een chartertoestel, dat anders leeg heen was gegaan om gestrande vakantiegangers op te halen. Misschien was deze actie wel snel (en goedkoop), maar het detachement dat zich al op St. Maarten bevond, werd overvallen met deze snelle overkomst. Niet zozeer omdat er nauwelijks tijd was goede opvang te regelen, maar veeleer omdat ook dit personeel zonder de benodigde uitrusting en gereedschap kwam. Het ontbreken hiervan vormde op dat moment het grootste knelpunt; zelfs het materiaal en de machines voor de eerste ploeg genisten was nog niet aangekomen.

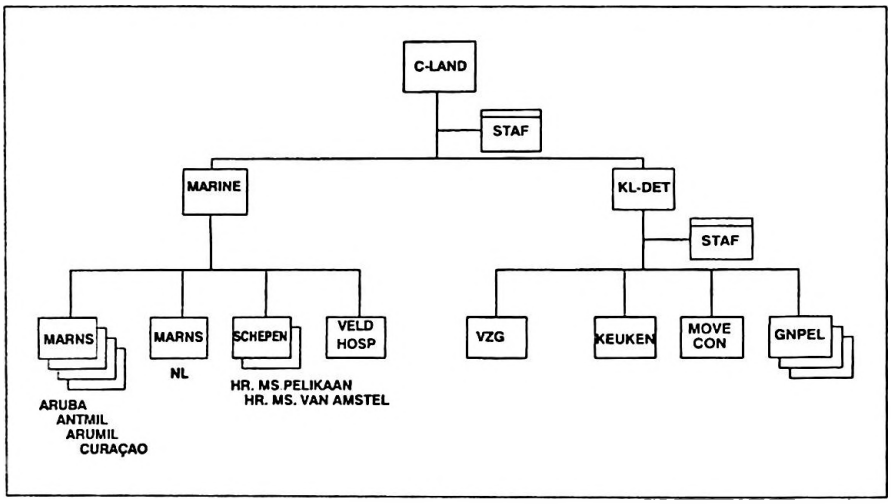
Het gezegde 'haastige spoed is zelden goed' geldt ook in deze situaties: indien de resultaten van de verkenning waren afgewacht, hadden minder mensen (terug)gestuurd hoeven te worden, en was een gecombineerde verplaatsing van personeel en materieel misschien mogelijk geweest, in ieder geval een betere afstemming daarvan.

Fasering

Hoewel niet vooraf gepland, verliep de operatie op St. Maarten in twee fasen: een periode van noodhulp (fase I) en een fase waarin een aanzet werd gegeven tot de wederopbouw (fase II).

Fase I duurde de eerste twee weken na de orkaan; in deze periode traden marine en landmacht naast elkaar op onder leiding van de commandant 'land' St. Maarten; een luitenant-kolonel van de mariniers (zie afbeelding 3).

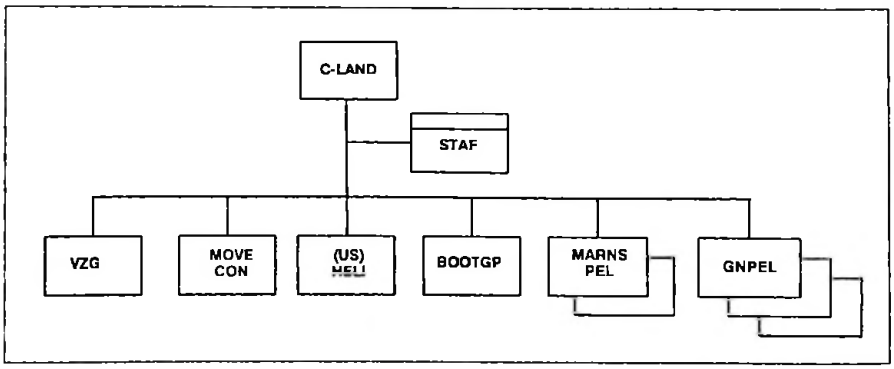
Fase II duurde de laatste vier weken van de operatie. De minister van Defensie en de chef Defensiestaf arriveerden na twee weken op St. Maarten



Afb. 3 Fase I van de operatie Luïs Carib

om zich persoonlijk van de situatie op de hoogte te stellen, waarbij de minister uiteraard ook optrad uit hoofde van zijn functie als minister van Antilliaanse en Arubaanse zaken. In een bespreking over het vervolg van de operatie, gaven zij aan dat steun aan het eilandbestuur bij het herstellen van de infrastructuur van essentieel belang was. Dit betekende dat de bijdrage van de marine werd verminderd en dat de steunverlening vooral een taak voor de genie was: versterking met een Amerikaans helikopterdetachement en overbrenging van een aantal bouwmachines uit Nederland waren hiervoor noodzakelijk.

Tijdens deze tweede fase werden de verschillende noodhulpdetachementen samengevoegd tot één interservice noodhulpdetachement (zie afbeelding 4). De staf was evenredig opgebouwd uit functionarissen van marine en land-



Afb. 4 Fase II van de operatie Luïs Carib

macht, waarbij de sectie operatiën – gezien de aard van de werkzaamheden – uitsluitend uit genisten bestond.

UITGEVOERDE WERKZAAMHEDEN

Op basis van de verkenningsresultaten werden in overleg met de autoriteiten op St. Maarten de volgende taken vastgesteld:
– handhaven van de openbare orde;
– opzetten van een noodhospitaal;
– bouwen van kampementen voor daklozen;
– openhouden van wegen;
– veiligstellen en repareren van nutsvoorzieningen;
– repareren van gebouwen.
In het vervolg van dit artikel wordt de uitvoering van deze taken toegelicht.

Het handhaven van de openbare orde

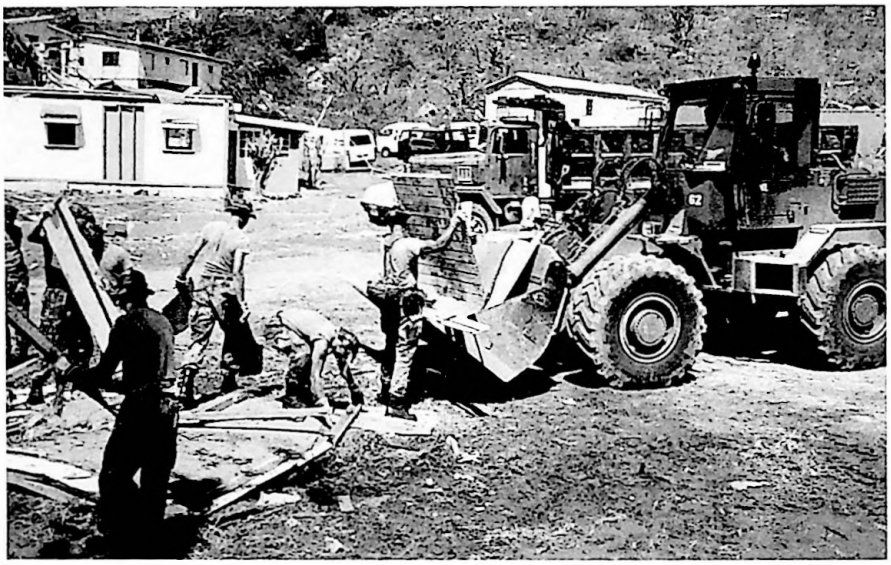
Tijdens en direct na de storm zijn de mariniers ingezet voor ordehandhaving, zogenaamde 'harde bijstand', in verband met de vele plunderingen. Al snel kwam er capaciteit vrij en konden zij tot tevredenheid van de eilandbewoners ook andere taken binnen de hulpoperatie uitvoeren. Aanvankelijk hadden de bewoners kritiek op de gewapende mariniers: in hun ogen was het 'voorkomen van plunderingen' geen daadwerkelijke hulpverlening.

Het opzetten van een noodhospitaal

Er was gewaarschuwd voor de storm en het eilandbestuur had gelukkig een aantal maatregelen kunnen treffen. Zoals wellicht bekend, heeft Nederland permanent een fregat in het Caribisch gebied, het zogenaamde stationschip. Met dit schip, de Hare Majesteit van Amstel, zijn extra voorraden en een noodhospitaal naar het eiland gebracht. Dit noodhospitaal heeft gelukkig weinig werk gehad; enerzijds vanwege het relatief lage aantal gewonden dat was gevallen en anderzijds doordat het lokale ziekenhuis weer snel kon functioneren nadat met prioriteit enkele reparaties waren uitgevoerd.

Het bouwen van kampementen

Het KL-noodhulpdetachement is onmiddellijk na aankomst begonnen met het bouwen van tentenkampen voor daklozen. Verdeeld over drie kampen zijn in totaal zo'n tweehonderd boogtenten opgezet, die samen met ander materieel voor een groot deel per Lynx-helikopter van de KM zijn ingevlogen om zo de verkeerschaos op het eiland te vermijden. Uiteindelijk hebben maximaal twaalfhonderd mensen in deze kampen vertoefd en behoefde slechts voor zo'n vijfhonderd personen te worden gekookt, omdat een groot deel van de daklozen verkoos zelf te koken.



Afb. 5 Puinruimen (Foto: E.R. Sinninghe)

Het openhouden van wegen

Ruimploegen, samengesteld uit mariniers en genisten, werden ingezet om omgewaaide bomen en puin in de straten op te ruimen. In totaal hebben deze ploegen zo'n vierduizend kubieke meter puin en afval uit de straten gehaald. Op het eiland heerste een constante verkeerschaos omdat er slechts één, over een berg lopende, doorgaande weg is tussen het vliegveld en de hoofdstad en iedereen op het eiland een auto heeft. De permanente files zorgden voor stagnatie in de werkzaamheden. Daarom werd besloten een verbindingsweg aan te leggen tussen twee aan weerszijden van een berg lopende wegen. Na de ramp was op het eiland de noodtoestand afgekondigd en was door het eilandbestuur onder het regime van noodwetgeving het benodigde land snel onteigend. De genie kon beginnen aan een uitdagend project: met de beschikbare 'groene' bouwmachines zo'n anderhalve kilometer half-verharde weg aanleggen tegen een berghelling, dwars door een schitterend aangelegde tuin van een miljonair. Deze weg is een aantal maanden in gebruik geweest; ondertussen is de onteigening weer ongedaan gemaakt, maar zit de gefortuneerde eigenaar nog steeds met een weg door zijn tuin.

Het repareren van nutsvoorzieningen

Het opruimen van omgewaaide elektriciteitsmasten (waarvan de kabels soms nog onder spanning stonden), het veilig stellen van elektrische installaties en het repareren hiervan was een omvangrijke klus voor de genie; de elektriciens binnen de geniepelotons hadden het er dan ook druk mee. In overleg met GEBE

Afb. 6
Het bouwen van een wasplaats in een opvangkamp bestaande uit boogtenten (Foto: E.R. Sinninghe)

(het plaatselijke energiebedrijf) werd beslist welk deel van het elektriciteitsnet weer onder spanning kon worden gezet en op welke plaats noodaggregaten moesten worden geplaatst. In totaal waren dertig aggregaten van elk twintig kW ingevlogen, die werden benut als tijdelijke stroomvoorziening voor pompen van het waterleiding- en rioleringssysteem, voor radio- en lichtbakens van het vliegveld, voor het netwerk van telefooncellen en ten behoeve van het ziekenhuis, klinieken en scholen.

Het repareren van gebouwen

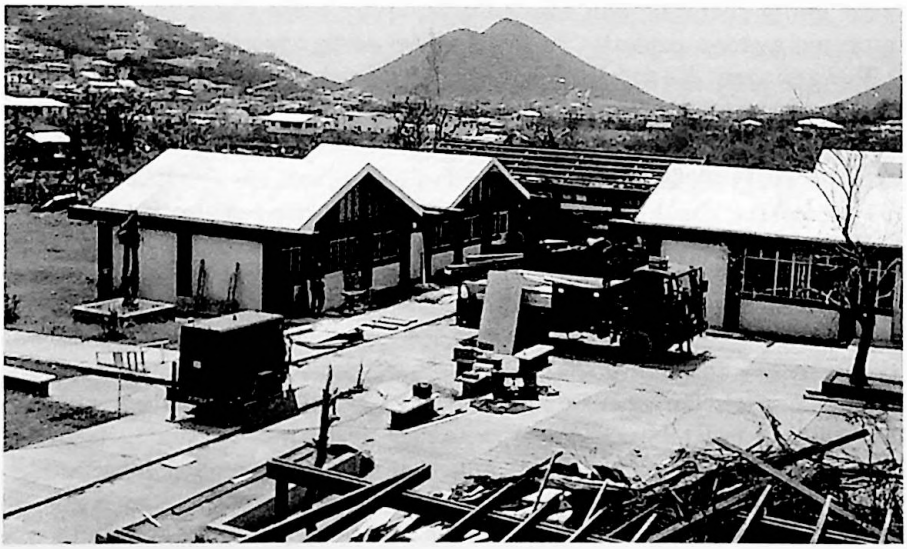
Zoals eerder vermeld, had het weer 'operationeel' krijgen en houden van het lokale ziekenhuis hoge prioriteit. Direct na aankomst is begonnen met het repareren van de afdeling *intensive care*. Later, tijdens fase II, werden door de gezamenlijke inspanning van mariniers en genisten ook andere medische faciliteiten, scholen, openbare gebouwen en kerken weer bruikbaar gemaakt. Hierbij is de beschikbare geniecapaciteit optimaal benut: zo werden de grotere en technisch meer ingewikkelde projecten door genie-eenheden met ondersteuning van mariniers uitgevoerd, en omgekeerd werden kleinere, eenvoudige projecten uitgevoerd door mariniers, met technische ondersteuning van genisten.

Van een groot aantal scholen zijn de daken vervangen en leslokalen gerepareerd. In totaal zijn zo 107 lokalen weer bruikbaar gemaakt. Bij het repareren van daken moesten soms compleet nieuwe spanten gemaakt worden. Het werk bestond niet alleen uit bouwen; het was ook noodzakelijk om te slopen. Delen van gebouwen stonden op instorten en konden niet meer veilig worden gebruikt. Met beleid is in deze gebouwen gesloopt, zodat daarna de rest weer veilig te gebruiken was of gerepareerd kon worden.

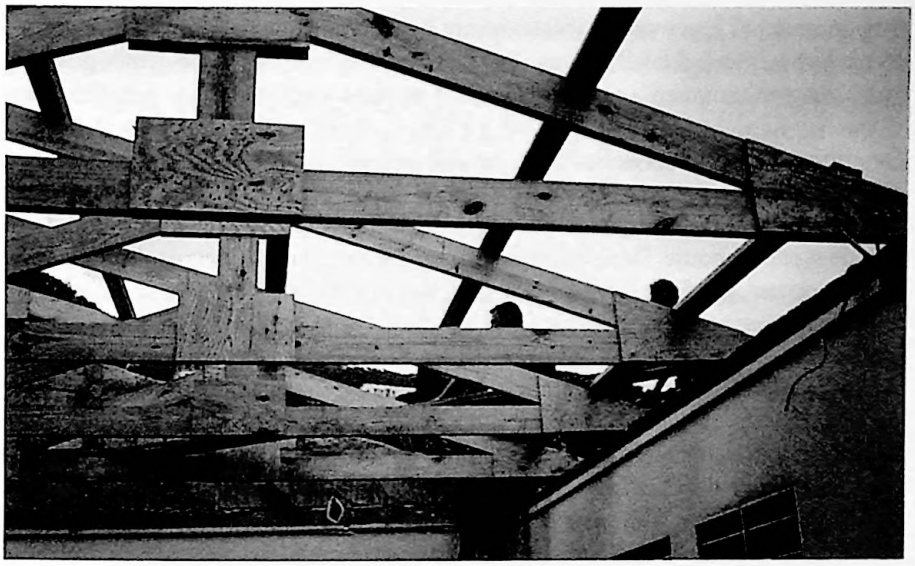
Niet alleen op St. Maarten, maar ook op het buureiland Saba zijn herstelwerkzaamheden uitgevoerd. Hoewel het eiland redelijk gespaard was gebleven, was het enige gemeenschapshuis (de sportzaal) door de orkaan beschadigd en waren er nogal wat bomen omgewaaid. Gedurende een aantal dagen zijn werkploegen per helikopter naar Saba gevlogen om ook daar hulp te verlenen.

LUCHTTRANSPORT

Het spoedeisende karakter van noodhulpoperaties brengt met zich mee dat er meestal materieel en personeel wordt ingevlogen. Deze hulpoperatie werd in ieder geval gekenmerkt door een zeer omvangrijk luchttransport vanuit Nederland naar Curaçao en St. Maarten; slechts een klein deel is per schip van Curaçao naar St. Maarten vervoerd. In totaal werden vanuit Nederland dertien vrachtvluchten uitgevoerd met onder andere ANTONOV'S-124 (één van de grootste vliegtuigen ter wereld) en een ILYOESHIN-76. Ten behoeve van retourvluch-



Afb. 7 Nieuwe daken op een school... (Foto: E.R. Sinninghe)



Afb. 8 ...maar dan eerst nieuwe dakspanten aanbrengen (Foto: E.R. Sinninghe)

ten van Curaçao naar St. Maarten zijn twee F-27's en een Orion ingezet. Later heeft een C-130 Hercules van de luchtmacht deze taak overgenomen.

De ANTONOV was zo groot dat hij vol beladen niet kon landen op St. Maarten, daarvoor was de landingsbaan te kort. Deze toestellen moesten eerst op Curaçao een deel van hun lading lossen. Omdat het eigen *Movement Control Center* van het noodhulpdetachement de vracht- en passagiersafhandeling op St. Maarten moest regelen, was er geen capaciteit beschikbaar om het ontladen op Curaçao te begeleiden. Zoals zo vaak sloeg ook hierbij de Wet van Murphy toe, zodat juist de meest kritieke en de met grote spoed benodigde artikelen werden uitgeladen op Curaçao.

FOLLOW-UP

Hoewel het geen deel van de militaire operatie betreft, wil ik toch ingaan op de follow-up van het bedrijfsleven. Voor de wederopbouw op St. Maarten heeft Nederland vele miljoenen ter beschikking gesteld. Om aanspraak te kunnen maken op deze gelden moest het eilandbestuur met een goed plan en een conceptbegroting komen. Het noodhulpdetachment werd daarom gevraagd een *damage-assessment* op te stellen om zo snel mogelijk te kunnen beginnen met het volledige herstel van de scholen. Samen met de Educational Task Force werden de scholen op hun technische staat onderzocht en werd er een inschat-

ting gemaakt of kon worden volstaan met het uitvoeren van reparaties, dan wel of nieuwbouw noodzakelijk was. Dit damage-assessment is de basis geweest voor de toewijzing van 44 miljoen gulden voor de wederopbouw van scholen.

De uitvoering van de definitieve herstelwerkzaamheden werd gegund aan civiele aannemers, toegestroomd uit de wijde omgeving. Uit Nederland werd bestuursrechtelijke en technische ondersteuning geleverd voor het begeleiden van de wederopbouw. Deze ambtenaren en technici hadden vooral de taak toe te zien op een goede en verantwoorde besteding van de fondsen en een deugdelijke uitvoering.

Een jaar na de orkaan ontmoette ik op St. Maarten één van hen; de heer Guus van Bladel, reserve-kapitein der genie en architect bij de Heidemij. Hij was vol lof over het werk dat door het noodhulpdetachement was afgeleverd. Sommige 'provisorische' herstellingen waren zo goed uitgevoerd dat hij hieraan het predikaat 'volledig hersteld' verleende en verdere werkzaamheden niet noodzakelijk waren. Het herstel van scholen was ten tijde van dit bezoek echter nog steeds niet voltooid en de dagelijkse verkeerschaos was groter dan ooit.

CONCLUSIES

De noodhulpoperatie Luïs Carib is zeer succesvol verlopen. In deze *joint* operatie hebben de krijgsmachtdelen getoond de capaciteiten in huis te hebben om samen en binnen zeer korte tijd een helpende hand te kunnen bieden, waar ook ter wereld. Tijdens deze operatie heeft de genie een belangrijke rol gespeeld in het herstel van infrastructuur en het bouwen van kampementen.

Naarmate de operatie langer duurde, werd duidelijk dat niet alleen het door het noodhulpdetachement afgeleverde werk zeer werd gewaardeerd, maar dat er ook sprake was van een morele ondersteuning van de plaatselijke bevolking, die – mede door de manier waarop de Nederlandse militairen hun schouders onder het karwei zetten – langzaam haar veerkracht terugkreeg. Dit werd duidelijk ervaren toen twee weken na 'Luïs' de orkaan 'Marilyn' vele geïmproviseerde herstellingen weer vernielde. De eilandbewoners waren ontredderd en wisten niet hoe en waar het eerst te beginnen. De militairen daarentegen begonnen gewoon weer opnieuw en gaven zo een aanzet tot wederopbouw van het eiland.

Niet bij de pakken neer gaan zitten, maar gewoon beginnen en zoveel mogelijk aanpakken, bleek een simpele maar doeltreffende methode bij het op gang brengen van alle activiteiten. Deze energieke aanpak haalde de eilanders uit hun verdoving en inspireerde hen na enkele dagen de handen ook uit de mouwen te steken en de draad van het normale leven weer op te pakken.

Voor deze operatie stond geen noodhulpdetachement klaar. Toch waren de krijgsmachtdelen zonder voorbereiding in staat snel te reageren, zij het dat dit gepaard ging met (soms onnodige) fouten, vaak veroorzaakt door de snelheid van besluitvorming, onvolledige informatie, logistieke problemen, et cetera. Hier is lering uit getrokken: tegenwoordig staat een noodhulpteam 365 dagen per jaar gereed onder het regime van een apart operatieplan. Alle krijgsmachtdelen leveren hieraan middelen.

Binnen 24 uur kan een verkenningsteam vertrekken om een eerste schatting te maken van de benodigde hulp. Uit gereedstaande modules kan dan worden geput om een noodhulpeenheid samen te stellen, die vervolgens binnen 72 uur kan vertrekken. In rampsituaties hebben infrastructuur en nutsvoorzieningen nagenoeg altijd ernstige schade opgelopen. Voor een doeltreffende hulpverlening aan de getroffen bevolking is snel herstel geboden of dienen noodvoorzieningen (bijvoorbeeld kampementen) te worden getroffen. Daarom is de genie in het noodhulpteam sterk vertegenwoordigd (66 man) en is in het verkenningsteam een majoor van de genie ingedeeld.

Het personeel van de genie bestaat uit constructiepersoneel (al dan niet met een dubbele taak, zoals mineur of ontsmetter), machinisten en chauffeurs. Ook is expertise op het gebied van bouwkundige constructies en technische installaties opgenomen, waardoor het team in staat is zelfstandig ontwerpen te maken en overleg te plegen met civiele autoriteiten over bijvoorbeeld herstel van infrastructuur. Al het personeel van 101 Divisiegeniegroep is inmiddels gevaccineerd voor de tropen. Indien meer genie is benodigd, zoals het geval was in Irak en St. Maarten, kan na 72 uur een eventuele follow-up volgen.

Op St. Maarten heeft de genie haar kunnen getoond. Maar wil de genie in rampsituaties verantwoord kunnen improviseren, met lokale technici kunnen samenwerken en reparaties op goede wijze uitvoeren, dan dienen 'professionalisering' en verbetering van constructieve vaardigheden speerpunten van het opleidings- en trainingsbeleid te blijven. Als 'groene aannemer' kan de genie bij deze operaties meer zijn dan alleen (nood-)hulpverlener; zij kan een goede werkvoorbereider en/of acquisiteur zijn voor de nodige follow-up door bijvoorbeeld Nederlandse aannemers.

Internationale militaire samenwerking

Luchtmobiele eenheid oefent met Duitse helikopter
(Foto: Hennie Keeris)

Inzet van een Nederlandse helikopter ten behoeve van de IFOR-vredesmacht in Bosnië
(Foto: AVDKM)

De Nederlandse krijgsmacht en internationale samenwerking

*ir. V.C. Windt – kapitein ter zee van de Technische Dienst**
*luitenant-kolonel D. van den Berg**
*luitenant-kolonel F.F.A. Kleyheeg**

INLEIDING

Nederland bevindt zich thans in een ander politiek krachtenveld dan voorheen. De bipolaire ordening in de wereld is vervangen door een onzeker geheel van interstatelijke betrekkingen. Vooral op het gebied van veiligheid van staten zijn er grote veranderingen opgetreden. De dreiging van een apocalyptisch conflict is niet langer de eerste zorg. In plaats daarvan is echter een veelvoud van gedifferentieerde risico's gekomen, die veelal moeilijker zijn te beheersen. Deze nieuwe situatie vereist een ander soort internationale samenwerking dan voorheen.

De gewijzigde internationale veiligheidssituatie en de inmiddels voltooide herijking van het Nederlandse buitenlands beleid zijn twee belangrijke factoren die een herbezinning van het beleid met betrekking tot internationale militaire samenwerking noodzakelijk maken. Hierbij wordt onderkend dat beleid betreffende dit soort samenwerking niet als statisch beschouwd kan en mag worden.

Aanpassing zal zeker noodzakelijk blijken te zijn, op grond van gewijzigde (internationale) omstandigheden, bijvoorbeeld als gevolg van de besluiten over de externe aanpassing van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), die op 8 en 9 juli jongstleden tijdens de Top in Madrid zijn genomen.

Opzet

Dit artikel tracht inzicht te geven in het huidige denken over internationale militaire samenwerking en de hieraan gerelateerde vulling van functies bij internationale organisaties en buitenlandse staven. In het eerste deel, waarin vooral de beleidsmatige aspecten van genoemde samenwerking aandacht krijgen, wordt onderscheid gemaakt tussen algemene uitgangspunten waaraan,

---

* De auteurs zijn werkzaam bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

in onze optiek, elke vorm van internationale militaire samenwerking dient te voldoen, en specifieke uitgangspunten, die slechts van toepassing zijn voor een discreet internationaal samenwerkingsveld, zoals met de landen binnen de NAVO, de West-Europese Unie (WEU) en samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen. Daarnaast wordt in het kort aangegeven wat de praktische implicaties van de diverse uitgangspunten zijn; hierbij wordt aangetekend dat een en ander zeker niet limitatief is.

Het tweede deel van het artikel richt zich nadrukkelijk op de implicaties van de geformuleerde uitgangspunten voor de vulling van functies bij internationale organisaties en buitenlandse staven. Het artikel sluit af met een aantal korte conclusies.

ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

Internationale militaire samenwerking, als afgeleide van internationale samenwerking in het algemeen, is één van de instrumenten die de Nederlandse regering in staat stelt invulling te geven aan zijn buitenlands en veiligheidsbeleid. Internationale militaire samenwerking[1] is belangrijk, omdat het voor een relatief klein land als Nederland alleen mogelijk is op die manier geloofwaardig in zijn defensiebehoeften te voorzien. Internationale militaire samenwerking is dus een manifestatie van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Nederlandse regering. De hieruit voortvloeiende politieke gevoeligheid maakt dat het aangaan van enige vorm van samenwerking in meer of mindere mate aan een aantal voorwaarden dient te zijn gebonden.

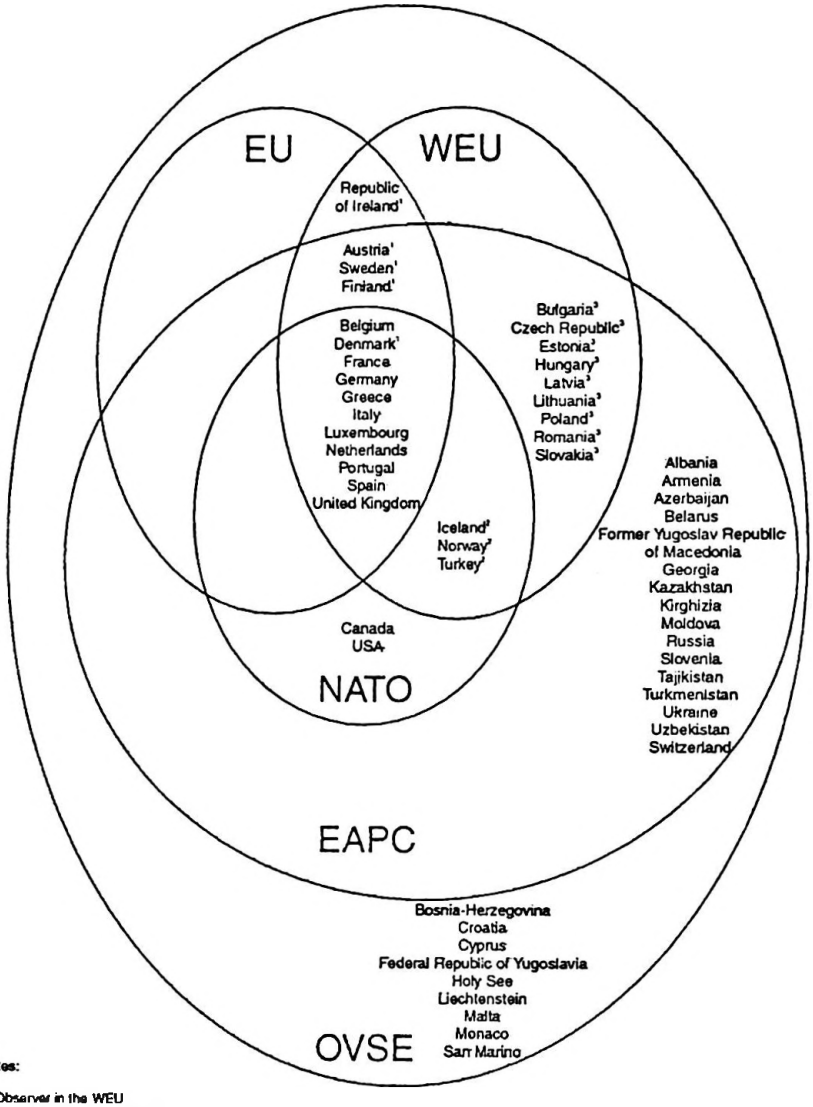
Nederland is door zijn geringe omvang en de daarmee gepaard gaande relatief geringe hoeveelheid personele en materiële middelen, en door zijn wens op het internationale vlak volwaardig mee te spelen, in belangrijke mate afhankelijk van het goed functioneren van multilaterale organisaties.[2] Internationale militaire samenwerking moet daaraan bijdragen.

Zoals aangegeven in de nota 'Herijking Buitenlands Beleid'[3] zullen de regionale invalshoek en de bilaterale betrekkingen kracht moeten worden bijgezet door een meer gecoördineerde en geïntegreerde aanpak. Dit is evenzeer van

1 Internationale militaire samenwerking kan onder meer bestaan uit: werkbezoeken, officiële bezoeken, beleefdheidsbezoeken, stafbesprekingen, (ad hoc) operationele samenwerking, materieelsamenwerking (waaronder logistieke en technologische samenwerking), uitwisseling van personeel en operationele samenvoeging of zelfs integratie van eenheden.
Lidmaatschap van internationale veiligheids- en defensieorganisaties is een bijzondere vorm van samenwerking, die op zich kan leiden tot verdere bi- en multilaterale samenwerkingsvormen.

2 Voor Nederlandse participatie in internationale organisaties zie afbeelding 1.

3 'Nota Herijking Buitenlands Beleid', 2de Kamerstuk nummer 24337-2, hoofdstuk I 7.



Notes:

1. Observer in the WEU
2. Associate Member of the Weu
3. Associate Partner in the Weu
4. De Euro-Atlantische Partnerschapsraad (EAPR, in het Engels: 'Council' - EAPC) vervangt de Noord Atlantische Samenwerkingsraad (NASR). De samenwerking in het Partnerschap voor de vrede (PvV) gaat deel uitmaken van de EAPR.

Veiligheid in Europa: leden van internationale organisaties
(Bron: Statement on the Defence Estimates 1996, bijgewerkt tot 27 mei 1997)

Afb. 1 Veiligheid in Europa: leden van internationale organisaties

toepassing voor het aangaan en onderhouden van internationale contacten op militair gebied. Alhoewel deze contacten volgens genoemde nota in de eerste plaats zullen moeten zijn gericht op de naaste omgeving van Nederland, dienen, waar nodig, de nationale en bondgenootschappelijke belangen van Nederland wereldwijd zo goed mogelijk te worden behartigd.

Anderzijds biedt samenwerking voor Nederland een mogelijkheid om te participeren in bi- en multinationale programma's, projecten en eenheden waarbij door schaalvergroting mogelijk tot rationalisatie (vermindering) van kosten en inspanningen kan worden gekomen. Juist in een periode van afnemende defensiebudgetten is dit van belang. Ook moet een en ander leiden tot interoperabiliteit van procedures en middelen, en mogelijk tot standaardisatie.[4]

In de praktijk blijkt dat er, afhankelijk van de intensiteit van de samenwerking, voor succesvolle coöperatie sprake moet zijn van een zekere mate van (culturele) affiniteit met de samenwerkingspartner. Daarnaast dient het samenwerkingsverband bij voorkeur evenwichtig van samenstelling en inbreng te zijn, waardoor de voordelen van de samenwerking voor alle partners duidelijk zichtbaar worden.

SAMENWERKING BINNEN DE NAVO

Geschiedenis

In de afgelopen 48 jaar heeft Nederland om evidente redenen voor zijn territoriale veiligheid sterk op de NAVO vertrouwd. Zonder deze organisatie en de belangrijke rol hierin van de Verenigde Staten, was voor Nederland immers geen realistische verdediging van zijn grondgebied tegen het Warschaupact mogelijk. Als gevolg hiervan was de militaire inspanning van Nederland afgestemd op de strategie en de verdedigingsconcepten van de NAVO. Nederlandse militaire eenheden werden ingebed in de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO, terwijl de samenwerking met andere landen een specifiek militair-operationele grondslag had. Ook op dit moment geldt dat zowel de beveiliging van ons grondgebied als de verdediging van het NAVO-territorium slechts door samenwerking in het Bondgenootschap geloofwaardig kan worden uitgevoerd.

---

4 In dit kader zijn zowel in NAVO- als WEU-verband in het recente verleden studies verricht naar vormen van *Multi National Task Sharing* (MNTS). MNTS is de overkoepelende benaming voor activiteiten en samenwerkingsvormen tussen twee of meer landen die streven naar het behouden of verkrijgen van een militaire capaciteit of middelen die buiten het bereik of initiële ambitie niveau van één enkel land liggen en/of tot een efficiënter gebruik van beschikbare middelen leiden.

Afb. 2 Samenwerking binnen de NAVO: STANAVFORLANT in formatie in de Caraïbische Zee (Foto: CINCEASTLANT)

Als gevolg van de veranderingen in de veiligheidssituatie verdween voor de NAVO, en dus voor Nederland, de dreiging van een simultane, massale aanval over de gehele breedte van de Europese NAVO-grens. Echter, ook in de huidige veiligheidssituatie is en blijft de NAVO, door haar coherente en beproefde structuur op politiek en militair gebied, de enige organisatie die in staat is om effectief en efficiënt robuuste militaire antwoorden te geven die noodzakelijk kunnen zijn om crises in te dammen dan wel te doen beëindigen.[5] Het verloop van het conflict in voormalig Joegoslavië is hiervoor een duidelijke aanwijzing.

De NAVO blijft daarom voor Nederland een onmisbare pijler van het veiligheidsbeleid. Multinationale samenwerking binnen de NAVO is hiervan een logisch gevolg en is bovendien een zeer goed middel om de bondgenootschappelijke solidariteit te vergroten, en tevens om effectief gebruik te maken van schaarse middelen. Te meer omdat de verminderde dreiging heeft geleid tot grote veranderingen in de militaire presentie in de landen van het Bondgenootschap.

5 In het kader van de interne aanpassing van de NAVO is de geïntegreerde militaire structuur thans onderwerp van studie.

Er lijkt bovendien een neiging te zijn ontstaan defensie-inspanningen vooral nationaal te organiseren. Om evidente redenen is dit ongewenst. Door internationale militaire samenwerking kan het gevaar van renationalisatie van de defensie-inspanningen worden tegengegaan. Tevens is het mogelijk door deze samenwerking (een deel van) de defensie-inspanningen internationaal te verankeren.

Reeds lang wordt in de NAVO gepleit voor meer materieelsamenwerking en standaardisatie met als doel: rationalisatie van de steeds toenemende ontwikkelingskosten voor nieuw, geavanceerd defensiematerieel. Naast de voordelen die daaruit voortvloeien voor de operationele gebruiker, moet dit leiden tot een doelmatiger gebruik van schaarse middelen bij de ontwikkeling en productie, maar ook bij de instandhouding van materieel. Hierbij moet worden opgemerkt dat nationale industriële belangen soms de feitelijke uitvoering van materieelsamenwerking belemmeren.[6]

Buurlanden

Door de veranderde veiligheidssituatie komt meer nadruk te liggen op de samenwerking met onze buurlanden Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Ook wordt meer aandacht besteed aan de samenwerking met Frankrijk. Overigens was er in het Nederlandse defensiebeleid reeds langer sprake van een streven naar nauwe samenwerking en belangrijke banden met enkele van deze landen. Concentratie van de samenwerking met slechts een zeer gering aantal landen moet daarbij echter worden vermeden: mogelijkheden om samen met andere dan genoemde landen militaire operaties uit te voeren, mogen niet worden uitgesloten.

'Lead Nation Concept'

Crises hebben in eerste aanleg vaker een lokaal karakter. De aard van de huidige en toekomstige crises en de mogelijke politieke opstelling van vooral de grotere landen kan leiden tot operaties op basis van het *Lead Nation Concept*.[7] Succesvol uitvoeren van en participeren in dit soort operaties vereist intensieve militaire (bilaterale) contacten met voor Nederland potentiële *lead nations*: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Militaire samenwerking in dit kader zal erop moeten zijn gericht dat Nederland in voor-

6 Ook in Nederland is de nationale industriële en werkgelegenheidsfactor niet onbelangrijk in de besluitvorming over materieelinvesteringen. Dit niet alleen vanwege het gewenste maatschappelijke draagvlak voor de defensie-inspanning, maar ook vanwege het grote belang dat de krijgsmacht heeft bij de instandhouding van een defensie-technologische en industriële basis.

7 Dit is het concept waarbij voor een multinationale militaire operatie door één land in belangrijke mate zorg wordt gedragen voor zowel de benodigde militaire infrastructuur (zoals C2 en strategisch transport) en de operationele planning, als voor de in te zetten militaire eenheden. Het betreffende land dient tevens over voldoende militaire en vooral politieke geloofwaardigheid te beschikken om als *lead nation* te kunnen optreden.

Afb. 3 Samenwerking in de WEU: Nederlandse marechaussees op de Donau (Foto: ministerie van Defensie, René van Bakel)

komend geval mede beslissingsbevoegdheid krijgt bij de politiek-militaire besluitvorming over gezamenlijke operaties.

Netwerk

Gezien de toename van het belang van de relaties met de mogelijke lead nations is het aan te bevelen op basis van wederkerigheid voor langere perioden officieren op stafniveau uit te wisselen met deze landen. Dit heeft mede tot doel kennis te verkrijgen over de denkwijze van de (potentiële) coalitiepartners, en het vormen van een netwerk van contacten. De zo opgedane expertise moet blijvend kunnen worden benut en worden uitgebouwd ten dienste van de gehele (defensie)organisatie.

SAMENWERKING BINNEN DE EU EN DE WEU

Nederland is een voorstander van een duidelijker Europese rol in de NAVO; de regering wenst met haar beleid de groeiende samenwerking tussen de NAVO, de WEU en de Europese Unie (EU) te stimuleren en ziet zich in dat voornemen aangemoedigd door de aanvaarding van het *Combined Joint Task Forces*

(CJTF)-concept[8] en de mogelijke (her)intrede in de NAVO militaire structuur van Spanje en Frankrijk.[9]

Daarom wordt het beginsel om binnen de NAVO te komen tot een Europese Veiligheids- en Defensie Identiteit (EVDI) door Nederland ondersteund. Dit beginsel moet de Europese NAVO-landen in staat stellen, desnoods zonder directe militaire betrokkenheid van de Noord-Amerikaanse partners, een militaire operatie uit te voeren in het lagere deel van het geweldsspectrum.

Zulke operaties moeten kunnen worden uitgevoerd onder Europese politieke aansturing, onder Europese strategische leiding en bij voorkeur ook gebruikmakend van bondgenootschappelijke (en wellicht Noord-Amerikaanse) middelen en capaciteiten.

In samenhang hiermee stimuleert Nederland de verdere invulling van een Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) in de EU. Dit onderwerp, en de institutionele relatie tussen de EU en de WEU, is uitgebreid aan de orde gekomen tijdens de Intergouvernementele Conferentie (ICG), die tot doel had het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) te herzien. Deze herziening heeft onder meer geleid tot opname van de Petersberg-taken[10] in het VEU; de institutionele relatie tussen de EU en de WEU is echter, tegen de verwachting in, niet gewijzigd.

In het kader van het GBVB en het hiervan deel uitmakend Gemeenschappelijk Europees Defensie Beleid (GEDB), onderschrijft de Nederlandse regering ook het belang van de instandhouding en verdere ontwikkeling van de Nederlandse en Europese defensie-technologische en industriële basis.

Op het gebied van de NAVO en de WEU wordt het Nederlandse beleid gedomineerd door de gedachte dat onnodige duplicatie van inspanningen in multinationale organisaties als de NAVO, VN, WEU, EU en OVSE moet worden vermeden. Daarom is een uitgangspunt van het beleid dat in Europees verband geen nieuwe, separate, commando- en strijdkrachtenstructuren opgericht mogen worden.[11] Nu aan de EVDI binnen de NAVO vorm wordt gegeven, kan worden

---

8 Het CJTF-concept behelst de vorming van snel inzetbare, multinationale (*combined*) multiservice (*joint*) eenheden die vooral bedoeld zijn voor inzet buiten het NAVO-verdragsgebied. Dit concept laat toe dat ook niet NAVO-leden bijdragen aan de eenheden. Daarnaast leent dit concept zich voor WEU-geleide operaties, gebruikmakend van NAVO-middelen en capaciteiten.

9 Tijdens de informele vergadering van NAVO-ministers van Defensie in Maastricht 1 en 2 oktober jongstleden stelde de Franse minister Richard dat Frankrijk vooralsnog niet zou integreren in de militaire structuur van de NAVO.

10 Onder de zogeheten Petersberg-taken wordt verstaan:
- *humanitarian and rescue tasks*;
- *peacekeeping tasks*;
- *tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.*

11 Alle Nederlandse operationele eenheden en middelen zijn mede daarom tevens aangemeld als *Forces Answerable to WEU* (FAWEU), inclusief de staf van *1 GE/NL Corps.*

Afb. 4 Samenwerking in het kader van PvV: Nederlandse landmacht-eenheden in Polen (Foto: ministerie van Defensie, Hennie Keeris)

gesteld dat dit laatste uitgangspunt inmiddels ook bij de andere (NAVO-) landen onomstreden is. Samenwerking in WEU-verband moet dan ook worden gezien als aanvulling op de samenwerking in NAVO-verband en moet deze laatste samenwerking zo mogelijk verbeteren dan wel versterken.

De veranderde veiligheidssituatie heeft er tevens toe geleid dat de neiging tot het bilaterale voorbespreken is toegenomen. Dit heeft tot gevolg dat ook Nederland actiever opereert in het zogenaamde bilaterale voorveld van de multilaterale besluitvorming. Voor Defensie heeft dit onder meer veroorzaakt dat het beleid aangaande bilaterale besprekingen met Europese bondgenoten op stafniveau is geïntensiveerd.

12 Het betreft hier eenheden die reeds voor andere taken in de krijgsmacht aanwezig zijn. Bovendien kunnen uit de krijgsmacht specialistische eenheden worden betrokken, zoals een eenheid van de explosieven opruimingsdienst, een *movement control* eenheid, waarnemers e.d. De voor UNSAS aangemelde eenheden blijven onverminderd deel uit maken van de bestaande NAVO *force structure*.

SAMENWERKING IN VN-KADER

De Nederlandse regering hecht aan samenwerking in het kader van de VN. Nederland heeft dan ook in vergelijking met andere landen een relatief groot deel van zijn operationele eenheden en middelen ingebracht in het *United Nations Standby Arrangement System* (UNSAS).[12]

Na de inzet van UNPROFOR in voormalig Joegoslavië staat Nederland echter gereserveerd tegenover deelname aan gecompliceerde door de VN geleide vredesoperaties. Dit is enerzijds gebaseerd op het feit dat de VN als organisatie tekortschoten in politieke besluitvaardigheid en effectieve commandovoering, en anderzijds op de discrepantie die in de praktijk bleek te bestaan tussen de militaire bijdrage (van sommige landen) en de politiek-militaire invloed die hieraan ontleend zou moeten of kunnen worden. Als gevolg hiervan gaat voor operaties van enige omvang en complexiteit de voorkeur uit naar door de VN of OVSE gemandateerde NAVO-operaties, dan wel naar een coalitie onder leiding van een lead nation.

Nederland is tevens van mening dat de reactietijd van de VN na een resolutie van de Veiligheidsraad zou moeten worden verbeterd; daarom steunt Nederland initiatieven inzake de realisatie van een VN-eenheid met een hoge graad van paraatheid (SHIRBRIG[13]). Mogelijke nieuwe initiatieven van Nederland voor samenwerking in het kader van de VN moeten hieraan complementair zijn, dan wel hierin passen. Deze initiatieven mogen echter niet leiden tot duplicatie of tot de noodzaak de huidige structuur en omvang van de Nederlandse krijgsmacht te vergroten.

SAMENWERKING MET MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN

Nederland voert een actief beleid ten aanzien van de militaire samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen. Dit beleid beoogt een bijdrage te leveren aan het vergroten van de stabiliteit in Europa, door onder meer de herstructurering en de democratisering van de krijgsmacht in die landen te stimuleren en door voorwaarden te scheppen voor een gemeenschappelijk optreden bij crisis- en conflictbeheersing. Bovendien nodigt het perspectief op het lidmaatschap van de EU, de WEU en/of de NAVO uit tot samenwerking. Deze samenwerking is dan ook een nieuwe, belangrijke taak voor onze krijgsmacht en vindt in zowel multi- als bilateraal verband plaats.

---

13 SHIRBRIG: *Stand-by High Readiness Brigade.*

PvV

Het Partnerschap voor Vrede (PvV) biedt het voornaamste multilaterale kader voor de intensivering van de samenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen. Inmiddels hebben 28 landen zich bij dit initiatief aangesloten.[14] Van de GOS-staten heeft alleen Tadzjikistan zich nog niet aangesloten bij het PvV. De Nederlandse regering hecht veel betekenis aan de politieke consultaties en de militaire samenwerking in het kader van het Partnerschap. Deze samenwerking sluit dan ook aan op de activiteiten van het PvV, die zich vooral richten op defensieplanning en budgettering, democratische controle over de strijdkrachten en de voorbereiding op *search and rescue*, *peacekeeping* en *humanitarian* operaties.

De behoefte aan samenwerking van de PvV-landen is groot. Alle NAVO-landen kennen daarom ook bilaterale samenwerkingsprogramma's met de landen uit Midden- en Oost-Europa. Defensie heeft voor bilaterale samenwerking uit oogpunt van effectiviteit beleidsmatig gekozen voor concentratie op een beperkt aantal landen. Hierdoor wordt een intensievere samenwerking mogelijk.

De bilaterale samenwerkingsprogramma's van Nederland vormen een aanvulling op de multilaterale samenwerking binnen het PvV. De Nederlandse inspanningen richten zich vooralsnog vooral op Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije.[15]

Nederland streeft vooral naar praktisch gerichte samenwerking. De krijgsmachtdelen werken momenteel aan rechtstreekse contacten met een aantal van de 'concentratielanden', waardoor hieraan steeds meer inhoud kan worden gegeven. Daarnaast kan dit leiden tot invulling van operationele behoeftes van de Nederlandse krijgsmacht, bijvoorbeeld op het gebied van oefenmogelijkheden.

Duitsland

Het is zeer waarschijnlijk dat Duitsland in de komende jaren veel aandacht zal besteden aan de toekomstige nieuwe lidstaten van de NAVO en de militaire relaties met deze Midden- en Oost-Europese landen wil verdiepen. De Duitse krijgsmacht werkt in trilateraal verband al samen met zowel Frankrijk en Polen als met Denemarken en Polen.[16] De samenwerking met Nederland is tot dusverre bilateraal gebleven.

---

14 Zwitserland was het 28-ste land dat zich formeel bij het PvV-programma aansloot.

15 Met deze landen worden jaarlijks samenwerkingsprogramma's afgesloten: voor 1997 betreft dit zo'n 250 projecten met het accent op training en opleiding, (re)organisatie van de krijgsmacht en het ministerie van Defensie, en voorbereiding op vredesoperaties.

16 Plannen voor de oprichting van een Duits/Deens/Pools legerkorps zijn in een vergevorderd stadium.

Afb. 5 Samenwerking in het kader van PvV: Nederlandse F-16 in formatie met twee Hongaarse MIG-29's (Foto: Henk van Dijk)

Om de Duitse belangstelling voor de (bilaterale) samenwerking met Nederland in stand te houden, zullen de mogelijkheden voor samenwerking van het Duits-Nederlandse legerkorps met Midden- en Oost-Europese partners wellicht moeten worden verruimd. Een dergelijk initiatief zou het Duits-Nederlandse legerkorps tevens een voortrekkersrol kunnen geven bij de voorbereiding van deze landen op het lidmaatschap van de NAVO.

Polen

Zowel politiek als economisch, maar ook vanuit de wens tot coördinatie en concentratie van beleid, is het wellicht te overwegen met één van de PvV-landen uit de eerste fase van de NAVO-uitbreiding, op basis van gelijkwaardigheid een nauwere samenwerking aan te gaan. Gezien de krijgsmachtbrede samenwerkingsmogelijkheden (marine, landmacht en luchtmacht) lijkt Polen hiervoor een geschikte kandidaat.

Naast de concentratielanden wordt, gelet op het geostrategische belang, gewerkt aan contacten met zowel de Russische Federatie als de Oekraïne. Met beide landen is inmiddels een bilateraal samenwerkingsprogramma afgesloten, terwijl het overleg ook heeft geleid tot de ondertekening van *Memoria Of Understanding* (MOU's). De samenwerking met deze landen heeft op dit moment een meer politiek militair karakter (officiële bezoeken, stafbezoeken, et cetera), vooralsnog is er geen operationele samenwerking.

Multilaterale activiteiten
De samenwerking met de overige Midden- en Oost-Europese landen blijft vooral gericht op multilaterale activiteiten, onder andere door deelname aan internationale *expert* groepen. Deze samenwerking zal in principe slechts plaatsvinden als gevolg van concrete verzoeken van partnerlanden of van de NAVO. Dit sluit echter samenwerking op ad-hocbasis niet uit. Ook dan moet er echter sprake zijn van concrete verzoeken om (kleinschalige) ondersteuning. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse inbreng bij regionale projecten met de Baltische Staten[17] en de samenwerking van de Koninklijke Luchtmacht met de luchtmacht van Slovenië.

Het beleid met betrekking tot samenwerking met Midden- en Oost-Europese landen heeft per definitie een voorlopig karakter. Nu onlangs de besluitvorming over de uitbreiding van de NAVO is voltooid, zal de Nederlandse positie op het punt van samenwerking met de toetredende landen worden herzien. Evenzo zal bij het in werking treden van de verdieping[18] van het PvV (*Enhanced PfP*) moeten worden nagegaan welke consequenties dit heeft voor de militaire samenwerking met de partnerlanden.[19] Coördinatie binnen de NAVO van de diverse programma's moet uitmonden in een meer optimale vorm van samenwerking. Maar ook bilaterale afstemming van activiteiten moet telkens worden overwogen.

SAMENWERKING BINNEN DE OVSE

Het belang van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) op veiligheidsgebied is vooral van politieke aard. Deze organisatie vervult een belangrijke rol bij de normstelling, *early warning*, conflictpreventie, crisismanagement en de vreedzame beslechting van geschillen. Bij crisismanagement is het optreden van OVSE-missies voorzien, terwijl tevens vredeshandhaving onder auspiciën van de OVSE mogelijk is.

De OVSE beschikt niet over een uitgebreide (militaire) planningsstaf. Defensie is overigens van mening dat OVSE *peacekeeping*-operaties bij voorkeur plaats dienen te vinden onder leiding van de NAVO of de WEU in het geval Nederland hieraan deelneemt.

---

17 Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in het kader van de vorming van het Baltisch bataljon voor vredesoperaties en de Baltische maritieme mijnenbestrijdingscapaciteit.

18 Deze verdieping houdt onder meer in dat de reikwijdte van operaties waar deze landen door NAVO bij worden betrokken, wordt verbreed. Hierdoor wordt ook de voorbereiding en uitvoering van *Peace Support Operations* (PSO) in het kader van PvV mogelijk. Dit zal leiden tot een samenwerkingsprogramma dat meer complexe activiteiten zal bevatten.

19 Bovendien is thans ook militaire samenwerking met Macedonië en Albanië relevant.

De OVSE biedt voorts een forum voor de implementatie en ontwikkeling van wapenbeheersingsakkoorden. Nederland geeft volledige uitvoering aan de binnen deze organisatie overeengekomen afspraken over wapenbeheersing, en aan vertrouwenwekkende en veiligheidsbevorderende maatregelen. Naast de betrokkenheid die hieruit volgt, hebben de betrekkingen van Defensie met de OVSE vooral een 'actief volgend' en vaak incidenteel karakter.

SAMENWERKING MET OVERIGE LANDEN EN NGO'S

Behalve internationale militaire samenwerking met landen die deel uit maken van de internationale samenwerkingsvelden zoals hiervoor beschreven, wordt incidenteel, veelal op ad-hocbasis, samenwerking gezocht met overige landen. Deze samenwerking wordt vaak beheerst door de gedachte dat een en ander potentieel materieel of immaterieel voordeel kan opleveren voor Defensie en/of de Nederlandse defensie-industrie. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking met Israël en Indonesië, waarbij wordt opgemerkt dat de oude banden met het laatstgenoemde land ook een belangrijke rol spelen.

Voor dit veld van samenwerking geldt dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de politieke dimensie die een en ander met zich meebrengt. Zorgvuldig afstemmen van voornemens op dit gebied met het ministerie van Buitenlandse Zaken is dan ook een belangrijke randvoorwaarde.

Tijdens crisisbeheersings- en humanitaire operaties is een goede samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (NGO's) een vereiste omdat deze organisaties vaak de nodige detailkennis bezitten over lokale situaties en behoeften. Structurele contacten met deze organisaties op stafniveau kunnen het functioneren in crises gunstig beïnvloeden. Deze samenwerking moet worden gezocht in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

DE VULLING VAN INTERNATIONALE FUNCTIES

Teneinde zo goed mogelijk vorm te geven aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Nederlandse regering is het van belang in voldoende mate en op het juiste niveau binnen de hierboven genoemde internationale organisaties vertegenwoordigd te zijn. Op deze wijze kan op een herkenbare manier invloed worden uitgeoefend op het beleid en, daaraan gekoppeld, het effectief functioneren van deze organisaties.

De mate waarin vertegenwoordiging dient plaats te hebben, is mede afhankelijk van de politieke relevantie daarvan en dient vanzelfsprekend te worden gerelateerd aan de totale Nederlandse inbreng op het internationale vlak.

Aangezien de financiële lasten van het vullen van functies bij deze organisaties in de meeste gevallen op de Nederlandse defensiebegroting drukken, is in het licht van de taakstellende personeelsplafonds een terughoudend beleid noodzakelijk. Dit impliceert dat men moet streven naar de vulling van invloedrijke of anderszins belangrijke functies. Dit zijn vaak beleidsvoorbereidende dan wel besluitvormende functies. Toch is het nodig om ook in de uitvoerende (operationele) sfeer zorg te dragen voor voldoende Nederlandse inbreng. Alleen op deze wijze kunnen operaties beter worden *gemonitord* en kan op internationaal niveau met de nodige kennis en ervaring worden deelgenomen aan discussies over eventuele aanpassing van het (operationele) beleid.

Uiteraard zullen in het kader van een evenredige lastenverdeling ook minder interessante functies moeten worden vervuld. Hierbij dient ervoor te worden gewaakt dat Nederland niet bovenmatig personeel voor dit soort functies ter beschikking stelt.

In dit artikel wordt onder internationale functies[20] verstaan:
- functies bij het NAVO-hoofdkwartier, de diverse NAVO-agentschappen en in de Militaire Structuur van het bondgenootschap. Hierbij zijn niet inbegrepen: de functies bij multinationale operationele NAVO-eenheden (zoals *1 GE/NL Corps)*, dan wel functies ter directe ondersteuning van een specifieke operatie (zoals SFOR);
- functies bij overige internationale organisaties, zoals de VN, OVSE, WEU en EU;
- overige (individuele) internationale functies. De functies van militaire attachés en adviseurs hebben een sterk diplomatiek karakter en komen in dit artikel niet aan de orde.

UITGANGSPUNTEN VOOR DE INTERNATIONALE VULLING

NAVO

Binnen de NAVO zijn ontwikkelingen gaande die betrekking hebben op zowel de interne als externe aanpassing van deze organisatie. De interne aanpassing wordt gestuurd door de veranderende internationale veiligheidssituatie, de op grond daarvan gewijzigde taakstelling van de NAVO, en de rationalisatie van de budgetten. Door middel van de *Long Term Study* (LTS[21]) wordt vorm gegeven aan de nieuwe Militaire Structuur van de NAVO, waarbij het CJTF-concept als nieuw organisatie-element wordt uitgewerkt. Ook spelen de Franse en Spaan-

20 Hierbij zij aangetekend dat sommige internationale functies eveneens kunnen worden vervuld door burger-functionarissen. Er bestaat in dit kader dan ook een duidelijke relatie tussen het personeelsbeleid voor burgers en militairen.

21 Eind 1994 gaf het Militair Comité van de NAVO aan de *Military Transitional Issues Working Group* (MTIWG) opdracht deze studie uit te voeren.

se toenadering tot de Alliantie, die wellicht voor beide landen zal resulteren in een integratie in de Militaire Structuur, een belangrijke rol bij de interne aanpassing van de NAVO.

De externe aanpassing van de NAVO heeft betrekking op de openstelling van het Bondgenootschap voor nieuwe leden, op uitbreiding en verdieping van de PvV-activiteiten en op de speciale relatie met de Russische Federatie en Oekraïne.

De geschetste ontwikkelingen bij de NAVO zullen naar verwachting grote gevolgen hebben voor het internationale functiebestand en de Nederlandse inbreng daarin. Meer in detail is het volgende hierbij van belang:

- De LTS is vooral bedoeld om de bestaande militaire structuur van de NAVO aan te passen aan de gewijzigde politieke situatie en zoveel mogelijk de kosten van die structuur te reduceren. De plannen in de LTS geven aan dat zeker sprake zal zijn van een reductie van het aantal hoofdkwartieren. De gevolgen daarvan voor de personeelssterkte in de militaire structuur zijn nog steeds niet bekend. Verwacht mag worden dat het totale personeelsbestand zal dalen. Voor Nederland zal dit dus een reductie inhouden van het aantal in de militaire structuur van de NAVO te vervullen functies.

  Daarnaast zullen verantwoordelijkheden van de planning en uitvoering van crisisbeheersingsoperaties verschuiven naar het regionale niveau. Dit betekent dat Nederland naast het vullen van functies op het NAVO-hoofdkwartier en bij de toekomstige *Strategic Commander Europe* (SC-Europe; het voormalige SHAPE) en de *Strategic Commander Atlantic* (SC-Atlantic; de voormalige SACLANT), zal moeten streven naar het vullen van posities in elk van de commando's op regionaal niveau (RC's).[22] Op het subregionale niveau, zowel bij de toekomstige *Joint Sub Regional Commands* (JSRC's) als bij de *Component Commands* (CC's), zal Nederland zich vooral moeten richten op functies in die regio's waar inzet van Nederlandse strijdkrachten, zowel voor de klassieke collectieve verdedigingstaak als voor crisisbeheersingsoperaties mogelijk wordt geacht.
  Gelet op de mogelijkheid dat JSRC's en CC's kunnen worden gecolloceerd en deels geïntegreerd, waarbij *double hatting* niet wordt uitgesloten, is de verwachting dat een en ander zal leiden tot een verdere afname van het aantal beschikbare functies.

22 Als uitvloeisel van de LTS zullen er in de nieuwe militaire structuur van de NAVO twee commandoniveaus zijn in het Atlantische deel van het verdragsgebied en drie in het Europese. Binnen het Atlantische deel blijven er drie regio's; binnen het Europese deel wordt het aantal regio's verminderd van drie tot twee. De regionale hoofdkwartieren zullen leiding geven aan een aantal *Joint Subregional Commands*, met als voornaamste taak de aansturing van operaties, en twee *Component Commands*, vooral voor de regionale coördinatie van de zee- en luchtstrijdkrachten.

- Het CJTF-concept zal binnen de bestaande (en de nieuwe) structuur moeten worden geaccommodeerd en zal naar verwachting leiden tot een zeer geringe uitbreiding van het internationale functiebestand. Aangezien CJTF-hoofdkwartieren zullen worden toegesneden op het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties, en Nederland hieraan zijn bijdrage wenst te leveren, zal zorg moeten worden gedragen voor een voldoende Nederlandse vertegenwoordiging in de hoofdkwartieren die als *parent HQ*[23] voor een CJTF-nucleus (kern) worden aangewezen.

- Het toetreden van Spanje en mogelijk ook Frankrijk tot de Militaire Structuur van de NAVO zal gepaard gaan met de verplichting (en het recht) voor die landen een aantal functies binnen de verschillende NAVO-organen te bezetten. Dit zal ook ten koste gaan van het aantal voor Nederland beschikbare functies. Daar komt nog bij dat de concurrentie voor niet vast aan landen toegewezen functies groter zal worden, zeker op het NAVO-hoofdkwartier en bij *SC-Europe* en *SC-Atlantic*. Dit betekent voor Nederland dat men nog zorgvuldiger aandacht moet besteden aan het selecteren van belangrijke functies en vervolgens het opteren voor deze functies met de meest geschikte kandidaten.

- De uitbreiding van de Alliantie met Polen, Hongarije en Tsjechië zal, zoals eerder gesteld, eveneens leiden tot een kleiner aantal functies voor Nederland op het NAVO-hoofdkwartier en bij de *SC's-Europe* en *Atlantic*. Immers: voor wat betreft de militaire structuur is gesteld dat als gevolg van de uitbreiding van het Bondgenootschap geen additionele NAVO-hoofdkwartieren mogen worden opgericht. Dit houdt in dat de nieuwe lidstaten functies zullen gaan vullen binnen de bestaande structuren. Daarom zal het aantal aan Nederland toegewezen internationale functies verminderen, terwijl ook de concurrentie voor de meer invloedrijke posities binnen de NAVO zal toenemen.

Uit het voorgaande blijkt dat het aantal beschikbare functies voor Nederland zal afnemen en dat de concurrentie voor niet vast aan landen toegewezen functies groter zal worden. Nederland zal daarom moeten kiezen welke functies binnen het Bondgenootschap voor Nederland van belang zijn, rekening houdend met een nader vast te stellen maximum.

Bij het selecteren van functies speelt vooral een rol welke invloed ermee binnen de betreffende internationale organisatie wordt verkregen. Door de Neder-

23 Een *parent HQ* is een hoofdkwartier uit de militaire structuur van de NAVO dat de kern kan leveren voor een CJTF-hoofdkwartier. Deze kern wordt aangevuld met modules (van andere hoofdkwartieren) en individuele militairen, en met ondersteuning.

landse vertegenwoordigers op de verschillende posities aan elkaar te koppelen, ontstaan netwerken, waardoor de invloed kan toenemen, mits deze netwerken op de juiste wijze worden geëxploiteerd.

Eerder is reeds aangegeven aan welk soort functies Nederland belang hecht, te weten: beleidsvoorbereidende, besluitvormende dan wel operationeel relevante functies. Op het hoogste militaire beleidsniveau binnen de NAVO, de *International Military Staff* (IMS), heeft Nederland zich verzekerd van permanente vertegenwoordiging in alle relevante divisies.

Hierdoor wordt niet alleen informatie uit de eerste hand verkregen, maar kan daadwerkelijk richting worden gegeven aan het te voeren NAVO-beleid. Bij het inrichten van de nieuwe commandostructuur van het Bondgenootschap streeft Nederland naar voldoende posities binnen de belangrijkste *plans and policy divisions* van de relevante hoofdkwartieren. Dit neemt overigens niet weg dat hierbuiten individuele functies van belang kunnen zijn.

PvV-activiteiten spelen bij de NAVO een belangrijke rol. Tijdens de NAVO-Top in Madrid is besloten de PvV-activiteiten met de landen die niet zijn uitgenodigd toe te treden als NAVO-lid te verdiepen en te versterken. In dat kader speelt thans de oprichting van NAVO/PvV bureaus in de hoofdsteden van partnerlanden, waarvoor mogelijk ook Nederland officieren zal gaan leveren.

Tevens speelt de oprichting van *PfP Staff Elements* (PSE's), voorlopig op het niveau van het NAVO-hoofdkwartier, de beide SC's en RC's. Dergelijke PSE's zullen worden bemand, al dan niet op tijdelijke basis, door officieren uit huidige en toekomstige NAVO-lidstaten alsmede door partnerlanden. Ook dit kan leiden tot een uitbreiding van NAVO-functies voor Nederland, hoewel het streven binnen het Bondgenootschap is gericht op compensatie in andere functiegebieden.

Binnen de NAVO worden de PvV-activiteiten thans vooral gecoördineerd door de *Partnership Coordination Cell* (PCC) in Mons (België). Naast een permanente Nederlandse functie binnen de PCC op lkol-niveau heeft Nederland onlangs de functie van *Director PCC* toegewezen gekregen.

VN

Het vaste planningselement voor lopende en toekomstige operaties binnen de VN wordt gevormd door het *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO) in New York. Het (grotendeels) militaire personeel binnen deze organisatie komt ten laste van de leverende naties en wordt derhalve niet door de VN gefinancierd. Nederland bezet thans zeven militaire functies bij de VN in New York.

Het functioneren binnen de VN heeft een geheel andere dimensie dan binnen de NAVO. De binnen de VN opgedane ervaringen kunnen van grote beteke-

nis zijn voor het bijstellen van de Nederlandse beeldvorming over bijvoorbeeld de mogelijkheden om effectief in VN-verband op te treden. De beperkte Nederlandse aanwezigheid bij het DPKO zal in ieder geval worden gehandhaafd.

OVSE

Gelet op het grote belang dat Nederland hecht aan het functioneren van deze organisatie zullen, indien nodig, waarnemers en ander militair personeel (tijdelijk) ter beschikking worden gesteld aan de OVSE. Daar de OVSE, zoals eerder gesteld, voornamelijk een politiek forum is met een hoofdrol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, blijft de permanente militaire inbreng gehandhaafd op het huidige (minimale) niveau. Voor wat betreft de ervaringen van militair personeel op functies bij de OVSE kan hetzelfde worden gesteld als voor de VN.

WEU en EU

Nederland is een volwaardig lid van de WEU en draagt in die hoedanigheid verantwoordelijkheid voor de vulling van een aantal functies binnen deze organisatie. Thans worden zes van de circa 56 functies bij de *WEU Planning Cell* (WEU-PC) door Nederlandse militairen gevuld. Het huidige functiebestand is een goede reflectie van het belang dat Nederland hecht aan het functioneren van de WEU. Het opereren binnen de WEU-organisatie roept andere ervaringen op dan bij de NAVO, OVSE of VN.

De EU richt zich steeds meer op het verder ontwikkelen van het GBVB en is in dit kader voornemens een *Policy Planning and Early Warning Unit* op te richten, waarin wellicht een militaire planningscapaciteit wordt geïntegreerd. Deze analysecel is weliswaar nog niet gerealiseerd, maar het is te overwegen om hierin te zijner tijd ook Nederlandse militairen te plaatsen, mede gelet op de belangstelling hiervoor van andere West-Europese landen.

Overige functies

De laatste categorie internationale functies bestaat uit individuele plaatsingen in het buitenland. Hiermee worden bedoeld: de functies bij hoofdkwartieren, operationele onderdelen, dan wel stafscholen van bondgenoten. Ervan uitgaande dat crisisbeheersingsoperaties vrijwel altijd zullen worden uitgevoerd onder leiding van één of meer lead nations, is het een Nederlands belang goed geïnformeerd te zijn over de handelwijze en doelstellingen van deze naties. In principe komen hiervoor de VS, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk in aanmerking.

Het volgen van een opleiding op één van de stafscholen of het geplaatst zijn bij een buitenlands nationaal hoofdkwartier kan bijdragen tot een betere beeldvorming over deze naties en de politiek-militaire posities die zij zouden kunnen innemen. Daarnaast kunnen individuele functies in het buitenland een zodanige inhoud hebben dat vulling ervan een bijzonder politiek, militair-

strategisch of ander voor Nederland gewichtig belang dient. Het is niet mogelijk op voorhand een selectie te maken van dit soort functies, maar er moet wel de nodige ruimte worden gecreëerd om vulling hiervan mogelijk te maken.

SELECTIE EN TOEWIJZING

Algemeen

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat Nederland in voldoende mate participeert in de vulling van internationale ('quota')[24] functies, met inbegrip van 'niet of minder relevante' functies. Teneinde een betere kans te maken bij het opteren voor niet vast aan landen toegewezen functies is het van belang tijdig te inventariseren welke functies van belang zijn en wanneer deze vrij komen, zodat daarop adequaat kan worden geanticipeerd. Hierbij kan een centraal bijgehouden bestand van relevante internationale functies een goed hulpmiddel zijn, maar belangrijker is de rol die Nederlandse vertegenwoordigers bij de verschillende organisaties kunnen vervullen.[25]

Gelet op de soms korte reactietijd is het niet alleen van belang dat zij vaststellen dat een functie vrijkomt, maar dat zij tegelijkertijd een appreciatie geven van het belang van de functie. Dit voorkomt onnodige vertraging en bespoedigt het selectie- en toewijzingsproces. Bovendien kunnen zij de mogelijke kansen voor een Nederlandse kandidaat beter inschatten.

Selectiecriteria

Indien een vrijkomende functie relevant is voor Nederland, is het van belang de meest geschikte kandidaat voor deze functie te selecteren, bij voorkeur in nauw overleg met bovengenoemde Nederlandse militaire vertegenwoordigers in het buitenland. Deze laatsten zijn vaak goed geïnformeerd en zouden op voorhand in het internationale lobbycircuit de Nederlandse kansen op bepaalde functies kunnen vergroten. Bij het selecteren van kandidaten is een evenredige verdeling van het aantal functies per krijgsmachtdeel nationaal gewenst, maar internationaal zeker niet altijd de beste oplossing. Daarom wordt er voor gepleit de beste kandidaat voor de vrijkomende functie aan te bieden, ongeacht diens 'kleur'. Naar verwachting zal na verloop van tijd automatisch een min of meer evenwichtige verdeling optreden.

---

24 Functies die permanent zijn toegewezen aan een bepaald land.

25 Bijvoorbeeld: Permanente Militaire Vertegenwoordiging (PMV) bij de NAVO/WEU, PV, VN, et cetera.

Leeftijd

De ervaring leert dat militair personeel vaak als laatste functie vóór het functioneel leeftijdsontslag op internationale functies wordt geplaatst. Meestal beschikken zij over voldoende ervaring voor het vervullen van de functie, goede communicatieve en sociale vaardigheden en is de beheersing van de talen vaak ook geen probleem. Tot zover allemaal voorwaarden voor een optimale internationale functievervulling. Maar veelal ontbreekt het aan voldoende eerder opgedane internationale ervaring, in ieder geval in de optiek van de selecterende organisaties. Voor het selectieproces van vast aan Nederland toegewezen functies is dit minder relevant: voor functies waarvoor een selectieprocedure geldt, vormt dit echter wel degelijk een probleem.

Daarbij komt dat na het einde van de functievervulling Defensie geen profijt zal hebben van de opgedane ervaringen van dit personeel. Vooral dit laatste element pleit ervoor om waar mogelijk 'jongere' kandidaten voor internationale functies aan te bieden.

Ervaringsopbouw

Teneinde (op langere termijn) de kansen van Nederlandse kandidaten voor niet aan landen toegewezen hogere functies te vergroten, pleiten wij ervoor om mogelijke kandidaten (in het bijzonder de *high potentials*) een ervaringstraject binnen het internationale functiegebied te laten opbouwen. Dit betekent dat reeds in een vroeg stadium (op majoorsniveau) internationale functies moeten worden bekleed, bij voorkeur binnen verschillende disciplines, om een zo breed mogelijke kennisopbouw en visie te ontwikkelen. Dit beleid dient ook in de naasthogere rangen te worden gecontinueerd.

Voor alle duidelijkheid: de opbouw van een internationaal ervaringstraject betekent niet dat kandidaten uitsluitend in het buitenland moeten worden geplaatst. Een afwisseling met nationale plaatsingen (voor het geschikt maken en houden voor het eigen krijgsmachtdeel) is en blijft een vereiste.

Centrale Organisatie

Voorafgaand aan een plaatsing op specifieke functies in het buitenland, dan wel bij terugplaatsing naar Nederland kan worden overwogen de betrokkene een of meer functies bij de Centrale Organisatie (CO), met inbegrip van PMV NAVO/WEU, te laten vervullen. Dit heeft in het eerste geval (voorafgaand aan een internationale plaatsing) het voordeel dat de betrokkene ervaring heeft opgedaan met specifieke kenmerken en mogelijkheden van andere krijgsmachtdelen en met de politieke dimensie die een rol bij de besluitvorming kan spelen. Vooral dit laatste speelt ook bij internationale instituties een belangrijke rol.

Ook zijn andere parallellen te trekken tussen functies bij de CO en internationale functies. Na terugkomst naar Nederland kunnen de opgedane internationale ervaringen bijdragen tot het beter inschatten van de mogelijkheden en beperkingen van Nederland en andere lidstaten binnen internationale orga-

nisaties. Het afwisselend plaatsen op internationale functies en bij de CO heeft wel tot gevolg dat de betrokkene niet meer volledig voor en binnen het eigen krijgsmachtdeel te werk wordt gesteld, en een zekere mate van wederzijdse terugkoppeling zou kunnen verdwijnen.

Zeker in het geval van *high potentials* zou dit een nadelige invloed kunnen hebben op het vervolgtraject van de carrière binnen het eigen krijgsmachtdeel. Dit zou moeten worden voorkomen door ervoor zorg te dragen dat de 'negatieve' beeldvorming over het vervullen van internationale functies wordt bijgesteld. Dit kan mede vorm worden gegeven door een regelmatige terugkoppeling naar en binnen het eigen krijgsmachtdeel.

CONCLUSIES

* Internationale militaire samenwerking is een instrument dat de Nederlandse regering in staat stelt invulling te geven aan zijn buitenlands en veiligheidsbeleid. De hieruit voortvloeiende politieke gevoeligheid maakt dat het aangaan van enige vorm van samenwerking in meer of mindere mate aan een aantal uitgangspunten is gebonden.

  Onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene uitgangspunten waaraan, gezien hun karakter, elke vorm van internationale militaire samenwerking dient te voldoen, en specifieke uitgangspunten, die bovendien van toepassing kunnen zijn voor een specifiek internationaal samenwerkingsveld.

* De uitgangspunten zoals hiervoor uiteengezet, dienen jaarlijks te worden geëvalueerd. Bijstelling kan noodzakelijk zijn, als gevolg van aanpassing van het Nederlandse buitenlandse beleid of wijzigingen in de internationale situatie. Aanpassing is zeker eerstdaags noodzakelijk, nu binnen de NAVO nadere besluiten zijn genomen over de uitbreiding van het Bondgenootschap en een daarmee gepaard gaand *Enhanced PfP*. Hiermee hebben de thans geformuleerde uitgangspunten per definitie een tijdelijk karakter.

* Gezien het voorgaande komt het toenemend belang van internationale militaire samenwerking naar voren. Waar enerzijds in algemene zin sprake is van een neerwaartse druk op de omvang van staven, is hier dus een opwaartse druk merkbaar. Uitvoering van de gesuggereerde uitgangspunten vergt dan ook een niet te onderschatten personele capaciteit.

* De uitgangspunten met betrekking tot de vulling van functies bij internationale organisaties en buitenlandse staven heeft een directe relatie met de invloed die Nederland kan uitoefenen op het beleid en het effectief functioneren van deze organisaties.

Het huidige aantal functies bij de VN, OVSE en WEU is conform de invloed die Nederland binnen deze organisaties kan en wil hebben en behoeft dus geen aanpassing.

* Gelet op de ontwikkelingen binnen de NAVO wordt de competitie voor belangrijke functies groter en, als gevolg daarvan, de kansen voor Nederlandse kandidaten kleiner. Er dient te worden geopteerd voor beleidsvoorbereidende dan wel besluitvormende functies zoals binnen *Plans & Policy* en *Operations Divisions* van de verschillende NAVO-hoofdkwartieren. Daarnaast zijn belangrijke functiegebieden geïdentificeerd zoals de *Cooperation & Regional Security Division* en de *Partnership Coordination Cell.*

  Gezien de soms korte reactietijd dient een aantal daartoe aangewezen Nederlandse vertegenwoordigers in het buitenland actief te worden betrokken bij het selecteren van vrijkomende, belangrijke functies.

NAVO's 'Combined Joint Task Force (CJTF)'-concept

*majoor R.J. Querido**
ktzt ir. V.C. Windt DIC*

INLEIDING

Het *Combined Joint Task Force* (CJTF)-concept is voor het eerst officieel naar voren gebracht op de Top[1] van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) van 1994. De regeringsleiders van het Bondgenootschap hebben destijds aangegeven dat de nieuwe taken voor de NAVO, met name voor niet-artikel 5 operaties,[2] andere eisen stelden aan commando-elementen: deze moesten multinationaal en *multi-service* zijn en *out of area*[3] kunnen optreden. Gezien de huidige ontwikkelingen in de internationale veiligheidssituatie is de verwachting dat in de nabije toekomst vele operaties conform dit concept gepland en uitgevoerd zullen worden.

Met dit artikel wordt getracht een inzicht te geven in het CJTF-concept. Daartoe zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen worden besproken: de ontwikkeling van het CJTF-concept, de omvang en indeling van een CJTF-hoofdkwartier, het aantal CJTF *Parent HQs*, de plaats binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur van de Parent HQs, de aan vulling (*augmentation*) van een Parent HQ en als laatste de voortzetting (*sustainment*) van een CJTF-hoofdkwartier.

DE ONTWIKKELING VAN HET CJTF-CONCEPT

Voor de ontwikkeling van het CJTF-concept werd door de Noord-Atlantische Raad (NAR)[4] de *Provisional Policy Coordination Group* (PPCG) opgericht. De PPCG heeft het CJTF-concept ontwikkeld en uitgewerkt in een *CJTF framework document*, dat vervolgens door de NAR in ministeriële sessie, in juni 1996 te Berlijn is goedgekeurd.

---

* De auteurs zijn beiden werkzaam bij het ressort Internationale Plannen en Samenwerking van de Defensiestaf. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 Politiek overleg tussen de regeringsleiders of staatshoofden van de NAVO-lidstaten.

2 Optreden buiten het kader van collectieve (bondgenootschappelijke) verdediging.

3 Buiten het NAVO-verdragsgebied.

4 Het hoogste politieke besluitvormingsorgaan binnen de NAVO.

Vervolgens is onder leiding van het Militair Comité (MC)[5] van de NAVO, het document MC 389 (*Military implementation of the Alliance's Combined Joint Task Forces Concept*) ontwikkeld als een *living document*; dit werd vervolgens op 25 november 1996 en op 4 december van hetzelfde jaar goedgekeurd door respectievelijk het MC en de NAR.

In het CJTF framework document is de definitie van een CJTF Headquarters HQ vastgelegd. Deze luidt als volgt:

> *A CJTF HQ is a deployable, multinational, multiservice Alliance HQ of variable size, formed to command and control combined joint task forces for contingency operations including peacekeeping. It could be employed for Alliance and, when agreed by the NAC, for WEU operations. Provisions should be made for the possible involvement of non-NATO nations. It is assumed that a CJTF HQ should include personnel and equipment, together with the communications and logistic capabilities required by the HQ.*

Uit deze definitie volgt dat het CJTF-concept in eerste instantie is bedoeld voor NAVO-geleide niet-artikel 5 operaties; tevens wordt echter nadrukkelijk aangegeven dat het concept ook voor sommige artikel 5 operaties[6] zou kunnen worden toegepast. In de definitie wordt aangegeven dat het concept ruimte moet bieden voor *involvement of non-NATO nations*;[7] ook zouden regelingen moeten worden getroffen voor inbreng van NAVO-landen die niet participeren in de militaire structuur.[8]

CJTF HQ's kunnen worden ingezet voor operaties die multinationale en multiservice coördinatie vereisen. Enerzijds is sprake van grootschalige operaties, waarbij het hoofdkwartier leiding moet kunnen geven aan maximaal een legerkorps (en marine- en luchtmachteenheden van vergelijkbare grootte). Teneinde de flexibiliteit te vergroten en de overdracht van een CJTF HQ aan de West-Europese Unie (WEU) mogelijk te maken, moeten er anderzijds tevens CJTF-hoofdkwartieren voor kleinere operaties kunnen worden gevormd die in staat zouden moeten zijn om eenheden ter grootte van een brigade of divisie (en vergelijkbare marine- en luchtmachteenheden) te commanderen.

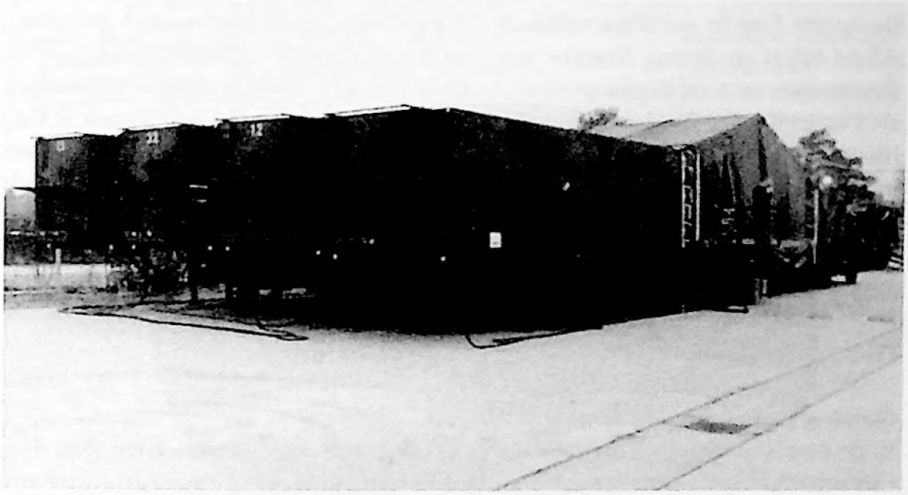
---

5 Het MC van de NAVO bestaat uit de militaire vertegenwoordigers van de zestien NAVO-lidstaten en is verantwoording schuldig aan de NAR het Defence Planning Committee (DPC) en de Nuclear Planning Group (NPG). Het MC vergadert minimaal één keer per week op het niveau van de nationale Permanente Militaire Vertegenwoordigers (MC/PS) en driemaal per jaar op het niveau van Chefs Defensiestaven (MC/CS).

6 Optreden in het kader van artikel 5 van het verdrag van Washington.

7 Hiermee worden landen bedoeld die deel uitmaken van NAVO's *Partnership for Peace* (PFP) programma.

8 Ten tijde van het opstellen van het CJTF-concept maakten Frankrijk en Spanje geen deel uit van de Geïntegreerde Militaire Structuur van de NAVO.



Afb. 1 Oefening Allied Effort: deel van het mobiele hoofdkwartier (Foto: AVDM)

Implementatiefasen

Het CJTF-concept zal via drie fasen worden geïmplementeerd. De eerste fase bestaat uit het initieel creëren van Parent HQ's. Dit zijn hoofdkwartieren die een kernstaf aanleveren waar omheen een CJTF HQ geformeerd kan worden. Hiermee moet de basis worden gelegd voor het vermogen van de NAVO om zowel grote als kleine CJTF-hoofdkwartieren op te bouwen voor *land- and sea-based* operaties, zowel in artikel 5 als niet-artikel 5 scenario's. *Trials* en oefeningen zullen vervolgens meer informatie moeten geven omtrent de exacte grootte van een CJTF HQ en welke hoofdkwartieren als Parent HQ's zullen worden aangemerkt. Bovendien moet worden onderzocht of Parent HQ's binnen alle lagen van de commandostructuur moeten en kunnen worden aangewezen.

De tweede fase zal een beoordeling zijn van het vermogen zoals hiervoor beschreven. Het MC zal de NAR een advies geven over de mogelijkheden om CJTF geleide operaties uit te voeren en ook aangeven welke hoofdkwartieren als Parent HQ's kunnen worden aangemerkt. Dit advies zal onder anderen gebaseerd moeten zijn op de uitkomsten van de trials, de nieuwe NAVO-commandostructuur[9] en de totale militaire behoefte van de Alliantie.

Ten slotte zal de derde fase, na goedkeuring, de implementatie zijn van het CJTF-vermogen in de nieuwe NAVO-commandostructuur.

---

9 Zie: MS 167(1998)(6) 299 e.v.

De eerste fase is nu bijna voltooid. Er zijn twee trials uitgevoerd, te weten *Allied Effort* en *Strong Resolve*, waar bij respectievelijk *Allied Forces Central Europe* (AFCENT) en *Striking Fleet Atlantic* (STRIKFLTLANT) hebben opgetreden als Parent HQ. De *Bi-Major NATO Commanders Combined Joint Planning Staff* (Bi-MNC CJPS), heeft een evaluatieteam geleid bij beide trials en dit team heeft in augustus van dit jaar het *Final Trial Report* gepresenteerd. Ook de ervaringen met IFOR van AFSOUTH zullen in de evaluatie van het CJTF-concept worden meegenomen.

EEN CJTF-HOOFDKWARTIER

Omvang en indeling

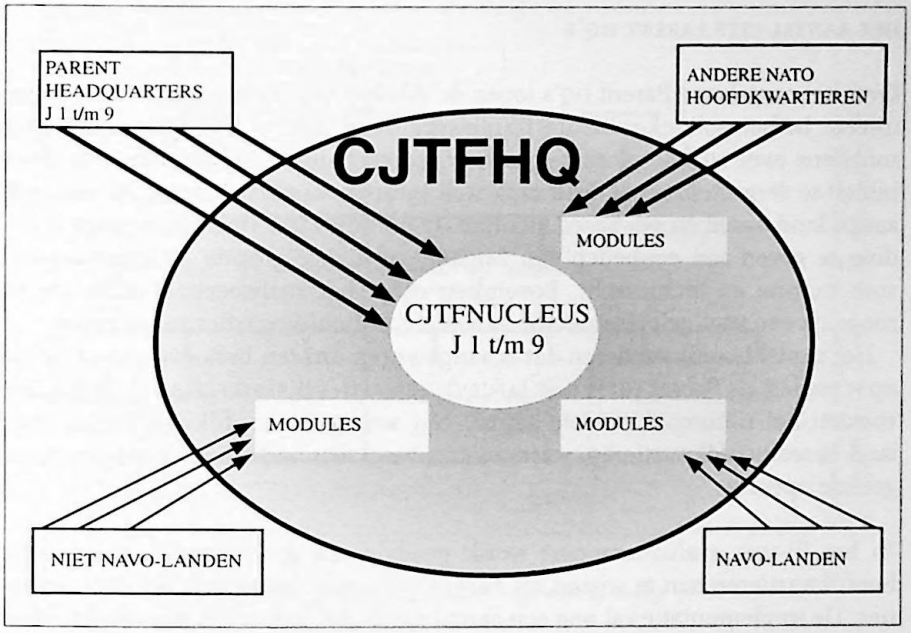
In de diverse NAVO-documenten wordt aangegeven dat een CJTF-kern (het deel van een CJTF hoofdkwartier dat door een Parent HQ wordt geleverd), moet voldoen aan *'a sufficient size to provide an immediate staff capability, ensuring from the outset, an operationally effective CJTF HQ'*. Binnen de kern moeten alle stafdisciplines (CJ1 t/m CJ9) en alle sleutelfunctionarissen zijn vertegenwoordigd. Deze functionarissen moeten binnen zeer korte tijd na *Activation Order* (ACTORD)[10] kunnen worden ontplooid. Zeer belangrijk is dat het CJTF-hoofdkwartier zowel de politieke als de militaire implicaties van een operatie moet kunnen onderkennen en behandelen.

De CJTF-kernstaf moet in staat zijn een operatie te beginnen en op een 24-uurs basis te leiden in afwachting van de aanvulling tot een compleet CJTF-hoofdkwartier. Deze aanvulling kan per operatie verschillen, afhankelijk van de soort en grootte. Op deze manier wordt gegarandeerd dat het CJTF-hoofdkwartier alle noodzakelijke capaciteiten in zich heeft voor ieder type operatie.

Uit de *trials* is gebleken dat de hoofdkwartieren die waren aangewezen als Parent HQ's voor deze oefeningen nog niet beschikten over alle benodigde functionarissen. Vooral een tekort aan *legal advisors, political advisors* en *budget and finance* personeel moest vóór de trials worden aangevuld. Aangezien het CJTF-concept zoveel mogelijk zonder personeelsuitbreiding in de bestaande hoofdkwartieren dient te geschieden, kan hierin een reden liggen om niet te veel hoofdkwartieren aan te wijzen als Parent HQ's.

Het elementaire deel van een CJTF-nucleus (kern) bestaat uit de *key nucleus*. Deze functionarissen zijn de spil binnen het Parent HQ tijdens de opbouw van een hoofdkwartier. Zij treffen binnen het Parent HQ alle voorbereidingen voor

10 Het formele besluit om een militaire operatie te laten beginnen. Hieraan gaat een politieke besluitvorming, een plannings- en een trainingsfase vooraf.



Afb. 2 De samenstelling van een CJTF-hoofdkwartier

een operatie (opleiding, teambuilding, planning, et cetera) en coördineren de opbouw tot CJTF-hoofdkwartier.

Het totale aantal functionarissen binnen een CJTF-hoofdkwartier zal liggen tussen de 350 en 450. Dit is niet alleen afhankelijk van de operatie, maar ook van het maximale aantal personen dat bijvoorbeeld een sea-based hoofdkwartier kan onderbrengen.

Het aantal personen in de kern is nu 108. Dit betekent dat afhankelijk van de operatie eventueel nog een zeer groot aantal functionarissen uit NAVO- en andere hoofdkwartieren moet komen om de kern aan te vullen tot een compleet hoofdkwartier. Dit aspect wordt verderop in dit artikel beschreven. Het aantal key nucleus functionarissen zal komen te liggen tussen de acht en veertien personen. Uit de evaluatie van de trials is gebleken dat deze functionarissen *doublehatted*[11] kunnen zijn.

11 Onder 'double hatting' wordt verstaan dat twee NAVO-functies in één en dezelfde persoon zijn verenigd.

HET AANTAL CJTF PARENT HQ'S

Over het aantal CJTF Parent HQ's lopen de diverse documenten over CJTF nogal uiteen. In het politiek-militaire framework document wordt gesproken over minstens twee MF-hoofdkwartieren voor grootschalige operaties. Om de flexibiliteit te vergroten, moet deze capaciteit kunnen worden aangevuld met een aantal land-based en sea-based kleinere MF-hoofdkwartieren, dat in staat is leiding te geven aan eenheden van brigade- of divisie-grootte of equivalenten voor marine en luchtmacht. Bovendien moet het realiseerbaar zijn om zo mogelijk een WEU-geleide operatie van een CJTF-hoofdkwartier te voorzien.

Het aantal hoofdkwartieren dat is aangewezen om ten behoeve van de trials op te treden als Parent HQ is drie (AFCENT, AFSOUTH en STRIKFLTLANT). Deze drie vormen het minimaal vereiste aantal: één sea-based hoofdkwartier en twee land-based hoofdkwartieren, waarvan eventueel één bestemd is voor een WEU-geleide operatie.

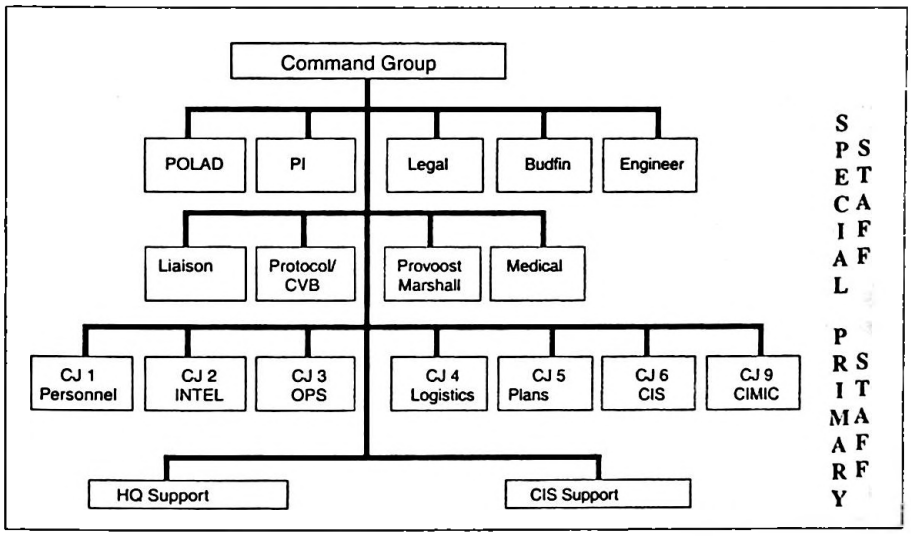
In het Bi-MNC evaluatierapport wordt geadviseerd de bovengenoemde drie hoofdkwartieren aan te wijzen als Parent HQ's voor grootschalige CJTF-operaties. De implementatie zal nog een aantal personele aanvullingen vergen. Ook zullen nog diverse middelen moeten worden verworven om alle drie hoofdkwartieren *deployable* te maken. Na voltooiing van deze tweede fase zal opnieuw worden bezien of er een behoefte bestaat om ook Parent HQ's specifiek voor de kleine CJTF-operaties aan te wijzen en wat daarvan de consequenties zouden zijn.

In het rapport wordt gewezen op het feit dat de grote MF-hoofdkwartieren ook de kleine operaties zouden kunnen leiden. De vraag is echter of middels deze oplossing wel volledig wordt voldaan aan het politieke ambitieniveau van het CJTF-concept.

In het CJTF-evaluatierapport zijn uitspraken gedaan omtrent de hoeveelheid middelen die voor een CJTF-hoofdkwartier benodigd zijn. Aangezien een MF-hoofdkwartier geheel zelfstandig, mobiel moet kunnen optreden, ook buiten de NAVO-INFRASTRUCTUUR, zullen alle CIS-, kantoor- en overige middelen aanwezig moeten zijn. De kosten hiervan zijn niet gering en kunnen dientengevolge een beperkende factor zijn voor het aantal CJTF-hoofdkwartieren dat kan worden uitgebracht. Zelfs wanneer deze middelen in een *pool* ondergebracht worden, blijven de benodigde financiële middelen groot. Eerste evaluaties hebben aangegeven dat de mogelijkheid gering is om meer dan drie CJTF-hoofdkwartieren van voldoende middelen te voorzien.

Training

De training van de Parent HQ's en de benodigde aanvulling zal waarschijnlijk de tweede beperkende factor voor het aantal hoofdkwartieren zijn. Allereerst moet het Parent HQ regelmatig getraind worden. Hierbij moet de kern (108



Afb. 3 De organisatie van een CJTF-HQ

functies) vrij gemaakt worden uit de normale werkzaamheden van het hoofdkwartier om vervolgens opgewerkt te worden tot kernstaf van een CJTF-hoofdkwartier. Dit periodiek opwerken zal ongeveer twee à drie weken per jaar in beslag kunnen nemen.

Aangezien er voor de training momenteel slechts één opleidingsinstituut in de Verenigde Staten ter beschikking staat (het *Joint Training, Analysis, and Simulation Center* (JTASC) te Norfolk), vereist deze training ook veel reistijd. Als gevolg daarvan zal de mogelijkheid van meer dan één opwerkperiode per jaar onwaarschijnlijk zijn. Wanneer ook gezamenlijk met de aanvulling van het hoofdkwartier getraind moet worden, zal het aantal trainingen zelfs nog minder zijn (waarschijnlijk eens per twee jaar).

Aflossing

De manier van aflossen van een CJTF-hoofdkwartier, bij inzet over een langere periode, zal ook bepalend zijn voor het benodigde aantal Parent HQ's. Indien men een hoofdkwartier wil laten aflossen door een nieuw Parent HQ door middel van aanvulling, dan zal het aantal Parent HQ's met een factor drie moeten uitbreiden tot minimaal negen (voor het geval van drie gelijktijdige, langdurige operaties).

Indien men besluit tot individuele aanvulling uit de commandostructuur en/of uit nationale aflossing, dan kan het totale aantal HQ's minder zijn. Gezien de eerder beschreven benodigde trainingstijd en de kosten, zal de laatste optie waarschijnlijk de meest reële zijn.

Plaats binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur

Twee factoren zullen doorslaggevend zijn voor de plaats van de Parent HQ's binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur: ten eerste is dat de grootte en de samenstelling van de CJTF-kern (108 specifieke functies) ten opzichte van de residuele capaciteiten van een hoofdkwartier en ten tweede is het de benodigde hoeveelheid extra middelen voor de kern, met name op het gebied van CIS.

Eerder is reeds aangegeven dat de grootte van een CJTF en een Parent hoofdkwartier mede wordt bepaald door de aard van de operatie (land- of sea-based). Door de zeer specifieke kenmerken van een sea-based hoofdkwartier is de kans zeer klein dat er op korte termijn meer dan de huidige aangewezen capaciteit (*USN Mount Whitney* van COMSTRIKFLTLANT) beschikbaar zal komen voor dergelijke operaties. Een ander kenmerk van deze capaciteit is dat dit hoofdkwartier *dual-hatted*[12] is en vooral maritiem en Amerikaans gedomineerd is.

Voor land-based CJTF-hoofdkwartieren zijn er meer mogelijkheden.[13] In de nieuwe NAVO-commandostructuur zullen zowel op regionaal als op subregionaal niveau Combined Joint hoofdkwartieren voorkomen. Voor de trials zijn alleen twee *Regional Commands* (RC's) aangewezen als Parent HQ's. Zoals eerder aangegeven, heeft men hier al diverse nieuwe functies moeten creëren om het hoofdkwartier van alle benodigde functionaliteiten te voorzien. Indien ook het subregionale niveau hiervan moet worden voorzien, betekent dit een nog grotere uitbreiding in verband met het afwezig zijn van functies die wel organiek op het RC-niveau voorkomen. De vraag is of dit acceptabel is; het concept zou immers zonder grote personeelsuitbreiding ingevoerd moeten worden.

Ook blijft de mogelijkheid bestaan om een land-based hoofdkwartier te plaatsen op een schip en zodoende een tweede sea-based capaciteit te creëren. Maar dit platform is nog niet aangeboden door een bondgenoot, mocht dit al voorhanden zijn.

Meerwaarde

Uit diverse bronnen is af te leiden dat het moeilijk zal worden om meer of andere dan de reeds aangewezen Parent HQ's als zodanig aan te wijzen en dus zou het niveau voor Parent HQ's min of meer vastliggen. Hiervoor worden diverse redenen gegeven. Enerzijds zijn binnen de reeds aangewezen hoofdkwartieren, in de aanloop van de trials, de functies die ontbraken gerealiseerd.

---

12 'Dual-hatting' houdt in dat een nationale functie en een NAVO-functie in één en dezelfde persoon zijn verenigd.

13 In de nieuwe militaire structuur van de NAVO zullen eenheden uit de strijdkrachtenstructuur niet vast worden toegewezen aan een hoofdkwartier uit de commandostructuur. Dit in tegenstelling tot wat gebeurt in de huidige geïntegreerde militaire structuur.

Hiermee hebben zij nu reeds alle capaciteiten en dus een meerwaarde ten opzichte van andere 'kanshebbers'. Daarnaast zal het aantal nieuw te creëren functies in subregionale hoofdkwartieren groter zijn door het ontbreken van meer specifieke functionaliteiten, die wel op het RC-niveau voorkomen.

Anderzijds hebben de voor de trails aangewezen hoofdkwartieren veel kennis opgedaan omtrent het CJTF-concept. In de afgelopen twee jaar zijn veel opwerkprogramma's doorlopen en hebben deze hoofdkwartieren een CJTF-hoofdkwartier opgebouwd en geleid. Veel van deze ervaring zou verloren gaan indien nu andere hoofdkwartieren dan deze worden aangemerkt als Parent HQ's. Bovendien speelt in deze discussie mee dat de 'grote' bondgenoten veel invloed hebben op RC-niveau en daarmee ook in CJTF, indien dit concept alleen op dat niveau wordt ingebracht.

Verzuiling

Een gevaar van de ontwikkeling om alleen op RC-niveau CJTF-hoofdkwartieren te genereren, is dat er mogelijk een verzuiling zou kunnen optreden binnen de nieuwe NAVO-commandostructuur. Immers, wanneer het CJTF-concept beperkt zou blijven tot het regionale niveau, en het subregionale niveau slechts wordt geconfronteerd met artikel 5 scenario's, bestaat de kans dat de invloed en het belang van de subregionale hoofdkwartieren (en daarmee de invloed van de 'kleinere' bondgenoten[14] zal afnemen. Immers, in de huidige veiligheidssituatie zullen, naar verwachting, de gelegenheden voor een niet-artikel 5 CJTF-operatie vaker voorkomen dan een artikel 5 operatie. Later in het artikel zal hierop worden teruggekomen.

Voor wat betreft de residuele artikel 5 capaciteit van een Parent HQ na het uitbrengen van een kern, is er weinig onderscheid tussen het RC en het JRRC.

Middelen

De tweede factor die een rol speelt bij het bepalen van de plaats binnen de NAVO-commandostructuur is het totale pakket van middelen dat benodigd is voor een CJTF-hoofdkwartier.

Reeds eerder is aangegeven dat vooral de hoeveelheid CIS-apparatuur benodigd voor een CJTF-hoofdkwartier groot en de thans beschikbare hoeveelheid klein is. Gelet op de relatief hoge kosten zal men waarschijnlijk besluiten om een pool van deze middelen te creëren voor CJTF-operaties. Indien het een complete set van middelen betreft zou ieder niveau uit de commandostructuur hiervan gebruik kunnen maken. Indien het een aanvulling op de bestaande middelen in een hoofdkwartier betreft, kan een hoofdkwartier op subregionaal

14 De kleinere NAVO-bondgenoten zijn relatief gezien het sterkst vertegenwoordigd op het subregionale niveau.

niveau niet optreden als CJTF-hoofdkwartier zonder de volledige hoeveelheid CIS-middelen aan het hoofdkwartier te onttrekken. Hiermee wordt de residuele capaciteit van het betreffende hoofdkwartier gereduceerd tot nul.

DE AANVULLING VAN EEN PARENT HQ

Nadat een Parent HQ zijn kern heeft geleverd, is nog een aanvulling (ongeveer 300 functies) nodig om een CJTF-hoofdkwartier te completeren. Deze aanvulling kan worden verkregen uit zowel NAVO- als nationale hoofdkwartieren. Bovendien kan het geschieden in modulaire en in individuele vorm. Bovenal staat dat de aanvulling zoveel mogelijk, liefst geheel, bestaat uit getraind en zoveel mogelijk op elkaar ingewerkt personeel. Voor kleinere operaties, soms van korte duur, kunnen ook kleinere hoofdkwartieren volstaan. Het is zelfs denkbaar dat alleen een kern al voldoende is in sommige gevallen.

Het voordeel van aanvulling vanuit de NAVO-hoofdkwartieren is dat het personeel gewend is te werken met de NAVO-doctrine en procedures, die worden gebruikt in een CJTF-hoofdkwartier. Bovendien is men gewend op een bepaald niveau in de commandostructuur te werken. Het nadeel is dat meerdere hoofdkwartieren uit de commandostructuur gelijktijdig een verminderde capaciteit hebben. Wanneer echter de aanvulling beperkt blijft, is de residuele capaciteit voldoende voor een voortzetting van de noodzakelijke werkzaamheden gedurende de uitzending van het personeel (onder normale omstandigheden voor zes maanden).

Voordeel van aanvulling uit nationale hoofdkwartieren is dat de last van een CJTF-hoofdkwartier veel breder wordt gedragen. Bovendien geeft dit mogelijkheden om ook niet binnen de militaire structuur van de NAVO participerende landen deel te laten nemen aan een CJTF-operatie (bijvoorbeeld Frankrijk, maar ook niet NAVO-leden).

Een ander voordeel van de aanvulling vanuit de NAVO-commandostructuur is dat daar reeds meerdere landen zijn vertegenwoordigd (combined) en vaak ook meerdere krijgsmachtdelen (joint); hierdoor wordt een CJTF-hoofdkwartier gelijkmatig gevuld met nationaliteiten en krijgsmachtdelen. Ook zullen landen minder moeite hebben met het ter beschikking stellen van personeel dat reeds werkzaam is binnen deze hoofdkwartieren, dan met het aanleveren van ander personeel, dat uit nationale hoofdkwartieren afkomstig is.

Modulaire aanvulling

Modulaire aanvulling verdient de voorkeur boven individuele aanvulling. Op deze wijze zal personeel beter op elkaar zijn ingewerkt, wat de aansluiting op de kern van het CJTF-hoofdkwartier bevordert. Modulaire aanvulling kan bestaan uit (een deel van) een sectie of specialiteit (bijvoorbeeld Civil-Military

Cooperation (CIMIC)[15] of Special Operations (SPECOPS), maar ook uit een samenstelling van meerdere functionaliteiten (een hele of een gedeelte van een dienstploeg).

Er zullen altijd meer modules nodig zijn dan noodzakelijk voor drie CJTF-operaties in verband met de voortzetting. De aard en het tijdstip van een CJTF-operatie kunnen sommige modules geschikter maken dan andere. Indien het gaat om modules die niet voortkomen uit de NAVO-commandostructuur, dan is het leveren van een module afhankelijk van het feit of het leverende land ook daadwerkelijk deelneemt aan de operatie. Behalve voor de aansluiting op het hoofdkwartier is het ook beter voor de training indien in modules wordt gewerkt, want ook op de organieke plaats van de module kan (een deel van de) training plaatsvinden. Indien deze modules ook in staat worden gesteld deel te nemen aan opwerkprogramma's van de Parent HQ's is dit ideaal. De afstemming van de training kan dan zijn gebaseerd op modules in plaats van op individuen.

Natuurlijk zal het altijd mogelijk moeten zijn om op individuele basis deel te nemen aan een CJTF-hoofdkwartier. Zo zal het om politieke redenen wenselijk zijn sommige functies (zoals de commandant en het hoofd Operatiën) individueel te vullen, afhankelijk van de deelnemende landen en het soort operatie. Bovendien moet de mogelijkheid voor participatie van zoveel mogelijk landen open blijven in verband met het gewenste internationale politieke draagvlak van een operatie.

Een Europees trainingscentrum

De training van het Parent HQ is reeds eerder beschreven. Gemiddeld zal eens per jaar een training van twee tot drie weken moeten plaatsvinden voor de kern. Mogelijk zou hier ook de training van de aanvulling op kunnen aansluiten. Het zal niet mogelijk zijn iedere module steeds aanwezig te laten zijn bij alle trainingen, maar dat is ook niet noodzakelijk. Indien iedere module eens per twee jaar zou worden getraind samen met een Parent HQ, dan is dit voldoende. Ieder Parent HQ krijgt in zijn training te maken met verschillende modules, wat de training reëler maakt. Hier dient vermeld te worden dat een NAVO CJTF-doctrine met NAVO *Standard Operating Procedures* (SOP's)[16] ten grondslag moet liggen aan elke training.

---

15 CIMIC betreft contacten met, of werkzaamheden voor civiele organisaties of de plaatselijke bevolking. CIMIC omvat activiteiten als toezicht op verkiezingen, de terugkeer van vluchtelingen of demobilisatie van (para-)militaire eenheden, assistentie bij humanitaire hulpverlening of het herstel van de infrastructuur, waaronder mijnenruimen en de wederopbouw van een krijgsmacht of politieapparaat. Het belang van civiel-militaire samenwerking is de afgelopen jaren sterk toegenomen.

16 Gestandaardiseerde procedures volgens welke de NAVO-organisatie besluiten neemt en handelt.

Afb. 4 Het Combined Joint Operation Centre van een CJTF HQ (Foto: AVDKM)

Aangezien er momenteel slechts één trainingscentrum bestaat voor CJTF-operaties (JTAS) te Norfolk) en hier de Amerikaanse procedures gebruikt worden, is het wenselijk dat er in Europa een soortgelijk centrum wordt opgezet met NAVO-werkwijze. Dit beperkt ook de reistijd en reiskosten, aangezien het merendeel van de kernen en modules uit Europa afkomstig zal zijn.

DE VOORTZETTING VAN EEN CJTF-HOOFDKWARTIER

Een CJTF-hoofdkwartier moet in principe in staat zijn een operatie voor de duur van twee jaar te leiden. Dit impliceert dat op een gegeven moment aflossing van het initiële personeel dient plaats te vinden (normaliter na zes maanden). De individueel uitgezonden functionarissen zullen volgens nationale maatstaven worden afgelost. De aflossing van de kern en de modules daarentegen kunnen op verschillende manieren worden gerealiseerd. Een Parent HQ kan door een ander Parent HQ worden afgelost, of op basis van modulaire of individuele aflossing. Indien gebruik zal worden gemaakt van een Parent HQ voor aflossing, betekent dit een behoefte voor een groter aantal Parent HQ's dan nu. De NAVO heeft immers de ambitie om drie door een CJTF-hoofdkwartier geleide operaties tegelijkertijd uit te kunnen voeren. Uitgaande van een aflossingscyclus van zes maanden uitzending gevolgd door een periode van een jaar zonder uitzending, wil dit zeggen dat voor ieder initieel Parent HQ twee andere

hoofdkwartieren ter beschikking moeten staan. Hiermee komt het gewenste aantal op minimaal negen. Gezien de eisen die zijn gesteld aan een Parent HQ en de hoofdkwartieren die kunnen worden aangemerkt als zodanig, wordt dit aantal als te groot beschouwd. Zoals vermeld, zal dit veel (ongewenste) personele en materiële gevolgen binnen de geplande NAVO-commandostructuur met zich meebrengen.

Een andere mogelijkheid is dat het organieke Parent HQ de aflossing van zijn kern zelf regelt. Gezien de reeds minimale residuele capaciteit van het hoofdkwartier lijkt dit geen reële mogelijkheid, omdat de opwerking van een nieuwe nucleus te veel capaciteit kost om zelfs die noodzakelijke werkzaamheden te kunnen blijven verrichten. Dit zou betekenen dat een Parent HQ gedurende de gehele CJTF-operatie niet functioneel is. Dit zal niet acceptabel zijn en dus hoeft deze optie niet te worden uitgewerkt. De aflossing van de kern moet dus ook in de vorm van modulaire en/of individuele aflossing geschieden.

Voor de augmentation modules ligt dit anders. Aangezien meerdere modules van de diverse functionaliteiten ter beschikking moeten staan, kunnen modules afgelost worden met andere modules. De beperkende factor in deze is het aantal CJTF-operaties dat gelijktijdig plaatsvindt.

De mogelijkheid om de aflossing volledig te realiseren door middel van individuele aanvulling afkomstig uit NAVO- en nationale hoofdkwartieren, nationale contributies en participerende landen, blijft natuurlijk altijd bestaan. De vraag is dan echter of continuïteit van de operatie wel verzekerd is met deze wijze van aflossen. Vooral *lessons learned* uit de NAVO-operatie in het voormalig Joegoslavië geven aan dat deze wijze van aflossen niet de ideale is.

TOT BESLUIT

Zoals beschreven zijn er sinds de NAVO-Top van 1994 grote vorderingen gemaakt met de ontwikkeling en implementatie van het CJTF-concept. Voor diverse deelproblemen zullen in de tweede en derde implementatiefase nog oplossingen moeten worden gevonden om uiteindelijk tot een goedgekeurde en goedwerkende CJTF-doctrine te komen. Er zal veel werk moeten worden verricht eer het zover is. Maar één ding is zeker: het overgrote deel van de toekomstige NAVO-operaties zullen middels CJTF worden uitgevoerd.

Internationale samenwerking genie

*ing. M.S.H. Bont – luitenant-kolonel der genie**

INLEIDING

Helaas is sedert de beëindiging van de Koude Oorlog het aantal (intrastatelijke) conflicten aanzienlijk toegenomen. In een groot aantal ervan heeft de internationale gemeenschap op enigerlei wijze militair ingegrepen of humanitaire hulp aan betroffenen geboden. De Nederlandse krijgsmacht heeft in menige operatie haar aandeel geleverd. Vrijwel al deze operaties vonden plaats in internationaal verband en het behoeft geen betoog dat samenwerking tussen de krijgsmachten van de verschillende naties zowel in voorbereiding als uitvoering van groot belang is voor het welslagen van de operatie.

Op het gebied van internationale samenwerking heeft de genie een langdurige ervaring, die – merkwaardig genoeg – zijn oorsprong vindt in een Nederlandse ramp, de watersnoodramp van 1953. Deze samenwerking duurt tot op de dag van vandaag voort en beperkt zich inmiddels niet meer – zoals oorspronkelijk – tot alleen NAVO-bondgenoten, noch tot alleen militaire samenwerking.

In dit artikel worden een vijftal belangrijke internationale genie-activiteiten en -contacten beknopt beschreven. Het belang van deze activiteiten ligt in de uitwisseling van ervaringen op hoger en midden managementniveau tijdens enkele standaardoefeningen; in de opleiding en training van lager managementniveau aan de internationale genieschool; in de samenwerking op alle niveaus, en de sociaal-culturele banden met de Duitse genisten en ten slotte in de recente samenwerking met de Bulgaarse genie in het kader van de operatie in het voormalige Joegoslavië. Het is ondoenlijk in kort bestek alle internationale contacten die de Nederlandse genie onderhoudt, weer te geven. Onbeschreven blijft bijvoorbeeld de intensieve samenwerking met vele landen op het gebied van duikeropleidingen, alsmede de internationale competitie in brugslag met *Medium Girder Bridge* (MGB).

---

* M.S.H. Bont is hoofd sectie Operatiën/Opleidingen van 101 Divisiegeniegroep.

Afb. 1 Groepsopdracht Make Fast XXIX (juni '91) (Foto: 1(NL)LK)

MAKE FAST

De oorsprong van *Make Fast*, een jaarlijkse studieperiode voor hogere geniecommandanten en stafofficieren, gaat terug tot het jaar 1953 en is daarmee vermoedelijk de oudste nog bestaande NAVO-oefening.

Het was vooral de watersnoodramp van 1953 in Nederland die aanleiding was tot het intensiveren van contacten tussen genisten van – oorspronkelijk enkele – NAVO-bondgenoten. Door de Nederlandse regering werd voor het eerst een beroep gedaan op commandant *Northern Army Group* (NORTHAG) om onder andere met NAVO-genietroepen steun te leveren bij deze ramp. Hoewel genisten uit Engeland, België en Nederland op grote schaal werden ingezet, leidde de geboden hulp – ondanks voldoende materieel en personeel – niet tot het beoogde resultaat. Er waren namelijk grote problemen met commandovoering en verbindingen. Het ontbrak de militaire hulpverleners bovendien aan inzicht en kennis van elkaars procedures, organisaties en materieel. Dat was voor de toenmalige commandant NORTHAG aanleiding om genisten van NORTHAG periodiek samen te brengen tijdens een studieperiode, met de opdracht om op het gebied van internationale samenwerking door genie-eenheden problemen te analyseren en oplossingen aan te dragen.

Sinds die tijd komen genisten uit België, Canada, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten elk jaar een week bijeen om aan de hand van gefingeerde scenario's de inzet van genietroepen in internationaal verband te bestuderen, plannen te ontwikkelen en procedures af te spreken. Inmiddels nemen ook andere NAVO-landen, waaronder Italië en Spanje regelmatig deel en zijn er enkele *Partnership for Peace* (PFP-)landen vertegenwoordigd. In 1998 zal Make Fast voor de 45-ste keer plaatsvinden. Oorspronkelijk rouleerde het gastheerschap voor deze oefening tussen de deelnemende landen; sinds vorig jaar neemt om de beurt een van de legerkorpsen van LANDCENT deze taak op zich.

Het doel van Make Fast is het verbeteren van de *interoperability* van genietroepen van de deelnemende landen door kennis te nemen van elkaars organisaties, capaciteiten en wijzen van optreden en door het stroomlijnen van (NAVO-)procedures.

Scenario's

De scenario's waarmee oorspronkelijk werd gewerkt, waren vooral gericht op het verdedigend optreden in NAVO-verband. De genie-inspanning richtte zich bij de vooruitgeschoven verdediging op Duits grondgebied vooral op hindernisvoorbereiding in de vorm van onder meer mijnenvelden, brugvernieling en wegkrateringen. In geval van oorlog zou dit grote consequenties hebben voor de plaatselijke bevolking, zoals bij de vernieling van de bruggen en tunnels in Hamburg. Deze problematiek dwong NAVO-bevelhebbers tot het maken van afspraken met territoriale autoriteiten over plaats, tijd en aard van de aan te brengen vernielingen en mijnenvelden, en de wijze waarop burgers zouden moeten worden geïnformeerd en eventueel geëvacueerd. Deze afspraken werden vastgelegd in *Central Region Barrier Agreements* en veel voorbereidingen werden in vredestijd reeds getroffen door onder andere het Bureau Voorbereiding Voorzieningen aan Kunstwerken (BVVK). Uit die tijd stamt ook de intensieve samenwerking op het gebied van terreininformatie met Duitse genisten van *Wehr Bereich Kommando's* (WBK).

De laatste jaren zijn de scenario's steeds meer gericht op crisisbeheersingssituaties in *out of area* operaties, waarbij de problematiek voor genie-eenheden zich – naast gevechtsondersteuning – toespitst op ondersteuning van strategische verplaatsingen en voortzettingsvermogen, alsmede het instandhouden en herstel van de infrastructuur en algemene nutsvoorzieningen. De aanwezigheid en het gevaar van miljoenen landmijnen in een aantal crisisgebieden vormen een internationaal probleem. De aanpak hiervan en de rol van genisten hierbij staan in het middelpunt van de belangstelling; ook tijdens recente oefeningen Make Fast.

De studieperiode wordt bovendien benut voor overleg tussen alle *Chief Engineers* en commandanten van alle geniescholen. Make Fast is daarmee tot op de dag van vandaag een uiterst belangrijk instrument gebleken voor de aanzet tot en het onderhouden van tal van andere vormen van internationale samenwerking tussen genie-eenheden.

ENTEC

In de loop der jaren werd het NAVO-verdedigingsconcept in Centraal-Europa diverse malen gewijzigd, waarbij het accent steeds meer kwam te liggen op flexibel en beweeglijk optreden. Het voorziene optreden van de verschillende legerkorpsen, waarbij *Reaction Forces* konden optreden in elkaars operatiegebieden en zelfs onderlinge wisseling van operatiegebied (of delen ervan) mogelijk kon zijn, maakten het noodzakelijk goede afspraken te maken over bijvoorbeeld de voorbereiding van hindernissen. Voor de genisten van de *Central Region* lag daar een uitdaging. CINCENT ging deze uitdaging aan en stemde in 1977 in met de oprichting van het *Euro NATO Training Engineer Centre* (ENTEC) in München. Oorspronkelijk verklaarden vijf naties (Canada, Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten) zich bereid om deze school voor officieren en onderofficieren van de genie te financieren en te bemannen. Inmiddels hebben België ('89), Noorwegen ('93), Denemarken ('94) en zeer recent Portugal ('98) zich bij deze vijf naties aangesloten en werden in 1995 in een bijgesteld *Memorandum of Understanding* (MOU) bestaansrecht en waarde van deze internationale genieschool nog eens bekrachtigd.

Activiteiten

'Interoperability is a question of attitude', zo luidt het motto dat aan alle cursisten wordt meegegeven. De interoperabiliteit van NAVO-genisten beperkt zich immers niet alleen tot gezamenlijk opleiden en trainen, verbeteren van procedures en streven naar standaardisatie van materieel, maar richt zich ook op het uitbreiden en onderhouden van internationale contacten ('netwerken') ten behoeve van onderlinge steun en informatie. Ook sociale en culturele contacten maken onlosmakelijk deel uit van het streven naar interoperabiliteit.

Het doel van de school is het verbeteren van deze interoperabiliteit tussen genisten in NATO's *Allied Command Europe* (ACE). Om dat te bereiken worden onder meer de volgende activiteiten gepland en uitgevoerd:

- cursussen in München van een of twee weken op vier verschillende niveaus, te weten het niveau van instructeur, pelotonscommandant, compagniescommandant en bataljonscommandant;
- training buiten München met *Mobile Training Teams* op verzoek van een hoofdkwartier of eenheid;

- ontwikkelen en actueel houden van praktische hulpmiddelen, zoals meertalige geniehandboeken en woordenboeken (onder meer: *Combat Engineer Dictionary*);
- verzamelen en verspreiden van *lessons learned* op geniegebied (*Military Engineering Consultancy* – MEC);
- deelnames aan werkgroepen voor standaardisatie binnen de NAVO.

Inmiddels hebben vele honderden Nederlandse genie-officieren en -onderofficieren een of meer cursussen bij ENTEC gevolgd en zijn vele contacten met NAVO-collega's gelegd. Het zijn vooral deze contacten die hun waarde bewijzen bij onder meer voorbereiding van oefeningen in het buitenland, maar ook bij planning en uitvoering van crisisbeheersings- en humanitaire hulpoperaties. Niet zelden ontmoet men daar 'oude bekenden'. Men is dan bekend met elkaars mogelijkheden, uitrusting en werkwijzen; de coördinatie en het afstemmen van procedures tijdens operaties verloopt tussen genisten met ENTEC-ervaring vaak een stuk soepeler dan met *outsiders*.

Uitdaging

Oorspronkelijk was ook deze training vooral gericht op contra-mobiliteit. Centraal hierbij stonden het gebruik van mijnen en springmiddelen in het kader van de verdediging van Centraal-Europa door de NAVO-partners van NORTHAG en CENTAG. Mede op verzoek van de participanten zijn de cursussen bij ENTEC thans veel meer gericht op vredesondersteunende operaties in een multinationale omgeving, waarbij men zich niet meer beperkt tot het grondgebied van Europa.

Naast de taken op het gebied van mobiliteit, contra-mobiliteit en bescherming wordt ook aandacht gegeven aan de algemene genietaken, waaronder het bouwen van horizontale en verticale constructies, alsmede het (humanitair) ruimen van mijnen. Voor Nederlandse genisten is het van groot belang kennis te hebben van wat andere genisten *all over the world* hebben ervaren op het gebied van bijvoorbeeld mijnenruimen. Het gebruik van die kennis kan levens sparen! ENTEC levert daaraan een belangrijke bijdrage.

CETEC/NORETEX/LETEX[1]

In 1969 bepaalde CINCENT dat er internationale oefeningen dienden te worden gehouden. Doel van deze oefeningen was het signaleren en oplossen van problemen die zouden ontstaan bij het samenstellen en inzetten van multinationale formaties. Op voorhand waren deze door de staven van CENTAG en

1 Respectievelijk: CENTAG, NORTHAG en LANDCENT Engineer Training Exercise.

Afb. 2 Het bouwen van een MGB-brug onder Amerikaanse leiding (Foto: 101 Gngcvgp)

NORTHAG al onderkend bij de genie. Bijvoorbeeld de problemen die zich voordoen bij wijziging van vakgrenzen in een operatiegebied, waardoor genieeenheden van een bepaalde natie mijnenvelden en voorbereide vernielingen van genisten van een andere natie moeten overnemen. Dit probleem kennende, besloten CENTAG en NORTHAG destijds jaarlijks een oefening te houden voor de genie op pelotons- en groepsniveau. Het doel van de oefening trachtte men te bereiken door pelotons- en groepskader van de diverse naties aan elkaar instructie te laten geven in het gebruik van elkaars gereedschappen, uitrustingsstukken, mijnen en springmiddelen, en de ander hiermee te laten oefenen. Om de beurt werd een van de betrokken naties belast met de organisatie en trad deze op als gastland.

In 1993 nam LANDCENT de coördinatie over en kreeg de oefening de naam LETEX (*Landcent Engineer Training Exercise*). Tijdens de oefening LETEX '94, waarbij Nederland als gastland optrad, namen ongeveer tweehonderd pelotons- en

groepskaderleden deel, alsmede genie-instructeurs uit zeven verschillende landen. De deelnemers werden gegroepeerd in een multinationaal samengestelde instructiecompagnie met in de pelotons en groepen een zo optimaal mogelijke combinatie van nationaliteiten. Het streven bij deze oefening was het bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen genisten van verschillende nationaliteit op groeps- en pelotonsniveau, waarbij het scenario was gericht op een *out of area* optreden; een voor alle deelnemende landen actueel gegeven. In de vorm van een carrousel werd door de groepen een aantal instructiepunten aangedaan. In dit carrousel kwamen diverse onderwerpen aan de orde, variërend van *Ammunition Awareness* door het Franse vreemdelingenlegioen, waterwinning en -zuivering door het Duitse legerkorps tot uitleg over het MICLIC-mijnenruimsysteem door de Amerikanen. Vervolgens werden pelotonslessen gegeven in de vorm van praktijkopdrachten, waarbij tevens leiderschapstraining en vorming goed aan bod kwamen. De opdrachten betroffen onder meer het bouwen van een MGB-brug (met Amerikaanse instructeurs), het maken van bouwconstructies (met Nederlandse ondersteuning) en het bouwen van observatieposten, *roadblocks* en barakken onder leiding van Belgische instructeurs.

In de evaluatie van de oefening werd door de deelnemers nog eens onderstreept hoe belangrijk dergelijke oefeningen ter voorbereiding op crisisbeheersingsoperaties zijn. Vele deelnemers spraken vanuit recente ervaring en wezen op de praktijk van alledag, namelijk de taal-, cultuur- en genietech-

Afb. 3 Patenschaft 101 Divgngp en PiBrig 20 (Foto: 101 Divgngp)

nische problemen waar men tijdens uitzendingen op stuit zodra twee of meer nationaliteiten gaan samenwerken.

PATENSCHAFT[2]

Het onderhouden van intensieve contacten tussen GE- en NL-genie-eenheden is op zich niets nieuws. Reeds in de jaren zeventig bestonden er officiële banden tussen vooral in Duitsland gelegerde Nederlandse genie-eenheden en Duitse en Engelse genietroepen. 41 Geniebataljon kende een Patenschaft met Pionierbataljon 120 in Barme, terwijl ook 41 Pantsergeniecompagnie haar Patenschaft met PanzerPionierKompanie 90 in Lüneburg nog steeds en actief instandhoudt. Het onderhouden of opnieuw aangaan van intensieve contacten tussen GE- en NL-genie-eenheden is dan ook niet meer dan een logische voortzetting van wat in het recente verleden is gestart. Het is echter opnieuw actueel geworden door de *Commanders Guidance* van C-1(GE/NL) Corps, waardoor de goede band tussen Duitse en Nederlandse genisten onlangs werd herbevestigd.

Door de indeling van 1 Divisie '7 December' en 1 (GE) PzDiv bij het binationale 1 (GE/NL) Corps hebben de genisten van beide divisies elkaar opnieuw gevonden en de wil om intensief samen te werken bevestigd in een formeel Patenschaft. Op 26 juni 1996 werd door genisten van Pionier Brigade 20 uit Minden en 101 Divisiegeniegroep uit Wezep gezamenlijk een vouwbrug over de Weser geslagen, daarmee symboliserend dat genisten binnen 1 (GE/NL) Corps niet zonder elkaar kunnen noch willen. De ceremonie werd bijgewoond door vele autoriteiten, waaronder de deelnemers van Make Fast 1996 en een vertegenwoordiging van 1 (GE/NL) Corps. Door beide commandanten wordt de noodzaak voor het totstandkomen en onderhouden van een hechte en solide band tussen de genisten van beide naties benadrukt. Als gevolg van inkrimping van beider legers en de daardoor ontstane schaarste aan onder andere specifieke genie-eenheden en -uitrusting zijn beide divisies beperkt in hun geniecapaciteit en zijn de genie-eenheden binnen het 1 (GE/NL) Corps op elkaar aangewezen. In de nabije toekomst is dan ook niet uit te sluiten dat genie-eenheden van de twee divisies elkaar zullen aanvullen bij de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties.

Doel

Met deze Patenschaft beogen beide commandanten op z'n minst dat de genisten elkaar onderling verstaan en begrijpen, maar veel meer streven zij naar uitwisselbaarheid en complementariteit van systemen. Een Patenschaft

2 *Patenschaft* genie-eenheden (GE/NL) Corps.

Afb. 4 Nederlands-Bulgaarse samenwerking in Bosnië, 1997
(Foto: AVDKM, SMG/KL)

kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het streven naar verdere integratie (*'deep integration'*), die hierdoor soepeler kan verlopen. Beide commandanten vragen hun personeel zich in deze Patenschaft hierop te richten en sporen hun ondercommandanten aan de binationaliteit van het I (GE/NL) Corps ook in hun oefeningen tot uitdrukking te doen brengen. Beide divisies stemmen hun oefenplannen dan ook op elkaar af, ondersteunen elkaar wederzijds tijdens oefeningen en overige activiteiten, en wisselen informatie uit in stafbriefings en workshops. Een Patenschaft brengt echter ook de nodige (en vaak plezierige) sociale verplichtingen en ontmoetingen met zich mee; zo treft men elkaar bij onder andere het Duitse *'Ball der Pioniere'* en het Nederlandse 'Koninginnebal'.

SAMENWERKING MET BULGARIJE

In 1996 besloten de ministers van Defensie van Nederland en Bulgarije tot een bilateraal samenwerkingsprogramma, waarin onder meer de indeling van een Bulgaars geniepeloton bij de Nederlandse geniecompagnie van *Stabilization Force* (SFOR) was opgenomen. Om dit mogelijk te maken, was tevens besloten het Bulgaarse geniepeloton zich in Nederland voor te laten bereiden

op uitzending naar Bosnië, waarbij dit peloton vooral zou worden ingezet voor (bouw)constructietaken.

In de samenstelling waarin het wordt uitgezonden, is het Bulgaarse geniepeloton een niet-organiek bestaande eenheid binnen de Bulgaarse krijgsmacht. Het peloton wordt *hand-picked* gevuld met beroepspersoneel dat een technische achtergrond heeft, waarbij dat personeel tijdelijk voor de periode van inzet de rang van sergeant of hoger heeft. Ongeveer twee maanden voorafgaand aan uitzending komt het peloton voor zes weken naar Wezep om bij 101 Divgngp voorbereid te worden op die uitzending.

Het eerste peloton arriveerde voorjaar 1997 en heeft inmiddels haar *tour of duty* erop zitten. Het tweede peloton bevindt zich momenteel in Bosnië als subeenheid van 111 Divpagncie, terwijl het derde peloton wordt opgeleid en voorbereid voor uitzending.

Wederzijds begrip

Met de voorbereiding in Nederland wordt getracht het Bulgaarse personeel in korte tijd vertrouwd te maken met onze cultuur en werkwijze, alsmede met het gebruik van onze uitrustingsstukken en gereedschappen. Omgekeerd dienen de Nederlandse genisten kennis te nemen van de Bulgaarse sfeer en cultuur in het peloton en dienen ze te weten waartoe de Bulgaren in staat zijn. Zo waren de Bulgaren aangenaam verrast door het feit dat zij moesten leren omgaan (en mochten omgaan) met onze moderne (vaak elektrische) gereedschappen, terwijl de Nederlanders met enige jaloezie keken naar het echte 'handwerk' van de Bulgaren; op dit gebied kunnen Nederlandse genisten nog wel iets leren van hun Bulgaarse collega's.

In algemeen militair opzicht is het bovendien belangrijk dat het Bulgaarse peloton bekend raakt met de wijze van optreden in het operatiegebied en de eisen die op het gebied van *Rules of Engagement* en veiligheid aan de troepen in Bosnië worden gesteld. Integratie van het Bulgaarse peloton binnen de Nederlandse geniecompagnie vindt in het voorbereidingstraject vooral plaats tijdens de eindoefening *Final Preparation*, waarbij alle uit te zenden troepen in een gesimuleerde omgeving op het oefenterrein Vogelsang in Duitsland worden samengebracht en geoefend. Tijdens deze oefening krijgt de NL/BU geniecompagnie te maken met tal van incidenten waarop adequaat gereageerd dient te worden. Vooral wanneer het veiligheidsincidenten of bedreigende situaties betreft die een snelle en juiste besluitvorming eisen, wordt duidelijk dat een goede communicatie en wederzijds begrip een absolute voorwaarde is voor een dergelijk geïntegreerd optreden.

De eerste ervaringen met het optreden van een volledig geïntegreerde NL/BU geniecompagnie tijdens de uitzending van SFOR 2 (in de tweede helft van 1997) zijn inmiddels geëvalueerd en worden alom als zeer positief ervaren. De geza-

menlijke genie-inspanningen werden hierbij hooglijk gewaardeerd door operationele commandanten in zowel Bosnië als Nederland. Tijdens de inzet was sprake van een hechte band tussen de genisten van 13 Pantsergeniecompagnie en het Bulgaarse geniepeloton. Vooralsnog is de verwachting dat de samenwerking met Bulgaarse genisten zal worden voortgezet.

CONCLUSIE

Uit dit artikel moge duidelijk zijn geworden dat de genie sinds zeer lange tijd internationaal actief is en intensief banden onderhoudt met genisten all over the world en dat deze internationale samenwerking en de daaruit ontstane contacten in de praktijk hun nut hebben bewezen. De noodzaak om onderling informatie uit te wisselen, procedures af te spreken en elkaar wederzijds te ondersteunen met personeel en materieel is hedentendage nog even actueel als in de jaren van bondgenootschappelijke verdediging in de Noord-Duitse laagvlakte. Onder meer de problematiek van het wereldwijd (humanitair) ontmijnen en de gevaren die daarmee gemoeid zijn, dwingen tot intensieve samenwerking met vakgenoten over de gehele wereld.

KLu-implementatie van wapenbeheersing

*H.M. van der Horst – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

INLEIDING

Wapenbeheersing (WB) of *arms control*, is op vele wijzen te definiëren, maar in alle beschrijvingen komt de beteugeling van een onbeperkte wapenwedloop tot uiting. Een ander element in de verschillende definities van WB is het voorkómen van oorlog tussen potentiële vijanden door middel van afspraken. Deze afspraken betreffen niet alleen het aantal wapens, maar ook de (beperkingen van de) verdere ontwikkeling ervan, de plaats van opstelling en de wijze van inzet, zowel in tijden van ontspanning als van spanning. Ook de beperking van de omvang van het geweld in een eenmaal uitgebroken oorlog kan tot WB worden gerekend. WB beoogt voorts de transparantie van militaire organisaties te vergroten, waardoor het onderlinge wantrouwen kan afnemen en de internationale stabiliteit wordt bevorderd. WB is derhalve een ruimer begrip dan pure ontwapening (*disarmament*).

WB komt als begrip pas op de voorgrond aan het einde van de jaren vijftig. De term is dan weliswaar relatief nieuw, maar dat wil niet zeggen dat er voorheen geen feitelijke WB heeft bestaan. Bijvoorbeeld: al in 1817 werd er tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een overeenkomst gesloten om hun vloten op de Grote Meren te beperken. En in de in Washington gehouden *Naval Conference* (1921-1922) kwamen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Japan overeen hoe de sterkteverhouding van hun vloten in de Stille Oceaan diende te zijn.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op een aantal begrippen van WB, de diverse actuele WB-overeenkomsten, de organisatie van WB in Nederland (en in het bijzonder bij de KLu), de implementatie van WB en de *lessons learned*. Of, in andere woorden: wat zijn de ervaringen van de afgelopen jaren bij de uitvoering van WB-afspraken?

---

* Luitenant-kolonel Van der Horst was van februari 1990 tot september 1997 hoofd implementatie wapenbeheersing bij de Koninklijke Luchtmacht. Met ingang van augustus 1998 is plaatsing als adjunct defensie-attaché voorzien bij Hr. Ms. Ambassade te Moskou.

Afb. 1 Concentratie bij de technische controle van de vernietiging van een vliegtuig (1993) (Foto: Oekraïense WB-organisatie)

SOORTEN AFSPRAKEN

Zonder uitputtend te zijn, zij hier opgemerkt dat de vorm van afspraken nogal kan verschillen. Afspraken kunnen bijvoorbeeld politiek of juridisch van aard zijn. De gehanteerde benamingen duiden op de reikwijdte. Een 'verdrag' heeft bijvoorbeeld een andere status dan een 'overeenkomst' of een 'document'. Voor een verdrag is ratificatie door de volksvertegenwoordiging benodigd alvorens tot uitvoering ervan kan worden overgegaan, waarbij ieder land zijn eigen nationale regels voor ratificatie heeft. Een overeenkomst kan echter zonder meer door een regering worden gesloten.

Alle internationale, dus ook WB-afspraken komen tot stand na een (langdurig) onderhandelingsproces tussen staten. De beleidmakers van de ministeries van Buitenlandse Zaken voeren het overleg, gesteund door materiedeskundige beleidvoorbereiders van de betreffende ministeries van Defensie. In een enkel geval leidt dit proces snel tot resultaten, maar veelal is de af te leggen weg lang, en volgt moeizaam een positief resultaat, terwijl dat ook geheel kan uitblijven. Is men het eens geworden over teksten en formules, dan vindt de ondertekening van de afspraak plaats, dat doorgaans gepaard gaat met veel publiciteit in

de media. Vervolgens komt de fase waarin de afspraak van toepassing is en kan worden geïmplementeerd.

DE WB-AFSPRAKEN

Aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig was er sprake van omvangrijke WB-initiatieven tussen de NAVO en het toenmalige Warschaupact (WP). De belangrijkste overeenkomst op WB-gebied was het verdrag op de Conventionele Strijdkrachten in Europa (CSE), ook bekend onder zijn Engelse benaming: *Treaty on Conventional Forces in Europe* (CFE). Dit verdrag omtrent de omvang, structuur en organisatie van de strijdkrachten van beide machtsblokken zou uiteindelijk leiden tot de totale vermindering van de wederzijdse strijdkrachten van NAVO en WP in Europa met ruim vijftigduizend stuks van de hoofdcategorieën wapenplatforms (tanks, pantservoertuigen, artillerie, gevechtsvliegtuigen en gevechtshelikopters) en tot pariteit van de sterktes van deze systemen van de oostelijke en westelijke strijdkrachten in het toepassingsgebied (van de Atlantische Oceaan tot het Oeralgebergte).

De voor de Nederlandse strijdkrachten meest relevante afspraken zijn het CSE-verdrag, het Weens Document (WB-afspraken tussen OVSE-staten), de Dayton-akkoorden (WB in Joegoslavië), het INF-verdrag (controle op nucleaire wapens tussen de VS en de Sovjet-Unie, later de Russische Federatie), het *Open Skies*-verdrag (het overvliegen van OVSE-staten met gebruik van sensoren) en het Skrunda-verdrag (ontmanteling van een zeer grote Russische radar in Letland). Deze overeenkomsten verschillen onderling voor wat betreft de deelnemende partijen, het onderwerp, het toepassingsgebied en het uitvoeringsregime. Het spreekt verder voor zich dat de aangegane verplichtingen doorgaans twee kanten uit werken. Enerzijds kan een land inspecties en bezoeken uitvoeren of afleggen ('actieve' participatie), anderzijds kan het zelf worden geïnspecteerd of bezocht ('passieve' participatie).

Discrepanties

Dat met name bij het uitvoeringsregime onderlinge discrepanties naar voren kunnen treden, moge duidelijk zijn. Bijvoorbeeld: het CSE-verdrag, dat de controle op uitgewisselde informatie en naleving van gemaakte reductie-afspraken beoogt, waarbij sprake kan zijn van een groot verrassingsaspect, is principieel anders dan de uitvoering van vertrouwenwekkende maatregelen, zoals een tevoren aangekondigd bezoek aan een eenheid conform het Weens Document. En dat kan bij de onderdeelscommandant, die met beide kanten kan worden geconfronteerd, wel eens leiden tot onduidelijkheden over de benadering van inspecteurs/bezoekers. Deze activiteiten worden voornamelijk gebaseerd op een groot aantal afgesproken informatiestromen over krijgsmacht-

sterktes, budgetplanningen en wapenexport, ook in VN-verband, waardoor het internationale inzicht in krijgsmachten voortdurend toeneemt.

Voor de KLu brengen de CSE- en Open Skies-verdragen en het Weens Document de meeste werkzaamheden met zich mee. Buiten de WB-verdragen wordt de (KLu) WB-organisatie ook geregeld betrokken bij missies van de OVSE en VN, vooral op grond van aanwezige bijzondere talenkennis (Russisch), ervaring met Oost-Europese volken en het uitvoeren van controles op WB-gebied. Dit is onder meer gebeurd in Georgië, Moldova en Irak.

WB-ORGANISATIE ALGEMEEN

WB is in de meeste Europese landen tot het einde van de jaren tachtig op incidentele wijze gerealiseerd op basis van ad hoc samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Echter, door de komst van het CSE-verdrag en de noodzaak om de uitvoering van dit veelomvattende verdrag langdurig te kunnen waarborgen, werden in alle betrokken landen WB-organisaties in het leven geroepen. Elk land heeft dat op zijn eigen wijze gedaan. Een belangrijke oorzaak voor deze 'individuele' aanpak was het gegeven dat dit verdrag is gesloten tussen soevereine staten en niet tussen bondgenootschappen. Voorts zijn er grote verschillen tussen de deelnemende landen voor wat betreft

Afb. 2 Oost-West verbroedering (1992)
(Foto: Nederlandse WB-organisatie)

de opbouw van hun defensieorganisatie en de nationale verdeling van verantwoordelijkheden.

WB-ORGANISATIE NEDERLAND

Zoals vermeld, bestonden er vóór het CSE-verdrag reeds WB-activiteiten, die op ad hoc basis plaatsvonden. Ook ontstonden na de inwerkingtreding van CSE nieuwe verplichtingen op WB-terrein. In Nederland zijn deze andere activiteiten, net als in de meeste andere betrokken landen, ondergebracht in de organisatie die initieel voor de implementatie van CSE in het leven is geroepen. De Nederlandse WB-organisatie bestaat uit een samenwerkingsverband tussen hoofdzakelijk KL en KLu, waarbij de Defensiestaf coördinerend optreedt.

In de organisatie, die ultimo 1989-begin 1990 werd opgericht, hebben zich geregeld wijzigingen voorgedaan, maar het belangrijkste aspect, de implementatie zoveel mogelijk laten geschieden door de krijgsmachtdelen, bleef gehandhaafd. Als gevolg van onderlinge afspraken nam ieder krijgsmachtdeel de verantwoordelijkheid op zich voor de uitvoering van specifieke taken.

In dit artikel is hoofdzakelijk sprake van de implementatie van WB-afspraken door de KLu. Overigens betreft het begrip 'WB-organisatie' een complexe en halsstarrige materie, die voldoende stof tot studie heeft opgeleverd om in 1996 onderwerp te vormen van een bestuurkundig afstudeerproject aan een van onze universiteiten.

WB-ORGANISATIE KLU

De KLu maakt gebruik van een implementatie-organisatie die bestaat uit een drietal specialisten in de staf van de Bevelhebber. Deze kleine groep houdt zich full-time met WB bezig. Daarbij wordt zij gesteund door een groep van ongeveer veertig part-timers die zich overal in de organisatie van de KLu bevinden, zowel bij de onderdelen als op het hoofdkwartier van de KLu. Daarbij is ervoor gekozen om een ieder na een basis WB-opleiding voor zoveel mogelijk verschillende activiteiten in te zetten en hem of haar deze nevenfunctie ook te laten behouden na een eventuele functiewisseling.

Dit heeft een gunstige invloed gehad op de betrokkenheid en de opbouw van ervaring bij een groeiende groep van specialisten, en daarmee tot een breed draagvlak voor WB-aspecten binnen de KLu. Ook bij diverse opleidingen werd deze ervaring overgedragen.

LESSONS LEARNED

Het is uiterst riskant en unfair om generaliserend te spreken over de opgedane ervaringen. Dat doet per definitie tekort aan nationale en individuele identiteit.

Afb. 3 Soms leek militair Europa één grote schroothoop (1993)
(Foto: Nederlandse WB-organisatie)

Toch valt er wel een soort grootste-gemenedelerbeeld te schetsen. Daarbij zal worden voorbijgegaan aan de ervaringen met collega-NAVO-landen (hoewel die nog steeds geregeld zeer interessant zijn) en niet-gebonden landen (nog interessanter). Voor de duidelijkheid concentreert dit artikel zich op de landen van het voormalige WP en in het bijzonder van de voormalige Sovjet-Unie. Het is evident dat op iedere uitspraak incidentele bewijzen van het tegendeel mogelijk zijn.

Personele vulling

De eerste ervaring die nagenoeg in alle betrokken landen werd opgedaan, betreft de problemen met de personele vulling van een WB-organisatie, ongeacht haar structuur. We hebben te maken met pure uitvoerende activiteiten die echter niet voorkomen in de traditionele takenpakketten van krijgsmachtdelen, wapens of dienstvakken. Het is eigenlijk gewoon een *nieuwe* taak; het tegenovergestelde van bewapenen, wapeninzet en de bescherming daartegen. Er kan derhalve niet worden beschikt over een ruime hoeveelheid gekwalificeerd en ervaren personeel. De wijze waarop naties (en krijgsmachtdelen) uiteindelijk de personele vulling van hun organisatie realiseren, is zeer divers. Er zijn naties die veel stafgebrevetteerden in hun organisatie hebben, of veel hoofdofficieren. Andere zetten op grote schaal onderofficieren in. Het ene

land werkt uitsluitend met full-timers, het andere slechts met part-timers, de meeste met een combinatie van beide categorieën.

Kenmerkend is dat een goede talenkennis (vooral Russisch en Engels) in de meeste gevallen één van de belangrijkste selectiecriteria is. Helaas blijft het daar dikwijls bij, zodat wordt voorbijgegaan aan andere vaardigheden, zoals het kunnen geven van leiding aan en werken in multinationale groepen, of het op de juiste wijze vertegenwoordigen van een nationaal standpunt bij een meningsverschil. Ook is een toevallige factor als beschikbaarheid soms een belangrijker criterium dan geschiktheid. Aangezien het hier gaat om functies die de formele vertegenwoordiging van een land betreffen, is dat een onderschatting van het gewicht van de zaak.

Collega-militairen

De WB-afspraken hebben de mogelijkheid gegeven om in een snel veranderende wereld kennis te maken met landen waarmee dat in het recente verleden niet vanzelfsprekend was, in het bijzonder de voormalige WP-landen. Kenmerkend daarbij is dat bij de kennismaking met de zogenaamde West- en Oost-Slavische collega's het vaststellen van (professionele en menselijke) overeenkomsten meer nadruk krijgt dan het vaststellen van de onderlinge verschillen.

Het ontmoeten van collega-militairen van staten die voorheen tot een 'potentieel vijandelijk' kamp hebben behoord, verloopt in een meer ongedwongen sfeer dan in het begin van de jaren negentig bij de voorbereidingen werd voorzien. Voorop staan wederzijds professioneel respect en persoonlijke gastvrijheid. Deze ervaringen bieden de gelegenheid om (voor)oordelen te nuanceren.

Bij het implementeren van diverse overeenkomsten ontmoeten dikwijls dezelfde militairen elkaar. Concreet: de deelnemers aan CSE-inspecties zijn niet zelden dezelfden die een *Visit to Airbase* uitvoeren onder het Weens Document, of die elkaar treffen bij een Open Skies-activiteit. Zoals binnen de NAVO de luchtstrijdkrachten elkaar evalueren tijdens *Tactical Evaluations* (Tacevals), waarbij een beperkte internationale groep militairen elkaar voortdurend ontmoet, is dat binnen de internationale WB-gemeenschap ook het geval. Dit komt de uitvoering van overeenkomsten ten goede. Terzijde zij hier opgemerkt dat de grote ervaring op het gebied van buitenlandse samenwerking, die inherent is aan het opereren van luchtstrijdkrachten, uiteraard zeer goed van pas komt in de multinationale implementatie van WB-afspraken.

Bureaucratie

Ondanks alle wederzijdse respect en hartelijkheid moet toch worden geconstateerd dat Slavische volken op sommige punten fundamenteel anders zijn dan West-Europese. Wellicht is dat een voor-de-hand-liggende opmerking, maar het is voor beide 'kampen' lange tijd niet mogelijk geweest om dat vast te stellen. De plaats van de krijgsmacht in de samenleving en de houding van de militair ten opzichte van de maatschappij en de politiek zijn in belangrijke

mate afwijkend. Bureaucratie en corruptie worden op een andere wijze beleefd; zij worden meer als vanzelfsprekend geaccepteerd. Dit is natuurlijk geen onwrikbaar gegeven; een en ander is onderhevig aan veranderingen, waarbij de jeugd baanbrekend werk verricht.

De bureaucratie heeft echter ook positieve kanten. Indien eenmaal een verplichting is aangegaan, wordt deze voor honderd procent uitgevoerd. Een nauwgezette en formeel juiste naleving van afspraken is hierdoor verzekerd. Overigens is er doorgaans niet alleen sprake van een correcte uitvoering volgens de letter maar eveneens volgens de geest van de afspraken. En dat laatste is een hoogst belangrijke indicatie van de politieke intenties waarmee de implementatie plaatsvindt.

Wederkerigheid

Een van de belangrijkste gegevens bij de WB-activiteiten is de Oost-Europese voorliefde voor reciprociteit. Met andere woorden: waar westerse landen vertrouwen schenken, wordt dat beantwoord. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de uitvoering van WB heeft grosso modo een zeer coöperatieve respons teweeg gebracht.

De wederzijdse inspecties, bezoeken, en activiteiten stellen staten in de gelegenheid om indringend kennis te maken met elkaars militaire organisaties. Zonder hier in details te willen treden, kan worden gesteld dat er wederzijds sprake is van positieve ervaringen. Vertrouwen wekken door kennisname van de harde feiten heeft bewezen te werken.

Een ander opvallend feit bij de contacten in voormalige Oostblok-landen is de hartgrondige afkeer van politiek bij de Oost-Europese collega's. Uitzonderingen worden gevormd door jongere officieren. Het valt echter niet te ontkennen dat veel zaken zich aantoonbaar wijzigen. Als opvallendste illustratie hiervan moge dienen het gegeven dat binnen tien jaar na de val van de Muur een drietal ex-WP-landen zich voorbereidt op toetreding tot de NAVO.

Talenkennis

In het algemeen is in Oost-Europa de vaardigheid in buitenlandse talen beperkt, vooral waar het de ouderen betreft, tot de Russische taal; dit is de *lingua franca* van het Oostblok. Ouderen spreken naast Russisch hooguit enig Duits. In Roemenië kan men doorgaans terecht met Frans. Aan beide zijden wordt steeds veel moeite gedaan om elkaar tegemoet te komen op het gebied van de taal. Dit gaat verder dan de protocollair voorgeschreven verplichtingen.

Aan westerse zijde wordt zeer veel in multinationaal verband geopereerd, aan Oost-Europese zijde is dat niet veel anders. Voor westerse WB-specialisten is kennis van het Russisch derhalve een noodzaak, ook als er in een ander ex-WP-land dan de voormalige Sovjet-Unie wordt opgetreden. Er zijn zelfs voorbeelden dat het Russisch de enige gemeenschappelijke taal was in *westerse* multinationale teams. Veranderingen vinden in Oost-Europa voornamelijk plaats bij de jongeren, waar kennis van de Engelse taal *en vogue* is.

TEN SLOTTE

Globaal gesproken is WB reeds lange tijd een speerpunt bij de ontwikkelingen in de militair-strategische verhoudingen. Zij bevond zich als het ware in de kraamkamer van het nieuwe Europa. Nederland vervult daarbij een actieve rol. WB is één van de nieuwe taken van moderne krijgsmachten. Ondanks de geconstateerde verschillen tussen Oost en West op politiek, maatschappelijk en militair terrein, kan zonder overdrijving worden gesteld dat het aantal overeenkomsten groter is. Eventuele problemen zijn oplosbaar, zolang beide zijden daartoe de intentie hebben. Hetgeen tot nu toe het geval is.

Humanitair ontmijnen

Een specifiek probleem

*mr. E. Haar – luitenant-kolonel der genie**

In dit artikel zullen de binnen de VN gangbare begrippen op het gebied van het humanitair ontmijnen worden gebruikt, zoals *monitoring, demining/clearing, deminer* en *supervisor*, dit om het onderscheid aan te geven met de Nederlandse militaire en operationele begrippen zoals 'mijnenruimen' en 'mijnenruimer'. De supervisor houdt toezicht op de ruimwerkzaamheden in een mijnenveld. Hij controleert, coacht en assisteert de uitvoerende eenheid en ziet bij voortduring toe op de strikte naleving van de veiligheidsbepalingen. Een vertaling in 'opzichter' geeft niet de juiste inhoud weer van zijn taken.

INLEIDING

Het wereldwijde landmijnenprobleem staat bijzonder hoog op de politieke agenda. De conferenties in Oslo en Ottawa in 1997 over het verbod op het gebruik van (anti-personeels)mijnen krijgen ruimschoots aandacht in de media. De beelden van wijlen prinses Diana in gesprek met een van de slachtoffertjes van mijnongevallen in Angola staan bij velen nog in de herinnering gegrift. Ook ging de uitreiking van de Nobelprijs aan een van de initiatiefnemers tot algehele uitbanning van de landmijn niet ongemerkt voorbij.

De problemen waarmee men vooral na een gewapend conflict te maken krijgt, zijn dan ook gigantisch. Volgens een rapport van de VN liggen er wereldwijd honderd- tot driehonderd-miljoen landmijnen, die dagelijks een dodelijke tol eisen onder de burgerbevolking, zelfs lang na het beëindigen van het gewapend conflict. Afgezien van het menselijk leed dat hiermee wordt veroorzaakt, belemmert deze problematiek de wederopbouw van het land in belangrijke mate. Ze bemoeilijkt de terugkeer van vluchtelingen naar hun streek en schrikt nieuwe investeerders af.

---

* E. Haar is chef-staf 101 Divisiegeniegroep en was oprichter en commandant mijnenschool te Mozambique (UNOMOZ), tevens commandant NL-detachement in de periode februari tot en met augustus 1994.
De auteur bedankt majoor R.L. Broeksma, die plaatsvervangend commandant mijnenschool was in Angola (UNAVEM, 1996).

Afb. 1 Mijnenschool Beira (Mozambique). Instructies over het gebruik van de mijndetector (Foto: E. Haar)

Het aantal commerciële en niet-commerciële organisaties dat zich bezighoudt met het ruimen van mijnen is groot en groeit nog steeds. Er gaan miljoenen om in het onderzoek naar betere detectie- en ruimmiddelen. *Demining* (humanitair ontmijnen) is 'big business' geworden.

Dit artikel behandelt het humanitair ruimen van mijnen; het ruimen ten behoeve van mannen, vrouwen en kinderen zodat zij, na een lange periode van oorlog, het normale leven weer kunnen oppakken.[1] Aan de hand van ervaringen die in diverse landen door Nederlandse militairen zijn opgedaan, zal inzicht worden gegeven in een mogelijke aanpak van het mijnenprobleem. De Koninklijke Landmacht is bij de oplossing van dat probleem in ruime mate betrokken. Zo leverden in de afgelopen jaren detachementen bestaande uit genisten – soms versterkt door enkele specialisten van de krijgsmacht Explosieven Opruimingsdienst (EOD) – in Cambodja, Mozambique en Angola een bijdrage aan het ontmijnen, onder meer door trainingskampen op te richten, cursussen te ontwikkelen en ex-militairen te trainen, die vervolgens werden

1 Opgemerkt wordt dat binnen de gangbare terminologie, zo ook in dit artikel, uitsluitend wordt gesproken over het ruimen van 'mijnen'. Hieronder dient tevens te worden begrepen: het ruimen van zogenaamde *unexploded ordnance*, niet-ontplofte projectielen en andere munitie, ook wel kortweg 'uxo's' genoemd.

ingezet als *deminer* (mijnenruimer). Nederland ondersteunt ook het ontmijnen in Bosnië.

In dit artikel worden de volgende onderwerpen besproken: de inventarisatie van het mijnenprobleem; de voorlichting over de gevaren van mijnen; de samenwerking met civiele en niet-civiele ontmijningsorganisaties; de rol van de VN, en de politieke en sociale omgeving waarbinnen dit zich afspeelt. Ook zullen de praktische problemen worden belicht die zich voordoen bij het oplossen van deze problematiek.

VN-normen

De humanitaire wijze van mijnen ruimen verschilt van de operationele militaire methodiek. De laatstgenoemde methode wordt ook wel *breaching* (doorbreken) genoemd. Bij breaching staat de snelheid voorop; het doel is immers aanvallende eigen eenheden hun momentum te laten behouden. Omwille van de snelheid wordt het risico van enkele niet geruimde mijnen geaccepteerd.
Het humanitair ruimen, demining of *clearing* genoemd, kost aanzienlijk meer tijd. Het moet in dit geval, volgens VN-normen, voor 99,6 procent zeker zijn dat alle mijnen uit een gebied zijn verwijderd.

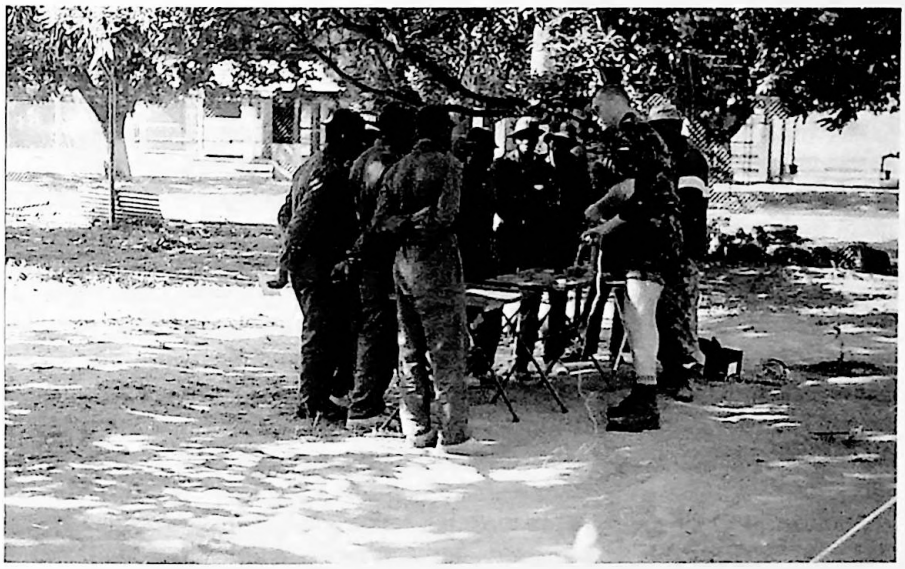
Het is van essentieel belang dat de plaatselijke bevolking vertrouwen heeft in het resultaat. Mensen werken immers niet graag op een akker waar nog een of meer mijnen kunnen liggen, zeker niet in de wetenschap dat de uitwerking van een enkele mijn dodelijk kan zijn of ervoor zorgt dat men met een beetje meer 'geluk' verminkt door het leven moet. De medische verzorging in de derde wereld is immers verre van ideaal; meestal is ze niet direct voorhanden en als men al voldoende medische kennis bezit, zijn veelal niet de vereiste middelen aanwezig om effectief te kunnen helpen.

HET MIJNENPROBLEEM

Inventarisatie

De basis van alle activiteiten op het gebied van het mijnenruimen is de inventarisatie van de mijnen en het in kaart brengen van de mijnenvelden. Het gaat daarbij eigenlijk niet zozeer om het aantal mijnen als wel om de grootte van de gebieden die geruimd moeten worden. Of er nu tien, honderd of duizend mijnen liggen, ieder verdacht gebied moet centimeter voor centimeter worden afgezocht.

Het verkennen en in kaart brengen van mijnenvelden, *survey*, is een bijzonder moeizaam proces, dat uitsluitend door specialisten kan worden uitgevoerd. Het zijn juist deze opsporingswerkzaamheden die veel tijd en mankracht kosten. In sommige gevallen kan de plaats van de mijnenvelden met enig tactisch inzicht nog wel worden ingeschat; de meeste mijnenvelden waren namelijk gerelateerd aan verdedigende opstellingen. Gezien de lange



Afb. 2 Mijnenschool Beira. Een Nederlandse genist geeft instructies aan Mozambikaanse ex-militairen. (Foto: E. Haar)

duur van de meeste conflicten, zo'n tien tot twintig jaar, en de vele verschuivingen van fronten, zijn die opstellingen echter lang niet altijd meer te achterhalen. In veel andere gevallen hebben de mijnenvelden geen enkele militaire betekenis (gehad), maar zijn ze uitsluitend toegepast om de bevolking zoveel mogelijk te terroriseren of te verjagen.

De inventarisatie verloopt verder voornamelijk op basis van horen zeggen, vermoedens, en meldingen van ongelukken. Meldingen komen ook los nadat de bevolking voorlichting heeft gehad over het gevaar van mijnen. De verzamelde informatie wordt eveneens benut tijdens de voorlichting aan de rest van de bevolking, of aan organisaties die in het betreffende gebied werken.

Schattingen

De schattingen van de aantallen mijnen lopen meestal fors uiteen. De getallen die door (hulp)organisaties worden aangehouden, zijn overigens aan de hoge kant. Die hoge inschatting is verklaarbaar. Immers, hoe groter het aantal mijnen des te hoger de kans op de gewenste steun vanuit de internationale gemeenschap. Concrete kwantitatieve gegevens over mijnen ontbreken, maar dat is niet zo vreemd als men beseft dat veel mijnen in het illegale circuit zijn verhandeld. Van de aankoop van de mijnen werd bovendien zelden of nooit een boekhouding gevoerd, en geen van de leveranciers of tussenhandelaren (zo die al te achterhalen zijn) wil opening van zaken geven. De producenten

van de mijnen zijn weliswaar in een groot aantal gevallen vast te stellen, maar zij voelen zich tot op heden niet verantwoordelijk voor het feitelijk gebruik van deze mijnen.

Afrika en voormalig Joegoslavië

Met name in Afrika is het in kaart brengen van de verdachte mijnenvelden een groot probleem, aangezien de meeste mijnenvelden niet zijn gemarkeerd en niet zijn geregistreerd. Er zijn slechts zelden goede en betrouwbare gegevens te achterhalen, zoals vastgelegd in mijnenveldrapporten. Bovendien weigert de partij die de mijnen heeft gelegd vaak medewerking omdat deze niet wil worden aangekeken op de ronduit misdadige wijze waarop mijnen tegen burgerdoelen werden ingezet. Met andere woorden: de inventarisatie wordt tegenwerkt omdat het wantrouwen in de bedoelingen van de 'voormalige' tegenstander groot is en de angst er nog diep in zit.

De registratie in Bosnië is hierop mogelijk een uitzondering. Naar schatting is ongeveer de helft van de veronderstelde één miljoen mijnen geregistreerd. Soms laten die rapporten echter te wensen over, doordat de vaste meetpunten in het terrein in zijn geheel ontbreken, of niet meer terug te vinden zijn. Ook bestaat de kans dat het gebied in handen is geweest van de andere partij, die de velden mogelijk heeft 'aangevuld', waardoor de rapporten niet meer betrouwbaar zijn.

Afb. 3 'Dorp' langs de Beira-Corridor in Mozambique (Foto: E. Haar)

Veel of weinig mijnen, acht miljoen of achttien miljoen, het maakt de vrouw die, zeker in Afrika, moet worden gezien als de motor van het maatschappelijke leven en die hard op het land moet werken, weinig uit. Zij moet voor haar kinderen zorgen en als ze geluk heeft stapt ze 'over het probleem' heen. Als ze pech heeft, is haar toekomst met die van haar kinderen in één klap 'geruimd'.

MINE AWARENESS

Gegeven het feit dat het mijnenprobleem niet binnen zeer korte tijd is op te lossen, moet de bevolking zolang leren leven met dit gevaar. Om het aantal slachtoffers zo veel mogelijk te beperken, wordt voorlichting gegeven aan de plaatselijke bevolking, door kleine rondreizende teams, die zich vooral richten op de plattelandsbevolking. Veel instanties houden zich hier overigens mee bezig. In de eerste plaats het onder VN-vlag opererende *Mine Action Centre* (MAC), een organisatie die verderop in dit artikel uitgebreid ter sprake komt. Voorts geeft een aantal onderafdelingen van VN-organisaties voorlichting, zoals UNHCR (vluchtelingenwerk) en UNICEF (kinderhulp) en ten slotte ook tal van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), bijvoorbeeld *Norwegian People Aid* (NPA).

Het geven van voorlichting is niet altijd even eenvoudig. De gebieden waarin de voorlichting moet worden gegeven, zijn veelal moeilijk bereikbaar. De behuizing in de dorpen is zeer primitief. In de hutten of andere bouwsels is meestal geen elektriciteit voorhanden. Radio, tv en kranten vallen dus af als communicatiemiddelen. De boodschap moet worden overgebracht met het gesproken woord, een verhaal, eventueel in de vorm van een toneelstukje; noodzakelijkerwijs dus een zeer arbeidsintensieve methode.

DE ONTMIJNINGSOPERATIE

Het mijnenprobleem moet worden aangepakt door mensen en organisaties die gespecialiseerd zijn in het opsporen en ruimen van de mijnen. Hoe dit in de praktijk verloopt, hangt in de eerste plaats af van de omvang van het probleem en van de beschikbare financiële middelen. Slechts in uitzonderingsgevallen is het land in staat om de hele operatie zelf te leiden en te bekostigen. De meeste landen met een mijnenprobleem zijn economisch en sociaal totaal ontwricht, en beschikken niet over een behoorlijk functionerend overheidsapparaat dat in staat is de wederopbouw zelfstandig aan te pakken. Deze landen zijn aangewezen op hulp van de internationale gemeenschap en vragen daarom de steun van de VN of van NGO's.

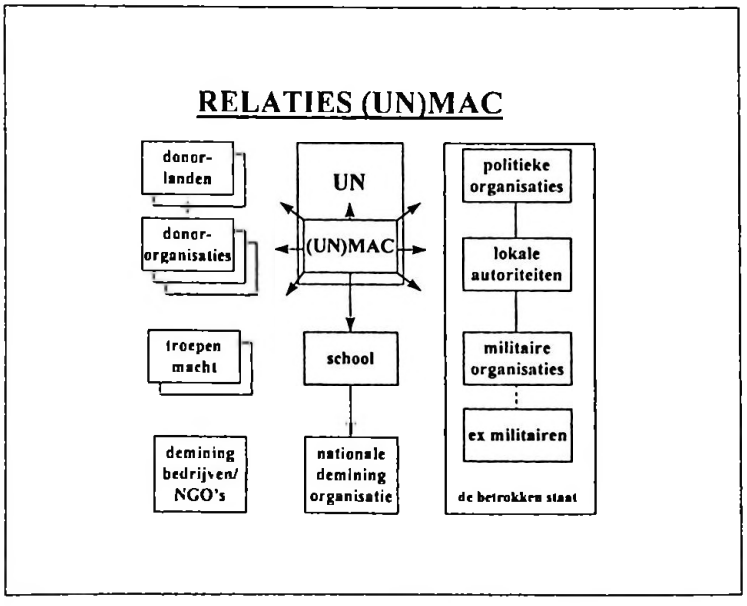
In het navolgende wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de rol die het MAC in dit verband vervult, de rol van de NGO's, de voormalige strijdende partijen en die van de commerciële bedrijven.

De VN en het MAC

Het hulpverleningsprogramma van de VN is erop gericht dat het betreffende land binnen enige jaren een eigen nationale demining-organisatie ter beschikking heeft die in staat is om zelf het mijnenruimen te leiden en uit te voeren. Daartoe worden deminers geworven en opgeleid, ruimeenheden geformeerd, een leidinggevende organisatie opgericht en de nodige logistieke en financiële middelen beschikbaar gesteld. Deze doelstelling wordt uitgewerkt en geconcretiseerd in een plan dat aan de lidstaten van de VN wordt gepresenteerd. Na goedkeuring door de lidstaten wordt een budget beschikbaar gesteld en volgt aanstelling van een *Program Manager* om in het land de leidinggevend organisatie, meestal het MAC, op te zetten. Het is vervolgens de taak van het MAC om de demining in het land te coördineren en te dirigeren. In een latere fase geeft het MAC adviezen aan regeringsinstanties bij het opstellen van een eigen nationaal ontmijningsplan en het verwerven van aanvullende fondsen.

Overleg

Een belangrijke voorwaarde voor succes is goed overleg met alle betrokken partijen en instanties. Het 'spelersveld' is weergegeven in afbeelding 4. Interne verwikkelingen bij de genoemde partijen als gevolg van etnische en/of politieke verschillen staan weliswaar niet aangegeven, maar vormen een bijzonder belangrijke factor van invloed.



Afb. 4 Betrokken partijen en instanties van het (UN)MAC

Het MAC dient in de eerste plaats te overleggen met de politieke en/of militaire organen in het betreffende land. Dat is absoluut noodzakelijk voor het verkrijgen van de vereiste toestemming om een bepaald gebied te betreden. Ook het verwerven van de benodigde infrastructuur (gebouwen) om de opleiding te kunnen verzorgen en de cursisten te kunnen huisvesten, gaat moeizaam. In de praktijk blijkt dit zelfs één van de moeilijkste taken te zijn. Ten eerste omdat de 'regering' nauwelijks gezag heeft in het gebied van de andere partij, de voormalige vijand (meestal als 'terroristen' aangeduid) en ten tweede omdat de 'autoriteiten' soms alleen meewerken als ze er zelf financieel beter van worden. Normen en waarden blijken af en toe wel heel erg te verschillen van de onze.

Contacten

Een andere belangrijke taak van het MAC is het onderhouden van contacten met donorinstanties en donorlanden. Zij zijn de geldschieters waarvan de gehele mijnenruimorganisatie afhankelijk is, en willen geïnformeerd worden over de voortgang van het project. In de voorgaande jaren bleek het werven van donors niet al te moeilijk: een 'goed verhaal' en wat foto's bleken meestal voldoende om geld los te krijgen. Reeds voordat er een redelijk inzicht bestond in de omvang van het mijnenprobleem stonden de programma's al op papier, dat soms niet meer behelsde dan gekopieerde en niet geëvalueerde stukken van eerdere missies, en dat dus meestal niet was gericht op de specifieke situatie in een bepaald land.

De tijdsplanningen waren veelal ver te zoeken of uiterst vaag, waardoor elke controlemogelijkheid ontbrak. De behoefte aan fondsen was ook nauwelijks onderbouwd. De rapportages over de operaties waren summier en gaven op geen enkele manier een goed inzicht in het verloop van de demining-operatie. Daar de meeste donorlanden vrijwel geen ervaring hadden met demining-operaties, werden deze weinig concrete verslagen al snel geaccepteerd. Na gebleken corruptie in Mozambique en Angola zijn de donorlanden voorzichtiger geworden. Zij eisen nu in de planning meer controlemomenten en stellen hogere eisen aan de voortgangsrapportages.

Een belangrijke factor van invloed op het functioneren van het MAC is de aansturing vanuit het hoofdkwartier van de VN. Tot vorig jaar waren er binnen de VN-organisatie twee departementen die zich bezighielden met het opzetten van de benodigde mijnenruimorganisatie: het *Department of Peacekeeping* (DPKO) en het *Department of Humanitarian Affairs* (DHA). Het DPKO hield zich bezig met de inzet van de vredesmacht en DHA met het opstellen van het humanitaire programma, met inbegrip van demining.

Men behoeft geen organisatiedeskundige te zijn om te begrijpen dat dit sturingsmodel, zacht uitgedrukt, niet goed werkte. Nog los van het onvermogen om snel beslissingen te nemen, bleken beide departementen in de praktijk onvoldoende in staat hun prioriteiten op elkaar af te stemmen. Het

Afb. 5 Mijnenschool Beira.
Cursisten oefenen met mijndetectoren. (Foto: E. Haar)

gevolg hiervan was uiteraard wel dat de opbouw van de demining-organisatie veelal niet op tijd kon beginnen, en vervolgens herhaaldelijk ernstige vertragingen opliep. Dit was ook een van de redenen dat kleinere en onafhankelijke NGO's, die soms al aanwezig waren voordat het MAC was geïnstalleerd, zich op het gebied van het ontmijnen ook later niet meer lieten aansturen door het MAC.

Inmiddels heeft binnen het hoofdkwartier van de VN een reorganisatie plaatsgevonden en worden alle activiteiten op gebied van demining aangestuurd vanuit één departement, het DPKO. Daarmee is een stap in de goede richting gezet. Het opbouwen van de vereiste deskundigheid en het bestrijden van corruptie zullen echter nog een langdurige en grote inspanning vergen.

De NGO's

Een opvallend groot aantal NGO's houdt zich geheel of gedeeltelijk bezig met het oplossen van het mijnenprobleem. Enige voorbeelden hiervan zijn de Britse organisaties Halo Trust en de *Mine Advisory Group* (MAG) en het NPA. Thans zijn er geen Nederlandse NGO's uitvoerend bezig met ontmijnen. Wel zijn er Nederlandse organisaties die de genoemde NGO's steunen.

De werkwijze van de NGO's is bijzonder direct. Zij komen veelal met slechts enkele mensen (staf en kader) het land binnen, compleet met het benodigde materiaal om de organisatie op te zetten en gedurende een beperkte periode

draaiende te houden. Zij 'adopteren' een hulpbehoevende regio en ter plaatse werft men het personeel voor de taak van deminer. Dit zijn meestal ex-militairen die als gevolg van de demobilisatie werkloos zijn geworden.

De organisaties dragen in de regel zelf zorg voor de opleiding van het gewenste aantal deminers. Per organisatie en per regio kan dat verschillen van zo'n vijftig tot soms wel tweehonderdvijftig man. Direct aansluitend op de opleiding begint men vervolgens met het ruimen. De prioriteit van de te ruimen gebieden wordt in overleg met de plaatselijke autoriteiten vastgesteld. Toekomstig kader wordt tijdens het ruimen geselecteerd uit de betere deminers. De grootste inspanning betreft de begeleiding van de ruimeenheden, het *supervisen*. Hiervoor wordt in Mozambique en Angola zo'n twaalf tot vierentwintig maanden uitgetrokken. In Bosnië is hiervoor slechts ongeveer drie maanden nodig, vooral vanwege het hogere basisniveau van het kader.

In principe dienen de ruimeenheden na verloop van tijd, zo'n twee jaar, volledig zelfstandig te kunnen optreden, zodat de hulpverlening kan worden afgebouwd tot een periodieke (kwaliteits)controle.

Hoewel groot in aantal, werken deze NGO's vaak kleinschalig en slechts in een bepaalde regio van een land. Door de kleinschaligheid zijn zij echter veelal slagvaardiger dan de logge VN. Als nadeel moet worden genoemd dat zij slechts één of twee jaar vooruit kunnen kijken omdat het te besteden budget jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld en omdat dit budget volledig afhankelijk is van de snel fluctuerende financiële hulp van donorinstanties en -landen.

Bijdrage van voormalig strijdende partijen

In de meest ideale situatie hebben de voormalig strijdende partijen afspraken gemaakt om zelf de door hen gelegde mijnenvelden te ruimen. De bijdrage van de VN, i.c. de vredesmacht, kan dan beperkt blijven tot het toezicht houden op de naleving van deze afspraken, het *monitoren*. De betreffende gebiedscommandant van de vredesmacht laat die monitoring in praktijk voornamelijk uitvoeren door zijn geniepersoneel. Deze werkwijze wordt thans toegepast in voormalig Joegoslavië.

In Mozambique en in Angola bleek het maken van dit soort afspraken absoluut niet haalbaar. Hoewel de voormalig strijdende partijen miljoenen mijnen hadden gelegd, had men geen besef meer van de locaties van de mijnen. Evenmin beschikten zij over voldoende kennis en middelen om zelf de mijnen veilig te kunnen detecteren en te ruimen.

Commerciële bedrijven

Een andere mogelijkheid om het mijnenprobleem op te lossen is het inhuren van commerciële bedrijven. Dat is echter een kostbare aangelegenheid. In Mozambique en in Angola werden alleen in de beginperiode bedrijven in-

gehuurd om de doorgaande wegen, vliegvelden en verblijfplaatsen voor vluchtelingen met de hoogste prioriteit mijnenvrij te maken, zodat de humanitaire organisaties zo snel mogelijk alle hulpbehoevende gebieden van het land konden bereiken. Op deze manier werd bijvoorbeeld in Angola in nog geen jaar tijd zo'n zevenduizend kilometer weg mijnenvrij gemaakt door het Zuid-Afrikaanse staatsbedrijf Mechem. De kosten daarvoor bedroegen acht miljoen Amerikaanse dollars. Een ander voorbeeld is Koeweit, dat na de Golfoorlog uitsluitend commerciële bedrijven inhuurde om van het probleem af te komen: snel en effectief, maar duur.

Technische en financiële beperkingen

Het doel dat alle organisaties nastreven is hetzelfde: het zo snel mogelijk mijnenvrij maken van terrein en wegen. Daarbij worden diverse technieken gehanteerd. Veel organisaties gebruiken mijndetectoren, in combinatie met mijnenprikkers. Andere organisaties, zoals Ronco (een bedrijf uit de VS) en NPA maken voor de opsporing tevens gebruik van honden, die in staat zijn springstoffen te ruiken en, door het (veranderde) geluid van de wind, de aanwezigheid van een struikeldraad op te merken. Daarnaast heeft de hond het voordeel dat hij tevens in gebieden waar veel ijzer in de grond aanwezig is de mijn kan ontdekken. De detector, die op alle metaaldeeltjes reageert, heeft dat dan niet.

Het mijnenvrij maken van een spoorlijn vraagt om honden. Zowel in Mozambique als Angola werd voor dat doel met Duitse herders gewerkt. De honden bleken echter slechts beperkt inzetbaar, vooral vanwege hun dikke vacht en de hoge omgevingstemperatuur. Hun dure westerse voeding was een ander probleem.

De kwaliteit van de technische hulpmiddelen die op dit moment ter beschikking staan voor detectie- en ruimwerkzaamheden is echter nog lang niet toereikend om het gewenste resultaat (bijna honderd procent mijnenvrij) snel en veilig (voor de deminers) te bereiken. Wereldwijd wordt dan ook hard gewerkt aan de ontwikkeling van betere ruim- en vooral betere detectietechnieken. In Nederland voert TNO in opdracht van de ministeries van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking het project HOM-2000 uit. De doelstelling van dat project is in het jaar 2000 prototypes van ruim- en detectiemiddelen beschikbaar te hebben die voldoen aan de VN-norm (99,6 procent mijnenvrij).

Financiële beperkingen vormen een ander knelpunt bij het oplossen van het mijnenprobleem. Gelet op de omvang van dit wereldwijde probleem zal het nog vele jaren, misschien wel decennia, duren voordat het probleem is opgelost. Met het oog op die prognose is het niet ondenkbaar dat de publieke belangstelling na verloop van tijd zal afnemen. Daarmee zal mogelijk ook de financiële ondersteuning van demining-activiteiten verminderen. Het getroffen land is de feitelijke probleemeigenaar, en daar zal dan ook de basis moeten

worden gelegd voor een structurele aanpak van het probleem. Daarmee is overigens voor de internationale gemeenschap (met in dit kader als gezichtsbepalende instantie de VN) de kous niet af, zeker niet in landen die (nog) niet in staat zijn het probleem op eigen kracht aan te pakken.

EEN STRUCTURELE OPLOSSING

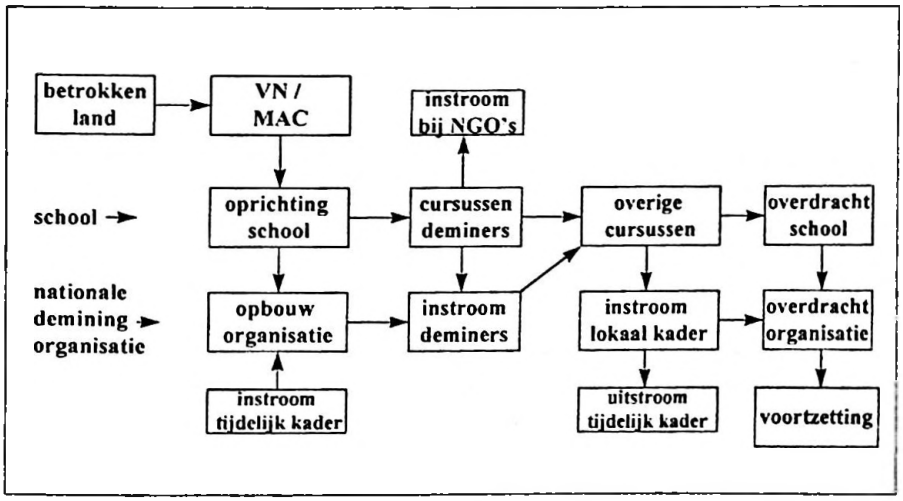
Een nationale demining-organisatie

De hoofdinspanning van de VN is erop gericht het getroffen land te bewegen na de conflictperiode een eigen nationale demining-organisatie op te zetten en, ten minste zo belangrijk, te continueren.

Dat de meeste getroffen landen niet in staat zijn zelfstandig zo'n voornemen uit te voeren, is reeds in het voorgaande belicht. De internationale gemeenschap zal daarom voor de benodigde steun zorg moeten dragen. De basis voor de structurele oplossing ligt echter in de overtuiging van de politieke leiding van het betreffende land dat een structurele oplossing van het mijnenprobleem een basisvoorwaarde is voor de wederopbouw.

De eerste fase

De door de VN geïnitieerde aanpak van het mijnenprobleem met het MAC, een opleidingsmodel, de organisatie en werkwijze van de ruimeenheden lijkt ook op de langere termijn de meeste kans op succes te hebben. Ervaringen die zijn opgedaan in diverse landen hebben thans geresulteerd in een sterk verbeterde aanpak. In het navolgende wordt die aanpak toegelicht.



Afb. 6 Schakels naar een nationale demining-organisatie

Afb. 7 Een 'leslokaal' van de mijnenschool te Beira (Foto: E. Haar)

In afbeelding 6 is aangegeven welke stappen uiteindelijk leiden naar een nationale demining-organisatie. De rol van het MAC is reeds beschreven en zal hier niet meer aan de orde komen. Allereerst dient er een opleidingsmogelijkheid te komen, een eenvoudige 'school', afgestemd op de mogelijkheden van het land in kwestie. Een stoel en een tafel hoeft niet altijd en het kan ook zonder airco's. Alles wat stroom vraagt in een derdewereldland na jaren van oorlog en ellende, valt al gauw onder het begrip 'luxe', is duur en daarnaast moeilijk te verkrijgen. Hetzelfde geldt voor onderhoudsgevoelige artikelen.

Elk land met een mijnenprobleem vergt een specifieke aanpak. Ook hier spelen de weersomstandigheden en het terrein een rol. De school dient echter wel over een minimum aan onderwijsleermiddelen te beschikken: detectoren, modellen van mijnen, springstoffen, en tal van kleine artikelen – bijvoorbeeld een kwast, een schepje – die hier gemakkelijk te verkrijgen zijn, maar in landen als Mozambique en Angola niet.

De VN-verwervingsprocedures vormen in dat verband ook een belangrijk obstakel. Periodes van vier maanden tussen aanvraag en honorering zijn geen uitzondering. Bijstelling van deze logistieke en administratieve procedure naar een meer praktische, is zeker noodzakelijk.

Na werving en selectie van de aspirant-deminers kan de opleiding starten. Indien de opleiding naar wens verloopt, zullen na een viertal weken de eerste opgeleide deminers de school verlaten en instromen in delen van de nationale

demining-organisatie. Dit toont aan dat de voorbereidingen voor het oprichten van een school en voorbereidingen voor het ontwikkelen van de demining-organisatie gelijktijdig moeten plaatsvinden, waardoor de instroom van de opgeleide deminers in de ruimeenheid verzekerd is. Defasering, en daarmee wachttijden voor de deminers van een maand of zelfs maanden, heeft tot gevolg dat men het geleerde vergeet en er opfriscursussen moeten worden verzorgd, hetgeen dan weer ten koste gaat van de opleidingscapaciteit van de school en de inzet.

Na een paar maanden komen de betere deminers in aanmerking voor een vervolgcursus voor supervisor, instructeur, verkenner of voorlichter. In de eerste periode van opbouw zal de taak van de supervisor door (ingehuurde) externe, professionals geschieden.

Een supervisor is verantwoordelijk voor een ruimeenheid van ongeveer dertig personen. Hij ziet erop toe dat er volgens de voorgeschreven veiligheidsprocedures en nauwkeurig wordt gewerkt. Uitsluitend op die manier kan het bewerkte gebied met een zekere garantie mijnenvrij worden opgeleverd.

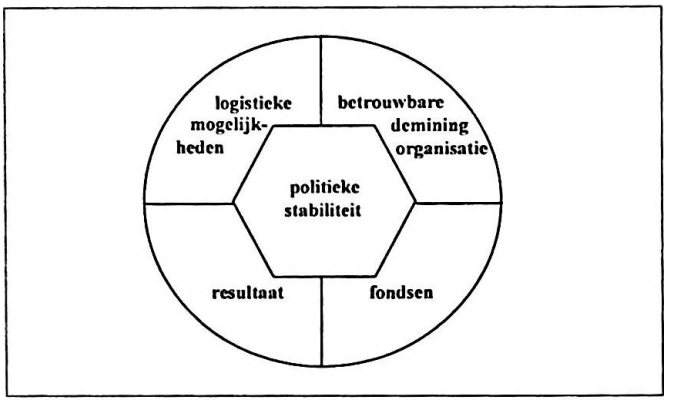
De meeste ex-militairen die nu als deminer werken, hebben in de voorgaande oorlogen meerdere keren voor hetere vuren gestaan. Voor hen heeft het begrip 'veiligheid' daarom vaak een wat andere lading gekregen. De supervisor moet dus voldoende overwicht hebben om de nieuwe, voorgeschreven attitude en normen ten aanzien van veiligheid ook bij die groep deminers af te dwingen.

Personele capaciteit en kwaliteit

De militaire organisaties van de voormalige strijdende partijen worden na de oorlog meestal gereorganiseerd en sterk ingekrompen. Voor slechts een klein deel van de militairen is nog een plaats beschikbaar in het nieuw op te richten leger. Het enthousiasme bij de militairen om een functie te vervullen in de nieuwe krijgsmacht is overigens meestal niet erg groot. Zeker in de vele gevallen dat de aansluiting bij een bepaalde groepering slechts was gestoeld op externe dwang en los stond van raciale, etnische of nationalistisch (haat)gevoelens, is de drang om de militaire organisatie zo snel mogelijk de rug toe te keren, groot.

Een uitzicht op een toekomst zonder middelen van bestaan, is echter ook niet aantrekkelijk. Een voor de hand liggende oplossing voor dit probleem is een functie in de demining-organisatie. Het mes snijdt dan aan twee kanten. De persoon in kwestie heeft een baan, een middel van bestaan en dus een toekomst. Daarnaast wordt de ontmijningsoperatie ook in financiële zin op de langere termijn uitvoerbaar. Met de dagvergoeding van een westerling kan immers worden voorzien in een maandinkomen voor een lokale mijnenruimer.

Het werven en opleiden van het midden- en hogere kader voor de ontmijningsorganisatie is vaak problematisch. Als gevolg van de 'ontwikkelings-



Afb. 8 Voorwaarden voor de voortzetting van een (nationale) demining-organisatie

strategie' van de Portugezen in de koloniale periode duurde het in bijvoorbeeld Angola en Mozambique lang voordat er personeel van voldoende niveau beschikbaar was. Ook het feit dat men een lange periode van oorlog voeren achter de rug heeft en dus van een normale schoolopleiding nauwelijks gesproken kan worden, speelt hierbij een rol. De mensen die wel over de vereiste kwaliteiten beschikken, lopen meestal niet warm voor een functie in de demining-organisatie. In voormalig Joegoslavië lijkt die situatie rooskleuriger.

De voortzetting

Indien voldoende kader is opgeleid voor de aansturing en feitelijke uitvoering van de demining-operatie kan de organisatie aan de lokale autoriteiten worden overgedragen.

Nadat de organisatie van de school en de dimining-organisatie is overgedragen, treedt een volgende fase in. Is het bestuur van het land in staat de totale demining-organisatie in stand te houden? De rol van de VN en van de donorlanden wordt dan in tweeërlei opzicht een 'toezichthoudende'. Allereerst dient de kwaliteit van het geleverde 'product' zo veel mogelijk te worden verzekerd. Een dergelijke borging kan geschieden door periodiek advies en assistentie-bezoeken te brengen aan de demining-organisatie van het betreffende land. Daarnaast door toezicht te houden op de geldstromen.

Macht corrumpeert, zeker ook in de onderhavige landen. De lokale deminers zien deze periode dan ook met wantrouwen tegemoet. Als lokale machthebbers het voor het zeggen krijgen en niet worden gecontroleerd, is het niet uitgesloten dat een deel van het salaris voor de deminers in de zak van deze machthebbers verdwijnt. Zij bepalen dan wat de deminer nog toekomt, en vaak is dat een klein deel van het salaris dat zij van de VN ontvingen. Het is ook niet ondenkbaar dat de deminer de organisatie verlaat.

Als de onrust in een land weer de kop opsteekt of zelfs de gevechten opnieuw oplaaien, is elke deminingactiviteit in dat gebied er een zonder waarde en moet men, als de rust is teruggekeerd, opnieuw beginnen. Of dan de draad zonder problemen weer kan worden opgepakt, is van vele factoren afhankelijk.

Politieke rust en vertrouwen in de (nieuwe) machthebbers zijn zowel in de ogen van de internationale gemeenschap als in die van de eigen bevolking een absolute voorwaarde voor een succesvolle wederopbouw van het betreffende land. Dat vertrouwen is spijtig genoeg in het verleden regelmatig beschaamd. Toezicht houden en zonodig bijsturen van ongewenste koerswijzigingen zonder daarbij in de oude koloniale rol te vervallen, is dan ook voor de internationale gemeenschap de grote uitdaging die in deze fase van de demining-operatie aan de orde is.

Naast de nationale demining-organisatie is er nog steeds plaats voor de NGO's, die meestal hun eigen weg blijven volgen en veelal doorgaan totdat hun financiële bronnen zijn opgedroogd. Zowel in Cambodja als Mozambique zijn nog steeds NGO's werkzaam. De commerciële bedrijven verliezen terrein zodra de goedkopere organisaties hun werk gaan uitvoeren. Alleen voor speciale taken, die snel moeten worden uitgevoerd, eventueel in samenhang met een ander ontwikkelingsproject, wordt soms een beroep op deze organisaties gedaan.

De Nederlandse inbreng

Nederland is bijzonder actief op het gebied van de bestrijding van het mijnenprobleem. Deze actieve opstelling blijkt onder meer uit personele, financiële en materiële steun aan ontmijningsoperaties in verschillende landen. Zij richtte zich, met name bij de inzet van militairen, op de opbouw van de reeds genoemde nationale demining-organisatie. Zo leverde de Nederlandse regering zowel voor Cambodja als voor Angola instructeurs van de genie en EOD'ers. Naar Mozambique werden alleen instructeurs van de genie gezonden. Bij deze missies stond het opbouwen van scholen en het opleiden voor de diverse functies in een demining-organisatie centraal.

Ondanks de soms zeer geringe medewerking van de betrokken partijen werd toch in alle gevallen het uiteindelijk doel, een nationale organisatie, gerealiseerd. Meestal van een geringere omvang dan achter de typemachine was bedacht, maar zeker een organisatie die de basis kan vormen voor een grotere organisatie, wanneer financiële, logistieke en politieke omstandigheden dat toelaten.

Tevens heeft de Nederlandse regering meerdere malen financiële steun geleverd aan de diverse ontmijningsprojecten. Soms rechtstreeks, soms via Nederlandse organisaties, die op hun beurt NGO's ondersteunden.

Thans wordt gewerkt aan de vorming van een *pool* van ruim zeventig demining-instructeurs. Het gaat daarbij niet om personeel dat zelf actief ontmijningswerkzaamheden uitvoert, maar om instructeurs die in staat zijn om in korte tijd in het betreffende land de benodigde scholingsactiviteiten op te zetten. Deze pool bevat voldoende flexibiliteit om eventuele steunaanvragen voor personeel binnen een reeds bestaande opleidingsstructuur of MAC te honoreren. Van deze pool zal een aantal instructeurs te werk worden gesteld in Bosnië. Tevens zijn activiteiten ontplooid om een aantal supervisors te leveren dat de opgeleide Bosniërs zal begeleiden. Ook zal binnen het UNMAC, dat daar werkzaam is, een post worden vervuld.

Velen denken dat deze manier van inzet een weinig effectieve is en stellen dat de inzet van Nederlandse militairen, genisten, bij het daadwerkelijk mijnenruimen meer oplevert. Een kleine rekensom leert ons dat een instructeur in de zes maanden dat hij deze taak vervult vijftig à zestig mijnenruimers kan opleiden, bij een cursusduur van vier weken en bij een groepsgrootte van tien studenten. Bij een inzet van de zestig instructeurs, twintig per zes maanden, levert dat al gauw 3000 à 3600 mijnenruimers op na achttien maanden. De aantallen vormen geen probleem, maar zoals gezegd zitten de problemen in de logistieke, financiële en politieke hoek.

De kosten voor een volledig uitgerust peloton ontmijners, met inbegrip van de salarissen, zijn niet gering. Volgens de laatste berekeningen (1997) bedragen de kosten voor een peloton in het voormalig Joegoslavië bijna één miljoen gulden per jaar. In derdewereldlanden zoals Mozambique en Angola liggen de kosten door de lagere salarissen, zeventig tot honderd Amerikaanse dollar per maand, op ongeveer de helft.

Bovendien geldt dat het mijnenprobleem geen probleem is dat zich binnen zeer korte tijd laat oplossen. Een deminer maakt per dag slechts ongeveer vijftien tot twintig vierkante meter terrein mijnenvrij. Het kan niet de bedoeling zijn dat Nederlandse eenheden voor het daadwerkelijke ruimen gedurende die zeer lange periode worden ingezet. Naast de 'oneindigheid' van de werkzaamheden spelen ook hier de kosten een rol. De arbeidskosten in de derde wereld, maar ook in voormalig Joegoslavië, liggen aanzienlijk lager dan in Nederland. Daarnaast geeft de demining, zoals vermeld, de plaatselijke bevolking een middel van bestaan.

De gekozen weg is, mede omdat deze is gebaseerd op de lange termijn en een beroep doet op de elkaar eens bestrijdende partijen, een moeilijke weg, zo niet de moeilijkste. Men hoort al gauw dat bedrijven en NGO's effectiever zijn, maar men wil anderzijds niet op de stoel gaan zitten van de lokale autoriteiten. Controle over de besteding van de gelden zal helaas altijd moeten plaatsvinden. Maar waar is dat niet het geval?

CONCLUSIE

Het deminen en het neerzetten van een structuur voor een deminingorganisatie zijn niet zo moeilijk. De eenvoud straalt er eigenlijk vanaf. De enorme omvang van het probleem, de technische beperkingen van de detectie- en ruimmiddelen die ter beschikking staan en vooral ook de omgeving waarin moet worden gewerkt, vormen echter belangrijke obstakels bij het oplossen van het mijnenprobleem. Het werken in een verwoest land, zonder goede infrastructuur en logistieke structuren, met partijen die elkaar wantrouwen, een bureaucratische VN en het feit dat demining big business is geworden, zorgen voor een krachtenveld waarin niet altijd even succesvol of effectief kan worden geopereerd.

Een structurele oplossing van het probleem is echter een absolute voorwaarde voor de wederopbouw van het land. Die oplossing vergt zowel van het getroffen land als van de internationale gemeenschap een actieve opstelling. Met de toeschouwersrol alléén is niemand geholpen.

Waarschuwing voor mijnen in voormalig Joegoslavië (SMG/KL)

Partnership for Peace (PfP) and the Partnership Coordination Cell (PCC)

*major-general A.M.W.W.M. Kosteren**

INTRODUCTION

With the inauguration of the Partnership for Peace (PfP) initiative in 1994, one of the first significant events to take place was the establishment of the Partnership Coordination Cell (PCC) at Mons, Belgium. The PCC is colocated with, but not a part of SHAPE. In this article I will cover the PfP basics and principles; the main planning tools; PCC mission, organisation and role; PfP and the Washington summit and achievements of the PfP programme.

PRINCIPLES

PfP was launched in January 1994 and in the beginning PfP was seen by some as a means of deferring difficult decisions and was even described as a 'policy for postponement'! As we have seen, this was never the case. We have seen the accession of three PfP nations and most others are achieving a higher level of interoperability with NATO, NATO nations and even with other PfP nations! For some the goal is NATO membership, for others it is not. The programme has grown beyond all expectations. We now have 25 nations in PfP with missions in NATO HQ (Brussels) and liaison officers in the PCC (Mons). Ireland, our latest member, is in the process of establishing their offices in Brussels and Mons, and should be fully functional early in the new year.

24 Independent partner nations mean 24 different national interests, which in fact means 24 partnership for peace programmes. There are four principles of PfP: transparency; open to all; diversity; and self-differentiation. They were and are the key to PfP success. The transparency helps to develop confidence,

* The author is Director of the Partnership Coordination Cell. This article is based on a lecture held on December 15 at the Royal Military Academy.

which is essential for stability in Europe. While self-differentiation remains a basic principle, there is also a very multilateral element in PfP. At this moment we see all variations in PfP cooperation from 43 nations together – down to regional or bilateral cooperation.

POLITICAL OBJECTIVES

There are three political objectives. The first is transparency in national defence planning and budgetting. The second is democratic control of Armed Forces. The third is the capability/readiness to contribute to operations under UN/OSCE auspices. I will focuss on the military dimension of PfP.

The first objective is strengthening the partner nations ability to participate in the different missions (peacekeeping/peace support, humanitarian and search and rescue operations) and the second element is developing forces able to operate in these missions with those of the NATO alliance and other partner nations. This all contributes to NATO's ability to develop a closer relationship with the United Nations (UN), the OSCE and the Western European Union (WEU).

To become interoperable we need to establish common procedures – of which language, terminology and planning procedures are the most critical. Interoperability facilitates the participation of NATO and partner nations' ships, aircraft and army units in PfP missions. As interoperability is based on everyone working to the same standard, NATO standards were selected as the common procedures, not because they are any better than anyone else's standard, but because they were more widely used. This gives partners the ability to conduct operations with NATO as in the former Yugoslavia, with NATO nations and partner nations forces using NATO command and control structures.
This requires a number of elements to be in place:

- First, the ability to speak English, which is the military command language in the alliance.
- The education and training of what we call the target groups:
  - commanders and their staffs (the decision makers);
  - the liaison officers, and the experts in (EG) communications, logistics and airspace management;
  - the functional specialists.
- The ability for forces and staff officers to speak to each other and operate together. Although there are some minimum technical requirements under PfP mainly for communications and air defence equipment, PfP is not necessarily about interoperability of equipment.
- What we are trying to achieve is interoperability 'in thinking and acting' or as we say in military jargon 'in the planning and conduct of operations'.

In order to accomplish interoperability we developed a framework to first educate, then train and finally validate through exercises a partners ability to conduct operations with the required level of interoperability. This framework is not designed for the soldiers. It focusses on key personnel such as commanders and staffs, liaison officers and the functional and technical specialists that interface the NATO command and control structure. It starts with the education phase, where partner nations learn how NATO works. Over 600 students from partner nations have attended the various NATO schools in 1999.

Many others have attended excellent courses provided through NATO and partner nation military institutions – all contributing to the education phase of interoperability. Then on to training – how do NATO and non-NATO nations operate within the NATO command and control structure. Finally, the education and training is evaluated in the exercise programme, which I will describe in more detail later. All this, of course leads to operations, just the sort of task being conducted in Bosnia and Kosovo today.

LESSONS LEARNED

The main lessons learned so fare are: language capability (operational English) is essential for every PfP activity; and each nation should have a career plan for their PfP target group (management development) to prevent a major loss of experience and investment. The exercise programme is perhaps the most visible success in the PfP programme. In 1999 sixteen cooperative exercises were planned. Eleven in NATO countries; five in partner countries. Although three exercises have been cancelled as a result of the Kosovo crisis, there remains a challenging programme. This is the core programme, and indicates only those exercises open to all NATO and partner nations. We have not included the bilateral nor 'in the spirit of' exercises.

As the exercise programme has evolved, the exercises have become more complex and the partners have become more involved in the planning procedures. Each exercise is backed up by workshops, seminars and planning conferences, with something like hundred activities in the programme each year. There is a similar balance of exercises in both NATO and partner nations. A similar balance exists between sea, land, air and joint exercises. Programming of the exercises is now looking ahead to 2004.

A key success of the PfP programme is the multinational success of the IFOR/SFOR and now also KFOR. As an example, let's look at the Nordic/ Polish brigade, currently operating with MND(north) in Bosnia. Under normal circumstances this would be a commander's nightmare – which is the challenge of multinationality. The brigade has a completely multinational staff made up of seventy officers from five different countries, both NATO and part-

ner nations. The current commander of the brigade is from Norway, a position which rotates every six months.

The five nations make up the battalions of the brigade, once again a mix of partner and NATO nations. Finally, to make matters a little more complicated, the Danish battalion has a company which is rotated between the three Baltic countries. The language they operate is in English and the standard operating procedures (SOPS) they use were developed from lessons learned in PfP exercises. Let me now turn to the main planning tools.

PLANNING TOOLS

There are two key concepts that have driven PfP from the very beginning. The first is the Partnership Work Programme or PWP. This programme consists of all the offers by both NATO and partner nations which will help guide a partner nation towards the goal of operational interoperability. So, language training, courses, workshops, seminars and the PfP exercise programme are all included in the PWP.

At the start of the programme, in 1994, the first PWP started with approximately hundred activities. In the 1999/2000 programme there are approximately 1500 activities. PWP can be considered as a menu, from which all countries can select the best choices based on their interoperability programme.

Then there are the Individual Partnership Programmes or IPPS. These constitute a listing of the activities a partner nation wants to undertake in the accomplishment of their PfP policy. The PCC assists in the coordination and development of both these documents. There is a third process which we believe is a fundament to PfP and this is the Planning And Review Process (PARP). This is a voluntary programme which provides an additional and more detailed means of communication with NATO. Currently, 17 nations participate. PARP mirrors NATO's own defence planning process. It began in 1995; at that time 14 nations took part. They were given a number of interoperability objectives in a wide range of fields (communications, logistics, languages, C2), and asked to consider them over a two-year period, whilst training and exercising with NATO forces. The process was reviewed for the first time in 1997. In this second phase there are now 17 nations participating; and instead of 20 objectives in 1995, today there are 45, which are much more complex and challenging. For those participating the PARP process is linked to both their PWP and IPP. One of the main elements of the enhanced and more operational partnership will be an expanded PARP. This will start with ministerial guidance, followed by the replacement of interoperability objectives with partnership goals and providing for the assessment of the designated units/staffs. Finally,

the new cycle will run over a six year period. But what about PCC mission, organisation and role?

PCC

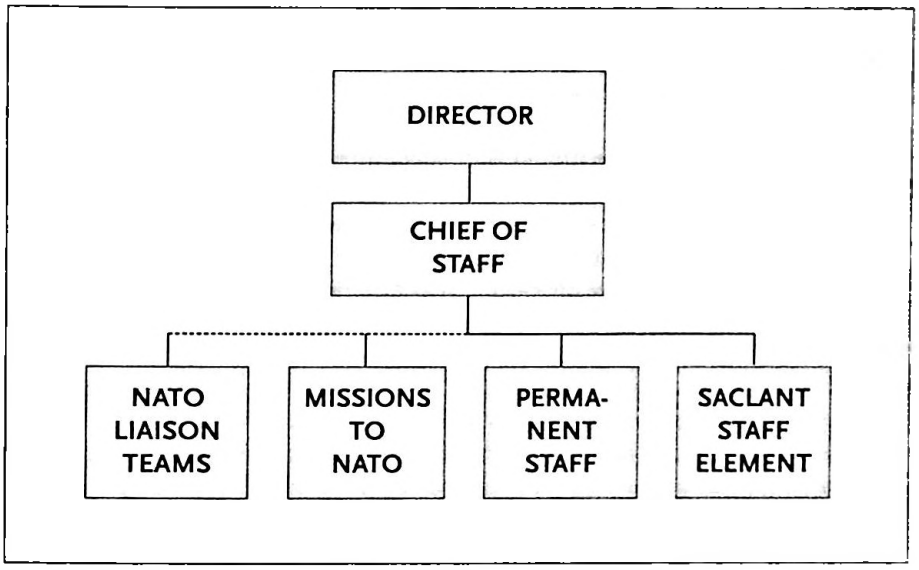
How does the PCC fit into the present PfP decision-making organisation? How does the PCC relate to NATO HQ and the strategic commands? For our task of 'coordinating the military aspects of PfP' the overall authority and direction is still provided by the North Atlantic Council (NAC). The PCC still lies outside the integrated military structure of NATO, which means that the director reports directly to the NAC, invariably through the military committee. He receives his guidance the same way. The strategic commanders (SCs), the nations and other NATO agencies are responsible for developing the military activities that form the PWP.

The PCC assists by coordinating all military aspects of PfP and, when necessary, act as advocates on behalf of the partners. The results are incorporated into the partnership work programme and approved by the NAC, the highest level in the alliance. A main role of the PCC is to facilitate the military planning so that partner nations may achieve their objectives. But we also have a number of subordinate tasks that fall out of this role.

These tasks include:

- Enabling dialogue between the partner national liaison officers and NATO military authorities.
- Coordinating programmes (e.g. exercises, the fundamental evaluation tool for all education and training activities).
- Analysing and assessing the various activities and events.
- Releasing NATO documentation so that the partner nations may understand how NATO goes about its business (from the PCC library).
- Educating and informing (large numbers of visiting groups pass through the PCC each year, not to mention the many briefings given by the permanent staff to audiences away from Mons...).

Figure 1 gives our present organisation in the PCC. At the top, what we call the command group. Beneath them are the four main elements which make up the PCC 'family tree':



Afb. 1 PCC organisation

- The international staff – until January 1998 – was a purely NATO organisation, their task is to translate the theory in practice. More on them in a moment.

- We also have a representative of SACLANT, ACLANT HQ is located in Norfolk, USA, and because of that SACLANT has forward located a representative team here in the PCC.

- The most important element in the cell, and that which makes this organisation unique is the missions to NATO or MTNs. Currently 23 of the 24 partner nations are represented in the PCC. We hope the Russian representatives will return soon.

- Why are the MTNs so important? It is because they are in a position to work with all the players in PfP. They can communicate with the command and NATO HQs, usually through the permanent staff. They are in communication with their capitals, either the MODs or the general staff, of both. And because of our organisation they can communicate directly with NATO national representatives.

- Also in the PCC we have representatives from the NATO nations, known as NATO liaison teams (NLTs). Officers from eighteen NATO nations represent their nations here and participate in the coordination and the activities. Only

Iceland has not designated a representative. There are currently 41 nations represented in the PCC, which makes us perhaps the most international military organisation anywhere.

Until early 1998, the international staff was entirely NATO-manned. But since then, a number of officers from partner nations have joined – not as liaison officers on behalf of their nations – but as *international* officers, working alongside the NATO staff and carrying our NATO/PfP business. Indeed, NATO and partner nation officers share offices in the PCC. This is a 'first' for NATO, and has been followed by officers from partner nations joining the staffs at HQ NATO (IMSO, SHAPE, ACLANT), and the regional commands.

THE WASHINGTON SUMMIT

I now turn to the PfP initiatives. At the Washington summit the key document that was endorsed was the new strategic concept for the alliance. What does this mean for PfP? The new strategic concept re-affirms NATO's commitment to PfP. It re-iterates NATO support to partners through the EAPC, the special role of Russia and the Ukraine in Brussels and sets out enhanced programmes for interoperability as well as an action plan for those partner nations aspiring to join NATO. EMOP is an umbrella document covering the PfP enhancements resulting from Madrid and new elements from the Washington summit. The Political-Military Framework (PMF) sets out the principles, modalities and other guidance for partner involvement in political consultations and decision-making in operational planning and in command arrangements for NATO-led PfP operations. Expanded PARP was explained earlier.

The Operational Capabilities Concept (OCC) aims to reinforce PfP's operational capabilities by establishing additional peacetime means and mechanisms for improving the interoperability of partner forces, thereby improving the ability of alliance and partner forces to work together in PfP operations. The Training and Education Enhancement Programme (TEEP) is the final initiative to come out of the Washington summit. TEEP will be developed to optimise and improve training and education in the partnership, to meet the current and future demands of PfP created by the EMOP. The membership action plan is designed to put into place a programme of activities to assist aspiring nations in their preparations for possible future membership in NATO. There are five chapters: the five chapters of the map expand upon the requirements embodied in the Washington treaty and provides for aspiring nations to draw up a comprehensive national plan, including national objectives and targets for possible future membership. The plan also calls for extensive support and consultation form all levels of NATO, to assist aspiring nations in achieving their goals. There are nine aspiring nations: Albania, Bulgaria,

Estonia, FYROM, Latvia, Luthuania, Romania, Slovakia, and Slovenia. Let me finalise by summing up some of our achievements.

ACHIEVEMENTS

After five years we have made a lot of progress in PfP in NATO and in partner nations. In the PCC, as well as the Strategic Commands (SCS), we have concentrated on the operational aspects of PfP under the clear recognition that our goal is to prepare partner nation staffs and forces to be able to operate with NATO and other partner forces in NATO-led operations. We realised clear objectives, like formulating Major NATO Command Interoperability Requirements (MIRS) and MNC Tasks for Interoperability (MTI's). There is a running exercise programme; we were instrumental in the release of documentation and we supported the Combined Joint Task Force (CJTF) development. In this regard we have been quite successful.

To conclude a few words on SFOR/KFOR. When IFOR began in late 1995, there was a need for a focal point at SHAPE, where partner nations representatives could meet with the SHAPE experts to discuss their particular contribution in Bosnia (logistics, medical, communications, etc.). Immediately available were and are the PLT's in the PCC! A liaison office was established in the former 'live oak' building which still carries on for SFOR/KFOR business. The partner liaison officers conduct planning directly with the SHAPE planners for implementation of the SFOR/KFOR plans. There are other nations represented in Bosnia, which are non-NATO and non-PfP. Some have teams here at Mons to liaise with SACEUR staff. The PCC therefore also keeps an administrative eye on personnel from Argentina, Ireland, Jordan, and Morocco: truly, an international organisation.

PfP is an important element in our activities to adjust to new realities. Being partners means accepting obligations. We experience the willingness to act accordingly. Our next objective is to make PfP a normal, daily activity within NATO and partner nations. In the PCC we see ourselves as advocates, assisting partner nations to reach a higher level of interoperability with NATO nations and other partner nations.

Factoren van invloed

Automatisering bij de Koninklijke Landmacht (Foto: AVDKM)

Nederlandse militair voert in Sarajevo met buitenlandse collega bewakingstaak uit (Foto: Hennie Keeris)

Transnationale onveiligheid: de krijgsmacht in de toekomst

*drs. M.J. de Weger – luitenant ter zee**

De toenemende verwevenheid tussen interne en externe veiligheid en de groeiende rol van Defensie op dit gebied stelt Defensie en de overige betrokken departementen voor belangrijke beleidsvragen. Defensie zal haar deskundigheid, ervaring en middelen steeds beschikbaar willen stellen voor de bescherming van de interne veiligheid.

(Demissionair minister Voorhoeve, 26 mei 1998 op het Instituut Defensie Leergangen)

INLEIDING

De trouwe en aandachtige lezer van militaire vaktijdschriften heeft het afgelopen jaar meerdere malen kunnen lezen over de relatie tussen de zogenaamde interne en externe veiligheid, en de rol van de Nederlandse krijgsmacht hierin. De krijgsmacht kan een grotere rol spelen in de grijze zone tussen de veelal gescheiden werelden van interne en externe veiligheid, wat ik overigens al eerder heb opgemerkt.[1] Sinds 1966 heeft een steeds groeiende groep binnen en rondom de krijgsmacht zich met dit onderwerp bezig gehouden.[2]

Zoals ook Voorhoeve in zijn speech benadrukte, is de gedachte dat politie en krijgsmacht samen de veiligheid van Nederland moeten beschermen, niet nieuw. De bijdrage van de krijgsmacht aan de interne veiligheid groeit in een evolutionair proces. Voorhoeve deed zelf enkele bescheiden suggesties om deze bijdrage te vergroten. Ik wil in dit artikel meer en verdergaande voorstellen doen en een beeld schetsen van onze krijgsmacht als deze bijdrage verder blijft toenemen – iets wat mijns inziens zowel mogelijk als wenselijk is.

In deze bijdrage betoog ik dat de huidige Nederlandse krijgsmacht meer kan doen in de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen. Dit zijn bedreigingen die de interne en loutere externe veiligheid overspannen – en in

---

* Drs. M.J. de Weger is politicoloog en werkt in de defensiesector van een groot IT-bedrijf. De heer De Weger is tevens lid van de werkgroep Veiligheid en Defensie van het CDA.

1 'Breng defensie en politie in een veiligheidsconcept,' *Trouw*, 30 augustus 1996.

2 Zie ook: *Geweld en conflict. Een probleemgerichte kennismaking met enkele sociale verschijnselen.* J. Soeters, Sdu-Uitgevers, Breda 1997.

belang mogelijk gaan overschaduwen. Mijn betoog bestaat uit drie delen: wat zijn die relatief nieuwe bedreigingen en waarom kunnen deze het best door politie en krijgsmacht samen worden aangepakt? Hoe kan de Nederlandse krijgsmacht een grotere bijdrage aan de bestrijding hiervan leveren? Hoe ziet onze krijgsmacht eruit wanneer de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen een nog grotere taak is geworden?

EXTERNE DREIGINGEN

Deze eeuw vervulde onze krijgsmacht hoofdzakelijk de taak van de verdediging van ons grondgebied tegen dreigingen van buitenaf. Deze ontstonden hoofdzakelijk uit andere krijgsmachten die daadwerkelijk ons grondgebied binnenvielen, daarmee dreigden of daarmee leken te dreigen. De laatste halve eeuw garandeert Nederland tevens het voortbestaan van zijn NAVO-bondgenoten en, in het kader van de VN en later de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE) – zij het met een waarschijnlijk beduidend minder harde garantie – het voortbestaan van alle andere landen. Dit levert Nederland garanties op van andere landen voor het voortbestaan van Nederland en ze dragen in die zin ook bij aan de veiligheid van elke Nederlander. Traditioneel verzorgt de krijgsmacht de veiligheid van Nederland en van de Nederlanders.

Het is echter goed te beseffen dat de relatie tussen de krijgsmacht, collectieve veiligheid en bescherming tegen externe dreigingen zoals wij die nu in Nederland gewend zijn, noch universeel noch tijdloos is.[3] De rol van de Nederlandse krijgsmacht in onze voormalige koloniën en die van andere krijgsmachten nu in hun eigen land, bij de bestrijding van binnenlandse bedreigingen van collectieve veiligheid, zoals opstanden of onlusten, stroken bijvoorbeeld met onze conceptie.

In onze traditionele conceptie draagt de Nederlandse politie zorg voor de individuele veiligheid van Nederlandse burgers. Zij beschermt ons en onze goederen zo goed en zo kwaad als het gaat tegen kleinschaligere en incidentele bedreigingen die hoofdzakelijk uitgaan van andere individuen met wie wij dit grondgebied delen. Deze conceptie is echter niet geheel terecht, want binnenlandse veiligheidsorganisaties, bijvoorbeeld de politie en de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), legden zich de afgelopen decennia steeds meer toe op bestrijding van terrorisme en internationale georganiseerde misdaad. Dit is echter veel algemener geaccepteerd dan dat de krijgsmacht dit zou doen – wat al het geval is.

3 Creveld, M. van. *The transformation of war*, Free Press, 1991.

Mijn stelling is dat naarmate de binnenlandse veiligheidssituatie in een land donkerder wordt, de krijgsmacht een steeds groter deel van haar taken gaat uitvoeren in het betreffend land en tegen de bewoners van dit land.

AANTASTING VAN DE VEILIGHEID

Het kan niemand in Nederland zijn ontgaan dat zich, als bijeffect van internationalisering en technologische ontwikkeling, veiligheidsbedreigingen ontwikkelen die zich niet gemakkelijk in een van de twee traditioneel gescheiden werkterreinen (krijgsmacht en politie) laten indelen. Denk aan internationaal georganiseerde criminaliteit, aan corrupte en intolerante politieke culturen, aan terrorisme en door etnische, religieuze of materiële frustraties ingegeven groepsgeweld. Maar ook aan verspreiding van massavernietigings- en conventionele wapens, aan manipulatie van informatiesystemen, aan destructieve migratiegolven en aan vele soorten al dan niet door mensen veroorzaakte rampen. Alle landen ter wereld worden hiermee geconfronteerd, Nederland vooralsnog in beperkte mate.

Zeker wanneer deze verschijnselen tegelijk voorkomen, kan de aantasting van de veiligheid van burgers van betreffend land enorm zijn. R. Kaplan beschrijft in zijn bekende boek en nog sterker in zijn beruchtere en eerdere artikel *The coming anarchy* hoe deze problemen elkaar versterken en samenlevingen uiteen scheuren.[4]

Gelukkig zijn deze veiligheidsproblemen, voor zover zij zich hier voordoen, vooralsnog beheersbaar. Toch kan het niemand zijn ontgaan dat de afgelopen dertig jaar het aandeel van deze veiligheidsbedreigingen in onze totale onveiligheidssituatie en ons gevoel van onveiligheid sterk is toegenomen – zeker met het wegvallen van de Koude Oorlog. Kaplan laat in zijn artikel open of de westerse landen, door hem voorgesteld als de inzittenden van een luxe limousine die rijdt door een heel slechte achterbuurt van New York, deze bedreigingen buiten het portier weten te houden. Ik stel zelf liever de vraag wat wij moeten doen om het portier dicht te houden.

Transnationale bedreigingen veroorzaken drie problemen voor ons traditionele concept van de scheiding tussen politie en krijgsmachttaken. Zij tasten zowel individuele als collectieve veiligheden aan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een aanrander of een invallend leger, is het onvoorspelbaar tegen welke van de twee instituties transnationale veiligheidsbedreigingen zich de volgende keer voordoen: zij kunnen zich direct tegen beide tegelijk richten of

4 Caplan, R. *The ends of the earth: a journey at the dawn of the 21st century*, Randon House, 1996.

hebben sluipenderwijze negatieve invloed op beide. Omdat zij een neveneffect van internationalisering zijn, trekken zij zich uiteraard niet veel van grenzen aan.

Als voorbeeld wil ik hier noemen de computer-*hackers* uit Eindhoven die tijdens de Golfoorlog uit defensiecomputers in de VS lanceringsgevens van de Patriot stalen om aan de Iraki's te verkopen. Hackers kunnen binnen een seconde overstappen van een overheids- naar een particulier doelwit en van een binnenlands naar een buitenlands doelwit. Ten derde hebben de veroorzakers van de nieuwe veiligheidsbedreigingen een omvang, een organisatiegraad of de middelen die hen te zwaar maakt voor de politie maar te licht voor de krijgsmacht.

De vraag is nu welke organisatie van beide bedoeld is tegen grote en gewelddadige groepen maatschappelijk gefrustreerde jongeren? Welke tegen een internationaal geleid consortium van criminelen met meer personeel op straat dan de 26 Nederlandse politiekorpsen samen? Wie doet wat tegen twee gekken met veel springstof en een aantal zeer verdachte kartonnen dozen?

In veel landen wordt hiervoor zowel politie als krijgsmacht gebruikt. De laatste wordt echter meestal pas betrokken als de binnenlandse veiligheidssituatie al heel slecht is. Zij wordt gezien als 'strategische reserve' van de politie. Vaak is dit terecht, maar de krijgsmacht heeft ook specialiteiten en capaciteiten die ook in minder dwingende omstandigheden van nut kunnen zijn. Deze potentie blijft in Nederland vooralsnog onderbenut.

KRIJGSMACHT EN POLITIE

De Nederlandse krijgsmacht treedt nu actief op bij transnationale veiligheidsbedreigingen. De laatste jaren voert de marechaussee overwegend 'politie'-taken uit, werken BVD en Militaire Inlichtingen Dienst (MID) intensiever samen en levert de kustwacht direct bescherming tegen niet-militaire bedreigingen. Het werk van de Bijzondere Bijstands Eenheid, de Explosieven Opruimingsdienst, de bijdrage aan de Mobiele Eenheid en de beveiliging van evenmenten liggen ook op het terrein van de traditionele binnenlandse veiligheid. In vredesoperaties nemen buitenlandse militairen het werk over van de falende lokale politie en krijgsmacht. Bovendien blijken die veiligheidssituaties een broeinest van criminelen te zijn, van corruptie en extremisme, en speelt het voorhanden zijn van veel vuurwapens en grote aantallen vluchtelingen een grote rol. Ten slotte verleent de Nederlandse krijgsmacht incidenteel hulp bij rampen, worden bij de Azoren Urker drugssmokkelaars aangehouden of vervaardigen F-16's opnamen van kampeerboerderijen op moordplaatsen. Een beperkt aantal militairen, veelal specialisten, vervult functies in een niet-militaire omgeving of rol.

Door velen onopgemerkt, is dit alles een aanzienlijk deel gaan vormen van wat de Nederlandse krijgsmacht nu aan daadwerkelijke bijdrage aan de veiligheid van Nederland en van de Nederlanders levert. Hoe groot dit deel is, is uiteraard een zaak van perceptie. Genoemde werkzaamheden vinden dag in dag uit plaats en leveren veelal meetbare resultaten. Zet daar eens tegenover hoeveel onze krijgsmacht deze eeuw tegen traditionele tegenstanders heeft ingebracht. Er is echter betrekkelijk weinig daadwerkelijk gevochten. Ik heb het grootste respect voor diegenen die hebben gevochten en ben zeker geen pacifist, maar ik ontkom niet aan de conclusie dat een krijgsmacht met alleen oorlogvoering, crisisbeheersing, en humanitaire taken onderbenut wordt. Zeker nu er geen traditionele externe dreiging tegen Nederlands grondgebied is, zou de bijdrage aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen een hoofdtaak van onze krijgsmacht moeten zijn.

Wie stelt dat het de enige of de belangrijkste taak van de krijgsmacht moet zijn, gaat mijns inziens veel te ver, net als diegenen die stellen dat de krijgsmacht in het geheel niet tegen niet-legers of binnen Nederland mag worden gebruikt.

De waarheid ligt hier echt ergens in het midden. Overheidsmiddelen moeten zo effectief mogelijk worden ingezet, de capaciteiten van de krijgsmacht kunnen meer worden benut. De krijgsmacht kan nu een belangrijke extra bijdrage aan de veiligheid van Nederland en de Nederlanders leveren, één die des te belangrijker wordt als transnationale veiligheidsbedreigingen in intensiteit toenemen.

HEDEN EN TOEKOMST

Op dit moment is de georganiseerde criminaliteit ongetwijfeld de grootste veroorzaker van onveiligheid, met inbegrip van de aantasting van onze collectieve veiligheid. Hoewel de enquêtecommissie van wijlen de heer Van Traa meende dat de misdaad niet stelselmatig in de bovenwereld is binnengedrongen, heb ik daarover mijn twijfels. In de bovengrondse economie is zij zeker doorgedrongen, met alle negatieve economische effecten van dien. Hierdoor heeft zij indirect ook toegang tot ons politiek bestel, zeker op lokaal niveau. Overigens lijken de Nederlandse Antillen er in dit opzicht veel slechter aan toe dan Nederland. Een fiks aantal buitenlanden zit nu al in de houdgreep van de misdaad en wij hebben dagelijks met hen te maken. Denk aan het Caraïbisch gebied en Oost-Europa.

Terrorisme

Terrorisme vormt op dit moment voor Nederland geen bedreiging, maar kan dat in de toekomst wel worden. Nu al blijken buitenlandse inlichtingendiensten of groeperingen in Nederland actief tegen personen die zich door omstandigheden in Nederland bevinden. Denk ook aan aanslagen in Nederland ter

vergelding van de Nederlandse politieke of militaire betrokkenheid bij conflicten in andere landen. Van een grotere orde is de tendens naar een overwegend etnische onderklasse in Nederland, wat een voedingsbodem kan zijn voor een breed spectrum voor binnenlandse onveiligheid. Krijgsmacht en politie kunnen de oorzaak hiervan niet wegnemen, maar ze kunnen wel tegen de gevolgen ingezet.

Ook het nog steeds toenemend bezit en gebruik van handwapens zie ik als een mogelijke aantasting van onze collectieve veiligheid. Werkelijk apocalyptisch is de verspreiding van nucleaire, radioactieve, biologische, genetische en chemische wapens, hun vervoersmiddelen en vooral de kennis en middelen voor de productie daarvan. Laten we er niet van uitgaan dat Nederland een te schattig land is om dit soort akelige apparaten in te gebruiken.

Wie dieper nadenkt over de schrik die het millenniumprobleem nu inboezemt, kan zich ook iets voorstellen bij de onbegrensde mogelijkheden van de manipulatie van informatiesystemen. Dit laat tevens zien dat onze grote afhankelijkheid van allerlei technologische toepassingen ons collectief kwetsbaar maakt. Voorkoming van techno-rampen zal in de toekomst misschien net zoveel inspanning vergen als de Deltawerken.

Migratie

Migratie is nu al een gevoelig onderwerp, juist omdat het grenst aan etnische, religieuze en culturele vraagstukken. Algemeen wordt geaccepteerd dat er een grens is aan het absorptievermogen van een samenleving: te veel nieuwkomers tast de veiligheid en vooral de veiligheidsgevoelens aan. Nederland is niet 'vol', maar de vraag of de migratiedruk in de komende tien jaar toeneemt, is terecht.

Tegelijkertijd nemen de technische mogelijkheden om naar Nederland te vluchten, de bevolkingsaantallen in potentiële conflictgebieden en onze relatieve rijkdom, sterk toe. Samuel Huntington legt een directe oorzakelijke relatie tussen de verschuiving van bevolkingsaandelen in delen van het voormalig Joegoslavie en de oorlogen aldaar.[5] Zonder te stellen dat dit waar is, kun je er wel van uitgaan dat naarmate meer mensen (onbewust) van zo'n relatie overtuigd zijn, de kans op interculturele conflicten toeneemt. Ook op dit terrein geldt dat politie en krijgsmacht slechts een beperkte, helaas veelal repressieve rol kunnen spelen.

---

5 Huntington, S. *The clash of Civilisations? The debacle.* Foreign Affairs, 1993.

BUITENLAND IS OOK BINNENLAND

De krijgsmacht kan natuurlijk niet alleen binnen Nederland bijdragen aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen. De fenomenen die in Nederland onveiligheid creëren, vinden immers deels hun oorsprong in het buitenland. Zij zijn daar vaak juist sterker aanwezig en dus effectiever te bestrijden. Bovendien is 71 procent van het aardoppervlak water dat, net als het luchtruim daarboven, voor een groot deel geen enkel land toebehoort. Te denken valt hier aan de grote drugsexporterende landen, landen die een vrijplaats bieden aan terroristen en landen vanwaar grote groepen illegale emigranten vertrekken. Het statensysteem verhindert nu grotendeels dat daar door ons actief wordt opgetreden. Stiekeme acties zijn uiteraard wel een optie, net als samenwerking met politiek, politie en krijgsmacht in die landen.

Het is overigens niet onlogisch te verwachten dat de combinatie van verdere internationalisering en de groei van transnationale veiligheidsbedreigingen het statensysteem verder zal verzwakken of zelfs overwoekeren. Over tien jaar zou ongevraagd optreden in andere landen of tegen inwoners van andere landen heel gewoon kunnen zijn. De regelmaat waarmee de VN, coalities of individuele landen ook ongevraagd in andere landen optreden, neemt sterk toe. Paradoxaal genoeg is de enorme groei van de hoeveelheid internationale verdragen, organisaties en samenwerking, waarin staten partij zijn, ook een oorzaak van de afnemende relevantie van het statenmodel. In de politicologische literatuur is er een stroming die niet gelooft dat het statensysteem zal verdwijnen. Mij lijkt dat staten in ieder geval het statensysteem zullen moeten verdedigen tegen niet-statelijke bedreigingen, wat de transnationale veiligheidsbedreigingen veelal zijn. De westerse krijgsmachten zullen in die verdediging, samen met de politie, een zeer actieve rol spelen.

A-TYPISCHE SAMENWERKING

Op een termijn van tien jaar kan op een aantal terreinen de samenwerking tussen politie en krijgsmacht worden uitgebreid. Dit kan zelfs binnen de huidige begrotingen en grotendeels binnen de huidige wet- en regelgeving. Ook blijven de 'typische' taken van de beide organisaties voor hen alleen. Zowel politieke en beleidsmatige als concrete samenwerking is nodig om te komen tot een integraal veiligheidsbeleid.

• *Integraal veiligheidsbeleid*
Op interne, externe en transnationale veiligheidsbedreigingen kan met een integrale visie worden gereageerd, bijvoorbeeld met een jaarlijkse integrale veiligheidsrapportage naar de Tweede Kamer, een onderministerraad voor integrale veiligheid, een vaste kamercommissie, een nationale veiligheids-

adviseur, interdepartementale beleidswerkgroepen, uitwisseling van militaire en politieonderzoekers, een nationale opleiding integrale veiligheid en meer politieattachés op Nederlandse ambassades in het buitenland.

• *Diplomatieke initiatieven*
Nederland kan zelf voorstellen doen voor een civiele VN-politiemacht voor vredesoperaties, een NAVO-studiegroep over de bijdragen van krijgsmachten aan de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen, een Europees Kustwacht Instituut, een Grensbewakingsinstituut, en een Veiligheidsdienst, en voor politie- en defensie-attachés bij EU-vertegenwoordigingen buiten Europa.

• *Wetgeving*
In de eigen wetgeving kan worden opgenomen dat ook civiele politie kan worden uitgezonden en dat veroorzakers van transnationale veiligheidsbedreigingen, ongeacht hun nationaliteit, de plaats van misdaad en aanhouding, voor de Nederlandse wet strafbaar zijn. Ook is het tijd voor Europese en VN-verdragen op het terrein van informatiemanipulatie, strafbaarheid van proliferatie van massavernietigingswapens, veroorzaken van rampen, migratiegolven en lidmaatschap van criminele organisaties. Een actief opsporings- en arrestatiebeleid moet deze verdragen geloofwaardig maken.

• *Het overnemen van interne veiligheidstaken*
De krijgsmacht kan de bescherming van ambassades en kritieke installaties in Nederland van de politie overnemen. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over plaatsingen van militairen bij ziekenhuizen, rivier- en waterpolitie, (lucht)havendiensten, reddingsorganisaties, douane, gevangeniswezen, opvang van asielzoekers en vreemdelingendienst.

• *Gezamenlijke diensten*
Op een aantal terreinen waar politie en krijgsmacht, al dan niet met andere overheidsinstellingen, langer samenwerken, kunnen gezamenlijke operationele diensten worden opgericht, zoals een dienst voor zware arrestaties en anti-terreur, voor explosievenopruiming, voor bijstand aan duikers, voor rampenbestrijding, voor de bescherming van nationale informatiesystemen, een helikopterdienst, een dienst begeleiding gevaarlijke stoffen, een dienst noodopvang vluchtelingen en repatriëring en een dienst voor de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties.

• *Samenwerking op het gebied van inlichtingen*
De huidige samenwerking op dit belangrijke terrein kan worden uitgebreid door de instelling van een nationale coördinatie-autoriteit voor inlichtingendiensten, door koppeling van informatiebestanden uit te breiden, afluistercapaciteiten te delen, en personeel samen op te leiden en vaker uit te wisselen.

• *Functionele samenwerking*
Op basis van gelijksoortige bedrijfsvoering kunnen politie en krijgsmacht op een aantal functionele terreinen veel intensiever samenwerken, zoals bij sommige opleidingen, trainingen en oefeningen, bij de aanschaf en ontwikkeling van materieel, bij geneeskundige en mentale verzorging, logistieke en administratieve ondersteuning, en bij werving en selectie.

• *Marechaussee*
De positie van het Wapen kan binnen de krijgsmacht en ten opzichte van de politie onder meer worden versterkt door geleidelijk verder in omvang uit te breiden, en door de bevelhebber op te nemen in de Raad van Hoofdcommissarissen. Ook kunnen de andere krijgsmachtdelen bij de marechaussee capaciteit inbrengen om haar taken nog intensiever uit te voeren, bijvoorbeeld in objectbeveiliging en surveillance.

TOEKOMSTVISIE

Ik veronderstel dat het aandeel van transnationale veiligheidsbedreigingen in Nederland de komende tien jaar verder zal toenemen. De bijdrage van de krijgsmacht aan de bestrijding daarvan zal meegroeien. Het kan zijn dat Nederland en de NAVO over tien jaar wederom worden bedreigd door een grote, traditionele tegenstander, maar die kans lijkt niet groot. Bovendien kunnen alleen hoogontwikkelde landen ons echt bedreigen. De combinatie van economisering en internationalisering zorgt er echter voor dat hoogontwikkelde landen steeds meer van elkaar afhankelijker worden. Agressie van slechts een land tegen een ander land lokt, wanneer het overvallen land deel is van de interdependente wereld, de reactie van een grote groep andere hoogontwikkelde landen uit. Een aanval van bijvoorbeeld Japan op de VS komt nu neer op economische kamikaze. Zouden zich nieuwe tegenstanders voor de westerse landen aandienen, dan zijn ze waarschijnlijk niet hoog ontwikkeld.

Wat dreigt is dat deze balans niet wordt bereikt, doordat westerse landen te lang vasthouden aan traditionele concepten, zich te lang afzijdig houden van bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen en een aantal landen bewust deze bedreigingen gaan ontwikkelen.

Dit alles wil overigens niet zeggen dat mogelijke tegenstanders makkelijk zijn te verslaan – integendeel. Mijn punt is meer dat zij zich steeds meer zullen toeleggen op niet-traditionele oorlogvoering, *asymmetrical warfare*, waartegen onze tanks, gevechtstoestellen en oorlogsschepen weinig zullen uitrichten. De westerse krijgsmachten zijn zo sterk dat een nieuwe Saddam Hoessein het redelijkerwijs, voor zover rede aanwezig is, niet met een traditionele krijgsmacht het strijdperk zal betreden. De methoden die een slimme tegenstander zal gebruiken, liggen meer op het terrein dat ik hiervoor beschreef: massa-

vernietigingswapens, terreur, informatie-manipulatie, samenwerking met georganiseerde misdaad, en aanwakkeren van extremisme. Deze fenomenen moeten ook door de krijgsmacht worden bestreden.

Hier doet zich mogelijk een vreemd mechanisme voor: als de westerse krijgsmachten zich serieus toeleggen op bestrijding van niet-traditionele bedreigingen, zal het voor mogelijke tegenstanders toch weer meer lonen om wel traditionele krijgstactieken op te pakken. Wellicht wordt zo tussen de hoger en lager ontwikkelde landen een balans bereikt. Overigens lijkt het waarschijnlijk dat wat ik transnationale veiligheidsbedreigingen noem, voordat deze balans wordt bereikt, door de steun van allerlei 'foute landen' sterk aan kracht hebben gewonnen.

Twee taken

In een dergelijke toekomst heeft de Nederlandse krijgsmacht, net als nu, twee taken. De ene tegen staten en hun krijgsmachten, de andere tegen transnationale veiligheidsbedreigingen, sub-statelijke groepen en individuen. Onder de eerste taak vallen passieve en actieve bescherming van de eigen grenzen tegen traditionele externe veiligheidsbedreigingen, en dezelfde bescherming van de grenzen van bondgenoten, bevriende landen en elke andere staat die door een andere staat met traditionele methodes wordt aangevallen. Uiteraard staan deze genoemd in volgorde van prioriteit. Deze taak vergt zwaardere en vooral meer middelen van onze krijgsmacht, en vormt haar bestaansrecht. Omdat Nederland ook afhankelijk is van hoogontwikkelde landen aan de andere kant van de wereld, is dit een wereldwijde taak. Deze taak zal echter niet vaak met de volle capaciteit moeten worden uitgevoerd. De politieke druk op de krijgsmacht om capaciteiten die op een bepaald moment niet nodig zijn voor de eerste taak, in te zetten voor de tweede taak, zal groot zijn, zoals nu al het geval is met vredesoperaties. De belangrijkste uitdaging waarvoor de krijgsmacht zal komen te staan, is manieren te vinden om de beide taken op een verantwoorde wijze uit te voeren.

DE KRIJGSMACHT IN 2008

Logistiek en planning zullen cruciaal zijn voor de toekomstige krijgsmacht. Anders dan in de Koude Oorlog, is de krijgsmacht voor de veiligheid van de Nederlandse bevolking geen strategische reserve meer. Zij dient zo veel en zo nuttig mogelijk te worden ingezet. Een integraal veiligheidsbeeld is noodzakelijk en dient continu te worden aangepast. Aan militairen zullen nog hogere eisen worden gesteld; in fysiek opzicht, maar vooral voor wat betreft (sociale) intelligentie.

Materiaal, opleidingen, trainingen en oefeningen moeten nog meer op twee taken worden ingericht. Uiteraard dient in de planning van de inzet van militairen op het tweede taakveld steeds rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van oorlog of van een groot conflict. Voorwaarde hiervoor is de defensieorganisatie niet meer als een monoliet te beschouwen, maar als een eilandenrijk van tientallen organisaties met verschillende capaciteiten en expertises, waarbinnen zich ook nog eens kleine groepjes en individuen met specifieke kwaliteiten bevinden. Er moet rekening worden gehouden met steeds diversere opdrachten, die zich bovendien steeds sneller zullen afwisselen.

Opbouw

De toekomstige opbouw van de krijgsmacht is het resultaat van drie factoren: de verder afnemende waarschijnlijkheid van grootschalig conflict; de groeiende betrokkenheid bij conflicten met een lage geweldsintensiteit, en de groeiende betrokkenheid bij de bestrijding van transnationale veiligheidsbedreigingen. De omvang van de krijgsmacht zal wellicht afnemen, maar de inzetbaarheid en inzet nemen verder toe. Door de afnemende waarschijnlijkheid van deelname aan een grootschalig conflict zal de behoefte aan (en het nut van) grote wapensystemen, zoals oorlogsschepen, gevechtstoestellen en tanks, verder afnemen. Dit resulteert in een aanzienlijke verdere inkrimping van de krijgsmacht. De beslissing over het aantal vervangers van de F-16's en het aantal aan te houden fregatten, mobilisabele eenheden, tanks, vormen hiervoor de komende jaren een goede graadmeter.

Specialismen

Door de grotere betrokkenheid bij kleinschalige conflicten zal anderzijds de behoefte aan specialistische capaciteiten en expertise, evenals lichtbewapende eenheden, sterk worden uitgebreid. Denk hier aan de MID, de kustwacht, de marechaussee, de Luchtmobiele Brigade, mariniers, commando's, maar ook genie, EOD, medisch personeel, Nucleair Biologisch Chemisch (NBC)-eenheden, elektronische oorlogvoerings- en logistieke eenheden. De tendens van de afgelopen jaren om deze uit te breiden, zal aanhouden totdat zij het grootste deel van de krijgsmacht vormen.

De kosten van personeel en materieel zullen over de hele linie sterk oplopen, net als de politieke druk om alle niet-kernactiviteiten af te stoten en *overhead* te verkleinen. Al met al zal de defensiebegroting ongeveer hetzelfde blijven.

De specialisten en lichtbewapende militaire eenheden kunnen tegen zowel traditionele tegenstanders als transnationale veiligheidsbedreigingen worden ingezet. Veel onduidelijker is wat het klassieke deel van de krijgsmacht tegen transnationale veiligheidsbedreigingen kan doen. Het achtervolgen van drugssmokkelaars met zwaar bewapende fregatten is mogelijk maar disproportio-

neel, en dus niet langer een legitieme taak. Hiervoor wordt nieuw materiaal aangeschaft.

Is het mogelijk om de individuele bemanningsleden ergens anders nuttig te gebruiken, wanneer geen oorlog dreigt of voor oorlog hoeft te worden geoefend? Is hetzelfde mogelijk voor F-16 squadrons en tankbataljons?

CONCLUSIE

In dit artikel heb ik mijn visie gegeven op de ontwikkeling van de taken van de Nederlandse krijgsmacht. Ik heb betoogd dat de krijgsmacht de ontwikkeling van de veiligheidspolitieke omgeving, waarin het belang van transnationale veiligheidsbedreigingen zal toenemen, moet volgen, op straffe van verdere maatschappelijke marginalisering. Ik heb tevens betoogd dat de krijgsmacht over de capaciteiten, het materieel en de expertise beschikt om transnationale veiligheidsbedreigingen tegen te gaan. Dit doet zij nu ook, maar zij kan binnen en buiten Nederland méér doen. Ik hoop de lezer met de door mij gegeven suggesties van de juistheid hiervan te hebben overtuigd.

Conflictpreventie: meer dan een toverwoord?

*drs. M.F.A. Cras**
*drs. L. Wecke**

INLEIDING

De Veiligheidsraad van de *Verenigde Naties* (VN) wordt sinds 1990 door de nieuwe internationaal politieke verhoudingen een krachtdadiger optreden op het gebied van conflictbeheersing toegedacht; maar is hier daadwerkelijk sprake van of is het bewerkstelligen van het hoofddoel van de volkerenorganisatie – het handhaven van internationale vrede en veiligheid – juist aan de VN ontglipt? Wat is de rol van regionale gouvernementele organisaties in dit verband en wat kunnen zij bijdragen aan de bestrijding van conflicten?

Met de verminderde geldigheid van het statenparadigma treden naast gouvernementele instituties in toenemende mate niet-regeringsgebonden, niet-gouvernementele organisaties op de voorgrond. Dat bevordert preventieve actie aangezien het voorkomen van conflicten en escalatie van tegengestelde meningen om een multi-dimensionele aanpak vraagt. Voornoemde instituties zijn in dit artikel echter buiten beschouwing gelaten, omdat zij vanuit internationaal-rechtelijk oogpunt niet de meest prominente plaats innemen. De centrale vraag in deze verhandeling luidt dan ook: hoe wordt conflictpreventie door verschillende internationaal gouvernementele actoren gedefinieerd en naar letter en geest nageleefd?

CONFLICTPREVENTIE

In een recent verschenen SIPRI/UNESCO-uitgave wordt gesteld dat militaire dreiging en stabiliteit nauw met elkaar zijn verbonden, in elk geval wanneer de conflicten tijdens de Koude Oorlog en die na afloop hiervan worden vergeleken.[1] Zou hiermee kunnen worden aangenomen dat militair ingrijpen *de*

---

* Drs. M.F.A. Cras is tijdelijk verbonden aan het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken (KU Nijmegen). Drs. L. Wecke is voormalig directeur van voornoemd Studiecentrum en hieraan thans als senior-docent verbonden. Dit artikel verscheen in het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, Jaargang XCI, nr. 9 (oktober 1998).

1 *SIPRI/UNESCO, Peace, Security and Conflict prevention, SIPRI-UNESCO Handbook*, Oxford, 1998, p. 1.

oplossing is voor conflicten zoals deze zich hedentendage en in de toekomst zullen voordoen? Gewelddadige militaire interventie kan noodzakelijk zijn, maar er zijn middelen die in een vroeger stadium minstens zo effectief, zo niet effectiever zijn, en militair gewelddadige acties kunnen vermijden. Ook in dezen lijkt het adagium 'voorkomen is beter dan genezen' van kracht te zijn.

Conflictpreventie neemt, naast vredeshandhaving (*peacekeeping*), conflictoplossing (*peacemaking/-enforcing*) en vredesopbouw (*peacebuilding*), dan ook in steeds meerdere mate een belangrijke plaats in op het continuüm van internationale interventie. Bij operaties op het gebied van conflictpreventie kunnen activiteiten met een positief en die met een negatief resultaat worden onderscheiden. Conflictpreventie als zodanig is moeilijk aan te tonen. In bepaalde gevallen zullen diverse activiteiten tot het vermijden van de gewelddadige fase van het conflictproces hebben bijgedragen. Men zou dan ook van conflictpreventie in ruime en officieuze zin en van conflictpreventie in meer enge en officiële zin kunnen spreken.

Van belang is voorts een onderscheid te maken tussen eventuele politieke, economische, militaire en andersoortige dimensies van conflictpreventie, die overigens wel theoretisch kunnen worden onderscheiden maar in de praktijk niet los van elkaar kunnen worden beoordeeld. Gezien het feit dat elk conflictproces uniek is en een verschillende samenstelling van causale factoren en functies kent, zal ook een adequate conflictpreventie op die uniciteit moeten zijn afgestemd. Dat kunnen bijvoorbeeld activiteiten zijn in het kader van anders geëtiketteerde vredesoperaties zoals peacekeeping, maar ook interne en/of externe gebeurtenissen en ontwikkelingen van andere aard.

Conflictpreventie heeft betrekking op handelen gericht op het voorkomen van escalatie van conflicten en uitbreiden van conflicten. In de woorden van Van Staden:

> *het voorkomen dat latente spanningen tussen en binnen staten zich opladen tot manifeste, gewelddadige conflicten.*[2]

Preventie geschiedt door middel van diplomatieke, economische en, bij gelegenheid, militaire maatregelen die op conflicten kunnen anticiperen en deze derhalve kunnen voorkomen.[3] Anticipatie op de bronnen van conflicten geniet de voorkeur boven een reactie op de gevolgen hiervan. Van essentieel belang in het proces van conflictpreventie is dan ook het vroegtijdig constateren van con-

---

2 Staden, A. van, Het streven naar conflictpreventie, mogelijkheden en beperkingen van het instrumentarium, *Internationale Spectator*, april 1997, p. 192.

3 Bellamy, Chr., *Knights in White Armour, the New Art of War and Peace*, London, 1997, p. 274.

flictgevoelige meningsverschillen en belangentegenstellingen (*fact-finding, early warning*[4]).

Verschillende categorieën

Conflictpreventie kent vele categorieën,[5] te weten: officiële diplomatie, conflictmanagement en sociale en economische ontwikkeling. Zo maakten Argentinië en Brazilië kenbaar dat ze Paraguay uit de economische organisatie MERCOSUR zouden zetten indien een dreigende coup van generaal Oviedo in 1996 doorgang zou vinden. De economische macht van Buenos Aires en Brazilië leidde tot een succesvolle preventieve economische actie in dezen.[6]

Andere categorieën hebben betrekking op rechterlijke en wettelijke regelingen en mensenrechten. Baehr tekent inzake laatstgenoemde categorie aan dat niet het conflict zelf moet worden voorkomen, alswel de schendingen die kunnen leiden tot conflicten of er het gevolg van zijn.[7]

Verder kunnen als categorieën worden onderscheiden: communicatie en onderwijs, en politieke structuren en humanitaire assistentie, waarbij wordt aangetekend dat met het oog op soevereiniteit en territoriale integriteit, instemming van de betrokken partijen met betrekking tot diverse acties van essentieel belang is.[8]

Ook militaire maatregelen kunnen deel uitmaken van conflictpreventie, al vormen deze in principe de essentie van vredesoperaties zoals vredeshandhaving, conflictoplossing en vredesopbouw. Met betrekking tot conflictpreventie moet bij militaire middelen vooral worden gedacht aan waarschuwing, surveillance, stabiliserende maatregelen, wapenbeheersing, ontwapening en preventieve stationering, waarvan de lichtbewapende *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) in Macedonië en de instelling van gedemilitariseerde zones met onbewapende troepen in Zuid-Afrika uitgelezen voorbeelden zijn.

Zo is ook operatie *Provide Comfort* inzake de bescherming van de Koerdische minderheid in Irak een relatief succesvolle vorm van preventieve stationering van blauwhelmen. Op basis van resolutie 688 (april 1991), waarin de onderdrukking van de Koerden gezien wordt als een aangelegenheid die

---

4 Hieronder verstaat Van Mierlo: 'Het identificeren van gebieden die, hoewel nu ogenschijnlijk nog rustig, zodanige onderhuidse spanningen vertonen, dat er mogelijkerwijs in de toekomst grote problemen kunnen ontstaan.' Mierlo, H.A.F.M.O. van, Conflicten voorkomen, of althans beheersen, *Internationale Spectator*, april 1997, p. 189.

5 Lund, M., in NCDO, *From Early Warning to Early Action. A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, Amsterdam, 1997, pp. 128-129.

6 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict*, New York, 1997, p. 147.

7 In dit verband dienen als voorbeelden: het bloedbad in Sharpeville (Zuid-Afrika), de onderdrukking van de Koerdische bevolking in Irak, naar aanleiding waarvan de VN-Veiligheidsraad resoluties ter veroordeling heeft uitgevaardigd. Baehr, P.R., Conflictpreventie en mensenrechten, *Internationale Spectator*, april 1997, pp. 196-197.

8 *UN General Assembly Resolution 46/182, Annex Guiding Principles.*

kan leiden tot de aantasting van de internationale vrede en veiligheid in de regio, werden veiligheidszones in het noorden van Irak ingesteld.

Preventieve diplomatie

Binnen de genoemde categorieën zijn de terugkerende instrumenten: arbitrage, verzoening – waarvan de ontwikkelingen in Zuid-Afrika een goed voorbeeld zijn –, feitenverzameling, *good offices*, inspectie inzake naleving van verdragen, rechtelijke schikking, bemiddeling, observatie en controle (*monitoring*), onderhandeling en waarschuwing.[9]

Een bijzondere plaats binnen conflictpreventie wordt ingenomen door preventieve diplomatie. Een officieel document waarin dit speciale aandacht en een nadere omschrijving krijgt is de *Agenda for Peace* van VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali. Hij duidt preventieve diplomatie aan als:

> *Action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.*[10]

Preventieve diplomatie uit zich door het afkondigen van vertrouwenwekkende maatregelen, preventieve stationering van VN-troepen en de instelling van gedemilitariseerde zones,[11] alsook door wapenbeheersing en ontwapening.

Maatregelen anders dan van militaire aard worden voor conflictpreventie van groot belang geacht. Dit dient naar de mening van Kühne echter niet te worden overschat. Humanitaire hulp is van belang voor de verzachting van het lot van de slachtoffers, maar geweld kan hier echter niet mee worden voorkomen of bedwongen, noch kan het er mee worden gestopt. Dit wordt geïllustreerd door de situatie in Soedan, Bosnië en Angola.[12]

Hetzelfde geldt voor economische sancties, die op korte termijn in weinig effect resulteren, en dit terwijl de tijdsfactor voor conflictpreventie van essentieel belang is. Een multi-dimensionele benadering door middel van een combinatie van militaire en niet-militaire middelen lijkt dan ook het meest effectief.

---

9 *SIPRI/UNESCO*, Peace, Security and Conflict Prevention, *SIPRI-UNESCO* Handbook, Stockholm, 1998, p. 38.

10 Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, United Nations, New York, 1992, p. 11.

11 Leurdijk, D.A., Het conceptuele kader: de begrippen, in: Graaf, H.J. van der (e.a., red.), *Het vredesproces in beweging. Nieuwe uitdagingen voor VN-vredesmachten*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1994, p. 17.

12 Daarnaast stelt Kühne dat humanitaire hulp haar doel voorbij schiet doordat een deel van de hulp door sommige strijdende partijen wordt toegeëigend. Kühne, W., Fragmenting States and the Need for Enlarged Peacekeeping, in: Taylor, P., (a.o., edit.), *Documents on Reform of the United Nations*, Aldershot, 1997, pp. 45-46.

Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds de diverse vormen die conflictpreventie kan aannemen en anderzijds de voorwaarden die vervuld moeten worden alvorens van feitelijke conflictpreventie sprake kan zijn. De Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Van der Stoel, belicht een aantal van die vereisten. Ten eerste dienen diplomatieke gesprekken en onderhandelingen bij voorkeur buiten de openbaarheid te geschieden, omdat verklaringen uitgesproken in de media niet in het belang van de vertrouwelijkheid van het overleg zijn. Ten tweede moeten interventies zo vroegtijdig mogelijk worden ondernomen; verharde standpunten zullen na verloop van tijd niet meer zonder gezichtsverlies kunnen worden opgegeven. Ten derde dient ook het verbeten vasthouden aan het non-interventiebeginsel te worden vermeden, terwijl ten vierde primaire oorzaken van inter-etnische spanningen moeten worden benadrukt alsmede de mogelijkheden om deze op te heffen.[13]

Voornoemde Hoge Commissaris, die in 1992 door de OVSE is benoemd, legt zich toe op het voorkomen van conflicten die kunnen ontstaan als gevolg van inter-etnische spanningen binnen de OVSE-regio. Deze beperking van het mandaat is naar de mening van Baehr tevens een groot bezwaar. Overigens boekt de Hoge Commissaris daadwerkelijk resultaten, zoals met betrekking tot de grote Russische minderheid in Letland en ten aanzien van de Krim-Tartaren in Oekraïne.[14] Maatregelen welke de Hoge Commissaris ter beschikking staan zijn activiteiten met betrekking tot *early warning* en *early action*. Te meer omdat intra-statelijke conflicten hedentendage *de* bedreiging voor vrede op het Europees continent vormen, lijkt de instelling van een Hoog Commissariaat bij uitstek een goed instrument voor de preventie van conflicten die gebaseerd zijn op inter-etnische spanningen.

Dilemma's

Het dilemma bij internationale interventie, en daarmee conflictpreventie, is de inbreuk op het beginsel van nationale soevereiniteit en territoriale integriteit. Naar de mening van de secretaris-generaal van *International Alert*, Rupesinghe, ontbreekt het de Verenigde Naties dan ook aan een mandaat om daadwerkelijk in te grijpen in interne conflicten. Dit houdt verband met het soevereiniteitsbeginsel zoals dit is neergelegd in het VN-Handvest.[15]

---

13 Stoel, M. van der, Preventie van inter-etnische conflicten, *Internationale Spectator*, januari 1997, p. 40.

14 Baehr, P.R., Conflictpreventie en mensenrechten, *Internationale Spectator*, april 1997, p. 198.

15 Naast het soevereiniteitsbeginsel vormen toegankelijkheid tot en asymmetrie tussen partijen, politieke wil, de macht van de media en democratisering problemen met betrekking tot de oplossing van interne conflicten.
Rupesinghe, K., Multitrack solutions to armed conflicts, *Prevention and Management Conflicts, An International Directory*, NCDO, Amsterdam, 1996, pp. 10-12.

Voornoemd beginsel is, zoals eerder gesteld met betrekking het non-interventiebeginsel, echter aan kritiek onderhevig omdat conflicten en de gevolgen daarvan veelal grensoverschrijdend zijn. Juist met betrekking tot deze conflicten ligt een taak weggelegd voor de internationale gemeenschap. Met betrekking tot de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden wordt door de OVSE een uitzondering gemaakt wanneer het gaat om minderheden. Op dit gebied nemen de bij de OVSE aangesloten staten (let wel: meer dan een kwart van het ledental van de VN) afstand van Artikel 2(7) van het Handvest van de Verenigde Naties (aangaande een verbod op inmenging ten aanzien van wezenlijk binnenlandse aangelegenheden), en wel om de volgende reden:

> *Issues concerning national minorities, as well as compliance with international obligations and commitment concerning the right of persons belonging to them, are matters of legitimate international concern and consequently do not constitute exclusively an internal affair of the respective state.*[16]

Hierin staat de OVSE niet alleen. Ook de voormalige VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali is de mening toegedaan dat de doctrine van absolute en exclusieve soevereiniteit niet meer geheel van deze tijd is.[17] Van Genugten merkt hierover op dat inmiddels *in vijftig jaar geschiedenis van het moderne volkenrecht de erkenning is gegroeid [...] dat de mensenrechten niet (dienen te) behoren tot [...] binnenlandse aangelegenheden.*[18]

VERENIGDE NATIES

In de loop van Tweede Wereldoorlog kwamen veel leden van de internationale gemeenschap tot de conclusie dat het leed dat grote groepen mensen in voorafgaande decennia was aangedaan in de toekomst diende te worden voorkomen. In 1945 samengekomen in San Francisco, hebben vele staten de daad bij het woord gevoegd en zijn overgegaan tot de oprichting van de Verenigde Naties. De hoofddoelstelling van deze volkerenorganisatie is neergelegd in Artikel 1(1) van het VN-Handvest:

---

16 Stoel, M. van der, p. 40.

17 Boutros-Ghali, B., Empowering the United Nations, *Foreign Affairs*, winter 1992-1993, pp. 98-99.

18 Genugten, W. van, Vijftig Jaar Verenigde Naties en Mensenrechten, in: Bomert, B., Genugten, W. van, *Vijftig Jaar Verenigde Naties: grote problemen, bescheiden middelen*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1995, p. 56.

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.[19]

Oud-minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans stelt in dit verband dat de volgorde waarin de doelstellingen in Artikel 1 zijn neergelegd duidelijk maakt dat het voorkomen van crises van groter belang is dan de bestrijding daarvan.[20] De VN hopen met name door collectief preventief handelen een vreedzame, harmonieuze wereld te creëren waarbij de internationale gemeenschap wordt gekenmerkt door vriendschappelijke relaties en samenwerking op diverse terreinen.

De lidstaten dienen hiertoe een bijdrage te leveren aan activiteiten die door de Verenigde Naties, op basis van het Handvest, worden ondernomen en zich te onthouden van steun aan staten waartegen de Verenigde Naties (preventieve) maatregelen neemt.[21] In dit verband heeft de Algemene Vergadering een aantal resoluties genomen alsmede verklaringen op het gebied van vrede en veiligheid afgelegd, waaronder in 1988 een verklaring inzake *de preventie en de verwijdering van geschillen en situaties die een bedreiging kunnen vormen voor de internationale vrede en veiligheid en voor de rol van de Verenigde Naties te velde.*[22]

Met betrekking tot benaderingen om conflicten te voorkomen en te beheersen op basis van het beginsel van collectieve veiligheid (dit is het gezamenlijk optreden van verschillende staten tegen een agressieve staat) kan onderscheid worden gemaakt tussen preventieve acties die worden ondernomen alvorens het conflict uitbreekt (preventieve diplomatie), het tot elkaar brengen van partijen met als doel het sluiten van een overeenkomst inzake het beslechten van het conflict alsook acties gericht op het naleven van VN-resoluties (vredesafdwinging), multilaterale actie om verschillende doelen met betrekking tot de vrede te bewerkstelligen en een escalatie van het conflict tegen te gaan (vredeshandhaving) en activiteiten ondernomen na afloop van het conflict, ter ver-

19 *Charter of the United Nations*, Article 1(1).
20 Kooijmans, P.H., De Verenigde Naties: van impasse naar preventie en dynamiek, *Internationale Spectator*, juli/augustus 1995, p. 363.
21 *Charter of the United Nations*, Article 2(5).
22 *ABC van de Verenigde Naties*, Verenigde Naties, New York, 1989, p. 19.

sterking en handhaving van de vrede (vredesopbouw).[23] Bij vredesopbouw gaat het om het voorkomen van het opnieuw uitbreken van al reeds bezworen conflicten. In zekere zin is dit een vorm van conflictpreventie aangezien het gaat om de in de vele verdragen neergelegde middelen om vrede en stabiliteit te bewerkstelligen, te weten: sociale en economische ontwikkeling, een krachtige *civil society* en menslievend leiderschap:

> *The validity of the concept of post-conflict peacebuilding has received wide recognition. The measures it can use – and there are many – can also support preventive diplomacy. Demilitarisation, the control of small arms, institutional reform, improved police and judicial systems, the monitoring of human rights, electoral reform and social and economic development can be as valuable in preventing conflict as in healing wounds after conflict has occured.*[24]

VN-Handvest

Voor een plaatsbepaling van conflictpreventie in het kader van de Verenigde Naties dient zich Hoofdstuk VII van het Handvest aan. Hoofdstuk VII is gewijd aan de maatregelen die kunnen worden genomen wanneer sprake is van handelen dat een bedreiging vormt voor de vrede. Deze maatregelen kennen enerzijds een vreedzaam karakter, te weten: het onderbreken van economische betrekkingen en verbreken van diplomatieke relaties,[25] of worden anderzijds, bij uitblijven van succes, gevormd door militaire interventie.[26]

In januari 1992 presenteerde de secretaris-generaal van de Verenigde Naties Boutros-Ghali op verzoek van de leden van de Veiligheidsraad zijn *Agenda for Peace*. Dit rapport draagt ideeën aan die bijdragen aan een verbetering van het VN-systeem inzake conflictbenadering. Boutros-Ghali maakt met betrekking tot door de internationale gemeenschap uitgevoerde interventies onderscheid tussen een aantal vormen van vredesoperaties. Conflictpreventie in de vorm van preventieve diplomatie maakt hiervan een essentieel, zo niet het meest essentiële, deel uit. Preventieve diplomatie, zo stelt Boutros-Ghali, heeft

---

23 Vredesopbouw (peacebuilding) is een vorm van conflictpreventie ondanks het feit dat het met betrekking tot peacekeeping-activiteiten in chronologische volgorde de rij sluit (doorlopend proces); zie *Report of the S.G. on the work of the Organisation Joint Inspection Unit, Strengthening of the United Nations system capacity flor conflict prevention*, A/52/184, 24 June 1997.

24 *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, General Assembly A/50/60, S/1995/1, New York, 3 January 1995, paragraph 47.

25 *Charter of the United Nations*, Article 41.

26 *[...] Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces [...].*
Ibidem, Article 42.

betrekking op acties die potentiële conflicten tussen verschillende partijen voorkomen alsook escalatie van bestaande conflicten tegengaan of limiteren.[27] De nadruk wordt hierbij gelegd op de oorzaken van conflicten: economische rampspoed, sociale onrechtvaardigheid en politieke onderdrukking.[28] Dit is de essentie van conflictpreventie, maar de vraag is in hoeverre daadwerkelijk aandacht aan het wegnemen van deze oorzaken wordt besteed.

Activiteiten die op het gebied van preventieve diplomatie worden ondernomen, worden niet, zoals de Amerikaanse invasie op het strand van Somalië (december 1992), afgestemd op de *prime time* van de nationale televisie en komen veelal niet snel in de openbaarheid. Stille diplomatie is, zoals Van der Stoel aangeeft, van essentieel belang.

De effecten van preventieve diplomatie zijn moeilijk vast te stellen. Dat geldt zowel voor de positieve als negatieve resultaten, zoals onder meer blijkt uit analyses van het conflict in Rwanda. Ondanks het feit dat de internationale gemeenschap meerdere signalen ontving dat de situatie in Rwanda aanzienlijk uit de hand dreigde te lopen, hebben de Verenigde Naties verzuimd om op adequate wijze te reageren en heeft dit tot dramatische taferelen geleid. Men kan zich dus afvragen wat de betekenis is van de door de secretaris-generaal beschreven *preventive diplomacy*. Tot op heden geven de reacties van de internationale gemeenschap met betrekking tot de Servische activiteiten in Kosovo nog geen reden de voorgaande conclusie te wijzigen.

Rol van de secretaris-generaal

De rol die de secretaris-generaal speelt bij conflictpreventie heeft vooral betrekking op *fact-finding* en *early-warning*.[29] De Adviesraad Vrede en Veiligheid onderkent echter, naast problemen inzake gebrek aan middelen om het gedrag van de strijdende partijen te sturen en ter voorkoming van escalatie van conflicten, het desastreuze gebrek aan informatie*verwerking* door de VN (het gaat hier niet om een gebrek aan informatie zelf) hetgeen adequaat optreden van de secretaris-generaal met betrekking tot artikel 99 van het VN-Handvest frustreert.[30] De Adviesraad citeert in dit verband een uitspraak van de Hoge Commissaris van de VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) Ogata:

---

27 Boutros-Ghali onderscheidt als vredesoperaties: *preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping en peace-building.*
Boutros-Ghali, B., *Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, United Nations, New York, 1992, p. 11.

28 Ibidem, p. 8.

29 AV-res. 47/120/1992.

30 *The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security. Charter of the United Nations*, Article 99.

In Rwanda, for example, the facts were known six months before the genocide was brought before the UN Security Council.[31]

Inzake poging tot vreedzame beslechting van het conflict in de Golfregio (1990) werd duidelijk dat de onderlinge afstemming tussen de VN-Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering verre van optimaal was. Omdat de Algemene Vergadering zich dient te onthouden van aanbevelingen aan de Veiligheidsraad zolang deze de aan hem toegewezen taken uitvoert, heeft de Algemene Vergadering bij besluit (AVVN-besluit 45/313, 14 dec. 1990) zich niet meer toegelegd op het conflict tussen Irak en Koeweit.[32]

Uit een en ander blijkt dat positie en bevoegdheden van de secretaris-generaal niet optimaal zijn als het gaat om een zo efficiënt mogelijke conflictpreventie, alhoewel de tussenkomst van secretaris-generaal Kofi Annan met betrekking tot de meest recente crisis in Irak over wapeninspecties succesvol te noemen is.

Politieke bereidheid

Niet alleen het functioneren van de verschillende organen van de Verenigde Naties maar ook de politieke bereidheid van de leden van de internationale gemeenschap om daadkrachtig op te treden, is van doorslaggevende betekenis bij het voorkomen van conflicten. Zo werd in augustus 1992 onder auspiciën van de Europese Unie (EU) en de Verenigde Naties een internationale conferentie inzake voormalig Joegoslavië georganiseerd. Vertegenwoordigers van beide organisaties stelden een plan op dat een verdeling van Bosnië-Herzegowina bepleitte. Het plan faalde enerzijds door het achterwege blijven van toestemming van een der betrokken partijen en anderzijds, en dat verdient allerminst een schoonheidsprijs, door het ontbreken van de internationale politieke wil om hiervoor troepen te leveren.[33] Een oplossing voor dit probleem werd enkele jaren geleden aangedragen door minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, die een *Rapid Deployment Force* voorstaat. Tot op heden lijkt het *United Nations Stand-By Arrangements System* (UNSAS) en de *Stand-By Forces High Readiness Brigade* (Shirbrig) het meest haalbare.

Met betrekking tot de politieke wil te interveniëren spelen nationale belangen een rol van betekenis. Zo bleek dat alleen de eerste week na aanvang van de

---

31 Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Verloren onschuld, Nederland en VN-operaties*, rapport 20, 's-Gravenhage 1996, p. 21.

32 Waart, P. de, Machtspolitiek van de Veiligheidsraad, in: Aarts, P. en Bomert, B., *Stilte na de storm, De Tweede Golfoorlog in perspectief*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1993, p. 50.

33 *SIPRI/UNESCO, Peace, Security and Conflict prevention, SIPRI-UNESCO Handbook*, Oxford, 1998, pp. 31-32.

Golfcrisis, in augustus 1990, een militair treffen tussen Irak en de geallieerde coalitie mogelijk kon worden vermeden. Nadien was de vraag niet of tot militair geweld zou worden overgegaan maar slechts op welk tijdstip. De onverenigbaarheid van Iraakse en Amerikaanse belangen sloten succesvolle diplomatie en onderhandelingen uit. De politieke, economische en strategische beleidsdoelstellingen van de Verenigde Staten in het Midden-Oosten, alsook persoonlijke belangen van de Amerikaanse president, zijn van grote invloed geweest op de ontwikkelingen in de beginfase van de Golfcrisis.[34]

Bezien wij de feitelijke pogingen om door middel van het stationeren van troepen een bijdrage te leveren aan conflictpreventie, dan kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds preventieve stationering als een instrument om feitelijk geweld te beperken (stationering van waarnemers in Zuid-Afrika) en anderzijds een poging om geweld te vermijden (de inzet van blauwhelmen aan de grenzen van Macedonië).[35] In december 1992 werd een kleine missie van UNPROFOR als preventieve maatregel gestationeerd in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Op basis van resolutie 983 van de Veiligheidsraad werd de *United Nations Preventive Deployment Force* (UNPREDEP) ingesteld. Voortgekomen uit UNPROFOR diende deze 1.000 man sterke troepenmacht ter voorkoming van de verspreiding van het Joegoslavisch conflict over de grenzen met Macedonië. Waakzaamheid blijft echter geboden, zeker met betrekking tot het naburige Kosovo.[36] De ontwikkelingen aldaar zouden voor de internationale gemeenschap naar de mening van Bakker een uitgelezen gelegenheid zijn om inzake conflictpreventie de daad bij het woord te voegen en te tonen dat in verdragen neergelegde doelstellingen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

Om escalatie van het conflict tegen te gaan dient de internationale gemeenschap een combinatie van maatregelen te nemen, te weten: een krachtig diplomatiek offensief, zware economische sancties alsook militair optreden. Op deze wijze zouden zowel de Serviërs in Belgrado als de Albanezen in Kosovo genoodzaakt zijn om te onderhandelen en compromissen te sluiten.[37] Met honderden doden en tienduizenden vluchtelingen lijkt dit station, op het moment van schrijven van het artikel, aanvang juni 1998, reeds gepasseerd.

---

34 Gulmans, J., De onvermijdelijkheid van de Tweede Golfoorlog, in: Aarts, P. en Bomert, B., *Stilte na de storm, De Tweede Golfoorlog in perspectief*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1993, pp. 13-15.

35 Leurdijk, D., Het conceptuele kader: de begrippen, in: Graaf, H. van der (e.a., red.), *Het vredesproces in beweging. Nieuwe uitdagingen voor VN-vredesmachten*, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Nijmegen, 1994, p. 17.

36 Mierlo, H.A.F.M.O. van, Conflicten voorkomen, of althans beheersen, *Internationale Spectator*, april 1997, p. 190.

37 Bakker, E., Een autonoom Kosovo, Groot offer voor Serviërs én Albanezen, in: *Oost-Europa Verkenningen*, Amsterdam, juni 1998.

In Artikel 33(1) van het Handvest van de Verenigde Naties wordt een aantal instrumenten gegeven dat ter ondersteuning van preventief handelen inzake conflicten kan worden gehanteerd, inclusief vreedzame middelen naar keuze van de betrokken partijen en de inschakeling van regionale organisaties.

REGIONALE ORGANISATIES

Vooral ten aanzien van de preventie van conflicten is er een cruciale rol weggelegd voor regionale gouvernementele organisaties. Omdat de meeste hedendaagse conflicten van regionale aard zijn dient early warning dan ook op regionale basis te geschieden. In het VN-Handvest wordt ruimte gecreëerd voor regionale organisaties (Hoofdstuk VIII). Regionale organisaties kunnen op verzoek van de Veiligheidsraad maatregelen nemen ter bevordering van de internationale vrede en veiligheid. Zelfstandig optreden is volgens het Handvest alleen dan toegestaan indien het activiteiten inzake conflictpreventie en vredeshandhaving (het laatste alleen met instemming van de betrokken partijen) betreft.

Zowel in Artikel 33 als Artikel 52(2) van het VN-Handvest wordt de toevlucht tot regionale instellingen en afspraken als een der middelen van de partijen gezien om tot een vreedzame beslechting van lokale of regionale onenigheden te komen. Daws stelt echter dat regionale afspraken tevens nadelen kunnen impliceren. Zo wijst hij op het feit dat het inherente voordeel van geografische, en derhalve dikwijls culturele, verwantschap niet alleen tot begrip kan leiden, maar ook een verstrengeling van belangen kan opleveren. Daarnaast refereert hij aan het feit dat er, door overlappingen van lidmaatschap van diverse organisaties, geen sprake is van homogeniteit met betrekking tot internationaal preventief handelen.[38] Desalniettemin wordt er veel waarde gehecht aan de rol die regionale instituties bij de voorkoming en oplossing van conflicten kunnen spelen als aanvulling op acties ondernomen of mondiaal niveau.

De OVSE

De organisatie die zich bij uitstek bezighoudt met conflictpreventie is de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE, tot 1995 de CVSE). Deze organisatie, die in aanvang een forum was, stelde zich bij oprichting het verbeteren en versterken van de betrekkingen tussen volkeren van de deelnemende staten ten doel opdat vrede, veiligheid, gerechtigheid en samenwerking wordt bevorderd.[39] In geval van geschillen dienen deze op vreedzame

38 Daws, S., The Role of International Organisations: Introduction, in: Taylor, P., (a.o., edit.), *Documents on Reform of the United Nations*, Aldershot, 1997, pp. 343-344.
39 *Slotakte van Helsinki*, 1975, Artikel 4.

wijze te worden geregeld.[40] Als basis voor de overeenkomst dienen de in de Slotakte van Helsinki neergelegde *manden*, te weten: 1) vraagstukken met betrekking tot de veiligheid in Europa, 2) samenwerking inzake economische, milieu, wetenschappelijke en technologische vraagstukken en 3) samenwerking op het gebied van humanitaire aangelegenheden en dergelijke (mensenrechten, vrije informatiestromen, cultuur en onderwijs).

Het op vreedzame wijze beslechten van (potentiële) conflicten door middel van veiligheidsbevorderende maatregelen zoals deze worden gehanteerd door het in 1990 opgerichte Conflict Preventiecentrum (CPC) van de OVSE, vormt een belangrijk element van het OVSE-instrumentarium voor het voorkomen van (escalatie van) conflicten. Dit orgaan legt zich toe op vertrouwenwekkende en stabiliteitsbevorderende maatregelen en houdt toezicht op afspraken welke op militair gebied in het kader van de OVSE zijn gemaakt. In dit verband kan tevens worden gerefereerd aan het *Forum for Security Cooperation*.[41]

De Europese Unie kent op het gebied van conflictpreventie het *Conflict Prevention Network*. Met dit orgaan tracht men te bewerkstelligen dat besluitvormers analyses inzake potentiële conflicten aangereikt krijgen alsook mogelijkheden om hier daadkrachtig op te reageren, opdat early warning kan worden omgezet in daadwerkelijke preventieve actie. Deze werkwijze is noodzakelijk daar de EU middelen noch procedures tot haar beschikking heeft om conflicten te voorkomen, aldus EU-commissaris Bonino. De Nederlandse minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk stelt echter dat er in dit verband sinds de genocide in Rwanda nauwelijks sprake is van enige vooruitgang.[42]

De OAE

Ook de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) kent met betrekking tot conflictpreventie een speciaal daartoe opgericht orgaan, te weten het Centraal Orgaan van het OAE-instrumentarium inzake Conflictpreventie, Management en Resolutie, dat zich op gestructureerde wijze richt op het voorkomen van conflicten. Zo heeft de humanitaire tragedie in Midden-Afrika naar de mening van dit Centraal Orgaan verstrekkende gevolgen voor de vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio. In een communiqué onderstreept dit orgaan het standpunt van de OAE-topontmoeting in Nairobi (5 november 1996) inzake het instellen van veilige *corridors*, die zouden moeten worden bewerkstelligd door

---

40 Ibidem, Artikel 29-33.

41 Zie *Lisbon Document 1996* (OSCE) alsook *Development of the Agenda of the Forum for Security Cooperation*, in *Helsinki Monitor* 1997, no. 1, pp. 90-104.

42 Boerma, C., Conflict Prevention on the Political Agenda, in: NBDO, *From Early Warning to Early Action. A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, Amsterdam, 1997, p. 11-12.

een neutrale strijdmacht. Dit zou de meest effectieve wijze zijn om de humanitaire tragedie in Oost-Zaïre te benaderen. De Afrikaanse leiders aanwezig in Nairobi spreken tevens hun teleurstelling uit over het achterwege blijven van een antwoord van de VN-Veiligheidsraad op het aanbod van de OAU inzake Afrikaanse deelname in een dergelijke strijdmacht.[43]

De OAS

Naast voornoemde maatregelen welke binnen diverse organisaties inzake conflictpreventie worden genomen, neemt de opbouw van democratie en democratische verhoudingen (onder andere door toezicht bij verkiezingen) een prominente plaats in. Het betreft hier maatregelen die binnen een post-conflictsituatie plaatshebben, hetgeen ons inziens een vorm van conflictpreventie is. Naast de OVSE, waarbinnen deze maatregelen een essentiële plaats innemen, hecht ook de Organisatie voor Amerikaanse Staten (OAS), in het kader van conflictpreventie, veel waarde aan democratiseringsprocessen en diplomatieke initiatieven om dit te bewerkstelligen.

De organisatie heeft hiertoe in 1990 een orgaan, te weten: Eenheid voor de Bevordering van Democratie (UPD) ingesteld.[44] Wanneer bijvoorbeeld een democratisch gekozen regering omver wordt geworpen, hetgeen wordt gezien als een aanleiding tot conflicten, dan is het aan de OAS om de staat in kwestie te schorsen en over te gaan tot diplomatieke actie om herstel van de democratie te bevorderen.[45]

De NAVO

De OVSE is, waar het militair preventief handelen betreft afhankelijk van andere organisaties, omdat zij hiertoe niet over eigen middelen beschikt. Eén van die organisaties is de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Dit bondgenootschap is oorspronkelijk een regionale organisatie, waarbij het belang van de lidstaten aan weerszijden van de Atlantische Oceaan voorop stond. Het Noord-Atlantisch Verdrag (1949) zelf concentreert zich op de verdediging van het grondgebied van de lidstaten. Het voorkomen van conflicten maakt derhalve geen deel uit van de oorspronkelijke taken van het bondgenootschap. Met de val van de Berlijnse Muur zou het bestaansrecht van de defensieorganisatie zijn komen te vervallen. Maar met de Declaratie van Londen, in 1990, slaat ook de NAVO een nieuwe weg in, door samenwerking met Midden- en

---

43 *Communiqué issued by the Fourth Extraordinary Session of the Central Organ of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at the level of Ministers*, Addis Ababa, 11 november 1996.

44 OAS-AG/Res. 106/90.

45 Ibidem, Article 24, 25.

Oost-Europese landen op het gebied van politieke en militaire activiteiten alsook diplomatieke betrekkingen als doelstelling te aanvaarden.[46]

Sinds januari 1994 kent de NAVO met betrekking tot conflictpreventie en -beheersing het Partnerschap voor de Vrede. Met de ondertekening van het Partnerschap verklaren de NAVO-lidstaten en voormalige Warschaupact-landen zich bereid door samenwerking elementaire vrijheden en mensenrechten te beschermen en te bevorderen alsmede vrijheid, gerechtigheid en vrede met democratische middelen te waarborgen. Tevens achten zij zich gehouden:

> *[...] de democratische samenlevingen te beschermen, te zorgen dat zij vrij zijn van dwang en intimidatie, en de beginselen van het internationale recht in stand te houden.*[47]

en

> *[...] zich te onthouden van de dreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of politieke onafhankelijkheid van een andere Staat, bestaande grenzen te respecteren en geschillen met behulp van vreedzame middelen op te lossen.*[48]

Mede doordat in hetzelfde artikel de ondertekenaars overeenkomen de verplichtingen neergelegd in het VN-Handvest alsook de beginselen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de Slotakte van Helsinki na te leven, kan de vraag gesteld worden wat in dit verband de meerwaarde van het artikel is. Het Partnerschap voor de Vrede kan worden gezien als een institutionalisering van conflictpreventie, omdat het nastreven van veiligheid door samenwerking een politiek ter vermijding van conflicten impliceert.[49]

Gesteld kan worden dat voornoemde overeenkomst op militair gebied aansluit op de vertrouwenwekkende maatregelen zoals deze door de OVSE zijn opgevoerd. In het kader van de oostwaartse uitbreiding van de NAVO werd met Rusland de zogeheten *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between Russia and NATO* (Parijs, 27 mei 1997) gesloten. Ook ten aanzien van de Founding Act geldt dat deze mede gebaseerd is op de beginselen van het Partnerschap voor de Vrede.

---

46 *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, issued by the heads of state and government participating in the North Atlantic Council*, London, 5-6 July 1990.
47 *Partnerschap voor Vrede, Raamdocument*, Brussel, 10/11 januari 1994, Artikel 2.
48 Ibidem.
49 Ibidem, Artikel 3.

Het ASEAN-model

Een organisatie welke dezelfde beginselen als de OVSE kent is de in 1967 in Thailand opgerichte *Association of South-East Asian States* (ASEAN). De doelstelling die bij oprichting van de ASEAN in het Verdrag van Bangkok werd vastgelegd, behelst het bieden van een forum voor het scheppen van wederzijds vertrouwen en preventieve diplomatie. Vraagstukken op het gebied van regionale veiligheid worden door middel van politieke dialogen benaderd in het *ASEAN Regional Forum* (ARF).[50] In essentie vormt, analoog aan het Handvest van de Verenigde Naties en de Slotakte van Helsinki, de samenwerking tussen de lidstaten de basis voor vrede en stabiliteit in de betreffende regio:

> *[...] Desiring to establish a firm foundation for common action to promote regional cooperation in South-East Asia in the spirit of equality and partnership and thereby contribute towards peace progress and prosperity in the region.*[51]

De doelstellingen bestaan onder andere uit het stimuleren van economische groei, sociale vooruitgang en culturele ontwikkeling door gezamenlijke inspanning op basis van gelijkheid alsmede het bevorderen van regionale vrede en stabiliteit door het vasthouden aan rechtvaardigheid en internationaal rechtsverhoudingen tussen de lidstaten, en door het respecteren van de beginselen van het VN-Handvest.[52]

Binnen het ASEAN-model speelt de wisselwerking tussen economische ontwikkeling en politieke stabiliteit een essentiële rol. Hoewel aan conflictpreventie in enge zin niet als zodanig aandacht wordt besteed, kan uit de globale doelstelling met betrekking tot de middelen ter bevordering van de regionale vrede worden afgeleid dat conflictpreventie een nastrevenswaardige impliciete doelstelling is.

Vanaf 1992 wordt de doelstelling 'veiligheid' bij de ASEAN meer centraal gesteld. De Verdragsorganisatie gaat dan over tot een zogeheten multilaterale veiligheidsdialoog.[53] In het kader van die dialoog wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de operationalisering van conflictpreventie. In 1993 wordt tijdens een ASEAN-top dan ook gesteld dat de organisatie:

> *[...] could complement the role of the UN by providing a regional framework to foster positive conditions for peace and security, and to provide measures for preventive diplomacy and dispute resolutions.*[54]

---

50 Leifer, M., *The ASEAN Regional Forum, Extending ASEAN's model of regional security*, Adelphi Paper, no. 302, Oxford, 1996, p. 3.
51 *The ASEAN Declaration*, Thailand, 8 August 1967.
52 Ibidem.
53 Leifer, M., p. 24.
54 Leifer, M., p. 27.

Ook de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) ziet, als aanvulling op de conflictpreventie-maatregelen van de VN, een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd. Zo spreekt Artikel 2(c) van het OAS-Handvest expliciet over conflictpreventie als doelstelling van de organisatie:

> *To prevent possible causes of difficulties and to ensure the pacific settlement of disputes that may arise among the Member States.*[55]

De invulling die hieraan wordt gegeven, is terug te vinden in hoofdstuk V van het OAS-Handvest en komt echter overeen met de intenties neergelegd in verdragen van de VN, OVSE en ASEAN. Wanneer sprake is van een conflict tussen twee of meer OAS-lidstaten zal dit op vreedzame wijze worden beslecht door middel van onderhandelingen, *good offices*, bemiddeling, onderzoek en verzoening, rechterlijke beslechting, arbitrage en nader overeen te komen procedures.[56] Hieruit kan overigens niet worden opgemaakt wat er dient te gebeuren wanneer andere dan OAS-lidstaten betrokken zijn bij een (potentieel) conflict.

TOT SLOT

Ten aanzien van conflictpreventie zijn twee soorten resultaten geboekt. Enerzijds de feitelijke activiteiten inzake conflictpreventie en anderzijds het institutionaliseren van het conflictpreventie-instrumentarium.

Behalve successen als de instelling van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, het Stabiliteitspact van de OVSE, dat op initiatief van de Europese Unie is ingesteld,[57] het Partnerschap voor de Vrede, de preventieve acties in Macedonië alsook operatie Provide Comfort inzake de bescherming van de Koerdische minderheid in Irak en min of min positief verlopen acties zoals in Haïti, Namibië en Estland, voert het falen van de internationale gemeenschap bij conflicten zoals in Bosnië-Herzegowina en Rwanda de boventoon.

Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans refereert in dit verband ook nog aan de volledige afwezigheid van de Verenigde Naties in Liberia, Sierra Leone, de trans-Kaukasische republieken en de deels door Israël bezette gebieden. Het zijn naar zijn mening even zo veel redenen waarom *niet altijd* over succesvolle conflictbeheersing kan worden gesproken.

---

55 *Charter of the Organisation of American States*, Article 2(c).
56 Ibidem, Article 24, 25.
57 Mierlo, H.A.F.M.O. van, Conflicten voorkomen, of althans beheersen, *Internationale Spectator*, april 1997, p. 190.

Ook stelt hij dat de manier waarop de VN hun middelen inzetten, commentaar ontlokt. Zo vermeldt hij het verschil van mening tussen de VN-commando's in Somalië, hetgeen tot onnodige slachtoffers heeft geleid, de slechte uitvoering van de beveiliging van de *safe-areas* in Bosnië-Herzegowina, het aan de verantwoordelijken voor de genocide in Rwanda toevertrouwen van de leiding van door de VN-opgezette opvangkampen, waardoor hulpverleners zich belemmerd voelen in hun werkzaamheden.[58]

Op grond van de huidige stand van zaken dient het belang te worden onderstreept van het in internationale overeenkomsten vastleggen van instrumenten voor conflictpreventie, maar bovenal dient er sprake te zijn van een politieke bereidheid om aandacht te schenken aan de ware potentiële conflicten. Van der Stoel stelt in dit verband dat de aandacht van regeringen voornamelijk uitgaat naar zich op dat moment afspelende conflicten en dreigende instabiliteit niet aan hun gezichtsveld wordt onttrokken maar adequaat handelen in dezen ontbeert,[59] of, zoals de Adviesraad Vrede en Veiligheid het definieert:

> *Het belangrijkste knelpunt is de vertaling van early warning-informatie in politiek handelen.*[60]

Deze stelling wordt onderschreven door het ontbreken van bereidheid tot optreden naar aanleiding van aanwezige informatie inzake de toenmalige op handen zijnde genocide in Rwanda.[61] Een niet te vermijden vraag is dan ook wat de waarde van vroegtijdige waarschuwing is wanneer hieraan door middel van preventief handelen geen gevolg wordt gegeven.

Intenties met betrekking tot conflictpreventie, neergelegd in imposante verdragen en overeenkomsten, zijn er meer dan voldoende. Maar het veelvuldig ontbreken van de bereidheid van leden van de internationale gemeenschap om een daadwerkelijke bijdrage te leveren aan het tegengaan en het beëindigen van conflicten, leidt niet tot optimistische toekomstverwachtingen. Mocht die internationale bereidheid tot feitelijk handelen echter uitblijven, dan moet men zich volgens VN-deskundige Leurdijk[62] langzamerhand maar eens afvragen of er voor de internationale gemeenschap nog wel een taak is weggelegd op het gebied van veiligheidsvraagstukken.

---

58 Kooijmans, P.H., De Verenigde Naties: van impasse naar preventie en dynamiek, *Internationale Spectator*, juli/augustus 1995, p. 363.
59 Van der Stoel, M., Preventie van inter-etnische conflicten, *Internationale Spectator*, januari 1997, pp. 39-41.
60 Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Verloren onschuld: Nederland en VN-operaties*, rapport 20, april 1996, p. 22.
61 Zie ook: Baehr, P.R., Conflictpreventie en mensenrechten, *Internationale Spectator*, april 1997, pp. 197-198.
62 Leurdijk, D.A., *KRO's Ontbijt-TV*, 5 juni 1998.

Belofte maakt schuld

Implicaties van 'beloften' rond deelname aan vredesoperaties

*H.H. Bos, kolonel van de intendance**

INLEIDING[1]

Op 21 april jl. informeerde de staatssecretaris van Defensie (Stasdef) de Tweede Kamer over zijn voorstel om te voorzien in de behoefte aan medisch gespecialiseerd personeel, nodig om een adequate geneeskundige ondersteuning te kunnen bieden voor vredesoperaties. Die behoefte is toegenomen als gevolg van een grotere frequentie van deelname aan dergelijke operaties.

Bij het voorstel waren twee eerder gedane beloftes van belang. Aan de ene kant beloofde Nederland aan de internationale gemeenschap om ofwel deel te nemen aan één vredesafdwingende (*peace-enforcing*) operatie, ofwel aan vier afzonderlijke vredesbewarende (*peace-keeping*) operaties die gelijktijdig plaatsvinden. Die belofte is vastgelegd in de Prioriteitennota 1993. Aan de andere kant beloofde Defensie aan de militairen en hun 'thuisfront' dat bij gewond raken van een militair tijdens een uitzending gerekend mag worden op een resultaat van medische behandeling dat vergelijkbaar is met behandeling na gewond raken in Nederland. Die belofte is vastgelegd in de grondslagen van het Defensie Personeelsbeleid, die in die zin in 1996 zijn geijkt.

Bij het inlossen van beide beloftes is van belang dat bij de geneeskundige ondersteuning van vredesoperaties geen gebruik kan worden gemaakt van mobilisabel reservepersoneel. Aangezien deze vredesoperaties plaatsvinden terwijl in Nederland sprake is van volle vredestijd kan het instrument van mobilisatie dus niet worden gebruikt. In de geneeskundige ondersteuning moet geheel met actief dienend personeel worden voorzien.

Het voorstel van Stasdef heeft – enerzijds vanwege de zwaarte van de beloftes, anderzijds vanwege de noodzaak om daarvoor actief dienend personeel in te zetten – ingrijpende consequenties. Die consequenties noodzaakten tot een diepgaande bezinning op de vraag hoe Defensie aan voldoende actief dienend geneeskundig personeel komt. Deze bezinning werd bemoeilijkt doordat de

---

* De auteur is 'resource manager' bij de directie van het Militair Geneeskundig Facilitair Bedrijf.

1 Uit: *Nederlands Militair Geneeskundig Tijdschrift* 153 (51) september 1998.

behoefte aan actief dienend personeel voor vredesoperaties groter is dan het bestand waarmee in de geneeskundige ondersteuning van de algemene verdedigingstaak wordt voorzien. Desondanks lijken er goede mogelijkheden te zijn om dat probleem op te lossen: vandaar het voorstel van Stasdef. Daaruit volgt dan wel weer de noodzaak van een nieuwe – meer culturele – bezinning: hoe zorgt Defensie ervoor dat dit grotere potentieel aan actief dienend personeel gemotiveerd en enthousiast is – en blijft – voor het specifieke werkgebied 'spoedeisende hulp buiten de landsgrenzen'. En ook een andere – maatschappelijke – bezinning dringt zich op: als Defensie dan beschikt over een enthousiaste en gemotiveerde geneeskundige 'brandweer', moet die 'brandweer' dan uitsluitend en alleen buiten de landsgrenzen optreden?

De uitkomsten van de bezinning op de eerstgenoemde vraag zijn uitgewerkt en opgenomen in een DMP-document,[2] dat de basis vormt voor het voorstel van Stasdef.

Dit artikel geeft een beeld van de overwegingen die tot dat voorstel hebben geleid en van wat dat voorstel precies inhoudt.

DE BEHOEFTESTELLING

Algemeen

Een crisisbeheersingsoperatie – van welke aard dan ook – brengt een behoefte aan spoedeisende geneeskundige zorg voor gewonden met zich mee, waaronder leven- en ledematenreddende chirurgische hulp. Specifiek voor Defensie ontstaat daaruit een noodzaak om de beschikking te hebben over uitzendbare geneeskundige capaciteit, die onder operationele omstandigheden aanwezig is voor het verlenen van spoedeisende geneeskundige zorg aan gewonde (en zieke) militairen. De basis voor die capaciteit wordt gevormd door een chirurgisch team. Afhankelijk van het soort inzet moet aan een dergelijke eenheid het nodige hulppersoneel worden toegevoegd, onder meer voor de verpleging van geopereerde gewonden.

Daarnaast doet zich het feit voor dat de omstandigheden bij peace-keeping respectievelijk peace-enforcing verschillend zijn. Hierna schets ik hoe de afzonderlijke behoefte voor peace-keeping en peace-enforcing optreden is vastgesteld. Het is daarbij van belang te onderkennen dat – hoewel de geneeskun-

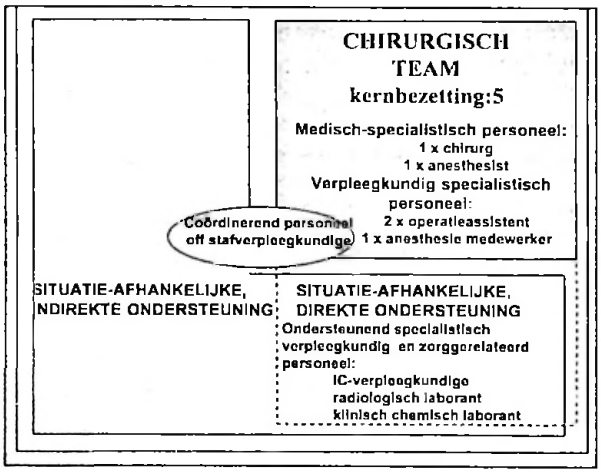
2 Met het Defensie Materieelkeuze Proces (DMP) is het besluitvormingsproces vanaf de behoeftestelling tot en met de voorstellen voor een definitieve keuze in mijlpaal-documenten ingedeeld. Het DMP-A document beschrijft en onderbouwt de behoefte; het DMP-D document geeft een verantwoording voor een keuzevoorstel. In dit geval was er geen sprake van materieelkeuze; desondanks is het systeem van de mijlpaal-indeling (en de aanduiding als DMP-document) gehanteerd.

dige ondersteuning van vredesoperaties een gezamenlijke inspanning van de krijgsmachtdelen vergt – vooral sprake is van 'grondgebonden' optreden.

Het chirurgisch team

Een chirurgisch team is een samenstel van medisch-specialistische en specialistisch verpleegkundige deskundigheden, gericht op het leveren van adequate spoedeisende hulp aan gewonde militairen. Het chirurgisch team wordt ingebed in de organisatorische structuur van een geneeskundige eenheid.

Die eenheid levert zowel de directe als de indirecte ondersteuning die nodig is om het chirurgisch team in staat te stellen zijn taak te verrichten, en draagt voorts zorg voor de vereiste pré- en postoperatieve zorg van de gewonde militairen. Het chirurgisch team fungeert als kern van een situatieafhankelijke, maar wel coherente geneeskundige structuur, waarbij de spoedeisende hulp en de vereiste pré- en postoperatieve zorg één integraal geheel vormen.



Afb. 1 Samenstelling van een chirurgisch team

De kernsamenstelling van een chirurgisch team, zoals weergegeven in afbeelding 1, is vanzelfsprekend vooral gebaseerd op het kunnen uitvoeren van spoedeisende operaties. Die operaties worden verricht door het medisch-specialistisch personeel, ondersteund door gespecialiseerd verpleegkundig personeel: de in de afbeelding vermelde operatiekamer (OK)-assistenten. De cohesie tussen het team en de geneeskundige eenheid komt tot stand door de coördinerende rol van de officier stafverpleegkundige. Deze maakt deel uit van de geneeskundige eenheid, maar treedt op in een rol als *linking pin* tussen het team en de eenheid.

Patiënten moeten worden voorbereid op hun operatie (pré-zorg); na afloop van de operatie is intensieve postoperatieve zorg vereist (intensive care, IC).

Om daarin te voorzien is – afhankelijk van de specifieke inzetsituatie – directe ondersteuning nodig vanuit de geneeskundige eenheid. Die ondersteuning moet voorzien in IC-verpleegkundige deskundigheid én ondersteunende, zorggerelateerde deskundigheid. Daarnaast moet de geneeskundige eenheid voorzien in indirecte ondersteuning op zowel geneeskundig als facilitair gebied.

De behoefte bij peace-keeping operaties

De inzetambitie voor peace-keeping operaties impliceert dat Nederland zich politiek heeft gecommitteerd tot het – gelijktijdig – leveren van een bijdrage ter grootte van een bataljon aan vier verschillende operaties, met een inzetduur van 18 maanden. Op geneeskundig gebied betekent dit, dat aan een dergelijk bataljonsequivalent een geneeskundige eenheid (verbandplaats, ATS of FDS[3]) moet kunnen worden toegevoegd, met daarin opgenomen een chirurgisch team en met capaciteit voor de pré- en postoperatieve zorg van de patiënten. *Nederland moet dus tegelijkertijd vier chirurgische teams per 18 maanden kunnen inzetten.*

Bij peace-keeping operaties is sprake van incidentele slachtoffers, veelal ten gevolge van ongevallen. De kernsamenstelling van het chirurgisch team zoals hiervoor is aangegeven, aangevuld met enige verpleegkundige capaciteit, moet voor een dergelijk inzetscenario toereikend worden geacht. De consequentie is echter wel dat voor het gespecialiseerd medisch personeel dat deel uitmaakt van de chirurgische eenheden in een dergelijke inzetsituatie weinig werkaanbod is te verwachten.

Om aan het politieke ambitieniveau te kunnen voldoen, zijn bij een 'normale' uitzendperiode van zes maanden voor het personeel drie chirurgische teams per 18 maanden nodig voor elk te ondersteunen bataljonsequivalent. Voor het betrokken personeel is het een vereiste om de medisch-specialistische professionele vaardigheden in stand te kunnen houden.

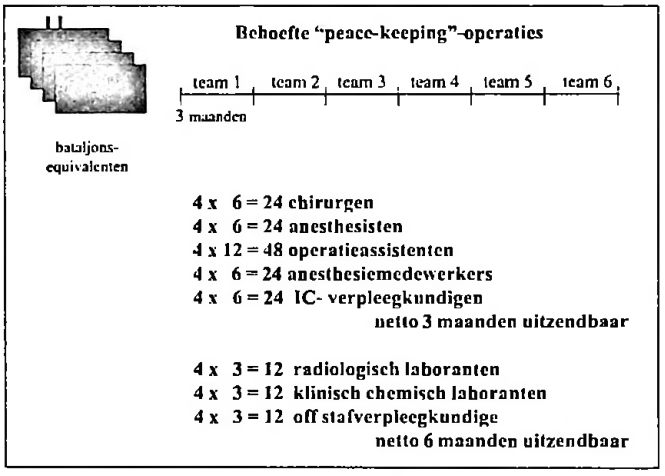
Het lage werkaanbod op medisch-specialistisch gebied, gekoppeld aan de normale uitzendperiode van zes maanden, biedt daarvoor te weinig garanties. Om verlies van medisch-specialistische vaardigheden te voorkomen is het daarom noodzakelijk de uitzendperiode te beperken tot maximaal drie maanden. Voor de in de directe ondersteuning opgenomen laboranten geldt een dergelijke beperking niet; voor hen kan – evenals voor de stafverpleegkundige – worden uitgegaan van een normale uitzendperiode van zes maanden.

Gezien de hiervoor gemotiveerde uitzendbeperking voor medisch-specialistisch personeel ontstaat nu per periode van 18 maanden een behoefte van zes chirurgische teams voor elk te ondersteunen bataljonsequivalent. Daarbij is

---

3 Verbandplaats (KL); ATS: amfibisch transportschip (KM); FDS: field dressing station (KLu, Korps Marns).

uitgegaan van een *worst case* scenario; om te kunnen beschikken over de direct ondersteunende capaciteit moet voor elke ondersteunende taak één functionaris beschikbaar zijn. Vertaald naar vier gelijktijdige operaties volgt daaruit een totale behoefte zoals in afbeelding 2 is aangegeven.



Afb. 2 Behoefte aan chirurgische teams bij peace-keeping operaties

De behoefte bij peace-enforcing operaties

In niet-oorlogsoperaties met een hoog geweldsniveau is Nederland politiek gecommitteerd tot een maximale participatie in een multinationale strijdmacht met een eenheid met de omvang van een brigade-equivalent. Uitgangspunt is dat de multinationale strijdmacht ten minste de omvang van een divisie heeft. De behoefte aan medisch-specialistische ondersteuning is dan af te leiden uit de ACE *Directive* 85-8, het terzake relevante NAVO-document.[4] Dat document stelt vast dat de troepenleverende landen een proportionele bijdrage leveren aan de geneeskundige zorg. In de ACE-Directive is een grondslag voor het geneeskundig optreden vastgelegd, die door alle NAVO-landen is geaccepteerd; de landen zijn aan die grondslag gehouden, maar mogen daarvan wel naar boven afwijken.

Op divisieniveau wordt in de ACE-Directive – op grond van historische verliesverwachtingen – een geneeskundige ondersteuning ten behoeve van *limb and life saving surgery* gevraagd van zestien operatiekamers. Bij peace-enforcing operaties staan deze operatiekamers in directe relatie met een – op aanwijzing

4 ACE-Directive 85-8: 'ACE medical support principles and policies as planning parameters' d.d. 26 oktober 1993.

van de Force Commander in te richten – multinationale hospitaal-organisatie. Bij de ontplooiing van de geneeskundige eenheden speelt de nationale verantwoordelijkheid van de deelnemende landen voor een adequate ondersteuning van het eigen operationele optreden nadrukkelijk een rol. De Force Commander zal dat bij de besluitvorming over inrichting en ontplooiing van de geneeskundige organisatie in beschouwing moeten nemen.

Een proportionele Nederlandse bijdrage, gericht op de directe ondersteuning van de eigen Nederlandse inzet (met een brigade-equivalent, ongeveer éénderde van een divisie), is op basis daarvan vastgesteld. Die bijdrage moet gericht zijn op het inzetten van vijf operatiekamers, die continu moeten kunnen functioneren. Eén operatiekamer vraagt bij het vereiste continu functioneren om het beschikbaar stellen van drie chirurgische teams. Daarmee ontstaat een totale behoefte van vijftien chirurgische teams, met een kernbezetting zoals hiervoor is aangegeven.

Peace-enforcing operaties vragen veel capaciteit in een korte, hevige periode van militaire inzet. Het is niet mogelijk om voor de deelname aan een peace-enforcing operatie berekeningen uit te voeren over het aantal uitzendmaanden. Voor de hevige geweldsepisode wordt in aantallen dagen gerekend; de opbouwtijd en het moment waarop het geweld begint zijn echter onbekenden, die invloed op de uitzendduur kunnen hebben. Dat heeft tot gevolg dat bij peace-enforcing operaties niet kan worden uitgegaan van een vooraf te bepalen moment van aflossing. De periode waarbinnen met de gestelde behoefte de geneeskundige ondersteuning van een peace-enforcing operatie verzekerd is, is beperkt tot een duur van maximaal drie maanden. Een te verwachten scenario is dat vanuit een peace-keeping scenario wordt overgegaan naar een peace-enforcing operatie; in een dergelijk geval vindt vanzelfsprekend wel aflossing plaats van de eenheid in een peace-keeping rol.

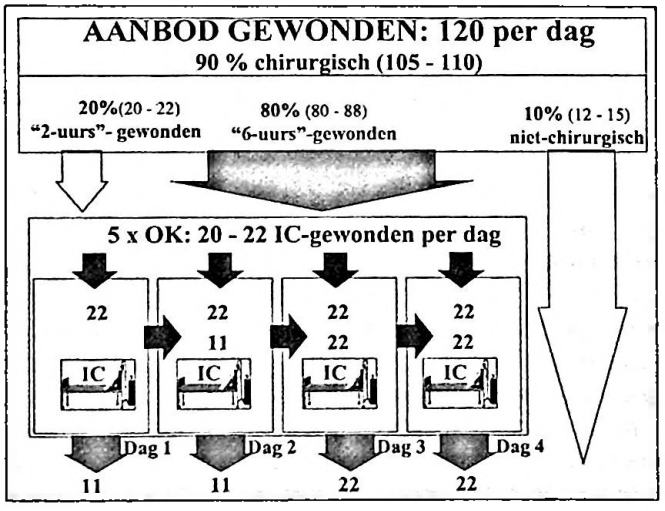
Bij een scenario van een peace-enforcing operatie is een groot aantal gewonden te verwachten. Met een continue inzet van vijf operatiekamers kunnen per dag ongeveer 120 slachtoffers worden geopereerd. Uitgaande van een duur van inzet van drie tot vijf dagen ontstaat daarmee een benodigde behandelingscapaciteit voor 360 tot 600 slachtoffers. Daarbij moet worden uitgegaan van een zogenaamde 'holding' capaciteit van drie dagen voor postoperatieve zorg. De geneeskundige eenheid waarbinnen de operatiekamers bij grondoperaties zijn ingebed (en daarmee het werkgebied voor de chirurgische teams) is een veldhospitaal met een capaciteit van maximaal vierhonderd bedden. Bij die eenheid ligt de integrale verantwoordelijkheid voor de spoedeisende hulp en de daarbij behorende pré- en postoperatieve zorg. Dat heeft gevolgen voor de benodigde ondersteunende, zorggerelateerde capaciteit (zoals de laboranten). Door de hospitaalstructuur is die capaciteit meer efficiënt aan te wenden; per operatiekamer wordt dan ook volstaan met één functionaris voor elke deskundigheid.

Een continu functionerende operatiekamer moet in medisch-specialistisch opzicht in elk geval kunnen beschikken over één internist/intensivist. Gezien de aard van dat medisch specialisme is ervan uitgegaan dat één internist op zijn gebied de 24-uurs zorg kan bieden die volgt uit de productie van één operatiekamer. Daarnaast bestaat binnen de hospitaalinstallatie vanzelfsprekend een behoefte aan algemeen verpleegkundige capaciteit.

Naast de in de chirurgische teams opgenomen of aan die teams gelieerde medisch specialisten kan in het veldhospitaal een behoefte bestaan aan andere medisch specialisten. Daarbij geldt als criterium dat dit specialisme in het uitzendgebied nodig is in het kader van leven- en ledematenreddende medische handelingen. Als dat voor een specialisme is vastgesteld, dan moet het ook mogelijk zijn om de betreffende specialistische behandeling in alle opzichten te kunnen verrichten (onder meer moet dan specifiek materieel beschikbaar zijn).

Medisch specialistische behandeling die niet binnen dat kader valt, wordt verleend in volledig ingerichte zorginstellingen buiten het inzetgebied, dan wel na repatriëring in Nederland. Uitgaande van internationaal aanvaarde rekengegevens geldt, dat van het totale gewondenaanbod 90 procent chirurgische hulp behoeft en dat die hulp voor 20 procent van de gewonden een spoedeisend karakter heeft (behandeling binnen twee uur). Van deze categorie gewonden behoeft ongeveer 15 procent een langdurige chirurgische behandeling en een postoperatieve nazorg van meer dan 24 uur.

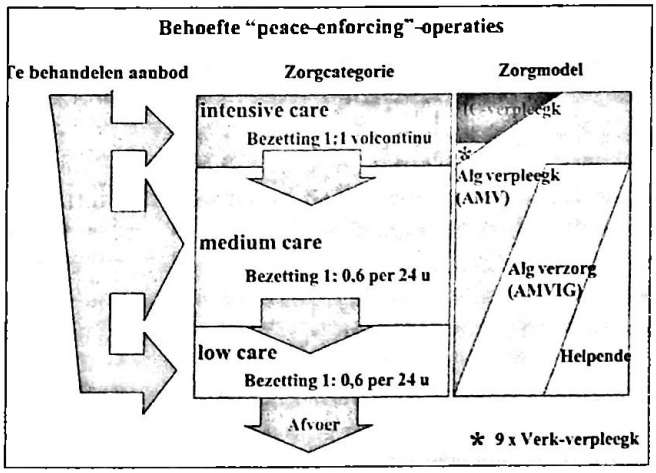
Op het totale aanbod van gewonden moet op grond van het bovenstaande rekening worden gehouden met een groot aandeel van multi-traumapatiënten. De direct pré- en postoperatieve verpleging van dergelijke patiënten vraagt een



Afb. 3 Behoefte aan specifieke verpleegcapaciteit

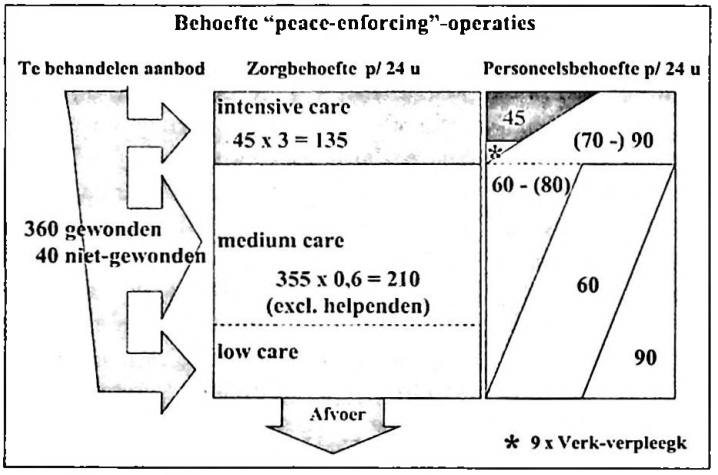
meer intensieve zorgverlening dan bij de 'gewone' chirurgische patiënten. Indien ervan wordt uitgegaan dat een beperkt deel van die patiënten niet meer dan 24 uur intensieve zorg behoeven, moet gedurende de holding periode voor minimaal 45 multi-trauma slachtoffers specifieke verpleegcapaciteit beschikbaar zijn. Een en ander is weergegeven in afbeelding 3.

Om complexe en intensieve verpleegzorg te kunnen bieden aan geopereerde, meervoudig ernstig gewonden moet, gezien het bovenstaande, gedurende de holding periode van drie dagen rekening worden gehouden met 45 multi-trauma-patiënten voor de vijf operatiekamers. Dat maakt per operatiekamer negen IC-bedden noodzakelijk. De pré- en postoperatieve verpleging van dergelijke patiënten vereist een volcontinu bezetting per bed met respectievelijk gespecialiseerde verkoever- en IC-verpleegkundigen. Voor de pre-operatieve zorg kan daarbij worden volstaan met een volcontinu bezetting van drie verkoever-verpleegkundigen voor de vijf operatiekamers. De postoperatieve zorg vereist een 1:1 volcontinu bezetting. Daarmee ontstaat een behoefte aan verpleegkundigen ten behoeve van de IC-verzorging, zoals die in afbeelding 4 is aangegeven. Daarbij is ervan uitgegaan dat algemeen verpleegkundigen met een aanvullende opleiding in staat zijn om – onder leiding van IC-verpleegkundigen – intensieve zorg te verlenen.



Afb. 4 Verpleegcapaciteit bij IC-verzorging

Naast intensieve verpleegzorg moet het hospitaal kunnen voorzien in meer algemene verpleegzorg (gericht op met name 'medium'- en 'low'-care). De omvang van het bestand van dat personeel hangt samen met het aantal ziekenhuisbedden. Om de bij een peace-enforcing operatie te verwachten geopereerde slachtoffers op te kunnen nemen bestaat er een behoefte aan ongeveer 350 'medium'- en 'low care'-bedden (rekening houdend met de 'hol-



Afb. 5 Behoefte aan chirurgische teams bij peace-enforcing operaties

ding' periode van drie dagen). Uitgaande van een gemiddelde personele bezetting van 0,6 verpleegkundige per bed betekent dit, dat voor verpleging en verzorging ongeveer 210 algemeen militair verpleegkundigen (AMV) en algemeen militair verzorgenden in de gezondheidszorg (AMVIG) nodig zijn. Los van die bezetting kan – met name voor 'low care' taken – gebruik worden gemaakt van 'helpenden'.[5] De consequenties zijn in de volgende afbeeldingen zichtbaar. In afbeelding 5 is de totale behoefte die nodig is om een peace-enforcing operatie geneeskundig te kunnen ondersteunen nog eens weergegeven.

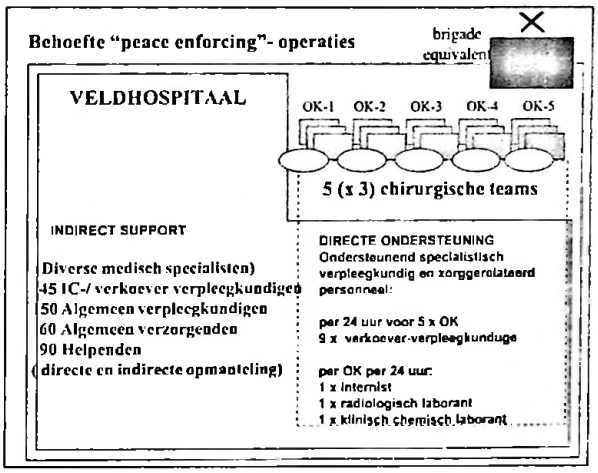
De afzonderlijke behoeftes voor peace-keeping operaties en voor peace-enforcing operaties hebben elk hun eigen grondslag en karakteristieken. Daarom was een nadere analyse nodig, het is immers onmogelijk om de invulling van de behoefte los van elkaar te bezien. Die analyse heeft geleid tot een te hanteren ondergrens van de behoefte en tot een vertaling van de behoefte in de zin van 'uitzendmaanden'.

De ondergrens van de behoefte

Hiervoor is aangegeven dat voor een gelijktijdige ondersteuning van vier peace-keeping operaties gedurende achttien maanden 24 (4 x 6) chirurgische teams benodigd zijn. Tevens is aangegeven dat voor een proportionele bijdrage aan een peace-enforcing operatie 15 chirurgische teams benodigd zijn.

De ondergrens van de behoefte ligt bij de ondersteuning van peace-enforcing operaties. Voor de proportionele ondersteuning van de Nederlandse bijdrage aan een dergelijke operatie moeten 15 chirurgische teams aanwezig

5 In Nederland zijn ongeveer 600 chirurgen en ongeveer evenveel anesthesiologen.



Afb. 6 De ondergrens van het aantal chirurgische teams

en inzetbaar zijn. De ondergrens van het aantal chirurgische teams dat voor de krijgsmacht steeds direct beschikbaar en inzetbaar moet zijn is daarom vastgesteld op 15. Deze ondergrens is niet te nuanceren en is in zijn geheel aangemerkt als *directe behoefte*.

Peace-enforcing operaties kunnen niet gelijktijdig met peace-keeping operaties plaatsvinden. Dit betekent dat Nederland met een directe behoefte in de vorm van de aangegeven ondergrens tevens in staat is om per periode van 18 maanden direct twee peace-keeping operaties met medisch gespecialiseerd personeel te ondersteunen. Er zijn immers 15 chirurgische teams onmiddellijk (dat wil zeggen planmatig) beschikbaar en inzetbaar. Dan blijft er echter nog een resterende behoefte, nodig om aan het gehele ambitieniveau voor deelname aan peace-keeping operaties van de krijgsmacht te voldoen. Om nog eens twee peace-keeping operaties te ondersteunen bestaat er dus een *uitgestelde behoefte*. In die behoefte kan op een alternatieve wijze, met een lagere prioriteitsvolgorde, worden voorzien. Voor dergelijke operaties is immers meer voorbereidingstijd beschikbaar, zodat het mogelijk is om op afroep in de behoefte te voorzien.

De behoefte, vertaald naar uitzendmaanden

Uitgaande van de ondergrens van de behoefte zoals hiervoor is uitgewerkt, moeten 15 chirurgische teams beschikbaar en inzetbaar zijn. Die chirurgische teams hebben een maximale uitzendtijd van elk drie maanden per periode van 18 maanden. Dat leidt tot een capaciteit van 15 x 3 = 45 uitzendmaanden (directe behoefte). De totale behoefte bedraagt echter (gebaseerd op het ambitieniveau voor peace-keeping operaties) 24 x 3 = 72 uitzendmaanden. Daarmee bestaat een *uitgestelde behoefte* van 72 – 45 = 27 uitzendmaanden. Ook voor de verpleegcapaciteit is een dergelijke benadering gehanteerd. Het gaat te ver om die in dit kader op te nemen.

Zoals reeds is opgemerkt, is het niet mogelijk om voor de deelname aan een peace-enforcing operatie uitspraken te doen over uitzendmaanden. Inzet ten behoeve van een peace-enforcing operatie zal er echter wel toe leiden dat de capaciteit voor de 18-maanden cyclus voor peace-keeping operaties vrijwel gelijktijdig ingezet moet worden. Een deelneming van Nederland aan een peace-enforcing operatie betekent dat voor deelname aan een peace-keeping operatie in de betreffende 18-maanden cyclus geen beroep meer kan worden gedaan op het beschikbare en inzetbare bestand van 15 chirurgische teams.

Concreet: als een peace-enforcing operatie na bijvoorbeeld zes maanden beëindigd is, is de capaciteit van de 15 chirurgische teams nog gedurende 12 maanden 'geblokkeerd'. Als in die periode een peace-keeping operatie moet worden ondersteund, dan zal daarvoor altijd een beroep moeten worden gedaan op de afroepcapaciteit.

Repatriëring

Bij peace-enforcing operaties is een groot aantal repatrianten te verwachten; in elk geval meer dan 100. Het Centraal Militair Hospitaal (CMH) moet in dat geval op eigen kracht voorzien in de personeelscapaciteit voor het Calamiteitenhospitaal. Die capaciteit moet in de behoefte worden betrokken.

BEHOEFTEVERVULLING

Op de bestaande wijze (met militairen)

De meest voor de hand liggende wijze om te voorzien in de behoefte is vanzelfsprekend de wijze waarop dat tot dusver is gedaan: voorzien in personeel, in werkelijke dienst van de defensie-organisatie. Hierna is aangegeven welke conclusies zijn getrokken uit het onderzoek om die wijze van behoeftevervulling voort te zetten. Daarbij wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de behoefte voor de verschillende categorieën benodigd personeel.

Medisch-specialistisch personeel

Om de directe behoefte volgens de bestaande wijze te vullen (militairen in actieve dienst) is het nodig personeel te werven op de arbeidsmarkt. Onderzoek door het Nederlands Economisch Instituut en later door het bureau Coopers en Lybrand heeft uitgewezen dat de Nederlandse krijgsmacht niet in staat moet worden geacht om op de arbeidsmarkt de beschikking te krijgen over het benodigde medisch-specialistisch personeel als beroepsmilitair. De belangrijkste redenen die hiervoor zijn aangegeven zijn de volgende.

* De totale omvang van de respectievelijke beroepsgroepen[6] in Nederland is betrekkelijk gering. Ongelijkheid in de beroepsgroep is bij een dergelijk geringe omvang niet werkbaar; in dit kader heeft de beroepsgroep chirurgie aangegeven voor de militair arts geen uitzonderingspositie te accepteren in de opleiding tot chirurg. Hoewel Defensie altijd haar eigen verantwoordelijkheid houdt, heeft het voorzien in chirurgen door daartoe militaire artsen te laten opleiden aanzienlijke praktische bezwaren.

* Medisch specialisten zijn ook in de civiele sector schaars; bij een dergelijke schaarste kan Defensie met de – in vergelijking tot de civiele sector – geringere beloning op de arbeidsmarkt niet concurreren.

* Het is niet haalbaar om de concurrentiepositie van Defensie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het aanpassen van de militaire systematiek van honorering zou leiden tot volkomen scheve verhoudingen met andere categorieën overheidspersoneel.

De conclusie die hieruit is getrokken luidt dat het niet mogelijk is om te voorzien in het benodigde medisch-specialistisch personeel (met name militaire chirurgen) door middel van werving of eigen opleiding van beroepspersoneel.

Gespecialiseerd verpleegkundig en zorggerelateerd personeel
Voor de vervulling van de behoefte van gespecialiseerd verpleegkundig en ondersteunend, zorggerelateerd personeel gaat een vergelijkbare argumentatie op als voor medisch-specialistisch personeel. Ook bij deze categorie personeel is sprake van schaarste op de arbeidsmarkt. Die schaarste wordt versterkt doordat civiele zorgvoorzieningen er een restrictief opleidingsbeleid op nahouden. Daar komt bij dat gespecialiseerde verpleegkundigen veelal vrouw zijn en in deeltijd werken. Ook bij deze categorieën personeel is een verschil in beloning van toepassing. De civiele zorgvoorzieningen kennen een honoreringssysteem, waarbij voor onder meer overwerk meer wordt betaald dan bij Defensie; dit leidt tot aanzienlijke verschillen in inkomsten.

De vervulling van de behoefte van gespecialiseerd verpleegkundig en ondersteunend, zorggerelateerd personeel via de bestaande procedure is op zich niet uitgesloten. Bij ouder militair beroepspersoneel (met bijvoorbeeld de rang van adjudant met een relatief groot aantal dienstjaren) is het mogelijk om concurrerend te zijn op de arbeidsmarkt. Met name bij de werving van jonger gespecialiseerd personeel leidt de lagere rang en het geringe aantal dienstjaren dat Defensie dan bij de honorering moet hanteren tot een tegenovergestelde uit-

6 In Nederland zijn ongeveer zeshonderd chirurgen en ongeveer even veel anesthesiologen.

komst. Horizontale werving van vooral jonger personeel is daarom ook voor de vulling van deze categorieën personeel zeker niet in alle gevallen een optie.

Algemeen verpleegkundig personeel
De vulling van de behoefte aan algemeen geneeskundig personeel voor de benodigde functies in een veldhospitaal kan geschieden vanuit de krijgsmachtdeel-gebonden geneeskundige diensten. Geen van de krijgsmachtdelen heeft echter personeel in actieve dienst met een planmatige bestemming om bij deelname aan een multinationale peace-enforcing strijdmacht, in een situatie-afhankelijk ingerichte hospitaal-organisatie te werken. Alleen de Koninklijke Marine heeft maatregelen getroffen om voor haar eigen elementen waar kwantitatief beperkte chirurgische hulp kan worden geboden, personeel beschikbaar te hebben. Daaruit volgt een kwantitatief vullingsprobleem.

Los daarvan is er bij de vervulling van de behoefte vanuit de krijgsmachtdeel-gebonden geneeskundige diensten sprake van een kwalitatief probleem: het overgrote deel van het huidige geneeskundige personeel beschikt niet over de vereiste opleiding om als verpleegkundige in een hospitaal te kunnen optreden en is daarmee in het kader van de BIG-wet niet als bekwaam en bevoegd aan te merken.

Een kanttekening is nu op zijn plaats. Al eerder kwam aan de orde, dat bij een aanbod van meer dan honderd patiënten het Centraal Militair Hospitaal op eigen kracht het Calamiteitenhospitaal moet bemannen. Bij het bespreken van de behoeftevervulling zoals aangegeven, is tot dusver uitsluitend uitgegaan van het kunnen uitvoeren van de betreffende operaties buiten de landsgrenzen. De inzet van actief dienend personeel voor die behoeftevervulling leidt er echter toe dat onder meer capaciteit moet worden onttrokken aan het Centraal Militair Hospitaal. Dat heeft tot gevolg dat het CMH dan niet meer in staat moet worden geacht om het Calamiteitenhospitaal in te richten. De vereiste vulling van de organieke bezetting van het Calamiteitenhospitaal vereist maatregelen die met de bestaande wijze van behoeftevervulling niet zijn af te dekken.

Alternatieve behoeftevervulling
Voor essentiële categorieën medisch personeel is met traditionele werving niet of niet voldoende in de behoefte te voorzien; dat is hiervoor uitgewerkt. Het is dus nodig om een andere wijze te zoeken om in de behoefte te voorzien. Hierna volgt in het kort een uiteenzetting van de wijze waarop dat mogelijk is, kortheidshalve beperkt tot de categorie medisch-specialisten. Militair medisch-specialistisch personeel is in de eerste plaats medisch-specialist, het militaire optreden is een vorm van aanvullende specialisatie (spoedeisende hulp). Het is gezien dat feit noodzakelijk om het betreffende personeel vooral te werk te stellen in civiele ziekenhuizen en het van daar uit van tijd tot tijd te confronteren met het militaire specialisme.

Medisch-specialistisch personeel vormt binnen de Nederlandse maatschappij een beroepsgroep, die als één integraal geheel moet worden gezien. Die beroepsgroep heeft een geheel eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het toetreden en het uittreden van participanten. Dat vertaalt zich mede in maatschappen van specialisten, zoals die nu binnen de civiele ziekenhuizen functioneren. De beroepsgroep is voor het handhaven van zijn professie afhankelijk van volwaardig en gelijkwaardig kunnen functioneren in civiele ziekenhuizen. Gelijkwaardigheid is een belangrijke voorwaarde; het vormen van een bijzondere, afzonderlijke beroepsgroep (bijvoorbeeld een beroepsgroep militair medisch-specialisten) is met een dergelijke voorwaarde moeilijk te combineren. Indien aan de voorwaarde van gelijkheid niet is voldaan, kan ook moeilijk sprake zijn van volwaardig functioneren.

Dit wordt versterkt als het karakter van de afzonderlijke beroepsgroep militair medisch-specialisten wordt onderstreept in een afwijkende, ambtelijke bezoldiging. Specialisten kunnen buiten Defensie aanzienlijk betere inkomens genereren dan binnen de ambtelijke verhoudingen mogelijk is. Een ongelijke beloning voor het zelfde werk past niet bij gelijkwaardigheid die in een maatschap noodzakelijk is.

Defensie kan nu zorgcapaciteit verwerven door het financieren van instellingen die in die capaciteit kunnen voorzien. Gezien het bovenstaande is het binden van de zorgcapaciteit in de vorm van een civiel werkzame, vrij gevestigde specialisten aan Defensie een uitstekend alternatief (en voor de categorie chirurgen wellicht het enige). De specialist komt voor een uitzending of voor andere activiteiten bij Defensie, periodiek en bij bijzondere omstandigheden direct, in werkelijke dienst. Een dergelijk binding is te bereiken door de specialist bovenformatief[7] te plaatsen bij civiele ziekenhuizen. Er wordt geen dienstverband aangegaan, maar er wordt door middel van contractuele afspraken met ziekenhuizen en maatschappen door Defensie omschreven zorgcapaciteit gereserveerd. Met een dergelijke bovenformatieve plaatsing komt de specialist, per periode van 18 maanden, netto[8] drie maanden ter beschikking van Defensie.

In een contractuele verhouding is de beschikbaarheid onder vredesomstandigheden even goed verzekerd als bij een militaire dienstverhouding. Defensie

---

7 Het gaat in dit model om bovenformatief toegevoegde specialisten; alleen bovenformatieve plaatsing stelt de beschikbaarheid zeker. Deze toevoeging is in elk geval voor chirurgen een reële optie, nu de Nederlandse Vereniging van Heelkunde heeft beslist om ten behoeve van Defensie de jaarlijks opleidingsbehoefte te verhogen. Dit impliceert dat in de behoeftebepaling voor chirurgen in opleiding nu kwantitatief rekening wordt gehouden met de in dit document uitgewerkte behoefte van Defensie.

8 Netto: daadwerkelijke tijd, beschikbaar voor uitzending. Voorbereiding, verlof, debriefing, et cetera zijn daarin dus niet begrepen.

stelt in het contract eisen aan de specialisten ten aanzien van zowel hun professionele kwaliteit en specifieke vaardigheden, als hun beschikbaarheid en inzetbaarheid in een militaire omgeving. In de overgang naar een nieuwe situatie houdt Defensie vanzelfsprekend haar verantwoordelijkheden als werkgever van het militaire medisch specialistische personeel en de militairen in opleiding tot specialist. De bij het contract betrokken specialist krijgt bij opkomst in werkelijke dienst een militaire status.[9] Of daarmee ook samenhangt dat hij een militaire rang krijgt staat nog niet vast; het is een reële optie om het rangonderscheidingsteken te vervangen door een insigne in de vorm van bijvoorbeeld een esculaap.

Een ander, eveneens nader uit te werken aspect betreft de opbouw van een reservebestand voor de algemene verdedigingstaak. Het is van groot belang dat een specialist er als rechtspersoon ten opzichte van Defensie mee instemt om – na afloop van zijn betrokkenheid bij het beschikbaarheidscontract – deel uit te gaan maken van het bestand reservepersoneel voor onbepaalde tijd.

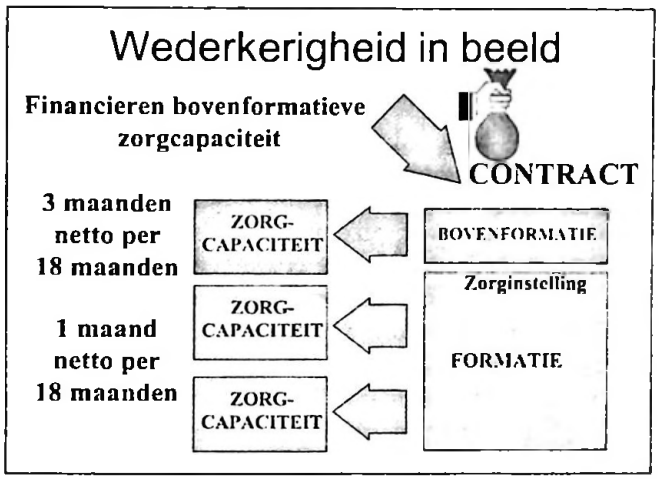
WEDERKERIGHEID

Alternatieve behoeftevervulling levert voordelen op die niet goed in geld zijn uit te drukken. Zo mag Defensie tegenover het beschikbaar stellen van bovenformatieve specialistenfuncties een tegenprestatie verwachten. Die bereidheid van de ziekenhuizen en maatschappen om die tegenprestatie te leveren, biedt de defensieorganisatie de potentie om te kunnen voldoen aan de politieke verplichtingen. Wederkerigheid in de relatie tussen Defensie en de ziekenhuizen is daarmee één van de pijlers van de alternatieve behoeftevervulling.

De tegenprestatie voor het op kosten van Defensie bovenformatief aan kunnen stellen van een specialist of een andere functionaris houdt in dat de ziekenhuizen en maatschappen zich verplichten om uit hun eigen formatie – in een verhouding van 1:2 – personeel beschikbaar te stellen van Defensie. Dat personeel zal per 18 maanden netto één maand ter beschikking zijn ten behoeve van uitzending of andere defensietaken. Op die manier is in de uitgestelde behoefte die nodig is om een gelijktijdige deelname aan meer dan twee operaties zeker te stellen, te voorzien. In afbeelding 7 is de wederkerigheid schematisch weergegeven.

De totale behoefte aan medisch-specialisten neemt met de nu door Defensie gestelde behoefte in omvang toe. Dat betekent dat er nu in algemene zin een

9 Er is sprake van een bijzondere vorm van personeelsvoorziening. Defensie gaat met het betrokken personeel juridisch geen overeenkomst aan; de contractafspraken komen tot stand en worden onderhouden met het ziekenhuis of de maatschap. Daarmee ontstaat een tot dusver bij Defensie niet bekende vorm van personeelsvoorziening; de status van dat personeel en de wijze waarop die status contractueel wordt vastgelegd, worden nog nader uitgewerkt.



Afb. 7 Afspraken over wederkerigheid

tekort bestaat, waarin alleen door opleiding van nieuwe specialisten kan worden voorzien. Dergelijke opleidingen vergen een periode van circa zes jaar; dit betekent dat het huidige tekort nog geruime tijd zal bestaan.

Defensie is dus niet onmiddellijk in staat om haar behoefte aan chirurgische ondersteuning in alle opzichten te vervullen. Zeker in de eerste jaren moet Defensie – met name bij besluitvorming over eventuele deelname aan een peace-enforcing operatie – bij het vaststellen van de omvang van de uit te zenden troepen rekening houden met de beschikbaarheid van medisch specialisten naar de stand van dat moment.

Met afspraken over wederkerigheid is tevens capaciteit beschikbaar te maken voor het inrichten van het Calamiteitenhospitaal bij peace-enforcing operaties. Daar komt bij dat het mogelijk bezwaar dat met name gespecialiseerd verpleegkundig personeel zou kunnen hebben tegen uitzending buiten de landsgrenzen (immers: veelal vrouw en in deeltijd werkend) minder aan de orde is bij een plaatsing in het Calamiteitenhospitaal te Utrecht.

De aanzienlijke kwantiteit medisch gespecialiseerde en gespecialiseerd verpleegkundige capaciteit dat via bovenformatieve plaatsing dan wel wederkerigheid betrokken is bij Defensie vereist een goede begeleiding en coördinatie vanuit de defensieorganisatie.

Omdat steeds een aanzienlijke periode verstrijkt tussen de momenten van activering, is het noodzakelijk om ook in de tussentijd contact te onderhouden en te werken aan cohesie. Ook het overige (met name verpleegkundige) via contracten beschikbaar personeel moet steeds kunnen rekenen op adequate begeleiding, coördinatie, informatie en belangenbehartiging. Het Militair Geneeskundig Facilitair Bedrijf vervult daarbij een sleutelrol; de coördinerende rol van de officier stafverpleegkundige is in dat verband essentieel bij het optreden als spil voor de chirurgische teams.

WAT IS NU BEREIKT?

Als de nu goedgekeurde plannen zijn gerealiseerd kan Defensie – in elk geval waar het de spoedeisende hulp en pré- en nazorg betreft – voldoen aan zowel de politieke belofte aan de internationale gemeenschap als aan de belofte aan de militairen en hun thuisfront: vaders, moeders en andere relaties. Dat is een belangrijke stap. Maar: om de belofte aan de militair en zijn of haar thuisfront volledig waar te maken, moet dan wel tevens aan een heel belangrijke andere voorwaarde zijn voldaan. Met de nu goedgekeurde plannen is nog niet het probleem opgelost dat een uitgezonden militair bij verwonding binnen de daarvoor gestelde tijd (het *golden hour*) spoedeisende chirurgische behandeling moet kunnen ondergaan. Anders gezegd: met het voorstel van Stasdef zijn maatregelen genomen voor het traject van de chirurgische behandeling tot en met de repatriëring. Het traject vanaf het moment van gewond raken tot aan de behandeling valt buiten het voorstel, maar heeft een op zijn minst even groot belang.

Ook voor dat traject zijn gerichte maatregelen nodig. Die maatregelen kunnen verschillende uitkomsten hebben, maar moeten in elk geval alle een zelfde doel dienen: het voldoen aan de belofte, zoals opgenomen in de grondslagen van het Defensie personeelsbeleid. Concreet: in Nederland geldt als norm dat een ambulance vijftien minuten na alarmering ter plaatse kan zijn en dat de gewonde binnen zestig minuten chirurgische behandeling kan ondergaan. De in de grondslagen van het Defensie Personeelsbeleid opgenomen belofte betekent niets meer en niets minder dan dat de militair en zijn of haar thuisfront bij uitzending recht hebben op dezelfde norm.

Defensie kan daarmee op dit moment nog niet zeggen dat aan de beide beloftes, die in dit artikel het *Leitmotiv* zijn, in planningsopzicht volledig inhoud is gegeven en dat het nu wachten is op het realiseren van die plannen. Dat is pas het geval als voor het gehele traject vanaf het moment van verwonding tot en met opvang en behandeling na repatriëring maatregelen zijn genomen. Die maatregelen moeten zijn gebaseerd op normen die vergelijkbaar zijn met normen zoals die gelden voor geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen in Nederland.

Een goede afstemming tussen de op dat gebied binnen Nederland genomen en nog te nemen maatregelen en de door Defensie te nemen maatregelen kan interessante gezichtspunten opleveren. Met dergelijke gezichtspunten is ook het gehele gebied van de spoedeisende hulp aan de orde, met inbegrip van de rol die Defensie op grond van nieuwe inzichten in de vorm van militaire bijstand binnen Nederland kan leveren. Gemotiveerd en enthousiast personeel vormt daarbij de *key success factor* om zowel aan het één als aan het ander adequaat inhoud te kunnen geven.

Defensie in de Staten-Generaal in 1998

*dr. H.W. Bomert en drs. J.W.L. Brouwer**

JANUARI-APRIL

Irak-crisis

Januari 1998 stond in het teken van nieuwe spanningen in de Golf. Saddam Hussein weigerde UNSCOM de toegang tot bepaalde lokaties die hij aanmerkte als zijn presidentiële gebouwen. Dit was in strijd met de VN-resoluties volgens welke Irak de inspectie overal onvoorwaardelijk toegang moest verlenen. De Verenigde Staten en Groot-Brittannië veroordeelden het Iraakse standpunt en besloten tot het opvoeren van de militaire pressie op Bagdad. Ook de Europese Unie eiste volledige uitvoering van de VN-resoluties maar was verdeeld over de te nemen stappen. Vooral Frankrijk eiste een diplomatieke oplossing van de crisis en wees een militaire actie van de hand.

In Nederland bleek de regering verdeeld. De VVD en D66 wilden de Verenigde Staten bijstaan als alle diplomatieke middelen waren uitgeput. Ook het CDA was deze mening toegedaan. Binnen de PVDA werd echter verschillend geoordeeld. Een deel van de fractie vond dat er een diplomatieke oplossing moest worden gevonden; Nederland diende op de terughoudende Franse lijn gaan zitten.[1] Het was daarom bijzonder pijnlijk voor de paarse coalitie dat Gmelich Meijling op 10 februari uit Washington liet weten dat Nederland de Verenigde Staten de steun had toegezegd van een fregat. Kok reageerde de volgende dag onmiddellijk met de mededeling dat de staatssecretaris 'een beetje voor zijn beurt' had gesproken. Het uitsturen van een fregat was 'op dit moment' nog niet aan de orde, aldus de premier.[2]

---

* Dr. H.W. Bomert en drs. J.W.L. Brouwer zijn verbonden aan respectievelijk het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken en het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de KU Nijmegen. Dit jaaroverzicht, dat gebaseerd is op een rubriek die de auteurs voor het tijdschrift *Transaktie* verzorgden, signaleert aspecten van defensie- en veiligheidsbeleid voor zover terug te vinden in Kamerstukken. Incidenteel wordt melding gemaakt van berichten in de media inzake discussies in en rondom het parlement.

1 Paars verdeeld over militaire actie tegen Irak, *de Volkskrant*, 10 februari 1998.

2 Meijling stelt fregat beschikbaar voor Golfconflict, *Trouw*, 11 februari 1998.

Op 11 februari hield de Tweede Kamer een interpellatie op verzoek van Verhagen (CDA) over het Nederlandse standpunt inzake Irak. Tijdens het debat bleek dat een Kamermeerderheid akkoord zou gaan met Nederlandse steun aan een eventuele Amerikaanse actie tegen Irak. Alleen GroenLinks en de SP waren mordicus tegen. De PVDA-fractie was er 'nu' nog niet voor omdat het aanbod van steun volgens woordvoerster Verspaget ongunstig zou inwerken op de Nederlandse voorkeur zo lang mogelijk te zoeken naar een vreedzame oplossing van het conflict.

Het Kamerdebat ging verder vooral over de uitlatingen van Gmelich Meijling. Het CDA constateerde een gebrek aan regie in het kabinet. Kok wees dit verwijt van de hand. Volgens hem was het onmogelijk alle bewindslieden voortdurend 'aan een touwtje' te houden. De fracties van de PVDA en D66 achtten de positie van de staatssecretaris verzwakt. 'Dat was eens maar nooit weer', aldus Van den Bos (D66). Voorhoeve verklaarde hierop het volledige vertrouwen in zijn staatssecretaris te hebben behouden; wel zei hij met Meijling te hebben afgesproken dat deze voorlopig geen mededelingen over dit onderwerp meer zou doen.[3]

Twee dagen later besloot het kabinet het fregat Abraham van de Hulst naar de Golf te sturen. Om het schip in actie te laten komen zou evenwel een nieuw kabinetsbesluit nodig zijn – op het moment dat vaststond dat alle diplomatieke inspanningen hadden gefaald.[4] Deze compromisformule was nodig om de kabinetsleden die nog niet waren overtuigd van de noodzaak van geweld (onder andere Pronk), alsmede het aarzelende deel van de PVDA-fractie met het besluit te kunnen laten instemmen.[5]

Op 19 februari kreeg het kabinet brede steun van de Tweede Kamer. Ook Verspaget schaarde zich nu achter het kabinetsbesluit. Voor haar was het essentieel geweest dat het kabinet nog geen besluit had genomen over de deelname aan een eventuele militaire actie. Ook GroenLinks zei militair ingrijpen 'in laatste instantie' niet uit te sluiten, maar de partij bleef de 'solo-actie' van de Verenigde Staten afwijzen. Alleen de SP-fractie handhaafde haar volledige oppositie tegen elke Nederlandse deelname aan een eventuele militaire operatie tegen Irak. De motie-Rosenmöller (GroenLinks), die opriep af te zien van militaire steun aan de Verenigde Staten, werd met alleen de stemmen van GroenLinks en de SP voor, verworpen.[6]

---

3 Tweede Kamer 1997-1998, plenair debat, 11 februari 1998.
4 Tweede Kamer 1997-1998, 21 664, Midden-Oosten conflict, nr. 95, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 14 februari 1998.
5 Kabinet wacht met militaire inzet van fregat, *de Volkskrant*, 14 februari 1998.
6 Tweede Kamer 1997-1998, 21 664, Midden-Oosten conflict, nr. 98, Verslag van een algemeen overleg.

Op 20 februari reisde VN-secretaris-generaal Kofi Annan naar Bagdad. Deze laatste bemiddelingspoging slaagde. Saddam Hussein ging uiteindelijk akkoord met 'de volledige en ongehinderde toegang tot alle locaties' voor VN-wapeninspecteurs. Met deze overeenkomst was een militaire confrontatie met Irak – in elk geval tijdelijk – afgewend.

Vredesoperaties

Voorjaar 1998 besloot het kabinet een substantiële Nederlandse bijdrage te leveren aan twee VN-vredesoperaties. Voor de *United Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP) wordt een compagnie van ongeveer honderd man ter beschikking gesteld, die zal aanschuiven bij het Britse contingent. In beginsel wordt de compagnie voor een periode van drie jaar uitgezonden; hiervoor is *f* 26 miljoen uitgetrokken. De taak van UNFICYP – en dus van de Nederlandse eenheid – bestaat uit het toezicht houden op het wapenstilstandsverdrag van 1974 en het bijdragen aan de handhaving van de demarcatielijn tussen de Griekse en Turkse gemeenschappen op het eiland. Naar het oordeel van het kabinet zijn aan deze missie geen grote risico's verbonden, gezien het feit dat al ruim twintig jaar van een status quo sprake is, enkele bloedige incidenten daargelaten.[7] De relatieve rust zou echter komend najaar kunnen worden aangetast: de Grieks-Cypriotische regering zal dan in Rusland aangekochte SS-raketten plaatsen, wat mogelijk een (militaire) tegenactie van de Turkse troepen zal uitlokken.

In hetzelfde kabinetsberaad waar overeenstemming werd bereikt over het sturen van Nederlandse troepen naar Cyprus, werd ook besloten in beginsel – nog afhankelijk van een definitief VN-plan – eenheden uit te zenden naar de Westelijke Sahara, om een bijdrage te leveren in het begeleiden van het te houden referendum over de toekomst van dit Noordwest Afrikaanse land. Naast de al eerder toegezegde tien militaire waarnemers (zie *Transaktie*, 1998, nr. 1), is Nederland bereid samen met Denemarken een infanteriecompagnie met ruim driehonderd manschappen voor MINURSO (*United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*) te leveren; Nederland neemt daarvan ruim tweederde voor zijn rekening. De aan de uitzending voor acht maanden verbonden kosten worden begroot op *f* 21 miljoen. De Nederlandse troepen zullen deel uitmaken van de militaire VN-component van 1.850 man, die toezicht zullen moeten houden op het staakt-het-vuren, op de veiligheid van terugkerende vluchtelingen, alsmede op de registratie van kiezers. Defensie beschouwt deze operatie als een zware klus, niet alleen vanwege de te ver-

7 Tweede Kamer 1997-1998, 25 954, Cyprus, nr. 1, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 24 maart 1998.

wachten moeilijkheden bij de kiezersregistratie, maar ook gezien de extreme klimatologische omstandigheden.[8]

Kan de Tweede Kamer in beginsel instemmen met de uitzending van Nederlandse troepen naar Cyprus, meer vraagtekens bestaan er vooralsnog over de Nederlandse bijdrage aan MINURSO. PVDA en VVD stemmen voorlopig met de plannen in, het CDA voelt er weinig voor, terwijl D66 en GroenLinks nog vragen hebben over de veiligheidssituatie ter plekke.[9] De Tweede Kamer kan overigens pas een definitief politiek oordeel vellen als de Verenigde Naties met een uitgewerkt plan voor de vredesoperatie op tafel komt.

De kosten die Nederland maakt in verband met de uitzending van troepen voor VN-vredesoperaties kunnen (deels) worden verhaald op de Verenigde Naties. De financiële positie van de volkerenorganisatie is echter, zoals bekend, allerminst florissant, onder meer vanwege een grote betalingsachterstand van sommige lidstaten. Nederland heeft nog *f* 170 miljoen tegoed van de Verenigde Naties voor de operaties in Cambodja en Bosnië-Herzegowina (extra duur, vanwege het feit dat Nederlandse troepen hals-over-kop Srebrenica moesten verlaten, onder achterlating van militair materieel), maar het is de vraag of de VN in staat zal zijn dit bedrag ook daadwerkelijk uit te keren.

Met de Nederlandse toezegging (in beginsel) mee te willen doen aan twee nieuwe vredesoperaties, komt de totale bijdrage van Nederland aan VN-operaties dit jaar boven de tweeduizend manschappen.[10] Ruim driekwart daarvan is actief in en rond Bosnië-Herzegowina (recentelijk zijn tien extra mijnenruimingsinstructeurs uitgezonden[11]). Minister Voorhoeve van Defensie heeft ook al aangegeven Nederlandse troepen beschikbaar te willen stellen voor een eventuele internationale vredesmacht in Albanië en/of Macedonië, indien de Verenigde Naties zou besluiten tot het stationeren van dergelijke troepen teneinde te voorkomen dat de onlusten in Kosovo overslaan naar buurlanden.[12]

Daarmee zijn de Nederlandse militaire inspanningen op het gebied van de VN-vredesoperaties overigens nog niet uitgeput. In het kader van het *United Nations Stand-by Arrangements System* (UNSAS) – een inventarisatie van eenheden, gespecialiseerd personeel en materieel dat lidstaten indien gewenst ter beschikking kunnen stellen aan VN-operaties – is Nederland voornemens zijn UNSAS-bijdrage te actualiseren en in een *Memorandum of Understanding* vast

8 Tweede Kamer 1997-1998, 25 957, Bestand Westelijke Sahara, nr. 1, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 24 maart 1998.
9 Zie: Vraagtekens bij militaire missie, *Trouw*, 3 april 1998.
10 Zie ook: Tweede Kamer 1997-1998, 25 600 X, nr. 47, Brief van de minister van Defensie, 1 april 1998.
11 Tweede Kamer 1997-1998, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 197, Brief van de minister van Defensie, 11 maart 1998.
12 Minister: Nederlandse troepen naar Balkan, *Algemeen Dagblad*, 9 maart 1998.

te leggen. Het aangepaste aanbod van Nederland zal bestaan uit: twee fregatten, een bataljon mariniers, twee mijnenbestrijdingsvaartuigen, een maritiem patrouillevliegtuig, en (vanaf 1999) een amfibisch transportschip van de Koninklijke Marine; een (luchtmobiel) infanteriebataljon of een gemechaniseerd bataljon, een brigadehoofdkwartier, en een geniecompagnie van de Koninklijke Landmacht; twee transportvliegtuigen, een transporthelikoptercapaciteit, een vliegtuig voor medische evacuatie, een squadron jachtvliegtuigen, en eenheden voor de luchtafweer van de Koninklijke Luchtmacht; een eenheid van maximaal vijftig personen voor politietaken van de Koninklijke Marechaussee; alsmede logistieke en medische eenheden ter ondersteuning van de Nederlandse troepen.[13] Mocht de Nederlandse regering besluiten eenheden aan de Verenigde Naties ter beschikking te stellen, dan zal dat uiteraard pas gebeuren nadat het parlement in het reguliere politieke overleg terzake is geconsulteerd.

Nu Nederland dit jaar aan een aantal grote vredesoperaties zal (blijven) meedoen, meer dan tweeduizend manschappen ver buiten de eigen landsgrenzen actief zijn bij het handhaven van vrede en veiligheid, en Nederland in vergelijking met enkele jaren geleden zegt een (nog) grotere bijdrage te kunnen en willen leveren aan UNSAS, hoopt Defensie uiteraard het gevaar van (te) radicale aanslagen op het defensiebudget te hebben afgewend.[14] Weliswaar speelden defensie en veiligheidsbeleid (ruimer geformuleerd: buitenlands beleid en internationale politiek) een ondergeschikte rol in de verkiezingscampagne – het debat over buitenlands beleid, bijvoorbeeld, werd vaak verengd tot de Economische Monetaire Unie (EMU) en euro, en de asielzoekersproblematiek – in de verkiezingsprogramma's van partijen die in eerste instantie in aanmerking lijken te komen voor het nieuwe kabinet wordt wel degelijk over nieuwe bezuinigingen op Defensie gesproken (zie ook *Transaktie*, 1998, nr. 1).

Het verkiezingsprogramma van D66 boekt bezuinigingen ter waarde van één miljard gulden in, hoewel op aandringen van Van Mierlo een deel van de bezuinigingen kan worden geschrapt als de economische groei meevalt.[15] De PVDA blijft voorstander van verdergaande bezuinigingen: in de in de aanloop naar de verkiezingen uitgebrachte eigen Defensienota wordt vooral voor kortingen bij de marine, en in mindere mate bij de luchtmacht gepleit.[16] De VVD,

---

13 Tweede Kamer 1997-1998, 26 001, UNSAS, nr. 1, Brief van de minister van Defensie, 9 april 1998.

14 De Defensietop heeft zich in de aanloop naar de verkiezingen openlijk uitgesproken tegen verdergaande bezuinigingen. Zie onder meer: Legertop vreest bezuinigingen, *Algemeen Dagblad*, 10 februari 1998; Defensietop daagt politici uit in bezuinigingsdebat, *Parool*, 10 februari 1998.

15 D66 schrapt deel Defensie-bezuiniging, *Telegraaf*, 16 februari 1998.

16 Ewoud Nysingh, PVDA wil fors bezuinigen op marine. Landmacht wordt ontzien bij voorstel tot inkrimpen defensie, *de Volkskrant*, 24 april 1998.

ten slotte, blijft verdere bezuinigingen afwijzen, hoewel ook de liberalen door een 'foutje' in hun verkiezingsprogramma leken te pleiten voor een reductie van het budget met *f* 450 miljoen. Deze 'blunder' werd echter meteen hersteld, ten koste van het ingeboekte financieringstekort.[17]

Defensie lijkt deze kabinetsformatie de dans dan ook andermaal niet te kunnen ontspringen, hoewel de grote partijen het er wel over eens zijn dat de bezuinigingen niet ten koste mogen gaan van de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties. Afstoting van krijgsmachttaken dan wel uitstel of afstel van grote investeringen voor materieelprojecten lijken dan de enige uitweg.

Materieel

De Tweede Kamer is de afgelopen maanden nader geïnformeerd over de (voor)studies dan wel voortgangsrapportages inzake de aanschaf van nieuwe wapensystemen. Het grootste project in deze is de aanschaf van vier luchtverdedigings- en commandofregatten voor de marine, waarvoor ruim drie miljard gulden is uitgetrokken. Uit de op verzoek van de Kamer uitgebrachte jaarrapportage blijkt dat het project redelijk op schema ligt: de eerste proefvaart is voorzien voor 2001, terwijl het laatste schip naar verwachting in 2005 in de vaart kan worden genomen.[18]

Minder voorspoedig gaat het met een ander omvangrijk project: de ontwikkeling en productie van de NH-90 helikopter. Het betreft hier een gezamenlijk project van Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland (Fokker participeert voor 6,5 procent). Defensie heeft voor de aanschaf van twintig NH-90's maximaal *f* 1,3 miljard uitgetrokken. De ontwikkelingskosten vallen echter beduidend hoger uit dan aanvankelijk was geraamd. De samenwerkende bedrijven in de vier betrokken landen hebben nog steeds geen overeenstemming kunnen bereiken over de vraag hoe de NH-90 moet worden geproduceerd, noch over de vraag waar. Er is, aldus staatssecretaris Gmelich Meijling in zijn brief aan de Kamer, 'geen aanleiding tot optimisme over een snelle afronding van de onderhandelingen met de industrie'.

Ook de oplevering ondervindt grote vertraging. Aanvankelijk zouden de helikopters in 2000 worden geleverd, maar dat zal nu waarschijnlijk niet eerder dan in 2004 plaatsvinden. Een verdere vertraging wordt door Gmelich Meijling als 'onaanvaardbaar' bestempeld.[19]

De staatssecretaris van Defensie heeft voor wat betreft de behoeftestelling aan andere systemen onder meer gerapporteerd over het levensduurverlengend onderhoud gekoppeld aan een verbeteringsprogramma (voorzien voor 2002)

---

17 VVD kort per ongeluk op defensie, Volkskrant, 1 april 1998.

18 Tweede Kamer 1997-1998, 25 800, Luchtverdedigings- en commandofregatten, nr. 3, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 18 maart 1998.

19 Tweede Kamer 1997-1998, 25 928, NAVO helikopter-project NH-90, nr. 1, Brief van de minister van Defensie, 10 maart 1998.

voor 22 zelfvoortbewegende gepantserde raketsystemen (*Multiple Launch Rocket System*, MLRS), waarvoor *f* 79 miljoen is gereserveerd;[20] de aanschaf van 750 vrachtauto's met een zogeheten wissellaadsysteem, geschikt voor het vervoeren van containers, ter waarde van *f* 525 miljoen;[21] de aanschaf van ruim 700 SHORAD-systemen (*Short-Range Anti-Tank weapons*) in 2001, waarvoor *f* 100 miljoen is uitgetrokken;[22] het gebruik van een satellietcommunicatiesysteem voor militair gebruik, waarvoor maximaal *f* 283 miljoen is geraamd (het uiteindelijke bedrag is afhankelijk van de vraag of Defensie een satelliet zal medefinancieren, dan wel besluit tot het *leasen* van satellietcapaciteit);[23] alsmede over het in gebruik nemen van materieel voor mobiele radarsystemen, ondersteunende middelen voor commandovoering, communicatievoorzieningen en aanpassingen aan bestaande wapensystemen voor luchtverdediging in het kader van het *Target Information Command & Control System* (TICCS), waarvoor circa *f* 300 miljoen is gereserveerd.[24]

Wapenexport

In reactie op de herhaaldelijk geuite wens van de Tweede Kamer om meer openheid inzake wapenexporten, waarbij onder meer werd verwezen naar de praktijk in andere landen, bracht het kabinet in februari een uitgebreide rapportage terzake uit.[25] De regering blijft bij haar standpunt de gegevens over Nederlandse wapenexporten vooraf alleen achter gesloten deuren te willen behandelen. 'De regering kan om respectievelijk juridische, buitenlands politieke en commerciële redenen geen volledige openbaarheid betrachten ten aanzien van individuele exporten.' Wel is de regering bereid in mei van ieder jaar een rapport uit te brengen over de exporten die in het daaraan voorafgaande kalenderjaar daadwerkelijk zijn gerealiseerd. De andere halfjaarlijkse rapportage in oktober zal als voorheen vertrouwelijke informatie bevatten over de export per bestemmingsland in de eerste zes maanden van het jaar.

In april werden de cijfers over de tweede helft van 1997 bekendgemaakt. Gedurende die periode exporteerde Nederland in totaal voor ruim 700 miljoen gulden aan wapens, waarvan *f* 423 miljoen naar NAVO-bondgenoten.[26]

---

20 Tweede Kamer 1997-1198, 25 600 X, nr. 36, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 27 januari 1998.

21 Tweede Kamer 1997-1998, 25 600 X, nr. 48, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 31 maart 1998.

22 Tweede Kamer 1997-1998, 25 884, Anti-tankwapens, nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 9 februari 1998.

23 Tweede Kamer 1997-1998, 25 886, Satellietcommunicatie voor militair gebruik, nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 9 februari 1998.

24 Tweede Kamer 1997-1998, 25 917, Behoefte aan een Target Information Command & Control System (TICCS), nr. 1, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 27 februari 1998.

25 Tweede Kamer 1997-1998, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 30, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, en de staatssecretarissen van Economische Zaken en van Defensie, 27 februari 1998.

26 Tweede Kamer 1997-1998, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 32, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 9 april 1998.

Hoewel een deel van de Kamer liever een wat ruimhartiger beleid van het kabinet had gezien waar het de openbaarheid van de Nederlandse wapenexport betreft, legde zij zich neer bij het door het kabinet ingenomen standpunt.

Meer vraagtekens zette de Kamer echter bij een concrete wapenexportkwestie die wel uitgebreid in de openbaarheid kwam: de uitvoer van M483-artilleriegranaten naar Turkije. Weliswaar wordt uitvoer van wapens naar Turkije in beginsel niet toegestaan, vooral vanwege het risico dat het geleverde materieel wordt ingezet in de strijd tegen de Koerden, maar tegen de levering van de granaten maakte het kabinet geen bezwaar.

In de eerste plaats gaat het, aldus de argumentatie van het kabinet, om granaten die, gezien de aard van de munitie, niet tegen de Koerden zullen worden gebruikt, en ook heeft de Turkse regering herhaaldelijk verklaard de M483 alleen in te zullen zetten voor NAVO-doeleinden. Bovendien is de Nederlandse leverancier, Eurometaal, contractueel en volgens NAVO-afspraken verplicht de munitie te leveren. Niet-levering zou het einde van Eurometaal en het ontslag van tweehonderd werknemers kunnen betekenen.[27]

Ondanks aanvankelijk grote aarzelingen – 'Kamer: granaten niet naar Turkije', kopte *Het Parool* op 12 februari – volgde een ruime Kamermeerderheid uiteindelijk het kabinet en zei vertrouwen te hebben in de Turkse beloftes en toezeggingen dat de wapens niet zullen worden ingezet tegen de opstandige Koerden. D66-woordvoerder Van den Bos verwoordde het als volgt: 'De regering moet de regering van een bondgenoot op haar woord geloven totdat het tegendeel blijkt.[28] Een motie van Sipkes (GroenLinks), waarin om een uitspraak tegen levering werd gevraagd, kreeg uiteindelijk alleen de steun van GroenLinks en de SP.

MEI-AUGUSTUS

Kabinetsformatie Paars-II

Regeerakkoord

Na ruim negen weken werden de informateurs en de onderhandelaars van PVDA, VVD en D66 het medio juli eens over de tekst van het regeerakkoord voor het tweede paarse kabinet.[29] De defensie-uitgaven waren in de onderhandelingen lange tijd een belangrijk struikelblok geweest. Enerzijds wensten PVDA

27 Tweede Kamer 1997-1998, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 29, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 3 februari 1998; Tweede Kamer 1997-1998, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 25, Lijst van vragen en antwoorden, 14 april 1998.

28 Tweede Kamer 1997-1998, plenair debat, 16 april 1998.

29 Tekst paars regeerakkoord nu definitief, *NRC Handelsblad*, 18 juli 1998.

en D66 respectievelijk 750 miljoen en 1 miljard gulden te bezuinigen. Anderzijds kon volgens de VVD na alle bezuinigingen in de voorafgaande jaren niet meer worden gekort op Defensie. Uiteindelijk gingen de liberalen door de knieën, al was het uiteindelijke bedrag – van 1999 tot en met 2002 375 miljoen gulden per jaar – lager dan de 500 miljoen die insiders aanvankelijk hadden voorspeld.[30]

De (minimale) defensieparagraaf van het regeerakkoord stelt dat het kabinet onverminderd belang hecht aan vredesoperaties als één van de hoofdtaken van defensie; Nederland handhaaft 'het in de Prioriteitennota vastgelegde ambitieniveau van deelname aan maximaal vier vredesoperaties op het niveau van bataljon of equivalent'. In 2000 zal het kabinet met een nieuwe Defensienota komen. Die zal een 'inschatting van de actuele veiligheidssituatie' bevatten, alsmede een meerjarenplan voor de ontwikkeling van de Nederlandse strijdkrachten. Dit plan zal mede zijn gebaseerd op het nieuwe Strategisch Concept en de nieuwe *defence requirements* die de NAVO in 1999 zal opstellen. De Defensieparagraaf sluit af met de mededeling: 'De zorg voor het personeel, met inbegrip van toereikende nazorg voor het uitgezonden personeel, alsook het versterken van de aantrekkingskracht van Defensie als werkgever vragen zorgvuldige aandacht'.[31] Het regeerakkoord geeft niet aan *hoe* bij een gelijkblijvende taakstelling van de krijgsmacht de bezuiniging van 375 miljoen per jaar moet worden doorgevoerd. Al onder Paars-I zijn de defensie-uitgaven met 1 miljard gulden verminderd ten opzichte van het als nogal krap aangemerkte budget dat was voorzien in de Prioriteitennota van 1993. Alom voorspelt men daarom dat de nieuwe minister van Defensie een zware klus zal wachten.

Zetelverdeling

Na de vaststelling van het regeerakkoord werd Kok op 20 juli benoemd tot formateur. Tien dagen later had de beoogd premier zijn ploeg rond. Het kabinet is op 3 augustus door de koningin beëdigd.

Vrijwel tot op het laatst was de toewijzing van de departementen en de personele samenstelling onzeker. Zo ruilden vlak voor het scheiden van de markt VVD en PVDA nog enkele posten waardoor onder meer Buitenlandse Zaken aan de liberalen en Ontwikkelingssamenwerking aan de sociaal-democraten toevielen. Al snel was duidelijk dat defensie weer naar de VVD zou gaan.

Ook over de bezetting van de verschillende posten bestond tot vlak voor het einde onzekerheid. Alleen waren de coalitiepartners het er vanaf het begin over eens dat de helft van het zittende kabinet zou moeten worden vernieuwd

30 Zie bijvoorbeeld: Defensie kan lastig punt worden, *de Volkskrant*, 9 juni 1998.

31 Tweede Kamer 1997-1998, 26 024, Kabinetsformatie 1998, nr. 10, Brief van de formateur, 3 augustus 1998.

en dat de meeste van de blijvers van departement zouden verwisselen. Vooral Bolkestein maakte zich tijdens de onderhandelingen sterk voor een 'verfrissing' van de ploeg om 'metaalmoeheid' bij het tweede paarse kabinet te voorkomen.

Ook zou volgens hem de te benoemen bewindspersoon niet noodzakelijk over specifieke ervaring hoeven te beschikken op het hem of haar toegewezen beleidsterrein; een goede bestuurder moest volgens de VVD-leider elk departement aankunnen.

Nieuwe bewindslieden

Na de stoelendans bleek allereerst dat Buitenlandse Zaken was toegevallen aan de aanvankelijk gedoodverfde kandidaat, de uitgaande minister van Landbouw Van Aartsen. Staatssecretaris voor Europese Zaken werd de PVDA-er Benschop, sinds 1996 commissaris voor de Media, belast met het financieel toezicht. De post van Defensie ging naar De Grave, oud-staatssecretaris van Sociale Zaken en tot 1996 wethouder van financiën in Amsterdam. De Grave stond niet bekend om bijzondere kennis van het defensiebeleid of de buitenlandse politiek. Ook de nieuwe staatssecretaris van Defensie, Van Hoof, kwam uit een andere hoek; sinds 1991 was hij als kamerlid voor de VVD woordvoerder sociale zekerheid. Wel was Van Hoof, vóór hij de in de politiek ging, jarenlang beroepsofficier bij de Marine geweest.

Vertrekkende bewindslieden

Van de niet-terugkerende bewindslieden die met het defensie- en veiligheidsbeleid te maken hadden gehad, bestaat alleen duidelijkheid over het lot van Van Mierlo. De D66-leider had reeds van te voren zijn vertrek uit de politiek aangekondigd. Daarentegen gaven minister Voorhoeve en de staatssecretarissen Gmelich Meijling en Patijn tijdens de formatie te kennen beschikbaar te zijn voor een nieuwe termijn.

Het valt niet met zekerheid vast te stellen of deze drie VVD-bewindslieden het slachtoffer werden van de door hun politiek leider gewenste 'verversing' van het kabinet, dan wel om andere reden niet mochten terugkomen. Daarbij kan wel worden aangetekend dat tijdens de formatie de kansen van Voorhoeve en Meijling op een nieuwe post gering werden geacht. Voorhoeve gold als 'aangeschoten' als gevolg van de binnenlands-politieke afhandeling van het Srebrenica-drama.[32] Ook voor Gmelich Meijling zag het er slecht uit. Juist in de weken rond de verkiezingen kwam hij in opspraak omdat hij als burgemeester van Den Helder in de jaren 1985-1994 ten onrechte onkosten zou hebben gedeclareerd. Begin juni bleek uit nader onderzoek dat Meijling indertijd niet onrechtmatig had gehandeld. Toch bleef de indruk bestaan dat de

32 Een idealist redt het niet op Defensie, *de Volkskrant*, 9 december 1997.

staatssecretaris te gemakkelijk met overheidsgeld zou hebben omgesprongen. Toen naar buiten kwam dat hij op rekening van het ministerie een attaché-koffertje van *f* 1.035 had gekocht, moest hij op Kamervragen antwoorden dat de koffer na zijn vertrek in bezit van Defensie zou blijven.[33] Ook de dure miskoop van een prestigieus zakenvliegtuig was Meijling op veel kritiek komen te staan.

Vredesoperaties

Voormalig Joegoslavië

Nederland blijft grote waarde hechten aan de aanwezigheid van troepen in voormalig Joegoslavië. Bij de halfjaarlijkse verlenging van het SFOR-mandaat in juni 1998 heeft Nederland dan ook medegedeeld de omvang van de Nederlandse troepensterkte in de regio op peil te zullen houden. Als voorheen stelt Nederland een gemechaniseerd bataljon van de Koninklijke Landmacht ter beschikking, aangevuld met een F-16 detachement van de Koninklijke Luchtmacht (gestationeerd in Italië). Voor het eerst zendt Nederland twee Apache-helikopters uit, die onder meer zullen worden ingezet voor verkennings- en escortetaken en voor inspectie van onder controle staande wapenopslagplaatsen. De Nederlandse bijdrage aan SFOR blijft daarmee gehandhaafd op ongeveer 1.400 manschappen, van wie er circa 1.250 in Bosnië-Herzegowina zijn gestationeerd.[34]

Naar aanleiding van nieuwe gewelddadigheden in de regio – in het bijzonder de escalerende strijd tussen Servische ordetroepen en reguliere strijdkrachten enerzijds en Albanese opstandelingen in de Servische provincie Kosovo anderzijds – leek Nederland aanvankelijk bereid de militaire presentie op de Balkan te versterken. Vooral minister van Defensie Voorhoeve toonde zich een voorstander van gerichte militaire luchtacties tegen Servische doelen teneinde de 'etnische zuiveringen' ter plekke een halt toe te roepen.

Uiteraard zou een dergelijke actie onder een mandaat van de Verenigde Naties moeten plaatsvinden, maar als het niet anders kon (bijvoorbeeld als Rusland en/of China in de Veiligheidsraad zou(den) dwarsliggen), dan moest het maar zonder een dergelijk mandaat, aldus de bewindsman. Hij werd in deze krachtige taal bijgestaan door een ruime Kamermeerderheid; alleen het GPV en de SP plaatsten vraagtekens. Toen bleek dat internationaal weinig steun voor een dergelijke optie zou bestaan – zo sprak bondskanselier Kohl zich uit tegen een eenzijdige (NAVO-)actie zonder een mandaat van de VN-

---

33 Onderzoek pleit Gmelich Meijling vrij, *Trouw*, 6 juni 1998; Suggestie van geritsel schaadt Meijling, *de Volkskrant*, 23 mei 1998; Tweede Kamer 1997-1998, Aanhangsel 792, Antwoord van de staatssecretaris van Defensie op vragen van Sipkes (GroenLinks).

34 Brief van de minister van Defensie en van de minister van Buitenlandse Zaken, inzake de Nederlandse militaire bijdrage aan het vervolg van SFOR, 8 juni 1998 (D98001500) (http://www.mindef.nl/nieuws/brief/080698b.htm).

Veiligheidsraad, daarin bijgevallen door onder anderen de secretaris-generaal van de NAVO, Solana – keerde ook Voorhoeve, daartoe mede aangespoord door premier Kok en minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo op zijn schreden terug.[35] Nederland moest erkennen dat in de Europese Unie en NAVO geen overeenstemming kon worden bereikt over een krachtiger standpunt.

Van gerichte militaire luchtacties was dus allerminst sprake. Niettemin werd de diplomatieke druk op Belgrado opgevoerd, onder meer door een (verdere) verscherping van de economische sancties tegen het regime.[36] Als een 'laatste waarschuwing' aan Milosevic besloot de NAVO wel tot een *show of force:* op 15 juni stegen in totaal ruim tachtig gevechtsvliegtuigen op (waaronder vier Nederlandse F-16's en, ter ondersteuning, een tankvliegtuig) voor een oefening boven de regio. De gevechtsvliegtuigen vlogen slechts boven Albanië en Macedonië en kwamen niet dichter bij de grens van Kosovo dan vijftien kilometer. Milosevic bevond zich op dat moment overigens in het Kremlin in Moskou voor overleg met de Russische president Jeltsin.

Milosevic leek ook weinig onder de indruk: de strijd in Kosovo werd in alle hevigheid voortgezet. Pijnlijk voor Nederland was dat uit een BBC-uitzending bleek dat de Servische eenheden gebruik ('misbruik') maakten van een Nederlandse YPR die indertijd bij de val van Srebrenica door de Bosnische Serviërs was buitgemaakt en inmiddels blijkbaar was overgedragen aan Belgrado. Nadat ook de Nederlandse media uitvoerig aandacht aan de kwestie hadden geschonken, reageerde de Nederlandse politiek, minister Voorhoeve voorop, uitermate verontwaardigd. De minister kwalificeerde het Servische gedrag als 'schandelijk' en kondigde aan stappen te zullen ondernemen tegen Klein-Joegoslavië.[37] Het ministerie van Buitenlandse Zaken reageerde daarentegen nogal laconiek: 'Het is natuurlijk van belang dat een buitgemaakt militair voertuig terugkomt, maar in het licht van het huidige bloedvergieten in Kosovo is het toch een ondergeschikt punt. [...] We zijn sowieso fel tegen het geweld tegen de Kosovaren. En dan doet het er niet zoveel toe of de Serviërs dat plegen met middelen die ze keurig zelf in elkaar hebben gezet, of hebben gestolen', zo wordt een verklaring geciteerd.[38] De zo duidelijk uitgesproken Nederlandse verontwaardiging kwam overigens in een iets ander daglicht te staan toen bleek dat het ministerie van Defensie al enkele maanden eerder door D66-Kamerlid Hoekema op de hoogte was gebracht van de mogelijkheid dat een Nederlandse pantserwagen in Kosovo werd gebruikt. Toen volgden er

35 Kok en Van Mierlo fluiten Voorhoeve terug, *Algemeen Dagblad*, 12 juni 1998.
36 Tweede Kamer 1997-1998, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 204, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 8 juni 1998.
37 Voorhoeve: Gedrag Serviërs schandelijk, *Algemeen Dagblad*, 6 juni 1998.
38 Nederland eist YPR terug van Servië, *Algemeen Dagblad*, 6 juni 1998.

evenwel geen acties van de kant van de Nederlandse autoriteiten of diplomatieke vertegenwoordigers.

Bovendien was uiteraard al bijna drie jaar bekend dat Nederland in Srebrenica wapens had moeten achterlaten en gedurende die periode is er noch door Nederland noch door de Verenigde Naties een serieuze poging ondernomen het materieel van de (Bosnische) Serviërs terug te vorderen. In 1995, bij de val van Srebrenica, gingen in totaal veertien YPR's verloren (waarvan er inmiddels vijf zijn teruggevonden dan wel door SFOR in beslag zijn genomen), alsmede dertig anti-tankgranaten, 171 machinegeweren, achttien terreinwagens, één vrachtauto en zes tot acht mortieren. Daarnaast moesten de Nederlandse eenheden ook algemene uitrusting en verbindingsapparatuur in de enclave achterlaten.[39] In totaal ging het om materiaal ter waarde van 25 miljoen gulden.[40]

Albanië en Macedonië

Mede in het licht van een mogelijke *spill-over* van het conflict in Kosovo werd de defensiesamenwerking tussen Nederland enerzijds en Albanië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië anderzijds gedurende de afgelopen periode versterkt. In eerste instantie zegde Nederland steun toe bij het versterken van de grensbewaking. Aan de Albanese grenspolitie zijn vijfentwintig (overtollige) landrovers overgedragen, terwijl de Albanese strijdkrachten ook nog eens vijftien vrachtauto's tegemoet kunnen zien. Macedonië krijgt eveneens vijftien vrachtauto's geleverd.[41] Behalve deze en andere materieelschenkingen, wordt in het kader van het Partnerschap-voor-Vrede-programma het gezamenlijk oefenprogramma verder opgevoerd, 'waarmee wordt bijgedragen aan de zichtbaarheid van NAVO-betrokkenheid in de regio', aldus minister Van Mierlo.[42] Grote militaire oefeningen met een substantiële bijdrage van geallieerde luchtmachteenheden – waaronder Nederlandse F-16's – in Albanië en Macedonië staan gepland voor respectievelijk augustus en september.

Bij de voorziene uitbreiding van de *Multilateral Advisory Police Element* (MAPE) van de West-Europese Unie in Albanië, is de regering bereid de Nederlandse bijdrage te verhogen van nu nog vijf naar maximaal acht functionarissen van de marechaussee.[43]

---

39 Serviërs zuiveren Kosovo met tanks uit Nederland, *Trouw*, 5 juni 1998.

40 Kamer verontwaardigd over YPR's Dutchbat in Kosovo, *NRC Handelsblad*, 6 juni 1998.

41 Tweede Kamer 1997-1998, 25 267, Albanië, nr. 12, Brief van de minister van Defensie, 30 juni 1998.

42 Tweede Kamer 1997-1998, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 206, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 24 juli 1998; zie ook de brief van de minister van Defensie over Defensiesamenwerking met de Midden- en Oost-Europese landen, 1 juli 1998 (D98001737) (http://www.mindef.nl/nieuws/brief/010798a.htm).

43 Tweede Kamer 1997-1998, 25 267, Albanië, nr. 11, Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 29 april 1998.

Cyprus en Westelijke Sahara
In het voorjaar van 1998 nam het kabinet het besluit troepen ter beschikking te willen stellen voor twee 'nieuwe' vredesoperaties: Cyprus en de Westelijke Sahara. De eerste Nederlandse eenheden voor UNFICYP zijn inmiddels op Cyprus gearriveerd. Op uitdrukkelijk verzoek van het *Department of Peacekeeping Operations* van de Verenigde Naties in New York heeft Defensie overigens besloten geen militairen met een Turkse achtergrond naar het eiland te zenden, aangezien in de ogen van de Verenigde Naties de strikte onpartijdigheid ten opzichte van de bij het conflict betrokken partijen gewaarborgd dient te zijn.[44]

De uitzending van mariniers in het kader van de VN-vredesoperatie MINURSO in de Westelijke Sahara heeft de nodige vertraging ondervonden. De betrokken conflictpartijen in de regio hebben nog steeds geen overeenstemming kunnen bereiken over de vraag welke personen uiteindelijk aan het voorziene referendum mogen deelnemen. Zolang deze kwestie niet is opgelost, kan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties niet met een mandaat komen en tot op dat moment zal de regering nog geen definitief plan aan de volksvertegenwoordiging kunnen voorleggen. Wel sprak de minister van Defensie in zijn brief van 28 juli andermaal de bereidheid uit op termijn daadwerkelijk eenheden uit te zenden.[45]

EU-gedragscode voor wapenexport
Nederland zag zijn pogingen stranden om in het kader van de Europese Unie te komen tot een strengere gedragscode op het terrein van de wapenexport. Daarmee bevond ons land zich overigens in goed gezelschap; met uitzondering van Frankrijk waren alle EU-leden voor een strikter wapenexportregime, gekoppeld aan meer openbaarheid.

Eensgezindheid bestond er in de Europese Unie over de nadere precisering van reeds langer bestaande criteria voor wapenexport: bijvoorbeeld geen uitvoer van wapens naar landen waar de mensenrechten worden geschonden of waar grote interne spanningen zijn, evenmin een uitvoervergunning verlenen indien de indruk bestaat dat geleverde wapens zullen worden gebruikt om territoriale claims kracht bij te zetten.

Verschil van inzicht bestond er daarentegen over de te volgen procedureregels. Indien een van de EU-leden besluit om bepaalde wapensystemen niet te exporteren, dient zij daarvan de overige veertien lidstaten in kennis te stellen. Deze zullen in beginsel evenmin tot levering overgaan, teneinde te voorkomen

44 Tweede Kamer 1997-1998, Aanhangsel 330, Antwoord op vragen van het Tweede-Kamerlid Hoekema (D66), 30 juli 1998.
45 Tweede Kamer 1997-1998, 25 957, Bestand Westelijke Sahara, nr. 3, Brief van de minister van Defensie, 28 juli 1998.

dat potentiële klanten de EU-leden tegen elkaar kunnen uitspelen. Mocht een van de leden alsnog besluiten een exportvergunning af te geven, dan dient hij het land dat in eerste instantie weigerde daarvan op de hoogte te stellen in een met redenen omklede motivering.

Veertien landen hadden liever gezien dat *alle* landen deze rapportage onder ogen zullen krijgen, maar Frankrijk verzette zich hiertegen. Frankrijk weigerde ook in te stemmen met de in brede kringen gedeelde wens van openbare jaarrapporten voor het Europees Parlement. Dergelijke rapporten zouden laten zien wat elk land exporteert, aan wie, en waarom. Dankzij het Franse verzet kon nu slechts overeenstemming worden bereikt over openbaarheid waar het de conclusies van de jaarrapportages betreft; het rapport zelf blijft vertrouwelijk.

Van Mierlo toonde zich teleurgesteld over de uiteindelijk bereikte resultaten. Openbaarheid had tot enige mate van 'sociale controle' moeten leiden, maar dat zit er nu nog niet in.[46] Overigens mag niet uit het oog worden verloren dat de EU-gedragscode die uiteindelijk is aanvaard, geen verplichtingen oplegt; bovendien volgen er geen sancties indien zij wordt overtreden.

Midlife Update F-16

In juni zijn op de vliegbasis Leeuwarden de eerste gemoderniseerde F-16 gevechtsvliegtuigen aan de Koninklijke Luchtmacht overgedragen. Zonder deze *midlife update* zouden de inmiddels bijna twintig jaar oude toestellen het einde van hun operationele levensduur naderen. Na de vervanging van elektronica en toevoeging van moderne computerapparatuur kunnen de F-16's naar verwachting mee tot 2010. In totaal zullen 138 toestellen worden gemoderniseerd. Hiervoor zijn in Nederland twee productielijnen geopend: één in eigen beheer, bij de luchtmacht op de basis Woensdrecht, en één bij Fokker Aircraft Services (inmiddels overgenomen door Stork), eveneens in Woensdrecht. De modernisering, ter waarde van 2,2 miljard gulden, levert naar verwachting 477 manjaren werk op.[47]

Bij de plechtige overdracht van de eerste gemoderniseerde vliegtuigen brak staatssecretaris Gmelich Meijling andermaal een lans voor een spoedig besluit over de vervanging van de Nederlandse F-16's.[48] Indien Nederland een rol wil

---

46 Voor de Nederlandse inzet, zie: Tweede Kamer 1997-1998, 22054 Wapenexportbeleid, nr. 31, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 6 april 1998. Zie ook: Frankrijk tegen sociale controle wapenverkopen, *Trouw*, 26 mei 1998 en EU spreekt gedragscode af voor uitvoer van wapens, *de Volkskrant*, 26 mei 1998.

47 Zie: 'Midlife Update F-16 (MLU). Programma resultaat van transatlantische samenwerking tussen Europese en Amerikaanse F-16 gebruikers' (http://www.mindef.nl/luchtmacht/mlu/midlife.htm#f-16).

48 'Speech by the Netherlands State Secretary for Defence, Mr. J.C. Gmelich Meijling, on the occasion of the international presentation of the Mid Life Update F-16, Leeuwarden Air Force Base 11 June 1998' (http://www.mindef.nl/nieuws/toespraak/ stas981106.htm).

kunnen spelen in de ontwerpfase van een nieuw vliegtuig, dan moet naar zijn mening al rond 2000 de knoop worden doorgehakt. Al eerder had hij laten weten dat zijn voorkeur uitgaat naar de *Joint Strike Fighter* (JSF) van Amerikaanse makelij.

Om Nederlandse bedrijven al in een vroegtijdig stadium in de gelegenheid te stellen mee te dingen naar orders bij de ontwikkeling van de JSF, heeft het kabinet 150 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Op deze wijze hoopt het kabinet dat Nederlandse bedrijven vanaf het begin kunnen worden ingeschakeld bij het ontwerp, en later de productie van de JSF. Het gaat hier overigens om een miljardenorder. Naar verwachting zal Nederland circa 150 nieuwe gevechtstoestellen bestellen (waarde: 12 miljard), maar ook Groot-Brittannië, België, Denemarken en Noorwegen hebben belangstelling. De grootste order komt echter uit de Verenigde Staten: daar bestaan plannen voor de aanschaf van 3.000 toestellen met een totale waarde van 90 miljard dollar. Volgens de staatssecretaris zou het JSF-project in Nederland 4.000 nieuwe banen kunnen opleveren.

SEPTEMBER-OKTOBER

Begroting

Volgens het regeerakkoord van Paars-II zal in 2000 een nieuwe Defensienota verschijnen die een integrale visie op de defensieorganisatie zal bevatten in het licht van de dan heersende veiligheidssituatie. Als richtsnoer daarbij zal gelden het zogeheten Strategisch Concept van de NAVO dat in april 1999 wordt vastgesteld. In de Defensienota moet definitief worden aangegeven welke maatregelen nodig zijn om te komen tot de tijdens de formatie afgesproken structurele verlaging van de defensiebegroting met 375 miljoen gulden.

Zoals was te voorzien had de kersverse minister, nauwelijks enkele weken na zijn aantreden, in zijn eerste begroting nog geen keuze kunnen maken over deze maatregelen. In de Memorie van Toelichting kondigde De Grave daarom aan dat 'de komende maanden' zal worden bezien hoe de bezuiniging voor de periode tot de Defensienota verder moet worden ingevuld. Hij zegde toe de Kamer daarover 'uiterlijk begin volgend jaar' per brief te zullen informeren. Deze brief zal ook de uitgangspunten en richtlijnen bevatten voor de opstelling van de nieuwe Defensienota.

Intussen worden de 375 miljoen voor het begrotingsjaar 1999 gevonden door een aantal investeringen te vertragen of uit te stellen. Zo is bij de luchtmacht de opknapbeurt van de F-16 straaljagers uitgesteld (besparing: 116,3 miljoen) en wordt bij de marine de aanpassing van de mijnenbestrijding vertraagd (71,9 miljoen). Van de landmacht wordt een waslijst kleine projecten uitgesteld. Het gaat hier, aldus de minister, om incidentele maatregelen 'die nog

geen beleidskeuzen voor de langere termijn inhouden'.[49] Dure projecten, bijvoorbeeld de vervanging van de F-16, of pijnlijke beslissingen, zoals het afstoten van fregatten, schuift De Grave voorlopig voor zich uit. Hij erkent: 'We lossen hier niks mee op [...] we kopen alleen maar tijd.'[50] Dat er taken zullen worden geschrapt is echter zonneklaar. De tijd dat defensie bezuinigingen kon halen met de 'kaasschaafmethode' is voorbij. In een radio-interview pleitte De Grave daarom voor een grootscheeps maatschappelijk debat over de taken van de krijgsmacht.[51]

Uitbreiding van de NAVO

Eind september beraadslaagde de Tweede Kamer opnieuw over de toetreding tot de NAVO van Polen, Hongarije en Tsjechië. Zoals was te verwachten – gezien de verhoudingen tijdens het eerdere debat over dit onderwerp (in maart 1997)[52] – ging een grote meerderheid met het wetsvoorstel terzake akkoord. Evenals vorig jaar wezen GroenLinks en de SP de uitbreiding van de hand. Vos (GroenLinks) betoogde dat uitbreiding van de NAVO een stap in de verkeerde richting was; juist de organisaties en structuren die de Oost-Westscheidslijn overschrijden, dienden te worden versterkt. Vos doelde daarmee op de OVSE en de Europese Unie. De twee linkse partijen konden daarom ook geen steun geven aan de motie-Koenders (PVDA), die het kabinet opriep zich sterk te maken voor een verdere uitbreiding van het Atlantisch bondgenootschap. Ter versterking van het proces van democratische hervormingen in Oost-Europa dienden volgens de motie zo snel mogelijk toetredingsonderhandelingen te beginnen met andere landen die voldoen aan de gestelde criteria.

Het opmerkelijkste feit in dit debat was dat de VVD zich achter de voorstanders schaarde. In maart 1997 had Bolkestein met zijn felle verzet tegen uitbreiding nog voor een flinke crisis in de Paarse coalitie gezorgd. Volgens de toenmalige VVD-leider diende eerst aan drie voorwaarden te worden voldaan:

1. uitbreiding van de NAVO mocht alleen plaatsvinden indien zij de stabiliteit in Midden- en Oost-Europa bevorderde;
2. de samenwerking met Rusland mocht er niet onnodig door worden beschadigd; en
3. Europa mocht niet door een nieuwe scheidslijn worden gedeeld.

---

49 Tweede Kamer 1998-1999, 26 200 X, Rijksbegroting 1999, Hoofdstuk X, Defensie, nr. 2, Memorie van Toelichting, pp. 1-2.

50 De Grave voorziet na afstoting taken 'geen probleem' met NAVO, *Trouw*, 16 september 1998.

51 De Grave wil debat over krijgsmacht, *Algemeen Dagblad*, 19 oktober 1998.

52 Zie: Bomert, B. en J.W. Brouwer (1997), Staten-Generaal 15 januari - 15 april 1997, *Transaktie*, 26, 2, 298-301.

Zoals bekend werd Bolkesteins motie terzake verworpen. Desondanks herhaalde hij zijn 'niet doen'. Pas nadat premier Kok het kabinetsstandpunt in de Kamer kracht had bijgezet, was de VVD bijgedraaid. Ruim een jaar later bleek dus dat de VVD de bakens had verzet en nu zelfs de motie-Koenders steunde. Een pikant detail was dat haar woordvoerder niemand minder was dan Voorhoeve, destijds als minister van Defensie fel gekant tegen het afwijkende standpunt van zijn partij. De paarse coalitiepartners vonden de omslag bij de VVD-fractie weinig geloofwaardig. Ze deed Hoekema (D66) 'een beetje denken aan een koorddanser die een spagaat maakt en vervolgens heel gemakkelijk een been bijtrekt, geholpen door de loop der historie'.[53] Voorhoeve antwoordde dat er geen sprake was van een ombuiging van het liberale defensiebeleid. Omdat inmiddels aan Bolkesteins criteria was voldaan, kon de uitbreiding ook wat de VVD betrof plaatshebben.

De andere partijen waren echter niet helemaal overtuigd door dit betoog. Had Bolkestein de situatie in maart vorig jaar niet te somber ingeschat, zo vroeg Hoekema zich af. Ook Van Middelkoop (GPV) meende dat er 'natuurlijk wel degelijk' sprake was van een politieke omslag. De motie-Koenders ademde toch een andere sfeer uit dan een jaar geleden? 'Het is toch geen schande om dat te erkennen?' Maar Voorhoeve liet zich niet van zijn stuk brengen. De houding van de VVD was volgens hem geheel consistent.[54]

Intussen hield minister Van Aartsen de boot van verdere uitbreiding af. Hij zei geen verwachtingen te willen wekken die hij niet kon waarmaken. Hij meende namelijk 'naar de stand van dit moment' dat het 'niet te verwachten' was dat op afzienbare tijd verdere stappen zouden worden genomen: 'Het zou mij fout voorkomen om een poging te wagen, die [...] mislukt te zien en vervolgens een vorm van teleurstelling los te weken in de landen die geïnteresseerd zijn om toe te treden tot de NAVO', aldus de minister, die daaraan toevoegde dat de Kamer aan de inzet van het kabinet op dit terrein niet behoefde te twijfelen. Van Aartsen zei zich goed te kunnen vinden in de inmiddels aangenomen motie-Koenders, waarvan de vage formulering – 'het nemen van de geëigende stappen die ertoe bijdragen dat ...' – hem kennelijk voldoende ruimte bood.[55]

Kosovo

Gedurende de zomer verscherpte zich het conflict in Kosovo tussen de Servische veiligheidstroepen enerzijds en het Albanese Kosovo-Bevrijdingsleger (UCK) anderzijds. Ondanks toezeggingen van president Milosevic ging de Servische verdrijving van het UCK onverminderd voort. De Serviërs pasten daarbij de tactiek van de verschroeide aarde toe: algehele verwoesting van

53 Tweede Kamer 1998-1999, Achtste Vergadering, 30 september 1998.
54 *Ibidem.*
55 *Ibidem.*

dorpen en vernietiging van de oogst. In september waren, sinds het begin van de gewelddadigheden in februari, aan Kosovo-Albanese zijde naar schatting meer dan zeshonderd doden gevallen. Het totale aantal vluchtelingen en ontheemden als gevolg van de Servische acties werd door de UNHCR geschat op 240 duizend personen. Enkele tienduizenden van hen zwierven in de bossen en de bergen. Zij hadden urgent voedsel en water nodig, maar waren door de gevechten vaak onbereikbaar voor hulporganisaties. De verwoestingen en de voortdurende strijd maakten het onwaarschijnlijk dat het merendeel van hen vóór de winter kon terugkeren naar hun woonplaatsen.[56]

Begin september werd duidelijk dat de toestand onhoudbaar was en dat de internationale gemeenschap actie diende te ondernemen. In de NAVO sprak Nederland zijn steun uit voor het ontwikkelen van opties om desnoods met geweld een oplossing van het conflict te bereiken. Het kabinet liet weten naast de acht F-16 vliegtuigen die voor de SFOR-operatie werden ingezet, nog eens acht F-16's te willen leveren.[57] Op 9 september voerden de ministers Van Aartsen, De Grave en Herfkens over dit besluit overleg met de vaste kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie. Alle woordvoerders benadrukten de schrijnende humanitaire situatie in Kosovo en achtten het van groot belang dat de internationale gemeenschap stappen zette in de richting van vrede. Met uitzondering van Van Bommel (SP) stemden zij vervolgens in met het Nederlandse aanbod aan het bondgenootschap, al wees met name Valk (PVDA) erop dat aan NAVO-zijde een heldere strategie met betrekking tot de problemen in Kosovo ontbrak.

Welk scenario zou in werking treden als luchtaanvallen geen effect zouden hebben? Alle fracties benadrukten ten slotte in verschillende toonaarden dat het kabinet de instemming van het parlement moest vragen als het zou besluiten tot de inzet van militaire eenheden.[58]

Op 23 september aanvaardde de Veiligheidsraad de resolutie 1199, waarin werd geconstateerd dat de situatie in Kosovo een gevaar voor vrede en veiligheid in de regio vormde. De partijen werden opgeroepen de vijandelijkheden te staken en maatregelen te nemen om de dreigende humanitaire catastrofe te voorkomen. Om deze resolutie kracht bij te zetten, besloot de Noord-Atlantische Raad op 24 september een zogenoemde *activation warning* uit te vaardigen voor luchtoperaties. Hiermee zette de NAVO haar bereidheid militair tegen Belgrado in te grijpen kracht bij. Namens de contactgroep werd de

56 Tweede Kamer 1998-1999, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 207, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 4 september 1998.

57 *Ibidem* en nr. 210, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 24 september 1998.

58 *Ibidem*, nr. 212, Verslag van een algemeen overleg, 9 september 1998.

Amerikaanse diplomaat Holbrooke belast met onderhandelingen met Milosevic om een politieke oplossing voor het probleem te vinden.

Belgrado volhardde echter in zijn weigering de VN-resolutie uit te voeren. Een confrontatie was daardoor bijna onvermijdelijk geworden. Op 8 oktober besloot het kabinet dat Nederlandse deelname aan luchtacties verantwoord was mits die acties door de gehele NAVO zouden worden ondersteund en mits een zo groot mogelijke meerderheid der bondgenoten er aan zou deelnemen. Wat betreft het leveren van grondtroepen stelde het kabinet zich terughoudend op. De ministerraad erkende dat stationering van grondtroepen noodzakelijk zou zijn om een eventueel bestand te bewaken. Van een politiek besluit terzake kon evenwel nog geen sprake zijn. 'In ieder geval is militaire deelname ondenkbaar indien deze niet zou zijn gelegitimeerd door een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad; voorts is deelname van Amerikaanse grondeenheden een voorwaarde', zo verzekerden Van Aartsen en De Grave in de brief aan de Kamer waarin zij het kabinetsbesluit uiteenzetten.[59]

Met dit voorzichtige standpunt kwam het kabinet tegemoet aan de alom levende twijfels over een Nederlandse bijdrage aan grondeenheden. Het Srebrenica-drama speelde kennelijk bij allen in het achterhoofd mee. Begin oktober merkte Van Aartsen nog op dat de Kamer niet moest gaan zitten 'muggenziften' als het kabinet zou vragen om toestemming voor de inzet van de F-16's. Een week later beaamde hij: 'De ervaringen in Srebrenica hebben ons geleerd dat je niet zorgvuldig genoeg kunt zijn.'[60] Op 8 oktober vond 's avonds een spoedoverleg plaats over het kabinetsbesluit met de twee vaste kamercommissies. Met uitzondering van de SP gaven alle fracties het kabinet het groene licht. Zij meenden dat de VN-resolutie voldoende legitimatie bood voor militair ingrijpen. Alleen Van Bommel was het daarmee oneens. Hij vreesde bovendien een escalatie van het conflict en wilde liever maximaal inzetten op de weg van de onderhandelingen. Overigens plaatsten alle andere woordvoerders kanttekeningen bij hun instemming met het kabinetsbesluit. Hierbij stond centraal het heikele punt van de bewaking van een eventueel bestand.

Deelname van Nederlandse grondtroepen kon pas aan de orde zijn als inderdaad voldaan was aan de voorwaarden van het kabinet. Vooral de fracties van PVDA en VVD stelden zich terughoudend op. Volgens Valk was deelname aan een internationale troepenmacht 'geen uitgemaakte zaak'. Blaauw benadrukte 'dat niet meer een situatie mag ontstaan waarin groeperingen in de Nederlandse samenleving tegenover elkaar komen te staan vanwege beslissingen inzake Kosovo. Dergelijke beslissingen moeten niet alleen gedragen wor-

59 *Ibidem*, nr. 213, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 8 oktober 1998.
60 Moeilijk besluit voor kabinet, *Algemeen Dagblad*, 9 oktober 1998.

den door het parlement, maar ook door de militaire organisatie, inclusief de bonden'. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Kamer tevreden was over de wijze waarop de bewindslieden de Kamer informeerden. Zelfs vanuit de oppositie werd het kabinet hiervoor gecomplimenteerd.[61]

Op 13 oktober besloot de NAVO-Raad unaniem de militaire autoriteiten te machtigen *activation orders* (ACTORD) uit te vaardigen voor luchtacties tegen Belgrado. Binnen vier dagen diende Milosevic te voldoen aan de hem voorgelegde eisen: terugtrekking van de Servische troepen, een verificatieregime waarmee werd toegezien op de naleving van de VN-resolutie, terugkeer van de vluchtelingen en begin van werkelijke onderhandelingen. Enige dagen later werd het ultimatum met twee weken verlengd. Eind oktober bleek dat Milosevic inderdaad gehoor gaf aan de internationale druk.

Op 27 oktober besloot de NAVO-Raad dat niet tot actie zou worden overgegaan. Wél werd de activation order gehandhaafd. De volgende dag nam de Permanente Raad van de OVSE het besluit tot ontplooiing van de *Kosovo Verification Mission* voor de duur van een jaar. De Nederlandse regering verbond besluitvorming over Nederlandse deelname aan de verificatiemissie aan drie factoren, namelijk deelname van andere landen (met name de Verenigde Staten en Rusland), de juridische basis van de missie en adequate voorzieningen voor de veiligheid van de verificateurs.[62]

Opnieuw Srebrenica

In de zomer van 1998 stortten de Nederlandse media – en in het kielzog daarvan parlementariërs van alle partijen – zich opnieuw op het drama-Srebrenica. Wederom kwam het verhaal boven tafel over een verloren gegaan dan wel vernietigd fotorolletje dat beelden zou bevatten van de kwalijke rol die Nederlandse militairen zouden hebben gespeeld bij de val van de moslimenclave in juli 1995. Dutchbatters werden ditmaal ook beschuldigd van het al dan niet opzettelijk overrijden van Bosnische moslims. Weliswaar waren deze feiten en geruchten al in het debriefing-rapport van oktober 1995 opgenomen,[63] maar zowel Voorhoeve als De Grave moesten zich in de media – de Kamer was op zomerreces – uitvoerig verantwoorden. Twee zaken kwamen daarbij meer en meer centraal te staan. Ten eerste de beschuldiging dat leden van Dutchbat zich indertijd schuldig hebben gemaakt aan strafbare feiten – zelfs de aantijging van deelname aan oorlogsmisdrijven werd geuit – zonder dat daarop een strafvervolging was ingesteld; ten tweede het verwijt dat het

61 Tweede Kamer 1998-1999, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 221, Verslag van een algemeen overleg, 8 oktober 1998.
62 *Ibidem*, nr. 218, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 2 november 1998.
63 Zie: *Rapport gebaseerd op de debriefing Srebrenica*, Assen, 4 oktober 1995.

ministerie van Defensie keer op keer feiten, rapporten en dossiers heeft achtergehouden en zo heeft geprobeerd de zaak bewust in de doofpot te stoppen.

In een poging een (voorlopig) einde te maken aan de aanhoudende stroom geruchten, halve waarheden en beschuldigingen aan het adres van Dutchbat en het ministerie, besloot De Grave tot het laten verrichten van een onafhankelijk onderzoek naar de waarheidsvinding inzake Srebrenica. In eerste instantie werd naar buiten gebracht dat oud-minister van Justitie en Defensie, De Ruyter, het onderzoek zou uitvoeren. Dat was een ongelukkige keuze: media, militaire belangenverenigingen en parlementariërs wezen de minister erop dat De Ruyter niet de meest geschikte persoon was, gezien zijn eerdere betrokkenheid bij de Srebrenica-debriefing. De Ruyter gaf te kennen geen tijd te hebben. De vervolgens gepolste Commissaris van de Koningin in Noord-Holland, Van Kemenade, toonde zich wel bereid leiding te geven aan het onderzoek. Zijn opdracht luidde: 'Na te gaan of er aanwijzingen zijn waaruit zou blijken of door personen van het ministerie van Defensie en/of de defensieorganisatie feiten of mededelingen in verband met de gang van zaken rond de val van de enclave Srebrenica zijn achtergehouden of onzorgvuldig zijn behandeld, dan wel het proces van waarheidsvinding daaromtrent op enigerlei wijze is belemmerd of beperkt'.[64] Amper zes weken later overlegde Van Kemenade een uitgebreid rapport. Nadat hij 35 betrokkenen uit de politieke, militaire en ambtelijke top had gehoord en tal van documenten had bestudeerd, kwam hij tot de ondubbelzinnige conclusie: 'Uit het onderzoek is niet gebleken dat het proces van waarheidsvinding in de defensieorganisatie doelbewust is belemmerd, tegengewerkt of beperkt'.[65] Over het inmiddels beruchte mislukte filmrolletje was Van Kemenade ook duidelijk: 'Mensen, ik begrijp dat het interessant is, maar vergeet het fotorolletje! Hoe onwaarschijnlijk het ook is, het is gewoon jammerlijk mislukt'.[66] Ondanks deze heldere conclusies, pleitte Van Kemenade het ministerie van Defensie niet vrij. Weliswaar was er geen sprake van opzet, maar op het ministerie van Defensie was er wel van alles misgegaan. Met name de informatieverzameling en -verwerking was onzorgvuldig geweest; de debriefing was onvoldoende doordacht; het Openbaar Ministerie, verantwoordelijk voor eventuele vervolging van strafbare feiten, werd niet (voldoende) op de hoogte gehouden; de interne communicatie op het departement liet te wensen over. Niet alleen was er voortdurend sprake van communicatiestoornissen en moeizame verhoudingen tussen de

64 Tweede Kamer 1997-1998, 26 122, Srebrenica, nr. 1, Brief van de minister van Defensie, 13 augustus 1998.

65 *Omtrent Srebrenica. Rapport over de verzameling en verwerking van informatie door de defensie-organisatie over gebeurtenissen rond de val van de enclave Srebrenica*, 28 september 1998, Hoofdstuk 3, Bevindingen.

66 Van Kemenade tijdens de persconferentie bij de aanbieding van het rapport, zoals geciteerd in *de Volkskrant*, 29 september 1998.

Centrale Organisatie en de Koninklijke Landmacht, maar ook de minister werd door zijn eigen medewerkers niet altijd tijdig en adequaat geïnformeerd. Met andere woorden: geen onwil en leugens, wel onkunde en falen.

De Grave reageerde nog dezelfde dag op deze niet mis te verstane kritiek met een brief aan de Kamer, waarin hij aankondigde de aanbevelingen van Van Kemenade over te zullen nemen.[67] 'Het rapport van de heer Van Kemenade sterkt mij in de overtuiging dat bij Defensie [...] nieuwe, verdergaande maatregelen nodig zijn.' De afwikkeling van uitzending van defensiepersoneel wordt in een raamwerk vastgelegd, met standaardprocedures voor debriefing, nazorg, en evaluatie. Meer aandacht zal worden besteed aan de morele dilemma's waarvoor militairen tijdens vredesoperaties worden gesteld: voorop staat de 'noodzaak tijdens humanitaire operaties bij uitstek humaan gedrag te vertonen'. De interne en externe communicatie op het Departement wordt verbeterd, waarvoor een communicatiedeskundige in de arm wordt genomen. Een van de belangrijkste oorzaken van de gebrekkige interne communicatie was gelegen in de aanwezigheid van gesloten (sub)culturen in de defensieorganisatie, aldus de minister.

Teneinde een dergelijke verkokering te voorkomen, kondigde hij een grotere arbeidsmobiliteit binnen de organisatie aan: bevordering van uitwisseling van (burger-)personeel tussen de verschillende delen van de organisatie; ervaring in een functie bij de Centrale Organisatie wordt voortaan een noodzakelijke voorwaarde voor het vervullen van hogere functies in de krijgsmacht.

De regeringsfracties in de Tweede Kamer toonden zich positief over de door de minister aangekondigde maatregelen.[68] Aanvankelijk, lopende het onderzoek van Van Kemenade, leek er zich in de Tweede Kamer nog een meerderheid af te tekenen voor een eigen parlementair onderzoek dan wel enquête naar de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica. De oppositiepartijen waren voor, VVD was mordicus tegen en PVDA en D66 twijfelden nog. Uiteindelijk werd besloten tot de instelling van een parlementaire werkgroep, onder voorzitterschap van de VVD'er Blaauw, die dient te inventariseren welke vragen na het rapport-Van Kemenade nog onbeantwoord zijn en in hoeverre dit voldoende aanleiding vormt om alsnog een parlementair onderzoek te starten.

De Kamer haalde zich overigens een openbare 'berisping' van RIOD-directeur Blom op de hals. De geloofwaardigheid van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie – dat een wetenschappelijk onderzoek uitvoert naar de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica – zou in binnen- en buiten-

67 Tweede Kamer 1998-1999, 26 122, Srebrenica, nr. 4, Brief van de minister van Defensie, 28 september 1998; zie ook: Tweede Kamer 1998-1999, 26 237, Functioneren van Defensie, nr. 1, Brief van de minister van Defensie, 5 oktober 1998.

68 Zie: VVD, D66 en PVDA steunen De Grave, *Haagsche Courant*, 29 september 1998.

land worden aangetast, indien de Kamer een eigen onderzoek zou starten, zo meende Blom.[69] Kamerleden toonden zich op hun beurt duidelijk geïrriteerd over het lange uitblijven van het RIOD-rapport, dat nog enkele jaren op zich zal laten wachten.

Wapenexport en defensie-industrie

De Nederlandse defensie-industrie zit nog steeds in de hoek waar de klappen vallen. Zo kwamen in 1998 enkele bedrijven die voor de nationale en internationale defensiemarkt produceren in de problemen. Het Geldropse SP Aerospace and Vehicle Systems (de Duits-Nederlandse opvolger van het al eerder ter ziele gegane DAF Special Products) kon niet aan de betalingsverplichtingen voldoen. Het bedrijf, leverancier van onder meer militaire voertuigen en onderstellen voor vliegtuigen en helikopters, was in financiële moeilijkheden geraakt, onder meer vanwege de onverwacht hoge ontwikkelingskosten voor het militaire Fennek-verkenningsvoertuig. RDM stelde een boedelkrediet beschikbaar, als eerste stap in een proces dat moet leiden tot volledige overname. Indien RDM inderdaad tot overname besluit, zal zowel de ontwikkeling als productie van het verkenningsvoertuig voor Nederland behouden blijven; in totaal zal het gaan om duizend voertuigen voor Nederland en vijftienhonderd voor Duitsland. Ook voor een ander gekend Nederlands bedrijf met een belangrijke defensiepoot, Delft Instruments, dreigt 1998 een verliesgevend jaar te worden. Teneinde de verliezen terug te dringen, overweegt het bedrijf, ondanks een forse omzetgroei in de militaire sector, de defensie- en ruimtevaarttak te verkopen.[70]

Volgens een door het ministerie van Economische Zaken uitgevoerde enquête onder het bedrijfsleven, zijn er in Nederland circa 150 bedrijven die op enigerlei wijze zijn betrokken bij militaire productie. Veelal gaat het om civiele ondernemingen en onderzoeksinstellingen met in militaire productie gespecialiseerde onderdelen (zoals bijvoorbeeld Delft Instruments). Deze circa 150 bedrijven hadden in de periode 1992-1996 een gemiddelde totale jaaromzet van 46 miljard gulden, waarvan ongeveer drie miljard werd toegeschreven aan militaire productie; militaire goederen ter waarde van 1,2 miljard gulden werden geëxporteerd. Blijkens de enquête werden in dezelfde periode gemiddeld twaalfduizend werknemers ten behoeve van de militaire productie ingezet. Over 1997 gaf de Nederlandse overheid vergunningen af voor de export van militair materieel ter waarde van 2,4 miljard gulden (om dit bedrag in perspectief te zetten: deze 2,4 miljard komt overeen met driekwart procent van de totale Nederlandse uitvoer in 1997).

---

69 J.H.C. Blom, Politiek rijdt RIOD lelijk in de wielen, *de Volkskrant*, 18 augustus 1998.

70 Zie: RDM wil SP Aerospace overnemen, *NRC Handelsblad*, 1 augustus 1998; Delft Instruments in moeilijkheden, *Trouw*, 27 augustus 1998.

Dat dit bedrag beduidend hoger ligt dan de door het Nederlandse bedrijfsleven aangegeven omvang van de defensie-export wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat Defensie zelf ook vergunningen bij Economische Zaken moet aanvragen voor de overdracht van overtollig defensiematerieel aan derde landen; 'voor 1997 geldt dat meer dan de helft van de waarde van de afgegeven vergunningen voor de uitvoer van militaire goederen uit Nederland is toe te schrijven aan de verkoop van overtollig materieel'.[71] De grootste wapentransacties van Nederland over 1997 waren dan ook de verkoop van overtollige fregatten aan de Verenigde Arabische Emiraten ter waarde van ruim 800 miljoen gulden, en voor 450 miljoen gulden Leopard-2-tanks aan Oostenrijk (eveneens overtollig materieel).

Op de wereldwapenmarkt krijgt Nederland, ook bij het af te stoten materieel, echter steeds meer concurrentie van andere aanbieders te duchten. Zo kan voor zestien overtollige F-16's vooralsnog geen koper worden gevonden; de Amerikanen bieden vergelijkbare of betere jachtvliegtuigen voor een lagere prijs aan. Indien zich geen verkoopmogelijkheden voordoen, worden de toestellen buiten gebruik gesteld, ontmanteld en in onderdelen ter verkoop aangeboden; uiteindelijk zal slechts verschroting resten.[72] De hoeveelheid nog af te stoten materieel neemt uiteraard gestaag af, dus zal ook de waarde van de totale Nederlandse wapenexport verder afnemen. Waar over geheel 1997 nog voor ruim 2,4 miljard werd geëxporteerd, lag de waarde van de verleende uitvoervergunningen gedurende het eerste half jaar van 1998 op 'slechts' 650 miljoen gulden.[73]

Uitstel aanschaf helikopters

In de materieelverwervingssfeer werd Defensie met nieuwe tegenslagen geconfronteerd. Als bezuinigingsmaatregel koos de minister, zoals gezien, voor uitstel van materieelinvesteringen. De aanschaf van nieuwe marinehelikopters – de NH-90 in de maritieme versie ter vervanging van de Lynx – loopt de nodige vertragingen op, overigens niet het resultaat van een nieuwe bezuinigingsronde maar het gevolg van technische tegenslagen. Sinds 1990 participeert Nederland in het Frans-Duits-Italiaanse helikopterproject; ons land heeft inmiddels 300 miljoen gulden geïnvesteerd (totale projectkosten voor Nederland: ruim 1,7 miljard). Volgens het bestaande afleverschema zou Nederland in 2003 als *lead customer* de eerste twintig toestellen in dienst nemen, met alle risico's van kinderziekten van dien.

---

71 Tweede Kamer 1998-1999, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 29, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, 2 oktober 1998.

72 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 25 673 Materieelprojectenoverzicht, nr. 2, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 20 oktober 1998.

73 Tweede Kamer 1998-1999, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 38, Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, 2 oktober 1998.

De Tweede Kamer (met name de VVD-fractie) heeft al eerder grote vraagtekens gezet bij de voorgenomen aanschaf van de NH-90 en aangedrongen op een heroverweging van het besluit: de Amerikaanse concurrent Seahawk is goedkoper, zou al in 2001 voor de Nederlandse marine beschikbaar zijn, en zou, aangezien een eerdere versie van het toestel al vliegt, de kinderziektes zijn ontgroeid. Het risico van kinderziektes van materieel dat van de tekentafel wordt gekocht, kan niet worden onderschat. De Cougar-helikopter, geproduceerd door het Frans-Duitse Eurocopter, dat ook een belangrijke deelnemer is in het NH-90-project, is nog steeds slechts beperkt inzetbaar voor de Nederlandse krijgsmacht. Niet alleen is er een tekort aan vliegers en gekwalificeerd technisch personeel, vanwege technische problemen staan de toestellen (te) vaak aan de grond.[74]

Ondanks de geuite kritiek, is staatssecretaris Van Hoof niet bereid de aanschaf van de NH-90 te heroverwegen. Wel zegde hij toe de aanschaf vier jaar uit te stellen (tot 2007), in de hoop dat het toestel dan de kinderziektes te boven is. Dit uitstel is mogelijk door de levensduur van de Lynx maximaal op te rekken, aldus de staatssecretaris.[75] (Amper twee weken later braken rotorbladen 'spontaan' van een Lynx-helikopter, waarop alle 22 toestellen van dit type een vliegverbod kregen opgelegd.)

NOVEMBER-DECEMBER

Begrotingsbehandeling

Kort na zijn aantreden als minister kondigde De Grave aan dat hij begin 1999 de uitgangspunten en richtlijnen zou aangeven voor de 'Defensienota 2000' die in de herfst van 1999 gereed zou moeten zijn – rekening houdend met het nieuwe Strategische Concept dat de NAVO in het voorjaar zal publiceren. Een en ander had tot gevolg dat het Kamerdebat over de Defensiebegroting van 1999, in de eerste week van december 1998, weinig inhoudelijk kon zijn. Alleen de PVDA kwam met voorstellen voor ingrijpende bezuinigingen. Woordvoerder Zijlstra meende dat er pijnlijke keuzes moesten worden gemaakt, door taken af te stoten en niet langer – zoals volgens hem de top van de krijgsmacht nog wel voorstond – de 'kaasschaafmethode' te gebruiken. Hij stelde onder andere voor flink het mes te zetten in het aantal vlag- en opperofficieren, fregatten en vliegtuigen. Dit was in feite het plan dat de PVDA al vóór de kamerverkiezingen had gepresenteerd. De voorstellen lokten een felle reactie uit van de VVD.

---

74 Tweede Kamer 1997-1998, Aanhangsel 406, Antwoord op vragen van Timmermans (PVDA), 27 augustus 1998.

75 Tweede Kamer 1998-1999, 25 928, NAVO helikopterproject NH-90, nr. 2, Brief van de staatssecretaris van Defensie, 27 oktober 1998.

Woordvoerder Van den Doel stelde dat het oude plan van de PVDA 'niet meer valide' was sinds het compromis dat de coalitiepartners tijdens de kabinetsformatie hadden gesloten. Het voorstel het aantal generaals te verminderen noemde Van den Doel een 'goedkoop circusnummer'. Hij vond dat de Kamer eerst maar eens de plannen van de minister diende af te wachten. Dat laatste was ook de mening van D66. Het CDA wees verdere bezuinigingen op Defensie resoluut van de hand. Volgens woordvoerder Van der Knaap was het de hoogste tijd te erkennen dat het personeel van Defensie het kind van de rekening van alle hervormingen was geworden. Er moest niet minder, maar méér worden uitgegeven om de arbeidsvoorwaarden te verbeteren.

Intussen was ook Van der Knaap bezorgd dat de minister, in plaats van werkelijk te herstructureren, onder druk van de krijgsmachttop 'de oude trukendoos' weer zou opentrekken: 'Alle taken van de krijgsmacht worden intact gelaten, er wordt alleen beknibbeld op materieel en personeel, ook wel de kaasschaafmethode genoemd. [...] Ze halen er een fregatje af en doen een beetje dit en dat, maar er wordt niet echt goed ingegrepen'. Dat bracht CDA en PVDA dichter bij elkaar. Tegelijkertijd maakten de redevoeringen duidelijk dat een flink deel van de Kamer (PVDA, D66, GroenLinks en SP) het accent in het defensiebeleid wilde leggen op vredestaken, ten koste van de traditionele verdedigingstaak in het kader van de NAVO.[76]

In de eerste maanden van zijn ministerschap had De Grave nog ferme taal gesproken over het beleid dat hij wilde voeren: er dienden ingrijpende keuzes te worden gemaakt. Niet langer zou de 'kaasschaaf' gehanteerd kunnen worden, neen, een fundamentele reorganisatie was op zijn plaats. Uit het antwoord van De Grave bij de begrotingsbehandeling bleek evenwel dat hij – zoals CDA en PVDA al vreesden – ingrijpende wijzigingen in het defensiebeleid van de hand wees. De minister vond het debat over kaasschaven (hij had er zojuist een van een Defensie-Sinterklaas gekregen) weinig interessant. Hij noemde dat 'een soort Ajax-Feyenoord'-discussie: 'Als het "kaasschaaf" wordt, hebben de bevelhebbers gewonnen en als het taakafstoting wordt, heeft de politiek gewonnen'. Na een interruptie van Harrewijn (GroenLinks) die het over 'dikke plakken' kaas had, introduceerde De Grave het begrip 'kaasblokjes': 'Ja. Het wordt dan meer een mes, waarmee kaasblokjes worden uitgesneden. [...] Het gaat dus om de kaasschaafmethode [...] én om taakafstoting'. Een vermindering van het aantal fregatten zou volgens hem al een vorm van taakafstoting zijn. Intussen diende de minister Zijlstra en Van der Knaap van repliek. De Grave vond de PVDA-suggestie over de opperofficieren 'wat gemakkelijk': 'een verhaal over generaals die eruit moeten, doet het altijd heel goed'. Hij rekende de Kamer voor dat elders bij de rijksoverheid, bijvoorbeeld bij de

76 Handelingen Tweede Kamer 1998-1999, 32-ste vergadering, 2 december 1998.

belastingdienst en de politie, verhoudingsgewijs veel meer ambtenaren werken in salarisschalen vergelijkbaar met die van een generaal. De andere voorstellen van de PVDA wees de minister eveneens van de hand, omdat ze onnodig waren om de bezuinigingen door te kunnen voeren. De Grave hekelde ten slotte ook de houding van het CDA. Hij vond dat de christen-democraten hun verzet tegen elke bezuiniging op de defensiebegroting dienden te staken. Een Kamermeerderheid had het regeerakkoord immers aanvaard en als het CDA voet bij stuk hield liep de partij het gevaar zich buiten de rest van het debat te stellen.[77]

Voormalig Joegoslavië

De ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië blijven een belangrijke plaats innemen op de agenda van het ministerie van Defensie en het parlement. Noch Defensie noch de Tweede Kamer heeft het hoofdstuk-Srebrenica definitief afgesloten. In reactie op het rapport-Van Kemenade stelde minister De Grave een 'Stuurgroep Veranderingsproces Defensie' in die, bijgestaan door de externe communicatiedeskundige Etty, het functioneren van de defensieorganisatie tegen het licht houdt. Deze stuurgroep zal voor 1 maart 1999 rapporteren aan de minister, waarna, in de woorden van De Grave, 'het afrondende debat met de Kamer' zal plaatsvinden.[78]

Dat kan uiteraard niet een finaal debat over het gehele Srebrenica-dossier zijn. De werkgroep-Blaauw, die namens de Tweede Kamer onderzocht welke vragen door het rapport-Van Kemenade nog onbeantwoord zijn gebleven, pleitte voor de instelling van een tijdelijke parlementaire commissie. Deze commissie dient onderzoek te verrichten naar de besluitvorming die aan het begin van de jaren negentig resulteerde in het sturen van Nederlandse soldaten op VN-missie, in het bijzonder naar voormalig Joegoslavië. Het CDA en GroenLinks waren van begin af aan voorstander van het zwaardere middel van een parlementaire enquête (waarbij getuigen verplicht zijn te verschijnen en onder ede kunnen worden gehoord), VVD en D66 waren tegen (met name om het RIOD niet in de wielen te rijden), en de PVDA was onderling verdeeld. De werkgroep-Blaauw kon vlak voor het Kerstreces een compromis bereiken over de instelling van een tijdelijke commissie die openbare hoorzittingen zal organiseren met bewindslieden, kamerleden, hoge ambtenaren en de militaire top.[79] Deze commissie zal op basis van een evaluatie van de criteria voor deelname aan vredesoperaties ook aanbevelingen kunnen doen over de voorwaarden waaronder toekomstige uitzending mogelijk is. De reikwijdte en definitieve taakomschrijving van de commissie moet nog worden vastgesteld; wel is

77 *Ibidem*, 33ste vergadering, 3 december 1998 en 34ste vergadering, 8 december 1998.

78 Tweede Kamer 1998-1999, 26 237, Functioneren van Defensie, nr. 2, Verslag van een algemeen overleg (25 november 1998), 16 december 1998.

79 Tweede Kamer 1998-1999, 26 122, Srebrenica, nrs. 5-6, Rapport van de Werkgroep Srebrenica, 15 december 1998.

duidelijk dat zij binnen een jaar zal rapporteren. Daarover zal ongetwijfeld een plenair debat worden belegd, waarna het wachten is op het eindrapport van het RIOD (inmiddels omgedoopt tot NIOD: Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie), dat op zijn vroegst eind 2000 openbaar wordt gemaakt.

De nasleep van de kwestie-Srebrenica speelde op de achtergrond ook een rol in de gedachtewisseling tussen Defensie en Buitenlandse Zaken enerzijds en de Tweede Kamer anderzijds over het kabinetsvoornemen om de Nederlandse militaire presentie in voormalig Joegoslavië aanzienlijk uit te breiden. Het kabinet wenste zowel Nederlandse burgerwaarnemers naar Kosovo te sturen als onderdeel van de OVSE-Kosovo Verification Mission (KVM), als militairen ter beschikking te stellen voor de in Macedonië te stationeren Extraction Force (EF), die in noodsituaties zorg moet dragen voor eventuele evacuatie van KVM-leden. Dit kabinetsvoornemen, dat vurige pleitbezorgers had in de persoon van de twee meest betrokken ministers, Van Aartsen en De Grave (beiden VVD), leidde tot verdeeldheid in de Kamer, ook in de regeringscoalitie. Het CDA, de SP en de kleine christelijke partijen waren tegen Nederlandse deelname aan de KVM en ook de VVD liet grote aarzelingen blijken. De liberale fractie meende dat de veiligheid van de KVM'ers onvoldoende kon worden gegarandeerd, temeer daar de Amerikanen hadden laten weten niet deel te zullen nemen aan de Extraction Force. Tevens werd de vraag gesteld of de OVSE de zware taak wel aan zou kunnen.[80] Ook voor de regering was de veiligheid van de waarnemers een majeure kwestie en om die reden had zij binnen het NAVO-overleg aangedrongen op uitbreiding van evacuatie-scenario's.[81]

Met name minister Van Aartsen toonde zich zeer ontstemd over het verzet in de Kamer, ook in eigen VVD-kring. Bondgenoten hadden volgens Van Aartsen geklaagd dat Nederland, dat vóór Srebrenica zo gretig was deel te nemen aan internationale missies, nu zo terughoudend was. De internationale geloofwaardigheid van Nederland kwam in het geding nu bleek dat alle EU-lidstaten en een overgrote meerderheid van de OVSE-leden deelname aan de KVM hadden toegezegd, terwijl ons land nog aarzelde, zo meende de bewindsman.[82] Weliswaar had het kabinet geen parlementaire meerderheid nodig voor een besluit om burgerwaarnemers naar Kosovo te zenden, maar de betrokken bewindslieden hechtten toch zeer aan een zo breed mogelijke parlementaire instemming. Om die reden ontraadde Van Aartsen tijdens het plenaire Kamerdebat op 18 november 'met de grootst mogelijke klem en met de grootste kracht die ik in mij heb' aanvaarding van een motie (ingediend door het CDA en de kleine christelijke partijen), waarin de regering werd opgeroepen

80 Zie: *ibid.*, nr. 228, Verslag van een algemeen overleg (12 november 1998), 11 december 1998.
81 *Ibidem*, nr. 219, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 5 december 1998; *ibid.*, nr. 220, 10 november 1998.
82 Zie: VVD en CDA tegen deelname aan Kosovo-missie, *de Volkskrant*, 13 november 1998.

'nu geen besluit te nemen tot het zenden van Nederlandse waarnemers naar de OVSE-missie'.[83] De VVD, die aanvankelijk met de strekking van de motie instemde, besloot tijdens de stemming een week later alsnog de motie niet te steunen. De VVD nam genoegen met de toezegging dat het kabinet de Kamer vertrouwelijk zou inlichten over de genomen veiligheidsmaatregelen voor de waarnemers. Vanuit Washington meldde Van Aartsen, na consultaties met zijn ambtgenoot Albright, dat de Amerikanen weliswaar niet zouden deelnemen aan de EF maar zich politiek wel aan deze operatie hadden gecommitteerd en in geval van nood 'achter de coulissen' zouden klaarstaan. Ook had hij de toezegging gekregen dat Amerikaanse NAVO-functionarissen op het OVSE-hoofdkwartier in Pristina zouden worden gestationeerd. Tijdens het finale overleg voor het Kerstreces – 16 december – bleek er een ruime Kamermeerderheid te zijn voor Nederlandse deelname aan zowel de KVM (met CDA en SP tegen) als de EF (met alleen de tegenstemmen van de SP).[84] VVD-woordvoerder Blaauw rechtvaardigde de ommezwaai van zijn fractie met de woorden: 'De commandostructuur is zodanig gewijzigd dat het in feite geen OVSE-operatie met een veiligheidscomponent van de NAVO meer is, maar een bijna NAVO-operatie waarbij de OVSE onder de vleugels van die NAVO de verificatiemissie voor haar rekening neemt'.

Toen de oplaaiende gevechten in Kosovo rond de jaarwisseling tot grootschalig bloedvergieten leidden, pleitten CDA en SP andermaal voor terugtrekking van de Nederlandse waarnemers, maar zij vonden een gesloten coalitiefront tegenover zich. Opmerkelijk was dat het CDA zich tegen Nederlandse deelname aan de internationaal breed gesteunde KVM keerde (de eerste keer overigens dat het CDA niet met uitzending van Nederlands personeel kon instemmen), maar 'gezien de internationale verantwoordelijkheid ten opzichte van Kosovo' wel weer instemde met Nederlandse participatie in de internationaal toch minder breed gedragen Extraction Force.

Mede op basis van de brede parlementaire instemming, besloot het kabinet dertig burgerwaarnemers naar Kosovo uit te zenden (vooralsnog voor een periode van één jaar). Aan de Extraction Force – een gezamenlijke Brits-Duits-Frans-Italiaans-Nederlandse operatie van circa 1.500 personen met Frankrijk als lead nation – draagt Nederland vooralsnog een genie-compagnie van ongeveer zeventig personen bij (voor een periode van vier maanden), aangevuld met drie Chinook-transporthelikopters, een Orion-verkenningsvliegtuig en drie ziekenauto's (alle met ondersteunend personeel), alsmede twintig mili-

83 Zie: *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 26ste vergadering, 18 november 1998; Tweede Kamer 1998-1999, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 222, Motie van de leden Verhagen en Van Middelkoop, 18 november 1998.

84 Tweede Kamer 1998-1999, 22 181, De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 232, Verslag van een algemeen overleg (16 december 1998), 21 januari 1999.

tairen voor staffuncties op het Britse hoofdkwartier. Vanaf juni 1999 is een eenheid van tweehonderd personen van de Luchtmobiele Brigade uitgerust met pantservoertuigen toegezegd, die dan een Britse eenheid zal aflossen.[85]

Overheidssteun

De Koninklijke Schelde Groep in Vlissingen kan worden toegevoegd aan het lijstje van in financiële nood verkerende bedrijven die op de (internationale) defensiemarkt opereren. Weliswaar beschikt de werf nog over een goed gevulde orderportefeuille (onder meer vanwege de voor de marine in 2004 af te leveren fregatten), maar de jaren 1997 en 1998 zijn met grote verliezen afgesloten. Op de Nederlandse overheid (groot-aandeelhouder, met negentig procent van de aandelen en tegelijkertijd een belangrijke klant) werd al sinds 1997 een beroep gedaan voor een substantiële kapitaalinjectie. Eind 1998 hakte het kabinet de knoop door. De ministeries van Economische Zaken en Defensie zegden in totaal vijftig miljoen gulden toe (gelijkelijk te verdelen over beide departementen), onder voorwaarde dat De Schelde zich zal richten op de kernactiviteiten op maritiem gebied en op zoek gaat naar een partner die bereid is het aandelenpakket van de Nederlandse staat over te nemen.[86] Hoewel op het moment van dit besluit de Hoofdlijnennotitie van het ministerie van Defensie nog niet was afgerond en Defensie derhalve geen concrete toezeggingen kon doen over eventueel bij De Schelde aan te besteden marineorders, bleek begin 1999 dat Defensie voornemens is een tweede amfibisch transportschip aan te schaffen; inschakeling van De Schelde lijkt hier voor de hand te liggen.

Het niet beschikbaar stellen van deze kapitaalinjectie zou bijna zeker het einde van De Schelde (en van enkele duizenden arbeidsplaatsen in Zeeland) hebben betekend, met alle gevolgen van dien: de aflevering van vier in aanbouw zijnde luchtverdedigings- en commandofregatten ter waarde van 1,2 miljard gulden zou 'aanzienlijke meerkosten en/of vertraging tot gevolg' kunnen hebben.[87] Anderzijds kan de toezegging van Defensie om in de toekomst marinematerieel te bestellen bij De Schelde ook haaks komen te staan op het uitgangspunt van materieelverwerving: *best value for money*.

Ook Nederlandse bedrijven werkzaam in de luchtvaartsector konden in december op financiële steun van het kabinet rekenen. De ministeries van Economische Zaken en Defensie stelden 150 miljoen gulden beschikbaar (in de verhouding 2:1) voor medefinanciering in de vorm van subsidieverlening aan demonstratie- en technologie-ontwikkelingsprojecten ten behoeve van

85 Zie: *ibid.*, nr. 225, Brief van de minister van Defensie, 4 december 1998.
86 Tweede Kamer 1998-1999, 26 200 XIII, Begroting ministerie van Economische Zaken, nr. 32, Brief van de minister van Economische Zaken, 17 december 1998.
87 *Ibidem*.

industriële betrokkenheid in het vervangingsprogramma voor de F-16. Hoewel terzake nog geen definitief besluit is genomen, wijzen alle tekenen er op dat Nederland zal kiezen voor de Amerikaanse Joint Strike Fighter.[88]

Wapenexport

Tijdens zowel het algemeen overleg als het plenair debat, in december 1998, over het Nederlands wapenexportbeleid bleek er Kamerbrede instemming te bestaan met de grotere mate van openheid die de regeringsrapportages inmiddels kenmerkt.[89] Toch werden er vanuit de volksvertegenwoordiging enkele kritische kanttekeningen gemaakt bij de informatievoorziening. Zowel PVDA als GroenLinks hadden de indruk dat de overheid in internationale rapportages (VN-wapenregister) meer openheid betracht dan in de rapportages naar het parlement. Door alle sprekers werd een pleidooi gehouden voor een strengere controle op lichte wapens en ook wenste de Kamer meer duidelijkheid over de doorvoer van wapens via Nederland. Het kabinet zegde toe voor de zomer van 1999 terzake met aanvullende wet- en regelgeving te komen.

Verontrusting was er in de Kamer over de regeringsplannen om bestaande wapenembargo's te verzachten. Naar aanleiding van de kernwapentestexplosies in India en Pakistan had de regering midden 1998 een wapenembargo tegen beide landen afgekondigd. Nu bleek dat Nederland in de Europese Unie een veel strikter wapenembargo voorstond dan de andere EU-partners, was de regering voornemens aansluiting te zoeken bij de EU-consensus.[90] De Kamer vond in ruime meerderheid een versoepeling van het wapenembargo op dit moment echter nog een stap te ver en verzocht bij motie de regering het 'geldende beleid met betrekking tot de vergunningenstop op de export van militaire goederen' te handhaven.[91] De betreffende motie werd aangenomen, met alleen de stemmen van de VVD tegen. Volgens de regering, bij monde van de staatssecretaris voor Economische Zaken, Ybema, zouden nieuwe transacties onder het embargo vallen, maar waren vervolgleveranties op basis van eerder afgegeven vergunningen nu wel mogelijk; een interpretatie van de strekking van de motie die haaks stond op datgene wat door de Kamer naar voren was gebracht.[92] De voorzitter sloot dan ook met de woorden: 'Volgens mij vinden de leden dat erg onbevredigend. Volgens mij zult u daar [...] wel meer over horen'.[93]

---

88 Tweede Kamer 1998-1999, 25 820, Nederlandse luchtvaartcluster, nr. 3, Brief van de minister van Economische Zaken, 14 december 1998; zie ook: *Transaktie*, 1998, nr. 3.

89 Zie: Tweede Kamer 1998-1999, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 43, Verslag van een algemeen overleg (10 december 1998), 21 januari 1999 en *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 11 december 1998.

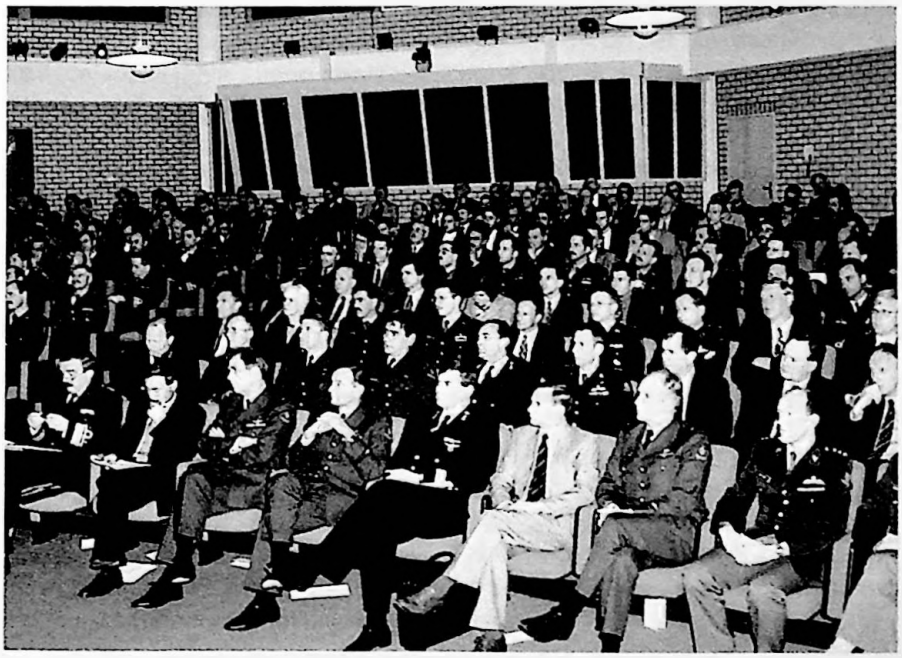
90 Tweede Kamer 1998-1999, 26 085, Kernproeven India en Pakistan, nr. 4, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 23 november 1998.

91 Tweede Kamer 1998-1999, 22 054, Wapenexportbeleid, nr. 41, Motie van het lid Apostolou c.s.

92 *Handelingen Tweede Kamer 1998-1999*, 37ste vergadering, 11 december 1998.

93 *Ibidem*.

De vereniging



Jaarverslag 1998

KONINKLIJKE VERENIGING TER BEOEFENING VAN DE KRIJGSWETENSCHAP

OPGERICHT 6 MEI 1865

Internet: http://w.w.w.clingendael.nl/users/kvbk.htm
E-mail: m.haas@kma.nl

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

generaal-majoor b.d.
E.R. d'Engelbronner

Z. E. luitenant-generaal b.d.
J.P. Verheijen

luitenant-kolonel b.d.
W.F. Anthonijsz
J.J.M. Nijman

Bestuur

Voorzitter
mr. drs. C. Homan, genm marns b.d.

Vice-voorzitter
H.M. van Lent, kol gn

Leden
F.T.S. van der Laan
drs.F.J.J. Princen
drs. M.R. Jochems
prof. J.M.J. Bosch
D.L. Berlijn, cdr KLu
drs. M. de Haas, maj KLu
(public relations)

Hoofdredacteur MS
prof. J.M.J. Bosch, bgen cav
Instituut Defensie Leergangen
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

bezoekadres:
Brasserskade 227a
2289 PA Rijswijk
tel.: (015) 215 27 20

Secretaris
I.M. de Jong, maj int
tel.: (070) 316 72 79

Penningmeester
M.P. Dekker, res kol gn
Odentveltpark 15
3451 XA Vleuten

Ledenadministratie
mw. E.M. de Haas-De Ruijter
Instituut Defensie Leergangen
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Jaarverslag van de secretaris

Kort na de jaarwisseling, op 13 januari, was de vertrouwde P.J.S. de Jong-zaal in het Defensievoorlichtingscentrum de plaats waar professor dr. J.L. Soeters sprak over: 'Eén of vele militaire culturen?' Dat de kwantiteit van het aantal bezoekers geen maatstaf hoeft te zijn voor de kwaliteit van de lezing werd eens te meer bewezen. In een vlot betoog, dat uitnodigde tot een levendige discussie na afloop, lichtte Soeters zijn uitgebreide onderzoek naar militaire opleidingsinstituten in maar liefst achttien landen toe. Tevens trok hij een parallel met eerder internationaal vergelijkend sociologisch onderzoek van de bekende hoogleraar G. Hofstede.

Meer dan tweehonderd geïnteresseerde leden van zowel de KVBK als de Atlantische Commissie woonden op 9 februari in Nieuwspoort het debat 'Defensie na de verkiezingen' bij. Vijf politieke partijen werden vertegenwoordigd door gerenommeerde kamerleden, te weten M. van den Doel (VVD), drs. J.S.J. Hillen (CDA), drs. J.T. Hoekema (D'66), L. Sipkes (GroenLinks) en mr. M. Zijlstra (PVDA). Onder leiding van discussieleider professor dr. B.A.G.M. Tromp kregen de sprekers elk de gelegenheid om het standpunt van hun partij naar voren te brengen.

Hierna was de beurt aan de zaal en de parlementariërs onderling om kritische vragen te stellen. Onder andere NAVO-ambassadeur dr. N.H. Biegman, Bevelhebber der Landstrijdkrachten Igen M. Schouten en de voormalige voorzitter van de WEU, dr. W. van Eekelen, namen de gelegenheid te baat om met name de royale bezuiningen die GroenLinks, D'66 en de PVDA op het oog hadden aan de kaak te stellen. Na afloop van de discussie was er onder het genot van een drankje nog gelegenheid om met de politici van gedachten te wisselen.

Dat de KVBK inspeelt op de actualiteit bleek uit het thema van de volgende bijeenkomst. 'Crisis in Irak, de politieke en militaire implicaties' was op 24 februari het onderwerp. Vier inleiders belichtten elk een facet. Drs. R. Soeterik van het Middle East Research Institute besteedde vooral aandacht aan de politiek van Irak; professor dr. M. van Rossem gaf het politieke standpunt van de Verenigde Staten weer. Dr. P. Rusman hield een beschouwing over de actualiteit van de dreiging van chemische en biologische wapens van Irak. Ten slotte gaf oud-Chef Defensiestaf Igen b.d. A.K. van der Vlis zijn visie op de militaire implicaties van het conflict.

Uiteraard stonden de vier thema's en de daaropvolgende discussies in het teken van het juist die dag bekend gemaakte akkoord over inspecties van 'presidentiële plaatsen', dat door de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in Bagdad was bereikt. De sprekers waren het er over eens dat het probleem niet was opgelost maar slechts in tijd was verschoven. De gebeurtenissen later in het jaar zouden hun gelijk bevestigen.

'Experiences with SFOR. Past achievement, future challenges'. Dat was de titel van de voordracht die de Britse luitenant-generaal Sir Roderick Cordy-Simpson op 31 maart in het Defensievoorlichtingscentrum hield. Aangezien de spreker zowel in UNPROFOR als SFOR een hoge staffunctie vervulde, kon hij in een helder, met typisch Britse humor doorspekt, betoog de ontwikkelingen in Bosnië toelichten.

Bosnië stond wederom centraal op de bijeenkomst 'Vuursteun vanaf Mount Igman', die op 21 april in de aula van de Koninklijke Militaire Academie werd gehouden. Majoor der mariniers I. Piepers, commandant van de mortiereenheid die tijdens operatie 'Deliberate Force' in augustus 1995 in internationaal verband vanaf Mount Igman vuursteun verleende, vertelde aan ruim zestig belangstellenden, onder wie de gouverneur van de KMA, over zijn belevenissen.

Ondersteund door indrukwekkende videobeelden schetste Piepers een levendig beeld van de onverwachte gebeurtenissen tijdens een dergelijke actie en de problemen om zijn eenheid op tijd voor aanvang van de operatie op de juiste locatie te krijgen. Met name de aanwezige cadetten namen de gelegenheid te baat vragen te stellen, om zo hun beeldvorming over daadwerkelijk operationeel optreden te vergroten.

Mr. Gregory Schulte, de *director Crisis Management and Operations* van de NATO *International Staff* en tevens *director Bosnia Task Force* hield op 11 mei in het Defensievoorlichtingscentrum een zeer boeiend betoog over de samenwerking van internationale organisaties als VN, WEU, OVSE en EU in Bosnië. Op heldere wijze lichtte hij deze ingewikkelde materie toe. Ook tijdens de vragenronde wist hij de resterende bestaande vragen te verduidelijken.

Aansluitend aan deze bijeenkomst hield de KVBK de jaarlijkse Algemene Ledenvergadering. De aanwezige leden keurden de jaarverslagen van de secretaris en van het bestuurslid pr goed. Nadat de penningmeester op verzoek enige toelichting op zijn begroting had gegeven, verleende de vergadering hem, op voordracht van de kascontrolecommissie, décharge. Majoor T. Hovenier nam na twee jaar afscheid van deze commissie; zijn plaats wordt ingenomen door luitenant-kolonel P.L.J. Bos. De laatste vormt nu samen met luitenant-kolonel J. Hardenbol de kascontrolecommissie 1998.

Tijdens de rondvraag stelde de heer F. Snapper de mogelijke financiële reducties op de Defensiebegroting tijdens de komende kabinetsperiode aan de orde. Hij vroeg zich af of er vanuit de KVBK geen commissie moest komen die de voorstellen van de diverse politieke partijen zou bezien en van professioneel commentaar zou voorzien. De voorzitter nam het voorstel in beraad en sloot vervolgens de vergadering. Hierna volgde nog een drankje in de bar.

Samen met de Atlantische Commissie organiseerde de KVBK op 9 juni een bijeenkomst in sociëteit De Witte over *'Opportunities found: a new synthesis for a post-Cold War world'*. De inleider was John Kornblum, de ambassadeur van de Verenigde Staten in Duitsland en één van de architecten van het Dayton-vredesakkoord. Tijdens de drukbezochte avond ging hij met name in op de relatie tussen de Verenigde Staten en Europa in de wereld na de Koude Oorlog.

Na het succes van vorig jaar besloot de KVBK om ook dit jaar een battlefieldtour te organiseren. Ditmaal voerde de tocht naar Arnhem en omgeving. Inleider drs. C.P.M. Klep van de Sectie Militaire Geschiedenis KL schetste kort de strategische omstandigheden die tot *Market Garden* leidden. Vervolgens leidde hij een bus met het bijna vijftig personen tellende gezelschap langs de landingsterreinen, diverse opmarsroutes en, uiteraard, de brug. Op diverse plaatsen langs de route lichtte Klep enkele gebeurtenissen wat meer in detail toe. Op de Airborne-begraafplaats in Oosterbeek stond het gezelschap even stil bij het offer dat de gevallenen voor de bevrijding van ons land hadden gebracht en werden er bloemen bij het monument gelegd. Mede omdat, evenals vorig jaar, de weergoden de KVBK goed gezind waren, kon na afloop wederom worden gesproken van een zeer succesvolle verenigingsactiviteit, die zeker voor een vervolg in aanmerking komt.

Op 8 oktober was de KVBK een van de organisatoren van het seminar 'Commandovoering onder moeilijke omstandigheden' op de KMA. Kolonel Th.G.J. Damen hield een lezing over zijn ervaringen als bataljonscommandant binnen IFOR. Professor mr. W.J.M. van Genugten belichtte vanuit academisch perspectief de problematiek van het omgaan met mensenrechten tijdens uitzendingen, waaraan de Belgische psycholoog L. Quintyn de operationele dimensie toevoegde. De laatste spreker was Tweede-Kamerlid M. Zijlstra, die de gebeurtenissen rond Srebrenica centraal stelde in zijn toespraak en pleitte voor een volledige parlementaire enquête. Zijlstra erkende het probleem dat Quintyn aankaartte: een commandant moet soms in een seconde een beslissing nemen, waarover parlementariërs vervolgens maanden mogen discussiëren. De dag werd besloten met een forumdiscussie, waarbij van elk krijgsmachtdeel een operationele commandant in de rang van kapitein/majoor een korte schets gaf van zijn ervaringen. Vooral dit gedeelte leende zich uitstekende voor de vele vragen van de aanwezige cadetten en adelborsten.

Op 20 oktober sprak generaal-majoor F.E. van Kappen in Nieuwspoort vrijuit over zijn periode van drie jaar als militair adviseur van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Bijna honderd aanwezigen luisterden geboeid naar zijn betoog, waarin zijn schets van de politieke omgeving in New York werd afgewisseld met voorbeelden uit de alledaagse praktijk van diverse VN-vredesoperaties. Van Kappen benadrukte in zijn inleiding dat, hoewel de Verenigde

Naties niet altijd functioneert zoals wij dat graag zouden zien, de VN wel de enige organisatie is die het internationale vredes- en veiligheidsbeleid daadwerkelijk gestalte kan geven. In de discussieperiode werden indringende vragen gesteld, waarbij vooral opviel hoezeer de ervaringen met de 'dual key' inzet van het luchtwapen in Bosnië ter harte zijn genomen.

Op 20 november reikte de voorzitter van de KVBK op de Koninklijke Militaire Academie in Breda de Krijgswetenschapsprijs 1998 uit aan de eerste luitenant M. de Vos van de Koninklijke Landmacht voor zijn scriptie: 'Humanitaire interventie: (ge)wel(d)dadige hulp?'.

Breda was eveneens het toneel van de laatste bijeenkomst in 1998. Op 15 december sprak generaal-majoor A.M.W.W.M. Kolsteren, de *director Partnership Coordination Cell* van SHAPE, op het ILMO over de stand van zaken bij het Partnerschap voor de Vrede. Ongeveer zestig aanwezigen, onder wie de gouverneur van de KMA, de commandant van het ILMO en verscheidene Oost-Europese officieren, kregen zo uit eerste hand een inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van het programma.

Deze Engelstalige lezing was een waardige afsluiting van het jaar 1998, waarin – behalve de battlefieldtour – in totaal tien lezingen, waarvan vier in de Engelse taal, op zeven verschillende locaties werden gehouden.

Jaarverslag van het bestuurslid public relations

In 1998 heeft de KVBK wederom laten zien dat ze een vereniging is die voor een ieder wat te bieden heeft, van jong tot oud. Geen enkele activiteit van de vereniging is uitsluitend gericht op een bepaalde doelgroep. We kunnen wel vaststellen dat de bijeenkomsten in Den Haag voor alle leden wat te bieden hebben, dat de bijeenkomsten op de KMA in het bijzonder zijn gericht op cadetten en cursisten en dat de battlefieldtour vooral ouderen trekt. Daarnaast mogen we constateren dat ook studenten de weg naar de vereniging weten te vinden.

De cadetten van de KMA gaven op 24 februari 1998 blijk van hun belangstelling door met een volle bus af te reizen naar de Haagse bijeenkomst over de 'Crisis in Irak'. Hun interesse voor operationele zaken werd op 21 april wederom bevestigd met een zeker voor deze doelgroep geslaagde lezing over 'Vuursteun vanaf Mount Igman', door majoor der mariniers Piepers.

De battlefieldtour naar Arnhem en omgeving, op 26 september bood ouderen, maar ook cursisten van de KMA de gelegenheid om hun kennis van de militaire geschiedenis verder te verdiepen. Ook het elkaar weer ontmoeten is een van de belangrijke sociale aspecten van de jaarlijkse battlefieldtour, die zo langzamerhand tot een kernactiviteit van de vereniging mag worden gerekend.

Studenten vormen eveneens een belangrijke doelgroep van de vereniging. Momenteel zijn rond de vijftig studenten lid van de KVBK. Inmiddels zijn goede contacten gelegd met de Leidse Studentenvereniging voor Internationale Betrekkingen. Een aantal leden van deze verwante vereniging is inmiddels toegetreden tot de KVBK. Naar verwachting zullen deze contacten verder worden uitgebouwd en wellicht resulteren in gezamenlijke activiteiten.

De KVBK heeft een eigen homepage op internet. Dankzij de welwillende medewerking van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', heeft de KVBK een eigen homepage, die deel uit maakt van de website van 'Clingendael'. Naast algemene informatie over de vereniging kunt u binnen de agenda van 'Clingendael' ook aankondigingen vinden van onze bijeenkomsten. U kunt de KVBK op internet vinden onder:
http://www.clingendael.nl/kvbk.
Communiceren via e-mail is ook mogelijk, met het bestuurslid pr:
m.haas@kma.nl.

De KVBK heeft ook in 1998 laten zien dat een breed pakket aan activiteiten de bloei van de vereniging ten goede komt. We mogen ons verheugen in de bestendiging van de stijgende lijn in het ledental. Dit geeft het bestuur de zin en de mogelijkheid om ook volgend jaar een gevarieerd programma aan te bieden.

Jaarverslag van de penningmeester

Resultaten 1998

1. *Algemeen.* Het jaar 1998 is financieel duidelijk anders verlopen voor de vereniging dan aanvankelijk was verwacht. In het voorjaar heeft het ministerie van Defensie aangegeven dat zij grote waarde hecht aan de door de vereniging ondernomen activiteiten en wellicht bereid was deze te subsidiëren. Na een bespreking (waarbij de KVBK werd vertegenwoordigd door de voorzitter en de penningmeester), werd op 26 augustus 1998 een subsidie ten behoeve van het uitgeven van een jaarboek en het organiseren van lezingen ter beschikking gesteld van maximaal *f* 30.000,–. Deze subsidie is evenwel afhankelijk van enkele voorwaarden die pas in 1999 zullen worden beoordeeld. Daarom is in de cijfers over 1998 geen rekening gehouden met deze nog te ontvangen subsidie. In de toelichting wordt waar nodig apart aandacht gegeven aan deze te verwachten inkomstenbron.

2. Het normale verenigingswerk is afgesloten met een negatief resultaat van *f* 13.078,86. Omdat er daarnaast een bedrag van *f* 1.622,50 aan voorzieningen vrij is gevallen en een bijzondere contributiebate van *f* 60,– werd gerealiseerd, komt het eindresultaat over 1998 uit op een negatief bedrag van *f* 11.396,36, terwijl een positief resultaat was verwacht van *f* 1.300,–. Hoewel de opbrengsten ca. 5,7 procent hoger waren dan voorzien, waren de lasten ook circa 28,4 procent hoger. Het verschil met de begroting bedraagt *f* 12.696,36 (negatief). Als de grote overschrijding bij het uitgeven van het jaarboek buiten beschouwing wordt gelaten, zou het saldo over het jaar evenwel *f* 5.703,53 positief zijn geweest.

3. Ook in 1998 is het ledental van de vereniging op peil gebleven en zelfs enigszins gegroeid. Het staat per 31 december 1998 op 1209 (op 31 december 1997 was dit getal 1200). Goede wervingsresultaten zijn behaald bij de werving onder studenten.

4. *Baten.* In totaal is over 1998 een bedrag van *f* 39.835,– aan contributie (incasso-opdrachten, acceptgiro's en rekeningen) verschuldigd door leden en abonnees. Daarvan staat nog een bedrag van *f* 1.477,50 open. Daarnaast is een bedrag van *f* 330,– afgeschreven ten laste van de voorziening die daarvoor was genomen. Aan contributiegiften is een bedrag van *f* 137,50 ontvangen. De contributie-ontvangsten (niet te verwarren met contributieopbrengsten) in het jaar 1998 bedragen derhalve *f* 39.642,50.

5. Over de jaren 1997 en 1996 is in 1998 in totaal een bedrag aan *f* 100,– aan rekeningen verzonden, omdat één lid zich met terugwerkende kracht heeft aangemeld. Door daarnaast leden die over vorige jaren nog een contributieachterstand hadden te benaderen, is het gelukt een deel van de openstaande bedragen alsnog te incasseren (*f* 60,– over 1995, *f* 140,– over 1996 en *f* 475,– over 1997), waardoor in het jaar 1998 een bedrag aan contributie is geïncasseerd van *f* 40.317,50. De sinds vorig jaar stijgende lijn in de contributie-ontvangsten is daarmee voortgezet.

6. In het eerste jaar hebben de aankoopkosten van de obligaties een drukkend effect op het beleggingsresultaat gehad. Deze obligaties gaan echter thans een duidelijk bijdrage aan de inkomsten leveren. In totaal is de beleggingsopbrengst 14,5 procent boven de raming uitgekomen. Door de risicomijdende beleggingsstrategie van de vereniging, is geen nadeel ondervonden van de beurskrach in de tweede helft van het jaar.

7. *Lasten.* De post Mars in Cathedra/Jaarboek is aanzienlijk boven de begroting uitgekomen. Naar aanleiding van de subsidietoezegging van het ministerie is besloten de verzorging van het jaarboek op een duidelijk hoger kwaliteitsniveau te brengen dan aanvankelijk was voorzien. Hierdoor zijn de kosten op een bedrag van *f* 33.399,89 uitgekomen, hetgeen een overschrijding van *f* 18.399,89 ten opzichte van de begroting betekent.

8. De bestuurskosten (het totaal van de posten Secretariaat, Public Relations Algemeen, Betalingsverkeer en Overig bestuur) bedragen *f* 2.828,78, hetgeen duidelijk onder de begroting (*f* 4.500,–) is.

9. De overschrijding op de post Ledenadministratie wordt veroorzaakt doordat het bestuur werd genoodzaakt een nieuwe ledenadministrateur te zoeken. Gedurende een deel van het jaar zijn vergoedingen aan zowel de oude als de nieuwe ledenadministrateur gegeven.

10. Ook in 1998 is er weer een excursie/battlefieldtour gehouden, waaraan door een groot aantal leden en niet-leden werd deelgenomen. Door van de leden een bescheiden eigen bijdrage te vragen, kon nagenoeg kostenneutraal worden gewerkt (een negatief saldo van *f* 294,50 resteerde).

11. Verdere meevallers werden geboekt op de posten Prijzen (onderschrijding van *f* 1.001,–) en Diversen (onderschrijding van *f* 945,–).

12. *Bijzondere baten.* Door het nog steeds verbeterende betalingsgedrag van de leden kon in totaal een bedrag van *f* 1.622,50 aan voorzieningen (voor niet betalende leden) vrijvallen ten gunste van de post Verlies en winst. Daarnaast werd over 1995 alsnog een bedrag van *f* 60,– aan niet-verwachte contributie geïnd.

13. *Balans per 31 december 1998.* Het verenigingsjaar wordt afgesloten met een negatief resultaat van *f* 11.396,36 (te weten: het negatief resultaat van het normale verenigingswerk, verminderd met de vrijgevallen voorzieningen en de onverwachte contributiebate uit 1995). Het bestuur stelt voor om dit bedrag als volgt aan te wenden:
    - opnieuw een reservering van *f* 3.000,– te nemen voor niet-betalende leden;
    - een bedrag van *f* 14.396,36 ten laste te brengen van het kapitaal, dat daardoor afneemt tot een bedrag van *f* 105.886,48.

Begroting 1999

14. *Baten.* Hoewel ook voor 1999 inspanningen zullen zijn gericht op het verkrijgen van nieuwe leden, zal deze inspanning waarschijnlijk net voldoende zijn om het aantal leden gelijk te houden. Hierbij moet worden bedacht dat inmiddels is besloten de Militaire Spectator ook aan alle burgers van schaal 12 of hoger ter beschikking te stellen van rijkswege. Dit kan het aantal leden negatief beïnvloeden. Gelet op de resultaten van de vorige jaren wordt voor dit jaar een bedrag van *f* 37.000,– begroot voor de contributieopbrengsten.

15. Aangenomen wordt dat de door het ministerie van Defensie toegezegde subsidie zal worden toegekend. Dat betekent een bate van *f* 30.000,–. Deze zal in dat geval geheel worden toegevoegd aan het vermogen, vanwege het feit dat het hier gaat om een subsidie over het jaar 1998. Er wordt rekening gehouden met het vertrekken van een zelfde bedrag over het jaar 1999.

16. *Lasten.* Het bedrag voor lezingen is voor dit jaar verhoogd, gelet op de resultaten van vorig jaar. Ook is voor dit jaar rekening gehouden met en excursie/battlefieldtour. Het betreft hier immers core-business van de vereniging, waarvoor voldoende middelen ter beschikking moeten blijven.

17. In 1999 wordt verwacht dat de normale inspanning kan worden geleverd om nieuwe leden te werven. Om deze reden is weer het gebruikelijke bedrag van *f* 1.000,– voor public relations opgenomen. Omdat de nieuwe ledenadministratrice haar werkzaamheden niet gedurende diensturen kan verrichten, is de vergoeding van de werkzaamheden verdubbeld ten opzichte van het vorige jaar.

18. In het komende jaar zal de vereniging zowel ten behoeve van de overgang naar een nieuw millennium als de overgang naar de euro moeten overgaan tot investeringen in computerhardware en -software. De thans gebruikte boekhoudpakketten zijn daarvoor niet geschikt. De aanname dat hardware in vijf jaar kan worden afgeschreven, is te optimistisch geweest. In het bedrijfsleven is deze periode doorgaans drie jaar, hetgeen ook door de belastingdienst als normaal wordt beschouwd. Daarom wordt voorgesteld om de resterende waarde van de computerhardware in een keer af te schrijven (hetgeen de totale afschrijvingsperiode voor deze apparatuur op vier jaar brengt).

19. Het is voorzien dat het jaar 1999 zal worden afgesloten met een positief resultaat van *f* 1.350,–. Omdat reeds een voorziening van *f* 3.000,– is genomen voor niet-betalende leden, kan dit resultaat aan het eind van het jaar wellicht iets positiever uitvallen.

Balans per 31 december 1998

ACTIVA		PASSIVA	
Liquide middelen		Vreemd vermogen	
Girorekening 1	2.306,41	Vooruitbet contr 98	29.340,00
Bank	187,22		
Girorekening 2	125,09		
Beleggingen		Eigen vermogen	
Leeuwrekening	2,68	Kapitaal	120.282,84
Kapitaalrekening	25.000,00	Resultaat 1997	– 11.396,36
Obligaties	111.760,00		
Debiteuren		Voorzieningen	
Contributie 1996	530,00	Oninbare contr 96	530,00
Contributie 1997	877,50	Oninbare contr 97	877,50
Contributie 1999	1.477,50	Oninbare contr 98	1.477,50
Voorschotten	1.596,85		
Inventaris		Reserveringen	
Boekwerken	83,00	Lustrum 2000	10.000,00
Apparatuur	6.739,22	Apparatuur	25,18
Software	451,19		
	151.136,66		**151.136,66**

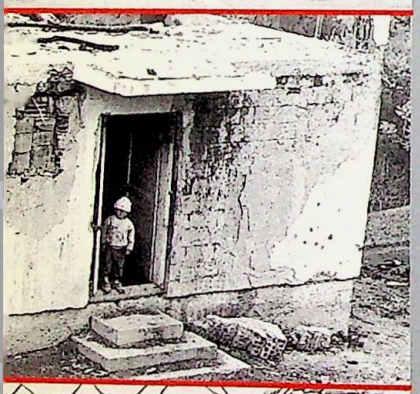
Resultatenrekening 1998

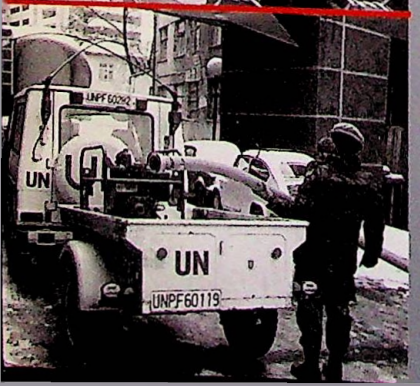
BATEN				LASTEN			
	Werkelijk	Begroot	Verschil		Werkelijk	Begroot	Verschil
Contr 95	60,00	0,00	60,00	Ledenadm.	1.600,00	1.200,00	400,00
Contr 96	50,00	0,00	50,00	Secretariaat	286,48	1.000,00	–713,52
Contr 97	50,00	0,00	50,00	Publ Rel (alg)	743,00	1.000,00 -	257,00
Contr 98	39.972,50	40.000,00	–27,50	Betalingsverkeer	892,39	1.000,00	–107,61
Contr 99	20,00	0,00	20,00	Overig bestuur	906,91	1.500,00	–593,09
Rente	6.872,75	6.000,00	872,75	Afschrijving	4.279,09	4.250,00	29,09
Leerstoel	21.500,00	21.500,00	0,00	Lezingen	17.016,47	13.000,00	4.016,47
Diversen	222,00	0,00	222,00	Excursies	294,50	1.500,00	–1.205,50
Vrijval voorz				Jaarboek/MiC	33.399,89	15.000,00	18.399,89
Contr 96/98	1.622,50	0,00	1.622,50	Leerstoel	21.523,38	21.500,00	23,38
				Prijzen	749,00	1.750,00	–1.001,00
				Diversen	75,00	1.000,00	–925,00
Totaal	70.369,75	67.500,00	2.869,75	Totaal	81.766,11	63.700,00	18.066,11
				Resultaat	–11.396,36	3.800,00	15.196,36

Bij de berekening van de baten is reeds rekening gehouden met het kunnen afboeken van max. *f* 2.500,– ten laste van een getroffen voorziening.

Begroting 1999

BATEN	Begroot	LASTEN	Begroot
Contributie	37.000,00	Ledenadm.	2.400,00
Beleggings-resultaat	6.000,00	Secretariaat	1.000,00
Leerstoel	21.500,00	Publ Rel (alg)	1.000,00
Subsidie	30.000,00	Betalingsverkeer	1.000,00
Diversen	0,00	Overige bestuur	1.500,00
		Afschrijving	8.000,00
		Lezingen	17.500,00
		Excursies	1.500,00
		Jaarboek	35.000,00
		Leerstoel	21.500,00
		Prijzen	1.750,00
		Diversen	1.000,00
Totaal	94.500,00	Totaal	93.150,00
Resultaat			**+1.350,00**





Krijgswetenschap is een breed begrip. Dit jaarboek laat zien hoe de KVBK via lezingen en de Militaire Spectator aan dit begrip inhoud geeft. Daarnaast bevat het boek een drietal artikelen uit andere tijdschriften. Duidelijk wordt hoezeer de internationale dimensie de huidige krijgswetenschap beïnvloedt.